

ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 7, Number 2, 2022

**Special Issue: Recovery and Resilience Facility and Cohesion
Policy 2021-2027.**

**Monitoring and Evaluation of EU Policy in a Pandemic and
Post-Pandemic Context**

Editor

Paulo Neto

and

Guest Editors

João Fermisson

Nuno Duarte



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Public Policy Portuguese Journal

Aims and Scope

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

Editor

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adão Carvalho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Departamento de Economia e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | André Carmo - Universidade de Évora, Escola de Ciência e Tecnologia, Departamento de Geociências e Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora) | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI) | António Dieb - Autoridade de Gestão do Programa Operacional Assistência Técnica (POAT 2020) | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quaternaire Portugal | António Mendonça - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) | António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Bernardo Ivo Cruz - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) | Carlos Zorrinho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Parlamento Europeu | Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Gabriel Osório de Barros - 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) | Joana Almodovar - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | João Pedro Ferreira - University of Florida, Food and Resource Economics Department, Economic Impact Analysis Program | Joaquim Miranda Sarmento - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective

Technological Studies | Jorge Gaspar - Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Centro de Estudos Geográficos | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Belbute - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) | José Manuel Caetano - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE) | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Lívia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Manuel Branco - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CIEP) | Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações | Manuel Laranja - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria da Graça Carvalho - Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico e Parlamento Europeu | Maria da Graça Igreja - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Observatório da Habitação, do Arrendamento e Reabilitação Urbana (OHARU) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiars Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora), Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Paes Mamede - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA'CET) e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS.ISCTE) | Ricardo Pinheiro Alves - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e Universidade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sandro Mendonça - Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), ISCTE Business School | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Silvério Rocha e Cunha - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) | Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Former Editorial Board Members

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

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

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

Manuscripts are invited for publication

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

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2022. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 7, Number 2, 2022

CONTENTS

Editorial	6
<i>Paulo Neto</i> <i>João Fermisson</i> <i>Nuno Duarte</i>	
Monitoring Portugal's Recovery in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context. A Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery	10
<i>Paulo Neto</i> <i>João Fermisson</i> <i>Nuno Duarte</i> <i>António Rodrigues</i>	
The EU's recovery programme, implemented under a new policy framework	25
<i>Annette Bongardt</i> <i>Francisco Torres</i>	
Políticas públicas e sustentabilidade ambiental na região do Alentejo. Os impactos do POSEUR (2014-2020)	36
<i>Bernardo Valente</i> <i>Eduardo Medeiros</i>	
Monitorização de políticas públicas: uma análise conceptual aplicada ao caso português	52
<i>Rita Carrilho</i> <i>William Melo</i>	

Editorial

Este Número Especial do *Public Policy Portuguese Journal* insere-se no conjunto de atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto de Investigação intitulado “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]¹ 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]. Aviso que 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].

Este Projeto de Investigação foi coordenado por Paulo Neto, Coordenador da UMPP, Universidade de Évora, Diretor do *Public Policy Portuguese Journal*, Coordenador da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas e Diretor do Mestrado em Políticas Públicas e Projetos desta Universidade.

A Equipa de Investigação foi ainda composta por João Fermisson (Universidade de Évora, UMPP e ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda), Nuno Duarte (Universidade de Évora, UMPP e Direção-Geral da Política de Justiça, Direção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática, Divisão de Estatísticas da Justiça) e António Rodrigues (Universidade de Évora, UMPP).

O Projeto foi realizado num período temporal de um ano, que decorreu entre de 1 de outubro de 2021 e 1 de outubro de 2022.

Os resultados alcançados por este Projeto de Investigação estão repartidos por um conjunto de documentos e de estudos específicos², os quais visaram, no seu conjunto e de forma integrada, a formalização de uma proposta concreta – ainda que conceptual – de orientação para o desenho, operacionalização e implementação de um Sistema de Monitorização de suporte à prossecução da Estratégia Portugal 2030 e do conjunto de instrumentos de política pública que contribuem para o seu alcance.

Entre o conjunto de atividades desenvolvidas no âmbito deste Projeto, foram realizados dois *focus group* com os membros do Conselho Editorial do *Public Policy Portuguese Journal*³ e da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas⁴, bem como reuniões de trabalho com um conjunto de instituições e entidades portuguesas e europeias com competências e funções diretamente relacionadas com a temática deste Projeto de Investigação.

Os membros Equipa de investigação agradecem assim publicamente a todos os participantes nos *focus group*, bem como nas reuniões de trabalho realizadas com as diversas instituições e entidades, os seus importantes contributos para a realização deste Estudo.

Este número especial é composto por quatro artigos científicos, em que o primeiro é da autoria da Equipa de Investigação que realizou o Estudo e os três restantes são da autoria de membros Conselho Editorial do *Public Policy Portuguese Journal* e ou representantes de instituições ou entidades com as quais foram realizadas reuniões de trabalho neste âmbito.

O artigo da autoria de Paulo Neto, João Fermisson, Nuno Duarte e António Rodrigues, intitulado *Monitoring Portugal’s Recovery in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context. A Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery*, apresenta os principais resultados alcançados pelo 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” e apresenta o respetivo roteiro de ação

¹ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/>.

² Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao> e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>

³ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal> e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal/Conselho-Editorial-Editorial-Board>.

⁴ Ver <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Rede-Portuguesa-de-Investigacao-em-Politiclas-Publicas>.

proposto, estruturado em torno de seis componentes-chave, concretamente as seguintes: i) Definição de Objetivos e Âmbito do Sistema de Monitorização; ii) Mobilização de Atores e Definição do Modelo de Governança; iii) Sistematização do Racional da Intervenção Pública; iv) Identificação das Necessidades de Informação; v) Definição de Indicadores e Métodos de Recolha de Informação, e vi) Desenho dos Produtos de Comunicação e Disseminação de Resultados.

Annette Bongardt e Francisco Torres, no seu artigo com o título *The EU's recovery programme, implemented under a new policy framework*, estudam o Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência na perspetiva do seu contributo para os objetivos da União Europeia. Estes autores discutem as alterações introduzidas ao nível do orçamento da UE (dimensão, financiamento, objetivos da UE), nomeadamente no que diz respeito à capacidade fiscal da UE, aos recursos próprios da UE e aos incentivos do lado das receitas, e analisam o Mecanismo Europeu de Recuperação e Resiliência enquanto estratégia de saída da crise, também para outras crises. Neste artigo, os seus autores analisam ainda a interação entre a pandemia e o Pacto Ecológico Europeu, e a importância deste último como o novo quadro político da UE.

Em *Políticas Públicas e Sustentabilidade Ambiental na Região do Alentejo. Os Impactos do POSEUR (2014-2020)*, artigo de Bernardo Valente e Eduardo Medeiros, os autores abordam o POSEUR (Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, 2014-2020) e o seu impacto na região do Alentejo, centrando a sua análise em cinco dimensões ambientais, nomeadamente as seguintes: 1) Economia com baixas emissões; 2) Adaptação às alterações climáticas; 3) Prevenção e gestão de riscos; 4) Proteção Ambiental e 5) Eficiência dos recursos. Neste artigo, Bernardo Valente e Eduardo Medeiros propõem-se a compreender se o POSEUR produziu uma mudança sistémica no paradigma ambiental, no Alentejo, e quais os fatores que podem justificar o sucesso ou insucesso deste programa operacional na região.

O artigo *Monitorização de Políticas Públicas: Uma Análise Conceptual Aplicada ao Caso Português*, da autoria de Rita Carrilho e William Melo, apresenta uma reflexão sobre as políticas públicas informadas por evidências, destacando a relevância e o papel da monitorização das políticas públicas no apoio à decisão política em Portugal, num contexto temporal de elevada complexidade, como é o atual, caracterizado pelos efeitos da pandemia de COVID-19, da Guerra em solo europeu, da crise da inflação e por episódios climáticos extremos. Com este artigo, os seus autores procuram impulsionar o debate sobre a monitorização das políticas públicas em Portugal, concluindo com uma reflexão sobre o papel do PlanAPP no acompanhamento das novas tendências dos sistemas de monitorização, como parte da resposta aos desafios atuais de políticas públicas.

Dezembro de 2022

Paulo Neto

Universidade de Évora, Departamento de Economia, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ, Portugal, www.umpp.uevora.pt, neto@uevora.pt.

João Fermisson

Universidade de Évora, UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas, Portugal
ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda., Portugal
www.umpp.uevora.pt, jfermisson@gmail.com

Nuno Duarte

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
Investigador Convidado (Participação em todas as fases do Projeto de Investigação)
www.umpp.uevora.pt, nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt

Editorial

This Special Issue of the Public Policy Portuguese Journal is part of the set of activities carried out within the scope of the Research Project entitled “Recovery Monitoring - Proposal for a Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery of Portugal in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context”, which was opportunely applied for by the Public Policy Monitoring Unit of the University of Évora [UMPP]⁵ and approved under call nº06/POAT/2021 launched by the Technical Assistance Operational Program [POAT] of the Portugal Partnership Agreement 2014-2020 [PT2020]. This call comes under Priority Axis I of the POAT (Coordination, Management, Monitoring and Auditing – Studies on Monitoring and Evaluation Methodologies) and the project falls within the area/typology of intervention of 'Studies, pilot projects or projects demonstrating tools and methodologies for monitoring public policies'. It seeks to contribute directly to pursuing Specific Objective 1.1 of the POAT (Ensure the efficient functioning of systems and structures of coordination, management, monitoring and evaluation) and the respective results with the support of the European Union [EU].

This Research Project was coordinated by Paulo Neto, UMPP Coordinator at the University of Évora, Director of the Public Policy Portuguese Journal, Coordinator of the Portuguese Research Network in Public Policy and Director of the Master's in Public Policy and Projects at this University.

The Research Team was also composed of João Fermisson (University of Évora, UMPP and ImproveConsult - Consultoria e Estudos, Lda), Nuno Duarte (University of Évora, UMPP and Directorate-General for Justice Policy, Directorate of Justice Statistics Services and Informatics, Justice Statistics Division) and António Rodrigues (University of Évora, UMPP).

The project was carried out over a period of one year, from October 1, 2021 to October 1, 2022.

The results achieved by this Research Project are divided into a set of documents and specific studies⁶, which aimed, as a whole and in an integrated manner, to formalize a concrete proposal – even if conceptual – of guidance for the design, operationalization and implementation of a Monitoring System to support pursuit of the Portugal 2030 Strategy and the set of public policy instruments contributing to its achievement.

Among the activities carried out in the scope of this project, two focus groups were held with members of the Editorial Board of the Public Policy Portuguese Journal⁷ and the Portuguese Network for Research in Public Policies⁸, as well as working meetings with a number of Portuguese and European institutions and entities with competences and functions directly related to the theme of this research project.

The members of the Research Team would like to thank all the participants in the focus groups, as well as in the work meetings held with the various institutions and entities, for their very important contributions to this study.

This special issue consists of four scientific articles, the first of which is authored by the Research Team that carried out the study and the remaining three are by members of the Editorial Board of the Public Policy Portuguese Journal and/or representatives of institutions or entities with which the work meetings were held.

The article by Paulo Neto, João Fermisson, Nuno Duarte and António Rodrigues, entitled “Monitoring Portugal’s Recovery in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context. A Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery”, presents the main results achieved by the project “Monitoring the Recovery - Proposal for a Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery of Portugal in the Pandemic and Post-Pandemic Context of COVID-19” and presents the respective proposed action roadmap, structured around six key components, specifically the following: i) Definition of Objectives and Scope of the Monitoring System; ii) Mobilization of Actors and Definition of the Governance Model; iii) Systematization of the Rationale of Public Intervention; iv) Identification of Information Needs; v) Definition of Indicators

⁵ <https://www.umpp.uevora.pt/>.

⁶ <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao> and <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>.

⁷ <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal> and <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal/Conselho-Editorial-Editorial-Board>

⁸ <https://www.umpp.uevora.pt/Atividades/Rede-Portuguesa-de-Investigacao-em-Politiclas-Publicas>.

and Information Gathering Methods, and vi) Design of Communication Products and Dissemination of Results.

Annette Bongardt and Francisco Torres, in their article entitled “The EU’s recovery programme, implemented under a new policy framework” , studied the European Recovery and Resilience Facility from the perspective of its contribution to the Union’s objectives. They discuss the changes made to the EU budget (size, funding, EU objectives), in particular with regard to the EU's fiscal capacity, the EU's own resources and the incentives on the revenue side, and analyze European Recovery and Resilience as a crisis exit strategy, also for other crises. In this article, the authors also analyze the interaction between the pandemic and the European Green Deal, and the importance of the latter as the new EU policy framework.

In “Public Policy and Environmental Sustainability in the Alentejo Region. The Impacts of POSEUR (2014-2020)”, by Bernardo Valente and Eduardo Medeiros, the authors address POSEUR (Operational Program for Sustainability and Efficiency in the Use of Resources, 2014-2020) and its impact on the Alentejo region, focusing analysis on five environmental dimensions, namely: 1) Economy with low emissions; 2) Adaptation to climate change; 3) Risk prevention and management; 4) Environmental Protection and 5) Resource Efficiency. The article considers whether POSEUR produced a systemic change in the environmental paradigm, in Alentejo, and what factors can justify the success or failure of this operational program in the region.

The article entitled “Monitoring Public Policies: A Conceptual Analysis Applied to the Portuguese Case”, by Rita Carrilho and William Melo, reflects on public policies informed by evidence, highlighting the relevance and role of monitoring public policies in supporting political decision-making in Portugal, in an extremely complex period such as the current one, characterized by the effects of the COVID-19 pandemic, the war on European soil, the inflation crisis and extreme weather episodes. The article seeks to boost the debate on the monitoring of public policies in Portugal, concluding with a reflection on the role of PlanAPP in monitoring new trends in monitoring systems, as part of the response to current public policy challenges.

December 2022

Paulo Neto

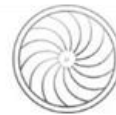
University of Évora, Department of Economics, UMPP - Public Policy Monitoring Unit,
CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ, Portugal,
www.umpp.uevora.pt, neto@uevora.pt.

João Fermisson

University of Évora, UMPP - Public Policy Monitoring Unit, Portugal ImproveConsult - Consultoria e
Estudos, Lda., Portugal
www.umpp.uevora.pt, jfermisson@gmail.com

Nuno Duarte

University of Évora, UMPP - Public Policy Monitoring Unit, Portugal
Directorate-General for Justice Policy, Directorate of Justice Statistics and IT Services,
Justice Statistics Division, Portugal
Guest Researcher (Participation in all phases of the Research Project)
www.umpp.uevora.pt, nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt



Monitoring Portugal's Recovery in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context. A Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery

Paulo Neto

University of Évora, UMPP, CICS.NOVA.UÉvora, CIES.IUL-ISCTE, CEFAGE-UÉ.
neto@uevora.pt

João Fermisson

ImproveConsult – Consultoria e Estudos, Lda., UMPP.
jfermisson@gmail.com

Nuno Duarte

Direção-Geral da Política de Justiça – DSEJI – DEJ, UMPP.
nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt

Guest Researcher (Participation in all phases of the Research Project)

António Rodrigues

University of Évora, UMPP.
antonio.rodrigues@uevora.pt

ABSTRACT

The Research Project 'Monitoring Recovery – Proposal of a Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery of Portugal in the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic Context' was carried out by the Public Policy Monitoring Unit [UMPP] of the University of Évora between October 1, 2021 and October 1, 2022 and was funded by the Technical Assistance Operational Program [POAT] of the Partnership Agreement Portugal 2014-2020 [PT2020]. The results achieved by this Research Project are divided into a set of documents and specific studies, which, as a whole and in an integrated manner, aimed to formalise a concrete guidance proposal - albeit conceptual - for the design, operationalization and implementation of a Monitoring System to support pursuit of the 'Portugal 2030 Strategy' and the mix of public policy instruments contributing to its achievement. In this context, a roadmap for action structured around six key components is presented: 1) Definition of Objectives and Scope of the Monitoring System; 2) Mobilization of Stakeholders and Definition of the Governance Model; 3) Systematization of the Public Intervention's Rationale; 4) Identification of Information Needs; 5) Definition of Indicators and Methods for Information Collection; 6) Design of Communication Products and Dissemination of Results.

Keywords: Public Policy, Monitoring System, Recovery and Resilience, COVID-19, Portugal.

JEL classification: C54, D78, E61, Z18.

1. CONTEXTUALIZATION AND OBJECTIVES OF THE STUDY

The theme of public policy monitoring has received growing international attention. In a recent publication, the Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] argued that, in a growing context of misinformation and contradictory information, such as the world is currently facing, the key component of democracy is access to and availability of reliable information, which is an essential condition to strengthen the credibility and trust of public institutions⁹. According to this organisation, the polarisation of opinions arising from weaknesses in the quality of the information made available is likely to affect governments' ability to implement their policies effectively and efficiently, as well as their capacity to involve and mobilise citizens and other stakeholders in the rationale of the policies, justification of the respective rationale for intervention and the goals and objectives they propose to achieve¹⁰. It is therefore important to develop better governance models for the information ecosystems associated with the performance and execution of public policies, in which monitoring should play a structuring role and not be understood only as a minor subsidiary or mere instrument to support evaluation, but rather as absolutely necessary and on an equal footing with that evaluation¹¹.

In this case, it is important to highlight that this Research Project finds its original pertinence in the pandemic framework of COVID-19 and in the whole set of often disruptive impacts resulting from this. It is closely aligned with the need to initiate a structural process of economic and social recovery in Portugal, which is particularly demanding in terms of the (re)formulation and implementation of public policies.

As this was an event on a global scale, a wide and diverse set of initiatives were conducted at the international level by entities such as the OECD, the United Nations [UN], the World Bank [WB], the International Labour Organization [ILO] and the European Commission [EC], part of a massive effort to collect and compile data on the pandemic and its impacts. This also supported the production of analyses and recommendations on a wide range of topics and issues in order to address the multiple needs and associated challenges. Analysis of the nature and content of these initiatives was given special attention by the Research Team when this project was designed and resulted in some of its intermediate products¹².

At the national level, and with decisive importance for the present project, it is especially relevant to point out the Portuguese Government's 'Portugal 2030 Strategy'¹³, whose design is based on the 'Vision for the Economic Recovery Plan for Portugal 2020-2030' produced by Prof. António Costa e Silva¹⁴. The 'Portugal 2030 Strategy' stands as a central strategic reference to respond to the impacts generated by the COVID-19 pandemic and currently serves as a guideline for public policies implemented (or to be implemented) in Portugal until the end of this decade. These include the community financing instruments corresponding to the Recovery and Resilience Plan [RRP] (adopted in direct response to the pandemic crisis) and the PT2030 Partnership Agreement (which operationalizes in Portugal the European Cohesion Policy throughout the 2021-2027 programming period).

Given the context described briefly above and the particularly challenging and demanding framework for the formulation and implementation of public policies in Portugal, the main objective of this study is to propose a conceptual model and methodology to monitor Portugal's economic and social recovery in the COVID-19 and post-pandemic context. It focuses on analysing the impacts and economic and social effects of the pandemic and the economic and social impacts arising from the implementation of different public policy instruments that contribute to fulfilling the 'Portugal 2030 Strategy'.

The methodological proposal is based on the simultaneous combination of a sectoral and territorial approach in formalising the rationale for monitoring. In order to respond to the provisions of the 'Post-Programme Surveillance Report - Portugal, Spring 2021'¹⁵ of the EC, it will also be possible to monitor the structural reforms to be implemented in Portugal during its economic and social

⁹ Vd. www.oecd-ilibrary.org/sites/b407f99c-en/index.html?itemId=/content/publication/b407f99c-en.

¹⁰ Vd. www.oecd-ilibrary.org/sites/b407f99c-en/index.html?itemId=/content/publication/b407f99c-en.

¹¹ On the differences between monitoring and evaluation, vd. P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

¹² Vd. P.NETO, J.FERMISSON & N.DUARTE (2021) and P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

¹³ Vd. Resolution of the Council of Ministers nº 98/2020, of 13 November.

¹⁴ Vd. A.COSTA E SILVA (2020).

¹⁵ Vd. https://ec.europa.eu/info/publications/post-programme-surveillance-report-portugal-spring-2021_pt.

recovery process in the pandemic and post-pandemic context. In addition, the level of change registered in the national economy's competitiveness will be gauged, based on the perspectives of green recovery, smart recovery and inclusive recovery¹⁶.

Therefore, the conceptual and methodological monitoring model proposed here aims to be a *complete system*. It is complete because, as mentioned above, it focuses on monitoring implementation of the 'Portugal 2030 Strategy' and how public policy instruments (including the RRP, PT2020 and PT2030) contribute to its achievement. It is also complete because the proposed conceptual monitoring model aims to monitor all public policies regardless of the origin of the public resources financing them (i.e. not being limited, as is often the case, to those that come from the EU), to ensure a global vision of the public policies implemented in Portugal. Finally, it is complete because it aims to be a system with a perennial and continuous character, and not only a response to temporally defined cycles of public resource application. For obvious reasons of feasibility, it is considered natural to structure the design and operationalisation of the proposed conceptual model and monitoring methodology in an evolutionary and model-like way, with a view to its widespread adoption and use in the long long term, also enabling the future addition of other dimensions of analysis that may contribute to more comprehensive monitoring¹⁷.

Finally, the proposed conceptual model and monitoring methodology is intended to be useful firstly for society, Public Administration, companies and the various public and private entities that benefit directly or indirectly from the support these policies mobilise, and secondly for citizens, as it may contribute to creating better conditions for greater knowledge of public policies, their governance and implementation and for greater understanding of their results and impacts. With this in mind, the implementation of this project was guided by concerns about practical applicability in specific institutional contexts of Portuguese Public Administration.

The conceptual model and monitoring methodology designed within this project is not designed to overlap or replicate existing monitoring systems already in operation in Portugal, but rather to add new dimensions and approaches of analysis and to generate, in relation to those systems, new complementarities and synergies. The monitoring of public policies implies the use of "a very wide range of methods and tools. It comprises data collection and processing systems, information analysis, communication processes and decision-making procedures and plays a crucial role in assisting decision-making (both at the strategic and operational levels), in supporting learning, communication and accountability processes, and in building the capacity of the public administration and the different actors directly involved"¹⁸.

2. RESULTS OF THE STUDY

The main results of the Research Project 'Monitoring Recovery - Proposed Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery of Portugal in the Context of the COVID-19 Pandemic and Post-Pandemic' are summarised below. Given that the project produced a set of documents and studies¹⁹, all with their own relevance and more specific analytical focus, the aim here is to focus on presenting the proposal that was developed with the aim of supporting the design, operationalisation and implementation of a Monitoring System to support pursuit of the 'Portugal 2030 Strategy' and the set of public policy instruments that contribute to its achievement. In this context, a roadmap for action structured around six key components is presented:

- Definition of Objectives and Scope of the Monitoring System;
- Mobilization of Stakeholders and Definition of the Governance Model;
- Systematization of the Public Intervention's Rationale;
- Identification of Information Needs;
- Definition of Indicators and Methods for Information Collection;
- Design of Communication Products and Dissemination of Results.

¹⁶ Cf. P.NETO, J.FERMISSON & N.DUARTE (2021) and P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

¹⁷ Cf. P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

¹⁸ Cf. Design and Implement a Monitoring System. Methodological Guide (<https://www.tdh.ch/en/media-library/documents/monitoring-system>).

¹⁹ Vd. P.NETO, J.FERMISSON & N.DUARTE (2021), P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022), P.NETO, J.FERMISSON, N.DUARTE & A.RODRIGUES (2022) and P.NETO, N.DUARTE, J.FERMISSON & A.RODRIGUES (2022).

2.1 Definition of Objectives and Scope of the Monitoring System

The main objective of the proposed Monitoring System is to collect, process, analyse and communicate relevant and timely information on the process of economic and social recovery started in Portugal following the COVID-19 pandemic, based on the strategic development options set out in the 'Portugal 2030 Strategy'²⁰ and the contribution of the set of public policy instruments (policy-mix) mobilized for its achievement in the 2030 timeframe. In a complementary, but integrated way, it is considered appropriate and pertinent that this System also allows analysis regarding Portugal of international benchmarks to which Portugal is committed, such as the Sustainable Development Goals [SDGs] of the United Nations 2030 Agenda or the European Pillar of Social Rights (and respective Action Plan).

From the Research Team perspective, implementation of a Monitoring System with this scope and degree of integration will make it possible to close important gaps that still exist in the ecosystem of public policies in Portugal, and which, to a considerable extent, were also identified in the Case Studies [CEs] analysed in the Benchmarking Study prepared within the framework of this project²¹. From this point of view, and in the first place, the Monitoring System to be implemented should be structured according to the development objectives and goals referred to in 'Portugal 2030 Strategy', since this "embodies the vision of the next decade of Portugal's recovery and convergence with Europe, interrupted in the meantime with the COVID-19 disease pandemic, while ensuring internal social and territorial cohesion and resilience".²²

From the Research Team's point of view, it is full incorporation of this strategic reference at the top of the Monitoring System that makes it possible to ensure a monitoring logic oriented towards achieving previously established results (i.e. what does success look like?). A substantial part of the analytical effort is directed towards following up the indicators assessing the process of economic and social recovery in Portugal with reference to the objectives and goals set out in the 'Portugal 2030 Strategy'.

The other structuring and defining element of the proposed Monitoring System lies in the incorporation of information elements to analyse the implementation and contribution of the various public policy instruments mobilised to achieve the objectives and targets of the 'Portugal 2030 Strategy'. This Monitoring System must be endowed with a logic that expressly contemplates the follow-up of the public policy instruments whose implementation is deemed essential to reach those objectives and targets. This will enable a consistent and - as far as possible - real time reading of their (potential and/or effective) contribution to achieving the economic and social recovery trajectory set out in the 'Portugal 2030 Strategy'. This connection takes into account the option of positioning the 'Portugal 2030 Strategy' as "the main reference for planning public policies to promote the country's economic and social development"²³, including the way in which resources from EU funding raised through instruments such as the Recovery and Resilience Plan [RRP], the Partnership Agreements Portugal 2020 [PT2020] and Portugal 2030 [PT2030] and the Common Agricultural Policy Strategic Plan [PEPAC] are mobilised and directed.

Therefore, operationalization of this logic requires the mapping and systematization of the catalogue of public policy instruments which are recognized as having the greatest potential contribution to achieving the 'Portugal 2030 Strategy', being a crucial step in defining the perimeter of analysis covered by the proposed Monitoring System, as well as its own governance model. Despite the recent - and praiseworthy - provision by the new Competence Centre for Planning, Policy and Foresight of Public Administration [PlanAPP] of a list identifying and briefly characterizing the main planning instruments of public policy²⁴, it is considered necessary to move towards an effective densification of the expected contribution of each of these instruments to the objectives and goals of the 'Portugal 2030 Strategy' (including assessment of their conformity/coherence with this strategic reference framework), since this is an essential condition for establishing causal links between their implementation and the results achieved and to ensure (especially from an ex-ante perspective) that the pursuit of each of those objectives and goals is supported by concrete, well-identified public policy instruments.

²⁰ Vd. Resolution of the Council of Ministers nº 98/2020, of 13 November.

²¹ Vd. P.NETO, J.FERMISSON, N.DUARTE & A.RODRIGUES (2022).

²² Vd. Resolução do Conselho de Ministros nº98/2020, de 13 de novembro.

²³ Idem.

²⁴ Vd. <https://planapp.gov.pt/lista-instrumentos/>.

Despite monitoring more operational aspects associated with implementing these policy instruments (i.e. focused on the analysis of resources mobilised, activities undertaken and results achieved), it is mainly regarding the production of strategic information (e.g. results and impacts) that this approach proves to be more promising and challenging.

Finally, it is important to mention that establishing a Monitoring System with these characteristics includes but clearly goes beyond the purpose of ensuring greater transparency (i.e. accountability) of public intervention²⁵, highlighting here its contribution to other equally relevant purposes such as direct support for the management activities of public policies or acquisition/consolidation of knowledge about what works (or not) and why. From this point of view, the proposed Monitoring System clearly presents an enormous potential to respond to the information needs of a very wide and diversified set of users and target groups.

2.2 Mobilization of Stakeholders and Definition of the Governance Model

The scope, complexity and ambition underlying the conceptual model of the proposed Monitoring System present very significant challenges to its operationalisation and management, clearly emphasising the need to adopt particularly demanding governance structures and mechanisms at the institutional and organisational level.

This need has been recognised in the literature of reference, such as the whole-of-government approaches (of particular relevance for the present study), alerting to the importance of promoting increased coordination and integration between Public Administration structures and greater interaction between policies in public governance²⁶. Not surprisingly, in this regard, the criticism that the principle of single purpose organisations, with many specialised and non-overlapping roles and functions, may have produced much fragmentation, self-centred authorities and a lack of cooperation and coordination, undermining the effectiveness and efficiency of public governance and the policies in their charge²⁷. On the other hand, it is also worth highlighting the relevance attributed by various authors to the urgency of changes in the very relationship that Public Administration should establish with the various institutions, entities and economic and social actors. There should be a growing focus on processes of co-creating public policies, increasingly based on multi-stakeholder participatory methodologies to structure the processes of policy formulation, its implementation, monitoring and evaluation²⁸.

It is also important to bear in mind that the 'Portugal 2030 Strategy' addresses this issue in a very general way. According to the Resolution of the Council of Ministers approving this 'Strategy'²⁹, its overall coordination and monitoring is ensured by the member of the Government responsible for the planning area, while its follow-up and evaluation of its implementation is the responsibility of this same element in articulation with the members of the Government responsible for coordinating the strategic challenges set out in the Government Programme. At a more operational level, the Agency for Development and Cohesion [AD&C] is responsible for ensuring technical support for the 'Strategy', in articulation with the planning structures of the ministries involved. Finally, an annual report on monitoring of the 'Portugal 2030 Strategy' must be drawn up and publicly disclosed, subject to appreciation by the Council of Ministers. As it is considered relevant, it is also worth mentioning the governmental change that took place following the anticipated general election at the end of January 2022 (including, for example, the extinction of the Ministry of Planning), as well as the recent creation (March 2021) of the Competencies Centre for Planning, Policy and Foresight of Public Administration [PlanAPP]. This organism in the meantime (i.e. after approval of the 'Portugal 2030 Strategy') has been assigned explicit competences in the areas of planning, design and innovation, ex-ante and ex-post impact assessment, monitoring and review of public policies.

Therefore, the framework described indicates an exploratory approach to the governance model that we consider necessary in order to fully materialise the Monitoring System proposed in this project³⁰, an exercise that is naturally based on the current governmental structure and organisational

²⁵ Central purpose, for example, of the More Transparency Portal (<https://transparencia.gov.pt/pt/>).

²⁶ Vd. T.CHRISTENSEN & P.LGÆREID (2007).

²⁷ Vd. J.BOSTON & C.EICHBAUM (2005).

²⁸ Vd. C.MATTI & G.RISSOLA (2022).

²⁹ Vd. Resolution of the Council of Ministers nº 98/2020, of 13 November.

³⁰ It has as reference the approach initially proposed in a previous report of this project, namely in P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

architecture of Portuguese Public Administration. In this context, and from a political and governance point of view, there seems to be an unequivocal need to directly associate a Monitoring System with the scope and objectives of the one proposed here with the epicentre of the Government currently in office, i.e. the Prime Minister and the Presidency of the Council of Ministers. From the Research Team's perspective, this option naturally derives from the positioning of the 'Portugal 2030 Strategy' as the "main planning reference for public policies to promote the country's economic and social development"³¹ and appears as a basic condition to ensure its nature as transversal to all governmental action, clearly adopting supra-ministerial relevance.

At the technical level, the Research Team considers that institutional anchorage of the proposed Monitoring System should be based on the recently created PlanAPP, given the foundations of its institution and its mission and range of competencies. Also here, and with reference to the diploma that created the PlanAPP³², this seems to be a natural and consistent option given the current organisational architecture of Portuguese Public Administration, as well as the nature and scope of the proposed Monitoring System. Without detracting from the institutional centrality attributed to the PlanAPP in operationalising and implementing the proposed Monitoring System, it is important to emphasise that we defend its focus on functions of global technical coordination of a vast and diversified network of public organisms which, due to their nature and functions, will also have to be an integral part of the proposed governance model.

Consequently, this perspective differs from an approach that concentrates responsibilities on a single entity (which, in fact, is considered unfeasible or inconsistent), advocating instead the orchestration of a broad, multi-institutional model supported by the mobilisation and active involvement of other public bodies with operational responsibilities regarding technical specification, collection, production and/or supply of information and the production of technical analysis of the different components (e.g. sectoral/thematic and regional/territorial) included in the scope of the proposed Monitoring System.

From the Research Team perspective, determining the public entities to be involved in the governance model of this Monitoring System should be directly related to the catalogue of public policy instruments that may be part of its scope of analysis. These should include the entities responsible for formulating and/or implementing public policies or for managing the public policy instruments contemplated therein. In the case of entities with direct responsibilities for managing instruments with community funding (e.g. AD&C or Mission Structure 'Recovering Portugal'), their participation and contribution within this governance model does not replace or overlap with their specific responsibilities towards the European Commission or other entities with their own governance models associated with implementation of those instruments. On the other hand, and given their specific mission and functions regarding the collection, processing and/or dissemination of official statistical information, it is also considered essential to include in the governance model the relevant entities of the National Statistical System [SEN], namely Statistics Portugal, the Regional Services of Statistics of the Autonomous Regions of Azores and Madeira and other entities to which Statistics Portugal has delegated powers to produce and disseminate relevant official statistics.

2.3 Systematization of the Public Intervention's Rationale

The proposed Monitoring System aims, firstly, to provide relevant and timely information on the progress made towards achieving the objectives and development goals set out in the 'Portugal 2030 Strategy'. This task is performed by compiling information showing the evolution observed on the ground (i.e. the dynamics of ongoing economic, social and environmental change) and comparing this with the desired situation in the 2030 timeframe (i.e. the goals set out in the 'Strategy' itself).

In addition, the proposed monitoring system seeks to produce useful knowledge about how these results are - or are not - being achieved, particularly considering analysis of the role played by the public policy instruments mobilized in connection with the development goals and targets set out in the 'Portugal 2030 Strategy'. As pointed out by some literature of reference, it is considered necessary to provide the current monitoring activities with a reference framework that clearly explains, for each instrument considered in the catalogue of public policy instruments, which intervention rationale underlies its design.

³¹ Vd. Resolution of the Council of Ministers nº 98/2020, of 13 November.

³² Cf. Decree-Law No. 21/2021 of 15 March.

To this end, it seems particularly appropriate to mobilise the theoretical and methodological references which, for several decades, have been produced in the sphere of so-called theory-based approaches, and in particular, within the framework of theory-based evaluation. The defining feature of this type of approach is that they set out from the idea that any structured intervention (policy, programme, project, etc.) is supported by explicit or implicit theories regarding the way (i.e. how?) and the reasons (i.e. why?) it is expected to produce the intended effects³³.

According to this perspective, it is about identifying those theories, usually referred to as theories of change, explaining them as clearly and in as much detail as possible and identifying all the assumptions/hypotheses underlying them. This enables and guides subsequent factual assessment of how much they are confirmed by the evidence gathered in monitoring and evaluation processes and contribute (or not) to the results observed (contribution analysis)³⁴. Given their applicability to practically all stages of the life cycle of interventions (starting with their conception/planning), theory-based approaches can be defined as approaches oriented towards processual analysis of complex systems, combining the planning of actions with the capacity to positively influence the evolution of those systems and the monitoring of changes to which those actions have contributed. More simply, they serve as a guiding framework for all stages of reflection, action and awareness-raising within the framework of intentional interventions in processes of social change³⁵.

In this context, and from the perspective of the proposed Monitoring System, this type of approach is mobilised in order to identify the theory of change underlying the intervention studied and assess its success by comparing that theory with its effective implementation. The aim is to assess whether the activities developed and the changes observed correspond to what was expected and to understand how and why that intervention contributed to its materialisation³⁶.

In instrumental terms, practical application of the Programming Theory is often carried out using so-called logic models, which as an appropriate tool to visualise the theory of change of a certain intervention, are typically based on the schematic representation of the sequential causal relationships that are assumed to exist between four main components³⁷:

- Inputs: correspond to the specific means (financial, human, logistical, etc.) that are allocated to the intervention to enable its implementation;
- Activities: correspond to the actions developed within the framework of the intervention's management/implementation, based on the resources allocated to it and with the immediate aim of converting them into concrete achievements directly attributable to the intervention;
- Outputs: correspond to the achievements directly and immediately resulting from the activities developed within the framework of the intervention (their aggregate treatment not being uncommon), typically expressed through the quantity and/or type of products and services completed and made available to their target audiences and recipients following the respective implementation;
- Results: correspond to the changes triggered by the intervention and whose occurrence is considered decisive for the achievement of its objectives/purposes, and are often disaggregated according to their timeframe (i.e. short, medium and long-term results), causal relationship with the intervention (i.e. immediate/direct and intermediate/indirect results) and/or their sequentiality (i.e. initial, intermediate and final results).

³³ Cf. C.H.WEISS, *Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*, in J.CONNELL, A.KUBISH, L.SCHORR & C.H.WEISS (Eds.), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, Aspen Institute, Washington DC, 1995.

³⁴ Idem.

³⁵ Adapted from M.VAN ES *et al.* (2015).

³⁶ Cf. EVALSED Sourcebook: Method and Techniques, European Commission, s.l., 2013.

³⁷ Cf. J.A.FRECHTLING (2007).

In addition to describing/characterising each of these components, the logic models attach equal (or even greater) relevance to explaining the causality mechanisms represented by the links that connect these components and make the inputs>activities>outputs>results chain work.³⁸ Regarding the specification of the theory of change, it should be noted that it is in these connections that a very significant part of the long series of assumptions/hypotheses resides, the verification of which is decisive for the intervention to produce the intended effects³⁹.

Finally, it is important to note that any intervention operates within and/or in parallel with a wider external environment, from which it receives influences (which may enhance or limit its success) and which it simultaneously aims to influence, thus implying that it should be expressly considered in the theory of change and in the logic model that supports it⁴⁰. From this perspective, it will be essential to identify and describe the main factors external to the intervention and beyond its control that may influence its success positively or negatively, particularly with a view to understanding the context conditions in which the intervention takes place and how these affect its results⁴¹.

2.4 Identification of Information Needs

The proposal for operationalisation of the Monitoring System proposed by the Research Team adopts an integrated and systemic approach to the different stages considered and the products and tasks developed therein. Here it is important to note, for reasons of feasibility and rationality of the proposed Monitoring System recognised by the Research Team, that not all aspects subject to monitoring will receive the same attention and not all monitoring objectives proposed will be equally relevant and met.

It is therefore essential in the process of developing the proposed Monitoring System to specify the domains of monitoring and the areas of information to be subject to monitoring. Here it helps to have a clear intervention rationale (theory of change) that is recognised by all involved. Understanding the objectives incumbent on each stakeholder and the associated monitoring efforts will help decide, collectively, how to fulfil the different roles outlined in implementing public policies in the most effective way.

It is the Research Team's understanding that the Results-Based Management [RBM] approach is a fundamental reference in formulating the monitoring system proposal presented here, resulting in a Results-Based Monitoring System. The main purpose of a Monitoring System of this nature is to follow the performance of an intervention, i.e. to assess its degree of execution compared to what was planned and the degree of success achieved in the intended results. It is the link between the progress in implementing and the progress in achieving the desired objectives (outcomes) of government policies and programmes that makes results-based monitoring most useful as a tool for public management. Implementing this type of monitoring system allows organisations to modify and adjust their intervention rationales and implementation processes giving more direct support towards the desired objectives and outcomes.

A Results-based Monitoring System can track both implementation (inputs, activities, outputs) and results (immediate results, intermediate results and impacts). Both types of monitoring are important in results-based monitoring⁴². There should be a different set of outcome indicators (for defined impacts and results), and implementation indicators (for planned outputs, and activities and resources mobilised). This is an important classification when there is a need to prioritise indicators, but always bearing in mind that indicators are required for all levels of results.

Implementation monitoring tracks the means and strategies (i.e. inputs, activities, outputs found in institutions' work plans) used to achieve a given result. These means and strategies are supported by management tools, including budgetary resources, personnel, and activity planning. A challenge in establishing implementation indicators is that often, to calculate them, information is required which

³⁸ As stated in P.ROGERS, Program Theory: Not Whether Programs Work But How They Work, in E.STERN (Ed.), Evaluation Research Methods – Volume III, SAGE Publications, London, 2005, the logic models that do not make these mechanisms explicit are normally associated with the so-called blackbox evaluation, that is, with an evaluation that, although focused on the results of an intervention, does not investigate the processes that allow establishing (or not) a causal relationship between those results and the intervention

³⁹ Cf. C.H.WEISS, Which Links in Which Theories Shall We Evaluate?, in New Directions for Evaluation, no.87, Jossey-Bass, San Francisco, 2000.

⁴⁰ Cf. J.C.DAVID & L.R.L.HAWTHORN (2006).

⁴¹ Cf. J.A.MCLAUGHLIN & G.B.JORDAN, Logic Models: a Tool for Telling Your Programs Performance Story, in E.STERN (Ed.), Evaluation Research Methods – Volume III, SAGE Publications, London, 2005.

⁴² On this subject, vd. IPDET (2007), A.MARKIEWICZ & I.PATRICK (2016) and Z.KUSEK & R.RIST (2004).

is mostly not available in the organisations' information systems, i.e. the numerator and denominator of the indicator will require different counting rules and new collection tools.

It is the Research Team's understanding that the proposed conceptual model and monitoring methodology should be structured according to a design of an evolutionary and modelling nature that allows for its long-term adoption and use. This evolutionary and model-based nature underlying the proposed conceptual model and monitoring methodology is also intended to ensure a degree of flexibility to accommodate changes in the policy-mix supporting operationalization of the 'Portugal 2030 Strategy'.

It is also important to add here that in certain intervention typologies the expected results and changes involve complex situations, consisting of several interdependent elements and presenting situations that take longer to appear, often after the end of the relevant projects. Here, the role evaluation can play in developing more targeted and ex-post analyses is highlighted. Monitoring should focus on those elements that indicate the conditions for results and change are present, so that it can actually take place.

The proposed approach essentially provides for an increased focus on the use of outcome and impact indicators, as well as improved quality of indicators through more refined methods for their identification and quantification. However, it should be recognised that the use of indicators has only limited value in capturing impacts, because information arrives late and it is often difficult to provide evidence of the links between outcomes and the activities of initiatives⁴³. Furthermore, it should be borne in mind that the materialisation of an impact is often a partial measure to gauge the effectiveness of public policy instruments, given its exposure to factors external to the direct action of these instruments over which the influence of direct stakeholders is relatively small.

Thus, what stakeholders can (and should) be held accountable for are not impacts, but rather the tasks for which they are responsible - and carrying out those tasks in a way that effectively influences the behaviour of other agents in the desired direction, making it more likely that impacts will be achieved. But this requires a complementary approach to monitoring, also looking at the processes that are expected to lead to outcomes or impacts - not just indicators as their ultimate measure. This will provide early information to stakeholders about the likelihood of outcomes or impacts being achieved, and emphasis can be placed on the areas they can influence or for which they are responsible. It is therefore about identifying the elements that will provide us with information on developments and the likelihood of these developments being on track to achieve the expected outcome. The main challenge is to identify the likely links between resources, activities, outputs, outcomes and impacts and to check during implementation whether these links remain valid and actually take place.

Care should also be taken to capture, as far as possible, the full range of effects that can be observed (i.e. unintended or unexpected effects) and to consider deviations from the intended routes not a priori as negative phenomena, but to deal with them in a more differentiated way. Differences between plan and implementation, as well as exceptions or unexpected effects, are important sources of information for learning and improving implementation, as they can help to identify weaknesses, point out possible alternatives or lead to new solutions.

2.5 Definition of Indicators and Methods for Information Collection

Monitoring involves measuring progress and performance towards achieving an outcome or impact, associated with a defined objective. However, the objective may not be measured directly. It should first be translated into a set of indicators that, when measured regularly, will provide information on whether or not the intended outcome or impact is being achieved. An indicator can be designed as a unit of measure that helps to demonstrate changes occurring in a particular condition. As such, it establishes a link between what is to be measured and what can be observed. An objective associated with an intervention may contain several indicators, and it is necessary to identify those which can be measured and produce relevant information on implementation of the initiatives under analysis.

Using indicators can reduce the scope and information needs, allowing for greater focus and objectivity in data collection and analysis processes. However, there are limitations in the mobilisation of indicators, due to the fact that they are sometimes simplified readings of reality, and at the same time, do not have the explanatory capacity to support understanding of the changes

⁴³ Cf. R.HUMMELBRUNNER (2005), R.HUMMELBRUNNER (2006) & R.HUMMELBRUNNER *et al.* (2005)

occurring within the context of the interventions analysed. Another aspect worth highlighting here is the static nature of indicators, unable to respond to unforeseen situations, which implies the need for their replacement by others, arising from substantial or structural changes in the context of the intervention.

The participation of the different stakeholders in the process of selecting and validating indicators is essential to obtain a meaningful set of indicators that provide an overview of the intervention and represent its performance. The work to define this information may sometimes lead to a revision of the indicator wording if it proves not to be sufficiently precise, does not lead to consensus or requires resources or skills that are not available within the monitoring system. This is also an iterative process. Here, the use of pre-defined indicators may ensure an agreed definition and reliable measurement using proven methods, but always bearing in mind that indicators should be internally driven and tailored to the organisation's needs and management information requirements as far as possible.

Indicators are important instruments to create and record information and knowledge. Their development requires first and foremost a study and learning exercise, as they require full understanding of the intervention (of whatever nature) to which they refer. When indicators are being developed, they should be fully defined. No indicator should be implemented without an associated full definition. In other words, the essential components of the indicators must be clearly defined, facilitating analysis of their role and suitability for the intended purpose, which must be substantiated through production of the associated metadata.

The significant advances achieved in the processes of collecting, organising and disseminating data and information have been made possible, among other aspects, by the recent evolution of information technologies. These have enabled the generalised use of data and indicators in a much more strategic and precise manner and by many more organisations and people than was possible a few years ago. With this, work can be much more effective, since decisions are taken not only based on impressions and suggestions - which must be considered - but also with the technical support of an information system, an aggregator of evidence.

The organisation and structuring of data, information and indicators raises new needs and challenges in implementing assertive and targeted strategies when configuring monitoring models for initiatives. A key aspect to be considered here is the distinction between the concepts of 'set of indicators' and 'system of indicators', which are often used interchangeably. A set of indicators can be defined as a list of indicators that may or may not be based on a particular reference (of whatever nature), as opposed to a system of indicators, where indicators are based on a specific conceptual framework.

Thus, a system of indicators is a set of information selected and organized based on a certain theme⁴⁴, with the support of official or internally produced information sources (statistical or otherwise), in order to meet the specific objectives of the organizations or initiatives. Once the theme has been defined and the intended objectives are clear, the organization of the system of indicators, territorial coverage, frequency of updates and the desired reports should be defined.

When organising the system, it is essential to define the basic structure to be used to organise the information, with the necessary breakdowns for what is to be monitored. The most suitable way to do this is to follow a logic of progressive focus, going from the macro to the micro, that is, based on the objectives, define the themes, sub-themes (if there are goals) and within each sub-theme, the indicators.

The intention is to create a system of indicators, fed in a general manner, which will allow looking at reality from different points of view, in a segmented manner. In other words, the basic information is the same, the feeding system will be common to all indicators, but these, through various lenses, will allow the information to be disaggregated. The different levels of disaggregation, through different lenses, enable us to look at the same reality (quantitative or not) from different points of view. For example, the aim is to understand how the unemployment rate has evolved throughout the pandemic, but this evolution can be seen from a purely budgetary (associated expenses) or a more social point of view.

In parallel with the definition and construction of indicators, it is necessary to define the origin of the data, i.e. the data source, which may be from an organisation, an organisational unit, a computerised system or another source such as reports or surveys of external origin. As previously mentioned, indicators mobilise data and/or information, by means of a pre-established rationale, to gauge one or

⁴⁴ Cf. ORBIS (2010).

more variables defined to measure an abstract concept, related to a specific meaning, so as to guide decisions about a certain phenomenon of interest.

Data innovation is a fundamental principle underlying the positioning of the team in the development of the research activities advocated here and in the project this study is part of. To a large extent, it is the rationale and the conceptual and informational support that can ensure the effectiveness of the proposed conceptual and monitoring model to be developed, both in terms of its ability to capture and assess the effects to be observed and its ability to provide timely responses (i.e. to observe, as much as possible, in real time)⁴⁵. It is considered that only by mobilising administrative data and the existing interoperability potential, is it possible to fully provide the intended responses to capture and measure the effects to be observed within the scope of this project, in a timely manner, in Portugal. Some countries and institutions are world leaders in the use of administrative data. They have already organised platforms and systems to make microdata available in a systematic and secure way⁴⁶. However, it is considered that this is not fully achieved in Portugal, and this is assumed as one (the) critical success factor for effective implementation of a results-based monitoring system.

The monitoring system strategy should include a clear definition of the data collection strategy and methods and a detailed analysis plan. Here, pre-testing or pilot experiences in the implementation of data collection instruments and procedures is vital to build an effective monitoring system. This will allow assessment of possible weaknesses or difficulties in its implementation, namely in the relationship with external entities in the data provision process.

2.6 Design of Communication Products and Dissemination of Results

The dissemination of results feeds back into the process of building indicators and strengthens the links between the objectives of the organisation responsible for monitoring and the stakeholders. Communication is a preponderant factor for the organisation's integration and the deployment of results at all levels, internally and externally. "The new standard for making public what is in the public interest today, whether it is governments, public institutions or companies, is to make it freely available online. This certainly seems an entirely reasonable standard for research that is publicly funded and produced under the auspices of an educational institution."⁴⁷ (Rickinson, 2016).

A myth in relation to communication and decision-making is that there is currently no time to make information available and analyse it ⁴⁸. The interaction between teams and the alignment of knowledge create synergies and a common vision of action. The communication process moves actions, stimulates change, generates awareness and involvement, and keeps the pace of the organisation in search of better performance.

It is important to share information so that it can be useful and to use the information to make the right decisions and learn lessons from the monitored action. This work is crucial. Monitoring data is only relevant if it is used by stakeholders. The expected results can only be achieved if the stakeholders make changes, which can only happen by reflecting on the information, taking the time to learn the lessons and make the necessary decisions. We sometimes describe this process as critical scrutiny. It is therefore important to check whether the decisions taken have actually been implemented.

Here again we stress the need to identify the relevant stakeholders to be involved in the critical review and keep them informed. These stakeholders must be identified and informed of their involvement at the initial design stage of the monitoring system. Critical examination of the monitoring system needs to be encouraged. Stakeholders' engagement in a critical review may be restricted by various factors: internal hierarchical relationships and power games; an asymmetry of roles of different stakeholders; pressure from funding and political entities, the desirability of not challenging what has been decided, cultural and/or social barriers (risk of losing face when acknowledging a mistake or not knowing how to answer a question, rigid hierarchies, dependence on clientele, etc.).

⁴⁵ Vd. P.NETO, N.DUARTE & J.FERMISSON (2022).

⁴⁶ Vd. P.NETO, J.FERMISSON, N.DUARTE & A.RODRIGUES (2022).

⁴⁷ M.RICKINSON, Communicating Research Findings, in D.WYSE, E.SMITH, L.E.SUTER & N.SELWYN (Eds.), *The BERA/Sage Handbook Of Educational Research*, Sage, London, 2016.

⁴⁸ Vd. L.O.BAHIA (2021).

Thus, there should be a readiness for critical examination and communication when designing the monitoring system, organised and planned so as to provide the time and means for information to be shared and examined and lessons learned. The challenge, wherever possible, is to integrate information sharing and discussion time into operational procedures so as to minimise the burden on the overall system, but also to feed into major and minor decisions made on the basis of monitoring. Much of this time is formal, but it is also important to capitalise on informal discussion times. Specific times should be organised for this purpose.

The step of communicating performance involves effort to convey as much information as possible in the shortest amount of time. To this end, dashboards should be designed to provide a relevant and necessary set of indicators displayed in the form of graphs and tables with flags so that information on performance can be conveyed to stakeholders for consumption and absorption in decision-making processes⁴⁹.

The way in which information is represented is fundamental to facilitate analysis and dissemination. Whenever possible, results should be transformed into graphs, maps or comparative tables to allow natural, intuitive and logical understanding of what one wants to communicate. Often, due to ignorance, the same graphs and tables are always used, when there would be better ways to represent the information, and consequently, communicate better.

The dissemination of reports and other information products is an important process that supports their potential use and influence. A range of formal and informal disclosure strategies can be adopted, which are mutually reinforcing. Formal dissemination opportunities may include publications that are distributed in print or on websites. In addition, both face-to-face and virtual presentation and promotional opportunities may be available. Outreach planning is important to maximise the chances of the reports and information products reaching the intended audience. While the benefits of outreach are apparent, it is not always carried out.

When developing a communications and outreach strategy, it is important to consider how different stakeholders may respond to different media. While some stakeholders are familiar with, and expect, more substantial technical reports, others may require shorter, more targeted, and more easily accessible reports.

Key considerations in disclosure include not only the identification of audiences and their information needs, but also a full appreciation of how those audiences receive, respond, react to and use the information. Ideally, dissemination should include dynamic elements that promote interaction and debate. To achieve the best fit between audiences and the methods used in dissemination, active monitoring of the impact of the dissemination approaches used is advisable. The extent of guidance provided for information and dissemination processes will vary according to the needs of the conceptual framework supporting the monitoring system developed.

3. CONCLUSIONS

The conceptual and methodological model to monitor the economic and social recovery of Portugal in the context of the COVID-19 pandemic and post-pandemic resulting from this Research Project is based on the proposal of a global and comprehensive (i.e. complete) system to monitor this process based on a results-oriented management logic (i.e. Results-Based Management). It adopts as a reference the set of strategic development options established under the 'Portugal 2030 Strategy' and focuses the analytical effort on assessing the implementation and contribution of the set of public policy instruments (i.e. policy-mix) mobilised to achieve them within the 2030 timeframe. From the Research Team's perspective, implementation of a Monitoring System with this scope and degree of integration will close important gaps still existing in the ecosystem of public policies in Portugal (and also evident in other geographies), significantly strengthening the State's ability to acquire, structure, use and disseminate knowledge on the implementation and results of public policies.

This is a proposal, and in particular, a proposal of a conceptual nature, thus providing a set of guidelines to support the design, operationalization and implementation of a Monitoring System to support the aforementioned 'Portugal 2030 Strategy' and the entire set of public policy instruments that contribute to its implementation. This option is embodied in an action roadmap based on six key components for which specific guidelines are produced

⁴⁹ Vd. analysis presented in P.NETO, J.FERMISSON, N.DUARTE & A.RODRIGUES (2022).

- Definition of Objectives and Scope of the Monitoring System;
- Mobilization of Stakeholders and Definition of the Governance Model;
- Systematization of the Public Intervention's Rationale;
- Identification of Information Needs;
- Definition of Indicators and Methods for Information Collection;
- Design of Communication Products and Dissemination of Results.

Full operationalisation and implementation of the proposed conceptual model and monitoring methodology now depends on how it is received by the agents that make up the ecosystem of public policies. In addition, the concern that has existed from the outset in terms of the involvement of some of the main players in this ecosystem in developing this project should be highlighted. Despite the scope, complexity and ambition underlying the conceptual model of the proposed Monitoring System, which requires the activation of especially demanding governance structures and mechanisms at the institutional and organisational level, the Research Team believes this is a challenge that deserves to be pursued.

REFERENCES

- Bahia, Leandro O. (2021). *Guia referencial para construção e análise de indicadores*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- Baiz, Adam; Guyot, Mathilde; Lewandowski, Marianne; Suty, Achille (2022). *Quelles évaluations des politiques publiques pour quelles utilisations?*. Paris: France Strategie. (https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-bilan_des_epp-juin_2.pdf).
- Barasz, Johanna; Garner, Hélène; Fosse, Julien; Viennot, Mathilde; Prouet, Emmanuelle; Gervais, Émilien; Faure, Anne (2022). *Soutenabilités! Orchestrer et Planifier L'action Publique*. Paris: France Strategie. (https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2022-rapport-soutenabilites-mai_0.pdf).
- Barroso, Sérgio (Coord.) (2022). *Roteiro para a capacitação do ecossistema dos Fundos da Política de Coesão para o período 2021-2027*. Lisboa: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C). (https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Roteiro_RFinal_junho2022.pdf).
- Boston, Jonathan and Eichbaum, Chris (2005). "State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance". Paper presented at the Conference on Repositioning of Public Governance: Global Experiences and Challenges, Taipei, November 18-1.
- Christensen, Tom and Lægreid, Per (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, Nov. - Dec. 2007, Vol. 67, No. 6, pp. 1059-1066. (<https://www.jstor.org/stable/4624667>).
- Costa e Silva, A. (2020). *Visão para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030*. Lisboa. (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=visao-estrategica-para-o-plano-de-recuperacao-economica-de-portugal-2020-2030>)
- David, J. C. and Hawthorn, L. R. L. (2006). *Program Evaluation & Performance Measurement – An Introduction to Practice*. California: Sage Publications.
- Fretchling, J. A. (2007). *Logic Modeling Methods in Program Evaluation*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Funnell, S. C. and Rogers, P.J. (2011). *Purposeful Program Theory – Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- GOV.UK (2022). *UK Guidance Systems thinking for civil servants. How to use systems thinking to drive improved outcomes in complex situations*. London: Government Office for Science (GOV.UK). (<https://www.gov.uk/government/publications/systems-thinking-for-civil-servants>).
- Gudda, P. (2011). *A Guide To Project Monitoring & Evaluation*. London: Sage iBooks.
- 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, Richard (2005). *Process Monitoring of Impacts – Towards a new approach to monitor the implementation of Structural Fund Programmes*. S.l.: ÖAR Regionalberatung GmbH.
- Hummelbrunner, Richard (2006). *Process Monitoring of Impacts – Proposal for a new approach to monitor the implementation of 'Territorial Cooperation' programmes*. Vienna: INTERACT Point MTEC.

- 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.
- IPDET (2007). *IPDET Handbook*. S.I.:International Program for Development Evaluation Training.
- 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) Bulletin* 41.
- Markiewicz, A. and Patrick, I. (2016). *Developing Monitoring and Evaluation Frameworks*. London: Sage eBooks.
- Matti, Cristian and Rissola, Gabriel (Eds.) (2022). *Co-creation for policy: Participatory methodologies to structure multi-stakeholder policymaking processes*. Joint Research Centre, European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union. JRC128771, DOI: 10.2760/211431, (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128771>).
- Neto, Paulo; Duarte, Nuno; Fermisson, João (2022). "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", *UMPP Estudos* nº 9 - 2022. Évora: Universidade de Évora e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP). (www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>).
- Neto, Paulo; Duarte, Nuno; Fermisson, João; Rodrigues, António (2022). "Contributos para a definição do Sistema de Indicadores, Fontes e Sistemas de Informação de suporte à Proposta de Metodologia de Monitorização", *UMPP Estudos* nº 11 - 2022. Évora: Universidade de Évora e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP). (www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>).
- Neto, Paulo; Fermisson, João; Duarte, Nuno (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 (UMPP). (www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>).
- Neto, Paulo; Fermisson, João; Duarte, Nuno; Rodrigues, António (2022). "Estudo de Benchmarking Internacional de Sistemas de Monitorização para Apoio às Políticas Públicas", *UMPP Estudos* nº 10 - 2022. Évora: Universidade de Évora e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP). (www.umpp.uevora.pt/Atividades/Projeto-Monitorizacao-da-Recuperacao e <https://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Estudos-e-Relatorios>).
- OECD (2022a). *Innovation Playbook. Your 3-Step Journey to put the Declaration on Public Sector Innovation into Practice*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing. (<https://oecd-opsi.org/publications/innovation-playbook/>).
- OECD (2022b). *Building Trust in Public Institutions. Building Trust to Reinforce Democracy: Key Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing. (www.oecd-ilibrary.org/governance/building-trust-to-reinforce-democracy_b407f99c-en).
- OECD (2022b). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Publishing. (<https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>).
- ORBIS (2010). *Construção e Análise de Indicadores*. Curitiba: Serviço Social da Indústria, Departamento Regional do Estado do Paraná.
- República Portuguesa (2020). *Estratégia Portugal 2030. Documento de Enquadramento Estratégico*. República Portuguesa. Governo de Portugal. Ministério do Planeamento. (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-a-estrategia-portugal-2030>)
- República Portuguesa (2021a). *Recuperar Portugal, Construindo o futuro - Plano de Recuperação e Resiliência*. República Portuguesa. Governo de Portugal. Ministério do Planeamento. (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/programas-de-acao-governativa/plano-de-recuperacao-e-resiliencia>).
- Rossi, P. H., FREEMAN, H.E. and LIPSEY, M. W. (2004). *Evaluation – A Systematic Approach*. California: Sage Publications.

- Sangreman, Carlos (2021). Manual de Introdução à construção de indicadores de monitorização. S.I.: Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) e Tiniguena - Esta terra é nossa.
- Saunders, Ruth 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 an organizational setting, Health Promotion Practice, 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.
- Van Es, Marian et al. (2015). Theory of Change Thinking in Practice – A Stepwise Approach. S.I.: HIVOS.



The EU's recovery programme, implemented under a new policy framework

Annette Bongardt

CICP, University of Évora
abongardt@uevora.pt

Francisco Torres

Católica Lisbon School of Business and Economics
ftorres@ucp.pt

ABSTRACT

This article focuses on the European Union's recovery programme from the perspective of its contribution to the Union's objectives. It discusses the changes brought about in terms of the EU budget (size, financing, EU objectives), notably with respect to an EU fiscal capacity, EU own resources and incentives on the revenue side. The recovery programme having been an EU-wide response to the coronavirus crisis, the article considers the interplay between the pandemic and the European Green Deal, and the importance of the latter as the new EU policy framework. Finally it looks at the recovery programme as a crisis exit strategy, also for other crises.

Keywords: EU budget; NextGenerationEU, EU own resources, COVID-19 pandemic, European Green Deal.

JEL classification: H61, H77, I18, O43, O44.

1. INTRODUCTION

This article looks at the European Union's (EU) recovery programme from the perspective of its contribution to the Union's objectives. The recovery programme is channelled through the EU's long-term budget and has triggered some important changes in the process.

The recovery programme came into being as an exit strategy, to address the fallout from the Covid-19 pandemic crisis at the EU-level. As we discuss elsewhere (Bongardt and Torres, 2022b) the coronavirus pandemic was the trigger that led to setting up a large EU-level recovery programme, in turn facilitated by the political lessons drawn (in light of rising Euroscepticism) from the way that the previous major crisis, the sovereign debt crisis, had been addressed. However, the coronavirus crisis, which broke in early 2020, did not only lead to more resources. It also had a profound impact on spending priorities. Incidentally, the causes of the coronavirus pandemic could also be linked to the climate crisis and played to the European Green Deal (EGD), which had been presented in late 2019. We argue that while it was the coronavirus crisis context in which the EGD subsequently gained financial means, more importantly and fundamentally, the EGD has become the overarching lens and framework for EU spending.

Neto (2020) analysed the extent to which the COVID-19 pandemic led to a reformulation and re-hierarchization of EU public policy priorities. In this paper, we would like to complement that view, emphasizing a different, although not contradictory, perspective on the relevance of the coronavirus crisis. In our view, the coronavirus crisis was instrumental in that it helped the European Commission

to push for the financial resources that the EGD had been lacking initially. Yet, in fact, the EGD had already changed EU policy priorities, putting carbon neutrality by 2050 as the EU's overarching goal, and resulting in turn in the need for a comprehensive overhaul of all legislation to bring all policies in line with (serving) that overall objective.

This article is organised as follows. The next section examines what changes the recovery programme brought about in terms of the EU budget's size, how the financial perspective is financed, and EU objectives. The recovery programme being an EU-wide response to the coronavirus crisis, section 3 discusses why the pandemic played to the EGD. Section 4 analyses the EGD as a new policy framework. Section 5 addresses the EU's recovery programme as a sustainable exit growth strategy. Section 6 concludes on the recovery programme as a crisis exit strategy, also for other crises.

2. THE EU BUDGET AND THE NGEU: TOWARDS OWN RESOURCES AND AN EU FISCAL CAPACITY

The EU budget is a fraction of member state budgets. In contrast with member states' budgets, it is above all used for investment. It follows that the importance and impact of EU spending is closely associated with its functioning as a lever and with its spending priorities (see for instance Neto, 2020).

In the multiannual financial framework (MFF), the EU sets the limits of its spending over a 7-year time horizon. The current long-term budget runs from 2021-2027. The EU budget is based on the principle that expenditure must be matched by revenue. It is funded chiefly from the EU's own resources. It is noteworthy that the current MFF and the NextGenerationEU (NGEU), which is the EU's temporary recovery instrument, are presented as a package. The former corresponds to €1.211 trillion and the latter to €806.9 billion (both in current prices). Taken together, they amount to €2.018 trillion in current prices, which is an unprecedented figure.⁵⁰

As regards the financing of the MFF, currently there are four EU own resources, which are supplemented by other sources of revenue (European Commission, 2021b). EU own resources comprise customs duties on imports from outside the EU (about 13% of revenues); a small part of the value added tax collected by each EU country (about 12% of revenues); a proportion of each country's gross national income (GNI) (corresponding to about 70% of EU budget revenues); and a new own resource introduced in 2021, which is a contribution based on the amount of non-recycled plastic packaging waste in each country (expected to generate € 6 bn per year). Other sources of revenues include items like contributions from non-EU countries to certain programmes, interest on late payments and revenue from competition and other fines, taxes and other deductions on the salaries of EU officials, bank interest, any surplus from the previous year). The EU's own resources account for more than 90% of revenues (European Commission, 2021a).

The EU's sources of revenue have evolved over time.⁵¹ Traditional own resources like customs duties and agricultural levies (tariffs on agricultural goods, notably on sugar) on imports have gradually lost importance. The GNI-based own resource, introduced in 1988 as a compensatory mechanism, has since become by far the most important source of revenue. Moreover, since 1984 and until Brexit, there was a correction mechanism, the 'UK rebate', divided among the other EU member states. In more recent years a rebate on the UK rebate was introduced for a number of net contributor countries, Denmark, Germany, the Netherlands, Austria and Sweden. In spite of Brexit, and the end of the UK rebate, similar corrections/rebates continue for these countries for the period 2021-2027. Although the EU budget should be financed wholly from own resources (art. 311 TFEU), the fact that the financing of the EU budget rests on VAT- and GNI-based contributions from member states sits uneasily, and indeed is in contradiction with, the treaties (Gros and Micossi, 2005). Neither can member states contributions to the EU be likened to a progressive tax, as the poorer member states tend to pay a higher percentage of their GNI than the richer member states (Darvas, 2019; European Commission, 2019). Last but not least, EU taxes have been conspicuously absent as sources of EU revenue. Tax matters are subject to, and held back by, sovereignty reservations. The most recently added EU own resource, an EU levy on plastics, stands out because it broke ground and set a precedent for own resources and European-level fiscal incentives.

More than in previous exercises, the MFF 2021-2027 – together with the other new (truly) own resources proposed at the end of 2021 (see below) – tries to address those issues and to be at the

⁵⁰ For a more complete description of the EU budget, see Bongardt and Torres (2022a: chapter 3).

⁵¹ Source: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en

heart of the EU's economic policy framework (European Commission, 2021c). The NGEU is channelled through the EU budget, especially in the period 2021-2023.⁵² The package of the two amounts to close to double the size of the budget for 2014-2020 and constitutes the largest investment package ever financed through the EU budget. Its stated objectives are to address the Covid-19 pandemic's economic and social fallout and help the transition towards the EU's objectives of a modern and more sustainable EU. The challenges to be dealt with are thus manifold, ranging from the (ongoing) health emergency, the need to kick-start the recovery, and future-proofing European economies and societies (more sustainable, digital and resilient), to strengthening the EU's geopolitical role.

With the NGEU, in 2020 the European Union also took a big step towards correcting the absence of an EU, and with it, EMU's, fiscal capacity. In fact, the recovery fund is an important step in the direction towards common bond issuance, which will also be an important instrument for the functioning of EMU.

To finance the NGEU, the European Commission raises funds on the capital markets on behalf of the EU. The timing, volume and maturity of the bonds issued depend on the needs of the EU and member states. The borrowed amounts will then be repaid over a long-term period, until 2058, from future EU budgets. Repayment of EU emission of debts is to occur through taxes raised by the EU itself – the EU will look into introducing new own resources to help repayment – or by the member states concerned, starting after 2027 (which introduces some pressure on member states to agree on EU taxes). The budget of the EU is to function as a guarantee for borrowing in the markets. Thirty per cent of EU emission of debt is to be green bonds, which are to be repaid through new genuine own resources.

The recovery programme is set to change the EU's sources of revenue. It merits to be emphasized that EU taxes open the way for EU incentives on the revenue side, in line with and furthering EU objectives, and that some new own resources serve green objectives and were frontloaded. There is a four-phase approach to new own resources, which comprises first a non-recycled plastic waste based contribution (already implemented as of 1 January 2021), second a carbon border adjustment mechanism (CBAM) and digital levy (to be introduced by 1 January 2023), third a EU ETS-based own resource (extendable to aviation and maritime), and finally working on introducing other new own resources (such as a financial transaction tax).⁵³ On 22 December 2021, the Commission fleshed out the proposal of three new sources of revenue for the EU budget. The Emissions Trading System (ETS) own resource would direct 25% of the revenues from emissions trading in the EU to the EU budget; of the CBAM own resource, which applies to any product imported from a country outside of the EU that does not have a system to price carbon, like the EU ETS, 75% of what EU countries collect under CBAM should go to the EU budget; and from an own resource based on the reallocated profits of very large multinational companies under Pillar 1 of the OECD/ G20 inclusive framework agreement, member states would contribute 15% to the EU budget.⁵⁴

The new plastic levy and the ETS are EU-level environment policy instruments with a double dividend, conferring on the EU both own resources and means to correct incentives in view to a green transition. The revision of the EU ETS directive for phase 4 (2021-30), to achieve GHG emissions reductions conform to the EU's new 2030 targets, is under way as part of the fit-for-55 package. The CBAM would add another EU-level environment policy instrument. A CBAM would bring in revenue, although is foremost about correcting international competitive distortions ('carbon leakage') at the EU-border, thereby protecting the political and economic viability of the EU's treaty-based polluter pays principle and its crisis exit strategy.⁵⁵ The two are interrelated, as an effective ETS exerts pressure towards the introduction and effectiveness of a CBAM.

The NGEU is expected to increase real GDP in all member states, in function of national plans but with additional spillover effects from other countries' plans.⁵⁶ The NGEU is also a game-changer

⁵² See https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en.

⁵³ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> The Commission was to propose additional new sources of revenue like a financial transaction tax, a financial contribution linked to the corporate sector and a new common corporate tax base by June 2024.

⁵⁴ That means (European Commission 2021a): "a share of the residual profits of the largest and most profitable multinational enterprises that are allocated to EU Member States following the agreement by the OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting to address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy (OECD/G20 Inclusive Framework agreement)."

⁵⁵ Still, as Fuest and Pisani-Ferry (2020) point out, the revenues from the ETS alone would be largely sufficient to repay the NGEU debt.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

(Fabbrini, 2022), as it empowers the Commission to raise the necessary funds and to transfer them to the member states, notably also in the form of grants. For Christie et al. (2021), common EU borrowing under the auspices of the NGEU is important as a signal to financial markets in the Covid-19 crisis. It provides some member states with an additional option to borrow on cheaper terms and to invest collectively in common priorities (such as the green and digital transitions) in order to aid the recovery and sustainable growth.

Taxation and spending decisions at the central level are of course a very important feature of any federal system. The changes triggered by the recovery programme contribute to rebalancing the economic and monetary union sides through an EU – and more importantly an EMU – fiscal capacity. Although set up as a temporary facility (once this fiscal role for the EU is meant to be one-off to respond to the pandemic crisis) this new capacity may well stay to protect the Union from the effects of this and other crises. As it happened, in early 2022, only two years after the beginning of the coronavirus pandemic, the next crisis had already arrived, caused by the Russian aggression on Ukraine. It is likely to affect many additional EU policy areas (notably defence, energy, agriculture). That makes it even more important that, through an enhanced EU fiscal capacity, the NGEU contributes to promoting integration and created dynamics in favour of economic and environmental sustainability (Bongardt and Torres, 2022a).

Beyond having a stabilization function, a European budget could also promote convergence in the Eurozone, which would require a stable revenue stream. In fact, the EU has moved in that direction with the EGD and the NGEU and the new own resources. It took a small but rather crucial step in the direction towards common bond issuance, which will also be an important instrument for the good functioning of EMU.

Buti and Papaconstantinou (2021) hold that ‘the economic policy response to the Covid pandemic broke new ground, in terms of its ambition, the tools used, and its institutional characteristics’. They argue that the evolving understanding of macroeconomics, the nature of the crisis and policy learning help explain the different response compared to previous crises.

The Commission is working towards the swift implementation of new own resources, motivated by twin concerns (European Commission, 2021b). Most obviously, to address the need to repay the borrowing, complementing member states’ contributions to the EU budget. Beyond that, they are meant to better align the sources of revenue regarding EU objectives, namely combatting climate change and ensuring fair taxation in an ever more digital economy. The first new own resource, a contribution based on non-recycled plastic packaging waste introduced already in 2021, was a case in point, a step towards the circular economy.

The key arguments in favour of new sources of revenue have been to introduce more diversified and resilient types of own resources, which more directly relate to the EU competences, objectives and priorities; to help address new challenges, through additional benefits alongside new income streams; to add more proportionality, fairness and to further stabilise the EU budget, while reflecting the fluctuations in member states’ economic cycles; and, not least, to reduce the weight of the GNI-based own resource in the EU budget, whose predominance contributes to the (mis-)perception that national contributions are a mere cost factor.⁵⁷ In fact, member states contributing more to the EU budget than they receive directly actually pay less on average than other Member States in percentage of their wealth (gross national income – GNI), while they are among the biggest beneficiaries of the single market and EU integration (in ‘t Veld (2019a; 2019b).

Fundamentally, European new own resources contribute to public goods by addressing market or regulatory failure. The ETS-based resource, CBAM and the plastic waste levy address pollution (pricing in environmental damage), whereas a financial transaction tax, a digital levy or a share of reallocated profits of multinationals (profit shifting) aim to overcome (national) regulatory failure. Those new own resources are hence put at the service of efficiency concerns (notably including the environment) and also have a social value.

As Buti and Papaconstantinou (2022) point out, there is a demand and supply issue to European public goods. The increased need for European public goods, notably health protection, calls for increased supply of public goods, built on mechanisms for own resources that are linked to economic activity at the EU level. Yet, while there is demand for more European public goods, changing political incentives and institutional dynamics are a precondition for increasing their supply and finance. Eurobarometer data (Spring 2019/Spring 2021-Fieldwork: June/July 2021) suggest that there

⁵⁷ See https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en.

is a strong majority of Europeans in favour of a common policy across diverse policy areas, which range from free movement to defence, energy, trade, health, foreign policy, even migration and asylum. Support for some of them – notably health, following the EU’s response to the Covid-19 pandemic, but also defence and security, energy and migration and asylum, which were already quite prominent in the attitudes towards common policies – has grown. The importance of common policies has risen significantly in 2022 with the Russian invasion of Ukraine– they have become a matter of urgency.

3. THE INTERPLAY BETWEEN THE PANDEMIC AND THE EUROPEAN GREEN DEAL

In the 2008-09 financial and the 2010-13 sovereign debt crises, sustainability and green growth had already been objectives of the EU’s economic agendas (the Lisbon and the Europe 2020 strategy, respectively). At the time, the EU largely wasted the opportunity for a green crisis exit. It would have been feasible even in the presence of financial restraints, through existing instruments (regulation), with a view to incentivising sustainable behaviour and investment (Begg et al., 2015; Bongardt and Torres, 2016). In 2020, the outbreak of the pandemic and the ensuing crisis caught the EU at a time when the EGD’s long-term sustainability and climate neutrality objectives had just been launched. The EU faced the need to deal with the pandemic’s economic and social fall-out, which it treated as an emergency, a treatment that the climate had not received.⁵⁸

The EU’s response to the pandemic crisis was initially foremost to a public health crisis, in a second stage also as an economic crisis. As the latter was perceived as posing a particular challenge for EMU, the most effective way for the EU to address the economic consequences of the pandemic crisis was through its euro area framework (Bongardt and Torres, 2020a). This time, the EU acted on the lessons learnt during the sovereign debt crisis, intervening earlier and forcefully at the EU level. The immediate response to the economic impact of the crisis was largely built on and developed within the governance structure of the euro area. The institutions put in place in reaction to the pandemic debt crisis notably include the European Stability Mechanism (access to finance costs of the pandemic), ECB measures (the Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP), budgetary rules (activating the Stability and Growth Pact’s general escape clause), the unemployment reinsurance scheme SURE (Vanhercke and Verdun, 2022).

As argued in Bongardt and Torres (2022b), the Covid-19 crisis provided the missing link between the EGD’s long-term objectives and conducive short-term policies.⁵⁹ The pandemic crisis was, and continues to be, an acute crisis within the context of a larger environment and climate crisis. Using economics terminology, both public health and the environment have public-good characteristics, with potentially large and longer-term benefits that are not internalized. The crisis context opened the opportunity to correct market failures (climate change being the largest) and promote the shift to sustainable production and consumption patterns that would benefit public health but also the environment/climate and consolidate a sustainable model of development. In the pandemic crisis, decision-makers acted on science-based policy advice, to an extent that has not happened in the climate crisis (Bongardt and Torres, 2020a).

The European Commission, which regained its leadership that it had somehow lost to the European Council in the previous (financial and sovereign debt) crises, saw that the EGD could be framed as an exit strategy for the pandemic crisis (European Commission, 2020a). The EU’s efforts to ensure a future-oriented sustainable, even, inclusive and fair recovery were therefore centred on the EGD – termed the EU’s recovery strategy – and on investment.⁶⁰ Moreover, the EU’s response to the pandemic also supplied resources, in fact, representing the EU’s largest ever stimulus package, with a large part of the recovery funds earmarked for the green transition (European Commission, 2020a).

The pandemic crisis was thought to be a short-term symmetric shock, albeit with asymmetric effects on member states. As discussed above, funding of an unprecedented scale – the MFF 2021-2027 plus the NGEU – was made available. The NGEU set out to address at the same time the economic and

⁵⁸ Regardless of the scientific evidence and need for urgent action (WMO, 2020; IMF, 2020). The IMF (2020) warned against a rapidly closing window for halting temperature increases at safe levels, urging a shift to a sustainable and fair growth path through a combination of carbon pricing and an initial green stimulus.

⁵⁹ See for instance European Commission (2020b).

⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

social dislocation from the pandemic crisis and to focus on sustainable investment and reforms, notably green and digital. When fleshing out the Eurogroup proposal of a recovery fund, the European Commission (2020a) seized the opportunity to further European integration (EU fiscal powers) and simultaneously green objectives.

The EGD has created some dynamics in favour of environmental and climate sustainability at various levels. At the EU level, examples include: calls for rethinking the previous Commission's reform proposal for the common agricultural policy (CAP); efforts to create an EU green finance taxonomy to guide investments; a review of trade policy; fossil energy declared as incompatible with recovery fund support.⁶¹ The ECB has also taken a pro-active stance: its strategy review enables it to consider more deeply how it can continue to protect its mandate, strengthening the resilience of monetary policy and the ECB's balance sheet in the face of climate risks (ECB 2021a, 2021b). At the national level, examples include a strong cross-party consensus for the creation of a ministry of ecological transition in Italy in 2021 to encompass the EGD and recent court rulings in various member states – the Netherlands, France, Germany and Belgium – on the need to protect citizens' rights in face of climate change.

In conclusion, the Commission made use, rather skilfully, of its agenda-setting capacity in the pandemic crisis. It framed its Green Deal as an exit strategy and to equip itself with funds to accelerate the green transition, of which a significant part is dedicated to the recovery from the pandemic for 'green' objectives. This was possible because the EGD narrative extended to the pandemic, having demonstrated the need for the EU to lead the green (and interrelated digital) transitions and make its societies and economies more resilient. And with the NGEU recovery plan, the tool to seize the opportunity was created. Moreover, through an enhanced EU fiscal capacity, it contributed to promote integration and created dynamics in favour of sustainability. The recovery fund was also an important step in the direction towards common bond issuance, which will also be an important instrument for EMU's sustainability. Although the NGEU set up as a temporary facility, it contributes to balancing the economic and monetary union sides through an EU fiscal capacity.

4. THE IMPORTANCE OF A NEW POLICY FRAMEWORK

The objectives of the European Green Deal are to achieve net zero emissions of greenhouse gases (GHG) for the EU as a whole by 2050, decoupling economic growth from resource use and transforming the EU into a fair and prosperous society, with a modern and resource-efficient and competitive economy (European Commission, 2019b). Doing so requires above all cutting emissions, investing in green technologies and protecting the natural environment. There is continuity as the EGD's objectives follow up on the previous European economic agendas, that is, the Lisbon and Europe 2020 strategies, in that the European economy and society are to become sustainable by transforming potential threats (climate and environmental challenges) into economic opportunities (sustainable growth) and by making the transition just and inclusive.⁶² However, the EGD introduces an overarching (climate neutrality) sustainability lens to all policies and on the economy and society - this is a paradigm change.

The recognition of climate change as the biggest medium to long-term challenge facing the EU paved the way for limiting global warming as the priority objective. Yet, reaching carbon-neutrality presupposes also deeply transformative policies and environmentally sustainable growth. The EGD enshrines a set of policy initiatives that span a wide range of policy areas, from clean energy, sustainable industry, building and renovation, farm to fork (sustainable food system), eliminating pollution, sustainable mobility and biodiversity. Moreover, the EGD is an integral part of the plan to implement the United Nations 2030 Agenda and its sustainable development goals (SDGs). It features an action plan for implementation, a climate law to turn political carbon neutrality commitments into a legal obligation, and a just transition mechanism to smooth the transition in the most affected regions. The necessity for change is based on scientific evidence on multi-faceted environmental damage and challenges (among others, climate change, loss of biodiversity, ozone

⁶¹ Of course, the EGD is at an early stage and faces implementation challenges, as illustrated by the controversial implementation of the Green taxonomy regulation through implementing acts.

⁶² For a comprehensive analysis of Lisbon and Europe 2020 strategies see Bongardt and Torres (2020b). For Europe 2020 headline indicators, see Eurostat.

depletion, water pollution, waste pollution, and urban stress). It stresses inter-generational justice (in the interest of the young generation) and economic opportunity (a new growth strategy).

While the incoming Commission tabled an ambitious plan to transform Europe into the first carbon neutral continent. The EGD did not come with new EU competences that could help implementation. Nor was it clear whether the envisaged financial allocation was adequate for a green transition (Siddi, 2020). Policy coordination would take place within the established and apparently unchanged governance framework, involving a mix of policies.

The pandemic crisis is part and parcel of a wider picture of the consequences of man-made environmental degradation of the planet. It may be yet another zoonotic disease, which crossed over from animals to humans (The Lancet, 2021). If so, it is not an isolated incident, but rather the latest of many that already occurred in this millennium.⁶³ As scientists remind us, the emergence of zoonotic diseases is inextricably linked to habitat destruction and the loss of biodiversity and facilitated by unsustainable mass animal farming and globalization practices, which facilitate rapid and wide spreading and do not factor damages in. As the Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020) pointed out, the world has failed to meet a single target to stem the destruction of wildlife and life-sustaining eco-systems in the last decade.

From an economics standpoint, markets fail if environmental damages are not properly accounted for (with all the difficulties that direct regulation or pricing of natural resources and their use pose in practice) or when there are no markets for a good. It is hence not least due to efficiency considerations that climate and biodiversity need to be integrated into economics and decision-making (Stern, 2007; Dasgupta, 2021).

As argued in Bongardt and Torres (2022b), the pandemic crisis establishes a conducive link between the short-term (the pandemic) and the long-term (EGD objectives). It plays to the EGD's economic rationale and policy priorities. That way, the pandemic has worked towards reinforcing the EGD. Policy responses may build on policy linkages, such as synergies between addressing climate change and Covid-19 (causes, policies) and also complementarities (digital transition). Moreover, environmental and social lessons learnt contribute to enhance preparedness to change unsustainable patterns of consumption and production in line with the EGD and long-standing EU priorities (digital, fair and sustainable economy).

The EGD's long-term carbon neutrality and sustainability objective calls for no less than a profound transformation of the European economy and society in the coming decades. The substantial acceleration in the emission cuts targets for 2030 brings implementation needs forward in time, increasing pressures for policy action in the shorter term. As a result, the task to review all policies and legislation to ensure consistency (objective, pathway) became even more demanding: it increases pressures on all economic sectors to contribute already in the shorter run, within a holistic sustainability rationale (of which the circular economy and the farm to fork strategies are an expression).

Russia's invasion of Ukraine at the end of February 2022 magnified the challenges facing the EU. It added a host of challenges, most immediately in regard to energy security (of fossil energy sources, but also uranium), but affecting many other areas too, with emphasis on defence and trade patterns (supply chains, food security). The war in Ukraine has put in sharp evidence the EU's (and some member states') dependency on few suppliers, in this case Russian gas, oil and coal, but also uranium, as well as insufficient progress made on European energy networks (a potential buffer) and on the transition to renewables. The issues raised therefore affect what were branded bridge technologies – gas and nuclear – to carbon neutrality. Other things equal, that fact should be expected to lead to an acceleration of the shift to renewables, a domestic energy source and climate-friendly, which furthermore create local jobs (a win-win situation).

The Commission needs to review all relevant policy instruments, proposing, if needed, their revision, as to make sure that all EU policies contribute to the net zero objective and that all sectors (economy, society) play their part. With a view to implementation, it is entitled to issue recommendations to member states whose actions are inconsistent with the climate-neutrality objective, which those would have to take into due account or otherwise explain their reasons for not doing so.⁶⁴ Still, the gain in implementation power is subject to strict conditions and conditioned

⁶³ Apart from the various recent viruses, most recently monkeypox, there are also vector-based diseases, which are associated with climate change, and antimicrobial resistance, which is linked with the overuse of antibiotics, notably in factory farming.

⁶⁴ Such a delegated act (article 290, Treaty on the Functioning of the EU (TFEU)) empowers it to amend or supplement legislation.

by national competences (example: energy and amending national GHG emission trajectories). The achievement of the new target will hinge significantly on the efficacy of future harder soft governance approaches (Knodt and Schoenefeld, 2021).

Whereas the implementation of the EGD essentially relies on the existing governance framework, there are some important changes and developments, which were induced by the climate or the pandemic crisis.

To start with, the Annual Sustainable Growth Strategy (ASGS) replaced the previous Annual Growth Strategy. The Commission regards the ASGS as a paradigm shift in EU economic policy, away from economic growth as an end in itself. The ASGS puts the EGD and the SDGs at the heart of the European Semester (European Commission, 2019a). The EGD serves as a broader economic narrative based on a notion of 'competitive sustainability'. The SDGs will be mainstreamed into EU policies with a view to addressing the trade-offs between sustainable development goals and the environmental dimension and other (economic, employment, social) policies (Sabato and Mandelli, 2021). It is explicitly pointed out in the ASGS 2020 that the Commission now adopts a wide (economic, social, environmental) sustainability lens rather than a narrow one which was previously the custom. It emphasizes the multi-faceted role that environmental policies can play with regard to a sustainable economic recovery and employment growth, be it through resource efficiency and the circular economy but also others like environmental fiscal reform, including shifting the burden from labour (a good) onto environmental pollution (an inefficiency). The latter may be compelling but face sovereignty reservations, notably the unanimity-voting requirement in tax matters (article 113 TFEU). Still, as we argued above, the Commission very ably linked EU taxes (own resources) with member state financial contributions should those own resources not materialize, thereby providing member states with an incentive to find agreement on those taxes.

Due to its association with the RRF, the European Semester is undergoing important changes. Those changes may give rise to a mutually beneficial relationship between signalling in the Semester process and reinforced governance (Moschella, 2020). Still, the implementation of the EGD takes place only to a smaller extent within the Semester. In the past efforts had been made to green the Semester, which also took the form of green country-specific recommendations (CSRs). In the Environment Council of 17 March 2022, ministers were still holding discussions on greening the European Semester.

The RRF provides funds for a green transition with conditionality attached for their disbursement.⁶⁵ The result is a hardening of soft governance (Knodt and Schoenefeld 2020; Vanhercke and Verdun, 2022). Also, it is the member states that draw up their national plans. That change addresses the issue of member states needing to take ownership of reforms. It is however balanced by the need to meet binding climate and digital goals.

Climate and energy regulations in the single market context assume particular importance for the implementation of EGD goals. Like the environment, climate and energy are areas of EU shared competences. The two policy areas are interlinked, as (fossil) energy sources are a chief contributor to global warming. Governance through energy and climate regulation implies that national plans will meet EU recommendations on top of the Semester (Matthews, 2020).

Still, the fact that in some policy areas unanimity voting applies (the case of the energy mix or taxes) may undermine implementation or enforcement vis-à-vis member states, unless ways around can be found (example: policy linkage).⁶⁶ The 2018 governance regulation for the energy union marks a shift in the direction of hardening soft governance (Knodt and Schoenefeld 2021). In its Fit-for-55 package, the Commission proposes to base energy taxation on energy content (Tagliapietra 2021).

Last but not least, note that the issue of the most efficient policy mix between the ETS and regulatory measures in the field of renewables and energy efficiency is demanding. For instance, for carbon pricing to function properly, other policy instruments have to be devised so as not to interfere with, or distort, the price signal.

⁶⁵ The idea to link funds to reforms at the member state level had been already launched in 2013 but was abandoned.

⁶⁶ Measures covered by the EU's environmental competence are subject to qualified majority voting (Art.192 TFEU), while those falling under energy competence are subject to reservation of sovereignty and unanimity (article 194:2 TFEU).

5. THE EU'S RECOVERY PROGRAMME AS A CRISIS EXIT STRATEGY

Already in the previous (sovereign debt) crisis, a sustainable growth strategy with structural reforms at the national level became viewed as a pre-condition for a credible crisis exit strategy and a durable recovery, with a view to higher potential growth (Draghi 2015 and 2016) and therefore for dealing with legacy costs and for successful crises exit.

Growth that is sustainable – not only economically (which also implies less dependency on non-reliable sources) but also environmentally (requiring the internalization of environmental damages and resource depletion and of long-term, inter-generational effects) – offers an exit strategy not only for the sovereign debt but also the pandemic and security crises and moreover adds to the wider benefits from EU integration. As Begg et al. (2015) argued against the background of the sovereign debt crisis, EMU could be sustained with high-quality growth that respects longer-term budgetary challenges. In regard to budgetary constraints, it is noteworthy that a fiscal stimulus as such is unlikely to result in quality growth, unless it deals with the causes of competitiveness problems and provides the right incentives. This applies also to any non-intended stimulus such as the increase in defence expenditures and the rise in expenditures to address the manifold consequences of the war in Ukraine, humanitarian aid, etc. Incentives for growth can be provided not only through the level but also and perhaps more importantly by means of the composition of expenditure and incentives on the revenue side, notably taxation (Giavazzi and Wyplosz 2016; and Begg et al. 2015; Bongardt and Torres, 2016a; Draghi, 2016). In addition, regulation (market rules) can be used to foster private green investments without incurring fiscal expenditure. Taxes carry a double dividend in that they discourage inefficient behaviour and provide receipts for the state. As we discussed above, the EU has heeded many of those lessons.

The issue that EU level fiscal instruments still require voting by unanimity in the Council of the EU can, at least in the shorter term, only be addressed indirectly; the linking of EU taxes and member state contributions is a way to do so. Member states are free to impose taxes or cut subsidies at the national level but they are reluctant to do so if that implies competitiveness (cost) disadvantages in the internal market. The need to respond to the Russian invasion of Ukraine with sanctions, notably on fossil energy sources imported from Russia, may also align member states' preferences. It may create a consensus to accelerate the green transition as to wind down energy dependence on Russia. Still, in the transition there is a risk of locking in fossil energy from other sources (example: building permanent terminals for liquefied natural gas). And the strategic use by member states of their veto power can of course not be excluded.

Besides being a source of revenue, the use of economic instruments (like taxes and transferable emission licences) that have dynamic efficiency properties promotes innovation and provides least cost abatement of pollution; as such they are very much in tune with the EGD's goals of (green) growth. The abolition of incentive-distorting inefficient subsidies (negative taxes), like the ones on coal, reduces government expenditure and improves the state of the environment by lowering carbon emissions (a win-win outcome).

The pandemic crisis and now the security crisis (Russia's aggression on Ukraine) have tested the EU and the process of European integration, by ways of their profound economic impact yet they have also come with social and environmental lessons. By putting in sharp evidence weaknesses in a wide range of areas, from the vulnerability and shortcomings of global supply chains, cities (from housing to public spaces), transport systems, agricultural practices, to the digital sector, they showed the need for and potential of comprehensive and sustainability-oriented reform in the EU. The ECB has also pledged to align its policies with the Paris objectives as quickly as possible, so that all the actions that it takes in the pursuit of its primary mandate will contribute to the greening of the euro area economies and not undermine incentives to accelerate the green transition (Schnabel, 2021). Last but not least, the EGD seems in line with citizens' preferences and also features the right priorities (green growth, inclusive and digital) as the best exit strategy from the pandemic crisis and as a response to the energy crisis.

6. OUTLOOK

This article looked at the recovery programme, implemented under a new policy framework, the European Green Deal. While the pandemic crisis lingers on, the EU is already presented with the next crisis, triggered by Russia's invasion of Ukraine, which affects many additional policy areas. Like the pandemic crisis before, the current security crisis has the potential to bring the green transition

forward. Still, the issue of unanimity voting requirements continues to present a formidable obstacle. The sovereignty reservation on energy sources has held back energy policy as far as the EU's energy mix is concerned. However, the war and its fallout seem to have led to some preference convergence that might allow for a faster exit from fossil fuels cum acceleration towards renewables. With a view to reducing dependency, EU leaders agreed to phase out Russian gas, oil and coal imports as soon as possible, as part of (unheard of) economic sanctions. The unanimity-voting requirement also presents an important obstacle to EU taxes and incentives on the revenue side. As discussed above, to the extent that EU taxes are part and parcel of the EU's refinancing effort of the RRF and will have to be substituted by increased member state contributions if their approval failed, member states have an increased incentive to agree on those taxes. The ones important for a green transition were furthermore frontloaded.

ACKNOWLEDGMENTS

We would like to thank Paulo Neto for the invitation to integrate the Focus Group of the project "Recovery Monitoring - Proposal of a Conceptual Model and Methodology for Monitoring the Economic and Social Recovery of Portugal in the Covid-19 Pandemic and Post-Pandemic Context. The first author conducted this study at the Research Center in Political Science (UIDB/0758/2020), University of Minho / University of Évora, supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

REFERENCES

- Begg, Iain, Annette Bongardt, Kalypso Nicolaidis and Francisco Torres (2015), 'EMU and sustainable integration', *Journal of European Integration*, Vol. 37 No. 7, pp. 803-816.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2016) 'EMU Reform and Resilience in a Re-Dimensioned EU'. *Journal of Economic Policy*, Vol. XXXII, No. 3, Dec., pp. 575-596.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2020a), "Lessons from the Coronavirus crisis for European integration", *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, Vol. 55, 3, pp. 130-131.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2020b), "The Lisbon Strategy and Europe 2020", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2022a), *Lessons on the Political Economy of European Integration – Selected Topics*, Lisbon: Universidade Católica Editora.
- Bongardt, Annette and Francisco Torres (2022b), "The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 60(1), 170-185.
- Buti, Marco and George Papaconstantinou (2021), "The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU", *CEPR Policy Insight* 109, April.
- Buti, Marco and George Papaconstantinou (2022), "European public goods: How we can supply more", *VoxEU.org*, 31 January.
- Dasgupta, Partha (2021) 'The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review'. February. Available at www.gov.uk/official-documents
- Draghi, Mario (2015), "Structural Reforms, Inflation and Monetary Policy". Introductory speech, ECB Forum on Central Banking, Sintra, 22 May.
- Draghi, Mario (2016), "On the Importance of Policy Alignment to Fulfil Our Economic Potential". 5th Annual Tommaso Padoa-Schioppa. Brussels Economic Forum, Brussels, 9 June.
- European Central Bank (2021a) 'Climate change and central banking', keynote speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at the ILF conference on Green Banking and Green Central Banking, Frankfurt, 25 Jan.
- European Central Bank (2021b) 'The ECB's monetary policy strategy statement', 8 July.
- European Commission (2019a) 'Annual Sustainable Growth Strategy 2020'. COM(2019) 650 final, Brussels, 17 December.
- European Commission (2019b) 'The European Green Deal'. COM(2019) 640 final, Brussels, 11 Dec.
- European Commission (2020a) 'Europe's moment: Repair and prepare for the next generation'. COM(2020) 456 final, 27 May.

- European Commission (2020b) 'Tackling pollution and climate change in Europe will improve health and well-being, especially for the most vulnerable'. Press corner, 8 September. Available at https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1571
- EC (2021a) 'EU climate action and the European Green Deal'. Available at https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en
- European Commission (2021b), The EU's 2021-2027 long-term budget & Next Generation EU: facts and figures, Directorate-General for Budget, Publications Office, 29 April. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- Fabbrini, Federico (2022), "The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 60(1).
- Fuest, Clemens and Jean Pisani-Ferry (2020), 'Financing the European Union: new context, new responses', Policy contribution 2020/16, Bruegel.org, 11 September.
- Giavazzi, Francesco and Charles Wyplosz (2016), "EMU: Old Flaws Revisited". Chapter 2 in *Governance of the European Monetary Union*, edited by Erik Jones and Francisco Torres, 723-737. London and New York: Routledge.
- International Monetary Fund (2020), 'Mitigating climate change – growth- and distribution-friendly strategies', chapter 3, *World Economic Outlook: A long and difficult ascent*. Washington, October, pp. 85-113.
- in 't Veld, Jan (2019a), "Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel", DG ECFIN European Economy DP 94.
- in 't Veld, Jan (2019b), "The economic benefits of the EU Single Market in goods and services", *Journal of Policy Modeling*, 41, 5, pp. 803-818.
- Knodt, Michèle and Jonas Schoenefeld (2020), 'Harder soft governance in European climate and energy policy: exploring a new trend in public policy'. *Journal of Environmental Policy and Planning* 22:6, 761-773.
- Knodt, Michèle and Jonas Schoenefeld (2021), 'How "harder soft governance" might help deliver the EU's new 55 per cent emissions reduction target'. LSE EUROPP blog, 27 January.
- Matthews, Allan (2020), 'The Commission's climate law proposal: what it says and how it might be improved', 11 March. Available at <http://capreform.eu/the-commissions-climate-law-proposal-what-it-says-and-how-it-might-be-improved/>
- Moschella, Manuela (2020), 'What role for the European Semester in the recovery plan?', Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE 651.377, Oct.
- Neto, Paulo (2020), "EU cohesion policy post-2020, European Green Deal and Territorial Agenda 2030. The Future of the Place-Based Approach in the New EU Policy Framework in the Context of Covid-19", *Europa XXI*, Vol. 38, pp. 33-50.
- Sabato, Sebastiano and Matteo Mandelli (2021), 'Integrating the Sustainable Development Goals into the European Semester: a governance conundrum for the von der Leyen Commission?'. In Vanhercke, B., Spasova, S. and Fronteddu, B. (eds) *Social policy in the European Union: state of play 2021* (Brussels: ETUI and OSE), pp. 109-128.
- Schnabel, Isabel (2021a), "Climate change and monetary policy", Finance and Development, IMF, 31 August.
- Schnabel, Isabel (2021b), "From market neutrality to market efficiency", welcome address at the ECB DG-Research Symposium 'Climate change, financial markets and green growth', Frankfurt am Main, 14 June.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020), 'Global Biodiversity Outlook 5', Montreal. Available at <https://www.cbd.int/gbo5>
- Siddi, Marco (2020), 'The European Green Deal. Assessing its Current State and Future Implementation', *Finch Institute of International Affairs*, WP 114.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tagliapietra, Simone (2021), 'Fit for 55 marks Europe's climate moment of truth'. Bruegel Blog, Brussels: Bruegel, 14 July.
- Vanhercke, Bart and Amy Verdun (2022), 'The Covid-19 crisis and the future of socio-economic governance in the EU', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 60(1).
- World Meteorological Organization (2020), *United in Science 2020*, under the direction of the United Nations Secretary-General. Available at <https://public.wmo.int/en/resources/library/united-science-2020>



Políticas públicas e sustentabilidade ambiental na região do Alentejo. Os impactos do POSEUR (2014-2020)

Bernardo Valente

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIS-IUL, Lisboa, Portugal
valente.berna@gmail.com

Eduardo Medeiros

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET, Lisboa, Portugal
eduardo.medeiros@iscte-iul.pt

RESUMO

Atualmente, a sustentabilidade Ambiental tem ganho relevância nos diferentes quadrantes da sociedade. A importância deste tópico para a União Europeia contribuiu para a criação de vários programas de apoio ao combate às alterações climáticas, importantes para o desenvolvimento dos seus estados-membros. Neste âmbito, o artigo explora o POSEUR (Programa Operacional para a Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos, 2014-2020) e o seu impacto na região do Alentejo. A análise centra-se em cinco dimensões ambientais centrais para compreender o alcance da atuação do POSEUR: 1) Economia com baixas emissões; 2) Adaptação às alterações climáticas; 3) Prevenção e gestão de riscos; 4) Proteção Ambiental e 5) Eficiência dos recursos. Para entender o impacto do programa foram realizadas entrevistas com entidades que tiveram em contacto próximo com o POSEUR, durante o seu período de atividade. Os dados qualitativos daí resultantes foram complementados com indicadores ambientais quantitativos, a nível nacional e por NUTSII, o que levou a concluir que o Alentejo, pelas suas características singulares a nível geográfico, demográfico e infraestrutural é um caso de estudo relevante para avaliar a implementação do POSEUR. Este artigo procura compreender se o POSEUR produziu uma mudança sistémica no paradigma ambiental, no Alentejo, e quais os fatores que podem justificar o sucesso ou insucesso deste programa operacional na região.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável, Políticas Públicas, Impacto Ambiental, POSEUR, Alentejo.

Classificação JEL: Q27.

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia, ao longo das últimas décadas, tem desenvolvido esforços para reforçar a sustentabilidade do território Europeu. O apoio aos seus estados-membros nesta matéria resultou no fomento da Política de Coesão da União Europeia (UE) (Comissão Europeia, 2011), que tem sido um mecanismo de apoio ao desenvolvimento sustentável, com o objetivo de fazer cumprir os acordos de Paris (Santos Silva e Matos, 2020), o que reforça a sustentabilidade nacional e regional. No seguimento de programas de apoio europeu anteriores, a Política de Coesão da UE foi decisiva para a criação de condições infraestruturais, sociais e económicas que culminassem numa mitigação das

desigualdades regionais, fenómeno premente no território português. Neste âmbito, um dos mecanismos elaborado e financiado pelos fundos de coesão da EU, no seguimento dos princípios da Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU, 2015), foi o Programa Operacional (PO) Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos 2014-2020 (POSEUR) (Comissão Europeia, 2014), objeto de estudo deste artigo.

O POSEUR incentivou o progresso nos seguintes eixos de atuação: 1) Apoiar a transição para uma economia com baixas emissões de carbono em todos os sectores; 2) Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão de riscos; e 3) Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos (Comissão Europeia, 2014). Estas linhas de atuação balizam também os objetivos da União Europeia para a próxima década. A redução da pegada de carbono é uma das metas fulcrais para a sustentabilidade ambiental no território da UE, de modo a cumprir as metas do “*European Green Deal*” (Comissão Europeia, 2019). Na região do Alentejo, alguns dos projetos relativos à sustentabilidade local, bem como aos 3 eixos de atuação referidos acima, já estavam em vigor (Revez, 2014). Como é exemplo o Programa Operacional Regional do Alentejo (Comissão Europeia, 2014), proveniente de fundos europeus a serem aplicados localmente, tentou colmatar lacunas estruturais que afetavam a região do Alentejo nas áreas de competitividade, inclusão, energia, adaptação às alterações climáticas, recursos naturais, entre outros. Este PO fomentou resultados positivos ao nível da racionalização da utilização de energia pelas indústrias da região, contribuiu para a gestão e requalificação ambiental, paisagística e regeneração urbana, promoveu práticas agrícolas sustentáveis e reforçou o desenvolvimento tecnológico no Alentejo (IFDR, 2014). Alguns efeitos negativos resultaram da ação deste programa. Entre estes, estão os conflitos no ecossistema do Alqueva provocados pela potencialização dos recursos aí presentes, ou a falta de envolvimento de agentes municipais e articulação entre as diferentes entidades regionais para a preservação do ambiente (ibid). No entanto, num computo geral, o PO Regional do Alentejo criou uma base essencial para o desenvolvimento sustentável na região, que foi complementada e aproveitada pelas ações do POSEUR.

Outro exemplo programático, no domínio vinícola, foi a elaboração do Programa de Sustentabilidade dos Vinhos do Alentejo (CRVA, 2015) que promove a utilização racional dos recursos e o alinhamento dos métodos de produção com os princípios de preservação da biodiversidade e sustentabilidade. Deu-se um passo importante para a dinamização dos vinhos alentejanos no mercado nacional e internacional (Gomes et al., 2021). Este programa permitiu a adoção de “material amigo do ambiente” nas viniculturas (Sousa in Diário do Alentejo, 2022), a redução de pesticidas e outros produtos de origem química, bem como um reforço da capacidade competitiva dos pequenos produtores vinícolas (ibid.). Para além dos programas já mencionados, os planos de eficiência hídrica para o Alentejo (Despacho nº 444/2020), criados pela Comissão Permanente da Seca, que procura alternativas de adaptação face aos aumentos de temperatura e à diminuição da precipitação, tornaram a região mais preparada para o paradigma das alterações climáticas. Apesar dos atrasos na sua concretização (Fernandes, 2021 in Diário do Alentejo), a expectativa quanto ao plano regional de eficiência hídrica prende-se com a possível evolução da circularidade dos sistemas de água e o reflexo destas medidas no setor agrícola e no turismo da região. A implementação de programas e planos tem contribuído para os avanços no desenvolvimento sustentável no Alentejo. No entanto, ainda existem problemáticas que exigem a atenção dos decisores políticos. Entre os desafios mais prementes da região estão a desertificação progressiva, a falta de competitividade económica, a dependência do setor primário de atividade (Marques e Carvalho, 2017) e como este pode ser afetado pelas alterações climáticas, a diminuição da precipitação média anual (Moreira et al., 2014) ou o envelhecimento da população, entre outros. Estes fatores tornam o Alentejo uma região especialmente sensível e exposta aos riscos que advém das oscilações climáticas. Por isso, a introdução do POSEUR no Alentejo atua na dimensão ambiental, mas reflete-se noutros domínios, como o económico, o social e o demográfico (Neves et al., 2013).

A análise da implementação do POSEUR no presente estudo será efetuada a partir dos eixos de atuação definidos pelo programa operacional: 1) Economia com Baixas Emissões; 2) Adaptação às alterações climáticas; 3) Prevenção e Gestão de Riscos; 4) Proteção Ambiental; 5) Eficiência dos Recursos. Estas dimensões são temáticas relevantes para o desenvolvimento sustentável e considera-se que são pertinentes para a nossa análise. A substituição gradual de fontes de energia fóssil por novas formas de energia renovável é essencial para a redução das emissões e para a prevenção de fenómenos danosos causados pelas alterações climáticas (Paulo e Pinto, 2014). A vertente de prevenção e gestão de riscos é a continuação natural do processo de proteção ambiental, económica e social, que começou a ser delineado pelas primeiras estratégias integradas

de desenvolvimento territorial, com o objetivo de incrementar a resiliência socioambiental (Dias e Seixas, 2018). Na mesma linha de implementação de políticas públicas para a proteção ambiental, destacamos o valor acrescentado europeu de redes de conservação como a Natura 2000 (Parlamento Europeu & Conselho Europeu, 2009). Estas redes europeias dependem de fundos de coesão. Como tal, o POSEUR tem a capacidade de oferecer dotação financeira a entidades beneficiárias, que trabalham na sustentabilidade e promoção destas áreas protegidas.

No caso da eficiência dos recursos, há um esforço coletivo para criar uma aposta mais eficiente na economia circular e na valorização dos resíduos no Alentejo (Marques, 2018). Por toda a Europa, desde o início do século que as instituições têm procurado reduzir a quantidade de aterros e fomentar a recolha seletiva de resíduos (Cravo, 2018). Apesar disso, esta dimensão apresenta uma dificuldade muito peculiar que se prende com a capacidade de sensibilizar os cidadãos/consumidores para a reciclagem (Weber Macena et al, 2021). A eficiência dos recursos não se cinge apenas à questão dos resíduos, também o ciclo da água está dependente desta dimensão, nas suas componentes de saneamento e abastecimento, bem como a eficiência energética em edifícios públicos e privados, que foi uma das temáticas em destaque na Estratégia Europa 2020 (Comissão Europeia, 2010).

Segundo os últimos relatórios de Coesão da União Europeia (Comissão Europeia, 2017; Comissão Europeia 2022), os períodos programáticos anteriores fomentaram processos de recolha e tratamento de resíduos, acrescentando valor à economia circular, na área das energias renováveis, na prevenção de riscos, na redução de gases de efeito de estufa e na mobilidade verde. Para compreender a extensão destes avanços na área da sustentabilidade no Alentejo, procedeu-se à recolha de dados quantitativos (indicadores ambientais) e qualitativos. A vertente qualitativa foi assegurada através da realização de entrevistas com 5 entidades que trabalharam diretamente com o programa operacional: 1) Águas Públicas do Alentejo, 2) Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral (CIM Alentejo Litoral), 3) Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIM Baixo Alentejo), 4) Câmara Municipal de Coruche (CM Coruche) e 5) Câmara Municipal de Odemira (CM Odemira). A partir do testemunho destas agências regionais, intermunicipais e municipais, foi possível compreender que as diferentes instituições estavam familiarizadas com o funcionamento de programas operacionais anteriores, o que segundo as entidades entrevistadas facilitou a interação com o POSEUR, sobre o ponto de vista do funcionamento da plataforma de comunicação.

Dadas as fragilidades do território alentejano suprarreferidas, sem esquecer o contexto pandémico dos últimos anos de implementação do POSEUR 2014-2020, o objetivo deste trabalho passa por compreender:

1. Em que medida o PO SEUR impactou processos de desenvolvimento sustentável no Alentejo no período analisado (2014-2020)?
2. Em que dimensões de análise o PO SEUR teve impactos mais e menos positivos?

Na secção seguinte, descreve-se com mais detalhe o enquadramento do POSEUR no contexto europeu, nacional e no Alentejo, seguindo-se a apresentação da metodologia utilizada com ênfase na sua dimensão quantitativa e qualitativa. Nos tópicos seguintes apresentam-se os resultados sobre os impactos do POSEUR no Alentejo, seguidos da discussão dos mesmos.

2. ENQUADRAMENTO EUROPEU DAS MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Os programas europeus de proteção ambiental e as respetivas metas informam os objetivos do POSEUR em Portugal. No essencial, os eixos de intervenção do POSEUR procuram: 1) Responder aos desafios inerentes às alterações climáticas; 2) Contribuir para proteger o meio ambiente através da utilização mais eficiente de recursos e da promoção de maior resistência face aos riscos climáticos e às catástrofes; 3) Apoiar uma transição para uma economia de baixo carbono, assente essencialmente na utilização de energias renováveis e no aumento da eficiência energética. O Plano de Ação para a Economia Circular (Comissão Europeia, 2020) constitui um dos alicerces para a concretização do Pacto Ecológico Europeu (Comissão Europeia, 2019). A Estratégia Europa 2020 corrobora os planos mencionados acima, ao alertar para a necessidade de reduzir em, pelo menos, 20 % as emissões de gases com efeito de estufa, aumentar para 20 % a quota das energias renováveis e elevar em 20 % a eficiência energética (Comissão Europeia, 2010), alinhado com os princípios do European Green Deal.

O quadro de ações da Rede Natura 2000 (Parlamento Europeu, 2009) é mais um dos exemplos de conservação da Natureza que aumentou o seu alcance devido a projetos comunitários. Originalmente promulgada pela diretiva 79/409/CEE e revogada por sucessivas diretivas com o objetivo de proteger as espécies e os habitats em território europeu. Adicionalmente, a nova Estratégia Europeia de Adaptação às Alterações Climáticas (Conselho Europeu, 2021) é mais um dos princípios do Pacto Ecológico Europeu. Enfatiza a “melhor recolha e partilha de dados para melhorar o acesso a conhecimentos sobre os impactos climáticos e a adaptação e o intercâmbio desses conhecimentos (...)” (Conselho Europeu, 2021). A dotação financeira atribuída pelas medidas da política de coesão da União Europeia viabiliza os investimentos dos planos europeus para a sustentabilidade ambiental.

3. ENQUADRAMENTO NACIONAL DAS MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O POSEUR estabelece as bases para a emergência de novos mercados de economia verde e circular, para além de novas soluções para problemáticas relacionadas com o desenvolvimento de uma sociedade neutra em carbono, que possa através da eficiência de recursos e da economia circular proporcionar um modelo de governança mais sustentável a nível nacional e regional (Comissão Europeia, 2014). Salienta-se a importância de outros programas nacionais, que ajudam e complementam os programas europeus mencionados acima. Neste âmbito, as medidas do POSEUR vão ao encontro dos objetivos dos seguintes planos/programas:

Na área da economia verde, o Compromisso para o Crescimento Verde (CCV) (Resolução do Conselho de Ministros nº 28/2015, de 30 de Abril) está alinhado em todas as dimensões com os eixos de intervenção do POSEUR. Aposta na prevenção de riscos naturais, a montante, e lança as bases para a transição energética verde. As ações no âmbito do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética 2013-2016 (Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2013) e o Plano Nacional de Ação para Energias Renováveis (Ibid., 2013) contribuem para a concretização dos objetivos de redução de emissões e para a aposta em novas formas de energia renovável, o que lançou os alicerces do Plano Nacional Integrado de Energia e Clima 2030 (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2020).

No caso da Água, o Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água (Resolução do Conselho de Ministros nº 113/2005) e o Plano Nacional da Água (Decreto-Lei nº76/2016, de 9 de Novembro) são responsáveis pela gestão dos recursos hídricos em território nacional, incluindo a conservação, o controlo da poluição e a redução das descargas nas águas nacionais (Costa Freitas et al., 2022). No domínio da gestão de riscos, o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI, 2005) e o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (Resolução do Conselho de Ministros nº 56/2015) ajudaram à organização e valorização dos recursos florestais, bem como apoiaram a construção de novas infraestruturas com o objetivo de combater incêndios florestais. Alinhada com a Rede Natura 2000, já referenciada anteriormente, está a Estratégia para a Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018), o que tem contribuído para o aumento da extensão dessas áreas e para a sua multiplicação (Cravo, 2018). Todos estes programas são exemplos nacionais de apoio ao desenvolvimento, que complementam e são complementados pelo financiamento do POSEUR.

4. ENQUADRAMENTO DAS MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA NUTII DO ALENTEJO

O Alentejo tem observado um desenvolvimento que deve ser ponderado quando se analisa os efeitos do POSEUR (2014-2020) na região. O Programa Operacional Regional do Alentejo, já referenciado neste artigo, concretiza as prioridades de financiamento do horizonte 2020 (Comissão Europeia, 2011) e complementa diversos programas de apoio regional (Revez, 2014). Nestes programas incluem-se os recursos do Fundo de Coesão para o POSEUR, a dotação financeira proveniente do FEDER, o FEADER para a agricultura e os FEAMP dedicado à valorização das zonas costeiras. Projetos de índole local, como o GISA – Gestão Integrada da Saúde e do Ambiente no Litoral Alentejo (CCDR Alentejo, 2007) contam com o apoio de várias entidades como a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR Alentejo), que trabalha em simultâneo com projetos do POSEUR, a Câmara Municipal de Sines, a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e o ISCTE. O Plano de Eficiência Hídrica para o Alentejo (Despacho nº 444/2020) representa a continuação de esforços que têm vindo a ser promovidos na área da resiliência territorial nos últimos anos. O objetivo deste plano passa por estimular “uma maior circularidade de um recurso

crecientemente escasso, favorecendo uma maior segurança na sua disponibilidade e minimizando as consequências antecipadas por influência das alterações climáticas (...)" (Sá, 2021 in Agricultura e Mar). Outros planos específicos para determinadas áreas de atividade tais como a vinicultura ou a produção de azeite também foram adaptados para tornar mais sustentável o território alentejano. O programa de Sustentabilidade do Vinho e o Programa de Sustentabilidade do Azeite (apresentado este ano) irão "melhorar as práticas ambientais" (Silva, 2022), valorizar os recursos endógenos e potenciar a competitividade das PME's nos respetivos domínios.

Os vários Planos intermunicipais da região do Alentejo beneficiaram do financiamento do POSEUR e têm impacto direto na promoção da consciência coletiva para a necessidade de mitigar os efeitos das alterações climáticas no meio envolvente. O Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Alentejo Central (PIACC-AC), o Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Baixo Alentejo (PIACC-BA) e o Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Alto Alentejo (PIACC-AA) são os exemplos mais palpáveis do esforço intermunicipal das diversas sub-regiões do Alentejo na criação de condições para atingir as diferentes metas propostas pelo POSEUR. Por último, a Avaliação Ambiental Estratégica (CCDR Alentejo, 2022) para os anos 2021-2027 espelha os avanços promovidos pelo Programa Operacional de Valorização do Território (POVT 2007-2013) e pelo POSEUR (2014-2020).

5. METODOLOGIA

Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto de investigação "Monitorização e Avaliação do Impacto Territorial de Políticas Públicas através de uma plataforma: Impact-WEB-SIG" dinamizado pelo centro de investigação Dinamia'cet Iscte. No contexto do projeto foram realizadas mais de trinta entrevistas com entidades ligadas ao POSEUR e distribuídas pelo território de Portugal Continental. Cinco das entrevistas focaram-se na NUT II do Alentejo: 1) Águas Públicas do Alentejo, 2) CIM Alentejo Litoral, 3) CIM Baixo Alentejo, 4) CM Coruche e 5) CM Odemira. Estas entidades foram questionadas sobre os impactos do POSEUR na região do Alentejo, com base numa matriz de avaliação de scores (Quadro 1).

QUADRO 1: CLASSIFICAÇÃO DOS SCORES DE IMPACTOS

Score	Classificação
+4	Impactos positivos muito significativos
+3	Impactos positivos significativos
+2	Impactos positivos medianos
+1	Impactos positivos pouco significativos
0	Impactos nulos
-1	Impactos moderadamente prejudiciais
-2	Impactos mediamente prejudiciais
-3	Impactos prejudiciais
-4	Impactos fortemente prejudiciais

Fonte: Baseado em (Medeiros, 2014)

Estes scores foram complementados por indicadores quantitativos ambientais do domínio público, balizados pelo período temporal do POSEUR (2014-2020) para compreender a evolução das cinco dimensões de análise. As análises documentais acompanhadas pela análise do conteúdo das entrevistas foram sujeitas à metodologia de avaliação de impactos territoriais TARGET_TIA (Medeiros, 2014), com o intuito de compreender qual o efeito das políticas públicas associadas ao POSEUR na região. Para entender a realidade específica do Alentejo, nas dimensões em análise, antes e após o impacto do POSEUR, analisam-se várias vertentes essenciais para a região do Alentejo. A sensibilidade do território (ESPON, 2012), ou seja, a necessidade de mitigar problemas e riscos na região é o ponto de partida da nossa análise e este fator deve se refletir nos scores de impacto finais. De seguida, a intensidade política, compreendida como a dotação do investimento na região também influencia diretamente a extensão das repercussões do POSEUR no território.

Na próxima secção apresentam-se os resultados do estudo no seguimento da aplicação da metodologia acima descrita. Inicialmente descreve-se a sensibilidade regional da região do Alentejo para, em seguida, reflete-se sobre os impactos baseados no conteúdo das entrevistas, nas cinco dimensões de análise: 1) Economia com baixas emissões; 2) Adaptação às alterações climáticas; 3) Prevenção e Gestão de Riscos, 4) Proteção Ambiental e 5) Eficiência dos Recursos.

6. RESULTADOS

As condições demográficas, económicas e infraestruturais a priori, de regiões como o Alentejo, são decisivas para medir o impacto das políticas públicas no conceito de sensibilidade regional (ESPON, 2012; Fronzek et al., 2019; Marot et al., 2020). No caso do Alentejo, as informações sobre a sensibilidade regional foram obtidas através da análise de planos regionais de desenvolvimento e do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Resolução do Conselho de Ministros nº44/2016). Os dados referentes à região foram analisados e encontram-se descritos, de forma resumida, nos parágrafos que se seguem.

6.1 Sensibilidade Regional

1. Economia com Baixas Emissões

Na Região do Alentejo existe potencial para desenvolver o aproveitamento das energias renováveis, em particular da energia solar, já amplamente concretizado pela instalação de diversas unidades fotovoltaicas. Estas infraestruturas perfazem quase metade da energia fotovoltaica produzida no país (AREANATEjo, 2021), com destaque para o investimento realizado no distrito de Portalegre, para a central fotovoltaica na Amareleja e para a C.F de Santiago do Cacém. Estes projetos têm promovido a competitividade de P MEs da área, no entanto tem originado conflitos com o tecido social da região, pois a população opõe-se à sua instalação, o que pode ser um obstáculo ao desenvolvimento deste tipo de estruturas (Junqueira et al, 2017). Não obstante, “entre 2009 e 2015 a Região quase duplicou a energia produzida com origem em fontes renováveis” (CCDR Alentejo, 2017) e a produção de energia, no Alentejo, através de fontes não renováveis está acima da média nacional, com uma tendência crescente (CCDR Alentejo, 2017). Cabe-nos agora avaliar o impacto desta dimensão durante o período programático do POSEUR.

2. Adaptação às Alterações Climáticas

O Alentejo é uma das regiões mais afetadas pelas alterações climáticas na Europa devido ao efeito combinado dos aumentos de temperatura e diminuição da precipitação numa região já caracterizada por um clima exigente (Moreira et al., 2014). A estas vulnerabilidades ambientais adicionam-se vulnerabilidades de cariz social e económico, uma vez que a economia regional é fortemente dependente do sector primário (Baptista et al., 2013), que previsivelmente será um dos mais fortemente afetados pelas alterações climáticas. Por outro lado, o índice de competitividade regional abaixo do valor nacional representa um fator negativo para a capacidade de adaptação das comunidades. Outro fator que poderá afetar negativamente a resiliência climática do território é sua muito baixa densidade (CCDR Alentejo, 2012) e forte envelhecimento populacional. Em concreto, entre os impactes esperados das alterações climáticas na região conta-se o aumento da temperatura média anual, o incremento da frequência e intensidade das ondas de calor e a diminuição da precipitação média anual. Estas tendências acarretam consequências para a saúde pública, têm implicações sobre qualidade e disponibilidade de recursos hídricos (Shahidian et al, 2012) e, em particular, traduzem-se em riscos muitos graves associados ao agravamento dos processos de desertificação e degradação dos solos (Fragoso e Lucas, 2009).

3. Prevenção e Gestão de Riscos

A Região do Alentejo está menos exposta a riscos de recuo da linha de costa e a erosão costeira, quando comparado com outras NUTS II tais como a Área Metropolitana de Lisboa e Algarve. Verifica-se alguma instabilidade em zonas de arribas (Brissos, 2013) e o risco de inundação por cheias em zonas como Borba, Viana do Alentejo, Reguengos de Monsaraz e Mourão é uma realidade (JN, 2021). Como se verificou em 2021, associado a precipitações intensas concentradas em curtos espaços de

tempo está o risco de inundações em zonas mais desertificadas do território. Posto isto, a região apresenta graves riscos associados ao processo de desertificação (cerca de 60% da região encontra-se nessa situação), causado pela alteração das condições ambientais e climatéricas, bem como pelo uso inadequado do solo (Gonçalves, 2017). Nesta Região, a ocupação agroflorestal e a difusão de práticas agrícolas tradicionais (Saraiva e Pinheiro, 2005) contribuem de forma determinante para o baixo risco de incêndio e, simultaneamente, é uma zona pouco exposta a riscos sísmicos.

4. Proteção Ambiental

Este é um território com uma qualidade ambiental acima da média nacional, sendo que os sistemas mediterrânicos e as paisagens agrícolas associadas constituem pontos focais de biodiversidade europeia, onde a Rede Natura 2000 representa cerca de 20% do território (Parlamento e Conselho Europeu, 2009). A conservação deste capital natural exige esforços continuados no domínio da proteção ambiental, considerando não só os impactos esperados das alterações climáticas, mas também os efeitos associados a dinâmicas de alteração dos usos do solo (Saraiva e Pinheiro, 2005). Um dos fatores por trás da preservação de uma elevada qualidade ambiental na região prende-se com a manutenção de usos agrícolas e florestais associados a práticas tradicionais sustentáveis. Mais recentemente, estes usos tradicionais do solo, baseados em sistemas agroflorestais e silvo-pastoris, têm vindo a ser alterados, fruto da dinâmica de desenvolvimento da agricultura de regadio, no âmbito do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva (Serdoura e Almeida, 2011). A par de alterações nas formas de exploração tradicional do Montado (Coelho e Leitão, 2013) favorecidas pelos apoios financeiros à pecuária, o regadio, apesar do seu grande potencial para alavancar a competitividade da região, pode na presença de uma gestão inadequada ter efeitos cumulativos sobre o tipo de equilíbrio homem-natureza (Pereira, 2021) tão característico deste sistema agro-silvo-pastoril de referência. No litoral alentejano, um dos mais bem preservados da Europa, também se registam novas dinâmicas resultantes do interesse crescente na exploração das potencialidades agrícolas do território, nomeadamente para a produção de hortícolas, e do aumento da procura turística (Borges, 2016). Este contexto, tem vindo a determinar um potencial conflito de usos e atividades, nomeadamente entre a conservação da natureza e biodiversidade e a intensificação agrícola. As potencialidades da região no domínio das energias renováveis, sobretudo no que diz respeito à produção de energia solar fotovoltaica, também pode gerar alguns conflitos sociais como analisado anteriormente (Lusa, 2021).

5. Eficiência dos Recursos

Território rural de baixa densidade em termos de povoamento e de usos e atividades, a Região apresenta muito boa qualidade da biodiversidade, dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos (Pereira, 54, 2020) e baixo consumo do solo. Existem, no entanto, tendências regressivas da qualidade das terras e suscetibilidade à desertificação em resultado, em particular, da influência das alterações climáticas (Revez, 2014). Importa, assim, desenvolver ações de proteção e reabilitação dos solos. O território da Região é marcado por um troço litoral regional dos mais bem preservados da Europa, onde ocorrem valores naturais de relevância notável, que importa continuar a proteger (Bastos et al., 2012). As indústrias extrativas regionais e o património geológico-mineiro representam um importante ativo da economia regional. A existência de uma zona de reconversão industrial na Região (Sines) e de áreas de exploração mineira abandonadas e contaminadas torna desejável a adoção de medidas que garantam a continuidade dos processos de recuperação desses locais (Campos, 2020).

QUADRO 2: MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS – PO SEUR – NUTE 2 ALENTEJO

Dimensão de análise	Scores de impacto (-4 / +4) / Contrafactual					Elementos de Afinação (0-1)		Causalidade – Estado do Território (0-1)		Impacto (score)
	Pos/Neg	End/Exo	Sus/Cur	Mul/Sub	Média	Int/Pol	Sen/Reg	2014	2020	(-4/+4)
Economia com baixas emissões	3	3	3	3	3	0,75	0,25	0,25	0,25	0,281
Adaptação às alterações climáticas	3	3	3	3	3	0,5	1	0,25	0,25	0,750
Prevenção e gestão de riscos	3	3	3	3	3	0,75	0,75	0,25	0,25	0,844
Proteção ambiental	3	3	3	3	3	0,5	0,75	0,25	0,5	1,350
Eficiência dos recursos	4	4	4	4	4	0,25	0,5	0,25	0,5	0,500
Média	3	3	3	3	3	0,75	0,25	0,25	0,25	0.858

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Pos/Neg: positivos vs negativos; End/Exo: endógenos vs exógenos; Sus/Cur: sustentáveis vs curto prazo; Mul/Sub: multiplicadores vs substituição; Int/Pol: Intensidade Política; Sen/Reg: Sensibilidade Regional

6.2 Intensidade Política

Existe uma causalidade direta entre o impacto efetivo das políticas públicas e o financiamento dedicado à implementação das mesmas (Medeiros, 2020). Por consequência, o valor da intensidade política atribuída a cada dimensão depende desse investimento e da eficiência do mesmo, o que varia consoante as necessidades do próprio território. No caso da NUT II do Alentejo, foram disponibilizados 193,109,421 € na totalidade da duração do POSEUR 2014-2020, sendo a segunda região com a dotação mais reduzida, só ultrapassando a NUT II do Algarve nesse parâmetro. Do investimento alocado ao Alentejo, 61% foi dedicado à dimensão Eficiência dos Recursos, 22% à Proteção Ambiental, 10% referente à Prevenção e Gestão de Riscos, 5% no que concerne a Economia com Baixas Emissões e 2% foram para a Adaptação às Alterações Climáticas. A capacidade de investimento e, subsequentemente, de intensidade política ajuda a atenuar a sensibilidade regional e a potenciar o impacto das políticas públicas.

As entrevistas foram insuficientes para atribuir valores distintos aos diferentes impactos contrafactuais da matriz de avaliação (Positivos vs Negativos; Endógenos vs Exógenos; Sustentáveis vs Curto Prazo; Multiplicadores vs Substituição). Por consequência, foram homogeneizados os valores dos impactos contrafactuais nas diferentes dimensões com o objetivo de preservar os impactos médios. Quanto ao indicador Causalidade, presente na matriz de avaliação, possui uma dimensão comparativa entre os indicadores estatísticos referentes à região do Alentejo, nos anos anteriores à implementação do POSEUR, e os indicadores quantitativos, bem como os resultados das entrevistas, nos anos subsequentes à implementação do programa operacional. No seguimento desta avaliação, quanto mais perto do 1 estiverem estes valores, mais provável é a existência de uma causalidade entre os avanços na região e a ação do POSEUR.

Na próxima secção serão analisados os scores de impacto das políticas públicas do POSEUR, com base na análise documental de indicadores ambientais da região e no resultado das entrevistas.

6.3 Impactos

1. Economia com baixas emissões

As entidades entrevistadas concordaram que o POSEUR correspondeu de forma adequada e suficiente às prioridades da política pública. Ao nível da economia com baixas emissões, a CIM do Baixo Alentejo considera que este alinhamento se reflete no Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas (PIAAC-CIMBAL), que enfatiza a implementação de soluções baseadas no conhecimento técnico-científico e em boas práticas. Como exemplo ilustrativo destas soluções de descarbonização, temos a melhoria da eficiência energética em edifícios municipais e a promoção de meios de mobilidade suave. Houve uma tentativa de apostar na poupança hídrica e na energia

hidráulica como uma solução a longo prazo. As Águas do Alentejo realçaram a importância da comissão europeia se ter inteirado sobre a importância das barragens no território da região, durante este período programático. Alguns dos entrevistados consideram que há um cuidado maior, devido à influência do POSEUR, com as especificidades da pluviosidade no país e na região do Alentejo. Enquanto no resto da Europa a pluviosidade espalha-se de forma regular ao longo do ano, na região do Alentejo tem um caráter temporal, sendo que muitos dos meses do ano são de seca intensa. O score de impacto positivo, mas muito reduzido nesta dimensão pode se explicar por já existirem estruturas dedicadas à economia de baixas emissões, nomeadamente produtoras de energias renováveis, que foram estabelecidas aquando da atuação de programas anteriores, quer locais, quer nacionais. Por isso, esta dimensão não foi tão impactada uma vez que já reunia condições de desempenho bastante satisfatórias antes da implementação do POSEUR.

2. Adaptação às Alterações Climáticas

A dimensão da “adaptação às alterações climáticas” foi especialmente importante na região de Coruche, pois o POSEUR permitiu levar a cabo um projeto de sensibilização educativa para as alterações climáticas, que se traduziu num impacto positivo nas escolas do concelho. A CIM do Baixo Alentejo também destaca a melhoria do conhecimento sobre dinâmicas ambientais na região, promovida pelo POSEUR. Para além disso, no baixo Alentejo, assistiu-se à integração de medidas de adaptação às alterações climáticas nos Instrumentos de Gestão Territorial, que contemplam 26 propostas que podem ajudar a mitigar os efeitos das alterações climáticas na região. Os planos municipais de resiliência, que foram mencionados pela CIM do Alentejo litoral, bem como o Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas (PIAAC-AL), são outros exemplos de avanços alcançados através da programação do POSEUR. Algumas das entidades entrevistadas referiram que o trabalho desempenhado a este nível é pouco visível para os cidadãos, pois as entidades do Alentejo dedicaram-se a consciencializar a população para o risco do agudizar das alterações climáticas. Esta mudança de mentalidade gradual é um indicador imensurável, quando comparado com medidas concretas de aplicação no terreno, que envolvem obras públicas e outro aparato financeiro, isso pode criar a ilusão de que os esforços encetados nesta dimensão não foram bem-sucedidos. Deste fenómeno resulta o score de impacto moderado apresentado na tabela acima.

3. Prevenção e Gestão de Riscos

O impacto mais notório da prevenção e gestão de riscos na região do Alentejo passou pela reestruturação de zonas críticas de movimentos de vertentes, bem como pelos esforços para evitar inundações nas margens do Tejo. O POSEUR permitiu dotar financeiramente o Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Baixo Alentejo, como já referido neste artigo, o que teve impacto direto na prevenção e gestão de riscos. Três áreas temáticas foram desenvolvidas no PIAAC Baixo Alentejo: 1) a Elaboração de um plano intermunicipal de contingência para períodos prolongados de seca, 2) Identificação e intervenção de contenção e estabilização de taludes em zonas críticas para movimentos de vertentes e 3) Elaboração de um Plano Intermunicipal para Gestão de Risco de Inundações. Destaca-se ainda a necessidade de desenvolver a cartografia de risco, para completar os objetivos do PIAAC intermunicipal.

4. Proteção Ambiental

A CIM do Alentejo Litoral releva o papel do POSEUR na atualização de planos ambientais para a definição de áreas de conservação da floresta. A mesma Comunidade Intermunicipal salienta ainda a importância do POSEUR para desenvolver a região do Alentejo, dado as características de ruralidade do território. Segundo a Câmara Municipal de Odemira, o impacto causado pela construção de Estações de Tratamento de Águas Residuais, e pelas estações elevatórias de águas foi fundamental para a saúde pública da população do Alentejo. Esta melhoria no saneamento e higiene reduziu consideravelmente o recurso da população às águas provenientes de poços ou furos. Como já mencionado anteriormente, a aposta na importância da preservação do sistema do Alqueva é mais um dos avanços que valoriza a disponibilidade de recursos hídricos na região, objetivo que consta na agenda do POSEUR. A Renaturalização Urbana e a Introdução de Soluções com Base na Natureza constam também nas vertentes temáticas do PIAAC, o que alavanca a modernização das cidades alentejanas na perspetiva do desenvolvimento sustentável. O score de impacto ligeiramente mais

positivo do que as outras dimensões deve-se, principalmente, ao elevado valor da sensibilidade regional antes da implementação do POSEUR.

5. Eficiência dos Recursos

Esta dimensão foi enfatizada pelas entidades entrevistadas, o que levaria a crer que obteria um melhor resultado no score de impacto final. Os projetos beneficiados pelo POSEUR referentes à eficiência dos recursos empreenderam esforços, no contexto da PIAAC do Baixo Alentejo, para várias componentes: 1) a racionalização e gestão do sistema de abastecimento de água, 2) a promoção de medidas de poupança hídrica e uso eficiente de água, 3) o aproveitamento de água pluvial e residual, 4) a operacionalização de projetos, 5) Operacionalização de Projetos de Aproveitamento Hidráulico da Barragem do Alqueva, 6) Uso de Sistemas de Rega Eficientes, 7) Criação de bacias de retenção e infiltração hídrica e 8) Realização de campanhas de sensibilização e educação. Não obstante, a própria CIM defende que ainda há um longo caminho a percorrer no que diz respeito ao aproveitamento e águas e à gestão do sistema hídrico. A Câmara Municipal de Odemira, como já vimos, defende que as melhorias nas ETAR e estações elevatórias foram decisivas para uma maior cobertura de saneamento na região, o que afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos. A Câmara Municipal de Coruche também destacou os projetos de infraestruturação ao nível da água e saneamento. As Águas Públicas do Alentejo corroboram o que foi dito pelas restantes entidades, acrescentando que foi possível abastecer de água novos aglomerados mais isolados devido à dotação do POSEUR. Muitos desses aglomerados faziam uso do transporte de água através de um autotanque, para além disso a infraestruturação criada pelo POSEUR e pelo POVT ampliou o número de pessoas com acesso a água para consumo e a saneamento de águas residuais. Isto obtém ainda mais relevância quando aplicado à zona do baixo Alentejo, que sofre de escassez historicamente.

7. Discussão

1. Economia com Baixas Emissões

No período anterior ao POSEUR, as energias renováveis já estavam amplamente difundidas no Alentejo quando comparadas com outras regiões de Portugal Continental (Luz et al., 2004). Com a implementação do POSEUR observou-se uma ligeira mudança de paradigma, pois a aposta na energia fotovoltaica, que era a mais comum na região, não foi priorizada, ao invés houve um cuidado maior em desenvolver formas de valorização dos recursos hidráulicos. Este reforço das infraestruturas de apoio à produção de energia proveniente da componente hídrica, que consta nos Planos Intermunicipais de Adaptação às Alterações Climáticas das diferentes regiões dentro do Alentejo, deve-se às características de pluviosidade da região (Batista e Barros, 2018, 20). Esta temática é fundamental devido aos períodos de seca que têm fustigado a região, de forma cada vez mais intensa, nos últimos anos. O POSEUR apoiou também medidas de promoção de eficiência energética (Fernandes et al., 2015), semelhantes aos projetos que financiou no resto do país. Destaque para as melhorias efetuadas nos centros de saúde de Grândola e Santo André, bem como aos apoios à mobilidade mais suave, com o objetivo de contribuir para as metas europeias hipocarbónicas. A retração na dotação de projetos fotovoltaicos pode estar diretamente ligada às tensões que se têm vivido com a população, relativamente ao dano causado à paisagem alentejana devido às grandes centrais dedicadas às energias não renováveis. Como mencionado anteriormente, o POSEUR tem um impacto positivo moderado, este fenómeno prende-se com os números anteriores de energia renovável, que não evoluíram drasticamente no período de programação, uma vez que já estavam acima da média nacional antes de 2014. Para além disso, os projetos de eficiência energética foram relevantes numa pequena escala, mas se olharmos para uma análise macro do seu impacto compreendemos que não é suficiente para promover uma mudança estrutural, pois foram poucos os edifícios intervencionados.

2. Adaptação às Alterações Climáticas

As condições económicas do Alentejo, muito dependentes do setor primário, degradam o solo e contribuem para a desertificação. Este fenómeno associado à agudização das condições climáticas e aos períodos de seca criou a necessidade de alertar a população para o flagelo das alterações

climáticas na região. O POSEUR fomentou essa vertente, procurou financiar projetos que sensibilizassem os cidadãos para os problemas ambientais, sociais e económicos do Alentejo. Os planos de sensibilização para as alterações climáticas e para a preservação do ambiente foram bem-sucedidos nas escolas da região do baixo Alentejo e tem potencial para consciencializar os mais jovens para a emergência climática. Muitas vezes esta tomada de consciência, quanto à necessidade de adaptação às alterações climáticas, promove práticas mais sustentáveis no dia-a-dia da população (McNamara, 2013). Este sucesso foi reforçado pela elaboração e divulgação de planos de resiliência do território (Pereira, 2021), vocacionados para a mitigação de fenómenos nocivos para o ambiente, apesar de ter faltado capacidade para promover uma mudança sistémica na região. A Câmara Municipal de Coruche explicou que a existência de vários programas de apoio no Alentejo, sejam de âmbito europeu, nacional ou local por vezes podem ter um efeito adverso no desenvolvimento da região. Acrescentam ainda que ao estabelecerem objetivos demasiado ambiciosos, os programas acabam por prejudicar os beneficiários que não têm condições de alcançar as metas propostas. Neste caso, como referido antes, devido à natureza dos projetos selecionados, é difícil de quantificar o impacto das ações de sensibilização levadas a cabo pelos municípios.

3. Prevenção e Gestão de Riscos

A atuação do POSEUR foi ao encontro da sensibilidade regional no que concerne esta terceira dimensão. O risco de inundações em diversos municípios da região foi colmatado pelo investimento nos taludes em zonas críticas de movimento de vertentes e na estabilização das margens do Tejo para prevenir futuras cheias. Devido à acentuada ruralidade do território, o alinhamento das metas do POSEUR com o Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Baixo Alentejo, foi importante para promover a resiliência do solo. O POSEUR não necessitou de atuar com volumes elevados de investimento na prevenção de incêndios, pois o atraso da região quanto a novos métodos agroflorestais conduz a uma utilização, quase generalizada, de práticas agrícolas tradicionais e sustentáveis (Neves et al., 2013, 48). Estes processos reduzem a exposição a fogos florestais. As entidades entrevistadas mencionaram a importância de completar os esforços desencadeados pelo POSEUR, principalmente no desenvolvimento de sistemas de cartografia de risco (Victorino et al., 2020, Pinto-Gomes et al., 2003) e no combate à desertificação do território. O score de impacto continuou a ser positivo e bastante moderado, no entanto, foi ligeiramente superior às dimensões anteriores, pois envolveu um impacto mais visível ao nível da atuação física no terreno, nomeadamente nas margens do Tejo, o que estava de acordo com a configuração da sensibilidade da região.

4. Proteção Ambiental

A Rede Natura 2000 no período pré-2014 tinha uma extensão territorial relevante no Alentejo. Com a atualização de planos de conservação da natureza e das espécies promovida pelo POSEUR, a rede Natura 2000 saiu reforçada, bem como a monitorização associada à mesma, que já vinha sendo desenvolvida nos anos que antecederam o programa (Gutierrez et al., 2013). Esta valorização e preservação dos espaços rurais foi complementada pelos planos intermunicipais que procuraram naturalizar os espaços urbanos, o que é fundamental para a região dado o ímpeto de turismo registado nas cidades alentejanas nos últimos anos, bem como todos os efeitos para o ambiente inerentes a esse maior fluxo. Mudanças no ciclo da água foram decisivas para o desenvolvimento sustentável da região, não só por terem apoiado soluções energéticas não renováveis, mas também por fomentarem a substituição dos métodos de saneamento e abastecimento. A melhoria da qualidade de vida da população e das condições de salubridade das águas (Ferreira e Garcia, 2017) da NUT II, seja através da construção de ETARs ou de estações elevatórias, vai ao encontro dos objetivos dos planos nacionais para melhoria das infraestruturas em regiões mais isoladas. As Águas Públicas do Alentejo realçam que a falta de condições nas infraestruturas do ciclo da água e da proteção ambiental, antes de 2014, não facilitaram a tarefa do POSEUR, esse défice de instalações refletiu-se na dificuldade para atingir os objetivos como diagnosticou a CM de Coruche. No entanto, o score de impacto mais elevado, apesar de se manter abaixo do desejado, explica-se pelas diversas áreas de atividade impactadas por esta dimensão. Com destaque para a melhoria nas condições de saneamento que permitem mitigar os riscos na dinâmica homem-natureza e da propagação da atual pandemia (Odih et al, 2020).

5. Eficiência dos Recursos

No seguimento da dimensão anterior, o ciclo da água foi a componente que sofreu alterações mais visíveis para as entidades entrevistadas. A construção de ETARs (p.e: Ferreira do Alentejo) tornou mais eficiente o tratamento de águas residuais, aproveitou os recursos hídricos e subterrâneos de elevada qualidade, tal como diagnosticado na sustentabilidade regional. O enquadramento de estações elevatórias em áreas mais isoladas, a sofrer pela desertificação, também contribuíram para combater o isolamento de algumas das regiões, ao estender o abastecimento a novos aglomerados populacionais. Na zona do Baixo Alentejo devido às secas, o apoio do POSEUR foi decisivo para alavancar a eficiência de recursos hídricos (Serdoura e Almeida, 2011, 130) proposta pelo Plano de Adaptação às Alterações Climáticas. O score de impacto não foi tão positivo como o da dimensão anterior, pois várias áreas sensíveis do território não foram intervencionadas. Neste caso, a sensibilidade regional mencionava os cuidados necessários com a indústria extrativa em atividade e com as minas desativadas, bem como todos os riscos inerentes à negligência destes espaços (Fernandes, 2011). O POSEUR não teve uma implementação ao nível desejado nestes ramos de atividade, uma vez que não constava das prioridades dos seus eixos de intervenção, é com naturalidade que o score de impacto desta dimensão sofre uma ligeira diminuição.

8. CONCLUSÃO

O Impacto do POSEUR para o desenvolvimento da região do Alentejo foi, em geral, positivo. No entanto, os impactos potenciais dos projetos financiados ficaram muito aquém do que se poderia esperar, tendo em consideração a escala de avaliação da metodologia usada no presente estudo. Com efeito, nenhuma das dimensões ultrapassou o nível de impacto 1 (Impacto positivo pouco significativo). Mesmo assim, ressalva-se que o POSEUR esteve alinhado com as metas dos vários programas locais, nacionais e europeus no domínio do desenvolvimento sustentável. Mas tal não contribuiu para que tivesse atingido o impacto desejado ao nível da escala de implementação. Mesmo assim o POSEUR permitiu avanços positivos alcançados na gestão dos recursos hídricos e na eficiência energética de alguns edifícios públicos, na dimensão Economia com baixas emissões. Na dimensão Adaptação às Alterações Climáticas, as ações de sensibilização em âmbito escolar foram consideradas satisfatórias pelos entrevistados, não obstante a reduzida abrangência do projeto. Quanto à Prevenção e Gestão de Riscos, os projetos financiados em zonas críticas de movimento de vertentes e nas margens do Tejo foram essenciais para mitigar riscos de derrocadas e inundações no futuro. Na dimensão Proteção Ambiental, o reforço de planos de conservação ambiental, a aposta em espaços verdes nas cidades e a reforma dos sistemas de saneamento influíram na melhoria da qualidade de vida da população. Por último, a Eficiência dos Recursos teve o seu expoente nos desenvolvimentos executados nas ETARs e estações elevatórias, que foram importantes para a extensão da rede de abastecimento de forma a suprir necessidades em áreas mais isoladas. Em resumo, os impactos do POSEUR foram importantes nos seus respetivos domínios para a promoção da sustentabilidade ambiental, mas não suficientes para promover uma mudança estrutural na região neste domínio do desenvolvimento.

Estes avanços encontraram alguma resistência durante o período programático a nível infraestrutural e burocrático. O estado precário das infraestruturas ambientais, antes da implementação do POSEUR, dificultou a ação do próprio PO, pois atingir as metas propostas implicava um esforço redobrado. A nível burocrático, a grande variedade e diversidade de programas de apoio foi considerado por um dos entrevistados um entrave ao cumprimento dos objetivos do POSEUR. Uma tônica constante e subjacente a todas as entrevistas no Alentejo e no país foram as adaptações que tiveram de ser realizadas devido à pandemia provocada pelo vírus SARS-COV-2. Os constrangimentos sofridos pelo aparecimento deste fenómeno pandémico, levaram a um reajuste das metas do POSEUR nos projetos que ainda estavam por concretizar, pois o próprio processo de contratação pública refletiu esse retrocesso na sua atividade. As situações enumeradas podem ter influenciado os scores de impacto do POSEUR na região do Alentejo, uma vez que um programa que engloba 7 anos de atividade está sujeito a um grau elevado de imprevisibilidade.

O estudo apresenta algumas limitações que devem ser mencionadas para elucidar o desenvolvimento de investigações futuras similares. Foram realizadas entrevistas com 5 entidades importantes para o desenvolvimento do POSEUR no Alentejo e este estudo apoia-se no seu testemunho para medir o impacto do POSEUR na região. Neste âmbito, os resultados contam com um grau de subjetividade inerente às opiniões de cada um dos entrevistados. Caso tivessem sido

realizadas entrevistas com outras entidades da região, os resultados poderiam ter sido ligeiramente diferentes. Mesmo assim este estudo pode servir de base metodológica para outros trabalhos de investigação, pois falta compreender o grau de disparidade entre o que foi estabelecido nos projetos beneficiários do POSEUR e a implementação no terreno, após o processo de contratação pública. A comparação entre os objetivos estabelecidos no início do período programático e os vários ajustes que foram realizados às metas no período em que vigorou (2014-2020), seria interessante para compreender a volatilidade das temáticas de desenvolvimento sustentável em Portugal, como também para compreender a sua evolução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo (2021) O contributo positivo do Alto Alentejo para a produção de energia solar e outras renováveis, [Jornal Digital] O Instalador.
- APA (2016) Decreto-Lei nº76/2016, de 9 de Novembro, Lisboa
- Baptista, F. et al. (2013) Energia, Ambiente, Economia e Olival no Alentejo [Electronic Version]. Estudo Preliminar. In II Workshop (Bio) Energia. Accessed in 27 Maio 2022 in <https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:dspace.uevora.pt:10174/8670>
- Bastos, M.R et al. (2012) Ocupação do Litoral do Alentejo, Portugal: passado e presente [Electronic Version], Revista da Gestão Costeira Integrada 12(1):101-118. Accessed in 28 Maio 2022 in https://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-307_Bastos.pdf
- Batista, T. & Barros, R. (2018), O Plano Intermunicipal de Adaptação às Alterações Climáticas do Alentejo Central [Electronic Version], Pedra & Cal Conservação e Reabilitação, Nº64 1º semestre. Accessed in 25 Maio 2022 in <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/24407>
- Borges, M.R (2016) Governança para o Desenvolvimento Sustentável dos Destinos Turísticos: O Caso da Região Alentejo, Tese de Doutoramento, Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro. Accessed in: 23 Maio 2022 in <https://ria.ua.pt/handle/10773/16368>
- Brissos, J. (2013) Avaliação de risco de instabilidade de arribas no troço Sines – Zambujeira do Mar (SW Alentejano). Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia Universidade Nova de Lisboa. Accessed in 1 Junho 2022 in <https://run.unl.pt/handle/10362/11405>
- Campos, A. (2020) Minas desactivadas em Portugal e a sua radioactividade: perigos e alertas, in National Geographic, 24 Jan 2020. [Revista Digital] National Geographic Portugal
- CCDR Alentejo (2012) Alentejo/Análise Regional: Desenvolvimento Rural, Évora
- CCDR Alentejo (2007) GISA – Gestão Integrada da Saúde e do Ambiente no Litoral Alentejo, Sines
- CCDR Alentejo (2017) Boletim Trimestral 27, Évora
- CCDR Alentejo (2022) Avaliação Ex-ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Regional do Alentejo para o período de programação 2021-2027, Évora
- Coelho, I. & Leitão, M.F (2013) “Montados” Systems Sustainability: Landowners, Activities and Practices in Alentejo, Portugal [Electronic Version]. Silva Lusitana, 21(2): 163 – 177. Accessed in 20 Maio 2022 in https://www.researchgate.net/publication/260838465_Montados_Systems_Sustainability_Landowners_Activities_and_Practices_in_Alentejo_Portugal
- Comissão Europeia (2010), Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, Bruxelas
- Comissão Europeia (2011a) Política de Coesão da UE 2014-2020: direccionar os investimentos para as principais prioridades de crescimento, Bruxelas
- Comissão Europeia (2011b) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020), Bruxelas
- Comissão Europeia (2014) Decisão de Execução da Comissão que aprova determinados elementos do programa operacional «Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos» do apoio do Fundo de Coesão no âmbito do objetivo de Investimento no Crescimento e no Emprego em Portugal, Bruxelas
- Comissão Europeia (2017) My Region, My Europe, My Future. 7th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Bruxelas
- Comissão Europeia (2019) The European Green Deal, Bruxelas
- Comissão Europeia (2020) Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe, Bruxelas
- Comissão Europeia (2022) Cohesion in Europe towards 2050. 8th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Bruxelas
- Comissão Vitivinícola Regional Alentejana (2015), Programa de Sustentabilidade dos Vinhos do Alentejo, Évora

- Conselho Europeu (2021) Criar uma Europa Resiliente às Alterações Climáticas – A Nova Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas, Bruxelas
- Costa Freitas M.B. et al. (2022) A composite indicator to measure sustainable water use in Portugal: A compromise programming approach [Electronic Version]. *J Environ Manage*. Mar 4;311:114791. Accessed in 2 Junho 2022 in doi: 10.1016/j.jenvman.2022.114791
- Cravo, R. (2018) A Evolução do Desenvolvimento Sustentável em Portugal nos Últimos 30 Anos, Tese de Mestrado, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Accessed in: 12 Maio 2022 in <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/35290>
- Dias, R.C & Seixas, P.C (2018) Modelos Regionais de Governança da Sustentabilidade: Uma Análise às Primeiras Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial em Portugal [Electronic Version], *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, Accessed in: 27 Maio 2022 in https://www.researchgate.net/publication/328104796_Modelos_Regionais_de_Governanca_da_Sustentabilidade_Uma_Analise_as_Primeiras_Estrategias_Integradas_de_Developolvimento_Territorial_em_Portugal
- ESPON (2012) ESPON ARTS: Assessment of Regional and Territorial Sensitivity, Luxemburgo
- Fernandes, A. (2021) Plano de Eficiência hídrica do Alentejo atrasado um ano, [Jornal Digital] *Diário do Alentejo*
- Fernandes, L. (2011) Complexidade, Incertezas e Vulnerabilidades: estudo de áreas contaminadas habitadas em Portugal e no Brasil, Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Accessed in 1 Junho 2022 in <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/14639>
- Fernandes, J. et. al (2015) A influência das estratégias vernáculas de adaptação ao clima no comportamento térmico dos edifícios – Beira Alta e Alentejo [Electronic Version], in R.Mateus et al. (Eds) *Contributos da arquitetura vernácula portuguesa para a sustentabilidade do ambiente construído*, Universidade de Évora. Accessed in 2 Junho 2022 in <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/35972>
- FERREIRA, M. & GARCIA, M. (2017) Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana [Electronic Version]. *Dignidade Re-Vista*, v. 2, n. 3, p. 12, July. Accessed in 3 junho 2022 in <http://periodicos.puc-rio.br/index.php/dignidaderevista/article/view/393>
- Fragoso, R., & Lucas, R. (2009). Avaliação da competitividade da agricultura do Alentejo no âmbito do ecossistema montado [Electronic Version]. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 47(1), 9-26. Accessed in: 29 Maio 2022 in <https://www.scielo.br/j/resr/a/jGfz4wsHctgqQK44y8tR69D/?lang=pt>
- Fronzek, S. et al. (2019) Determining sectoral and regional sensitivity to climate and socio-economic change in Europe using impact response surfaces, *Regional Environmental Change*, 19(2019):679–693, Accessed in 5 Junho 2022 in <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-018-1421-8>
- Gabinetes do Ministro do Ambiente e da Ação Climática, da Ministra da Agricultura e da Secretária de Estado do Turismo (2020) Despacho n.º 444/2020: Determina a elaboração das bases do Plano Regional de Eficiência Hídrica do Alentejo, Lisboa
- Gomes, M. et al. (2021) Environmental Sustainability in Viticulture as a Balanced Scorecard Perspective of the Wine Industry: Evidence for the Portuguese Region of Alentejo [Electronic Version], *Sustainability*, 13, 10144. Accessed in: 27 Maio 2022 in: <https://doi.org/10.3390/su131810144>
- Gonçalves, M.L (2017) Recolha e Análise da Informação relativa ao tratamento do fenómeno da desertificação nos PMOT da região do Alentejo, Tese de Mestrado, Escola de Ciências e Tecnologia da Universidade de Évora. Accessed in: 1 Junho 2022 in <http://rdpc.uevora.pt/handle/10174/21809>
- Gutierrez, F. et al. (2013) Integração da Detecção Remota na Monitorização dos Habitats da Rede Natura 2000 [Electronic Version], 4º Seminário Internacional “Os Recursos Hídricos, o Mar e o Litoral”. Accessed in 29 Maio 2022 in <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/49073>
- Instituto Financeiro Para o Desenvolvimento Regional I.P (2014) Avaliação Ex-Ante e Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Operacional Regional do Alentejo 2014 -2020 – Relatório Ambiental Final da Avaliação Ambiental Estratégica
- Instituto Superior de Agronomia (2005) Proposta Técnica de Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, Lisboa
- JN/Agências (2021) Chuva Forte provoca pequenas inundações no Alentejo, [Jornal Digital] *Jornal de Notícias*, Lisboa
- Junqueira, L. Delicado, A. & Truninger, M. (2017) Paisagem, tecnologia e desenvolvimento local: a central solar da Amareleja [Electronic Version] *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83 | Accessed in 26 maio 2022 in <http://journals.openedition.org/spp/2745>
- Luz, B.L et al. (2004) Potencial Energético de Biomassa no Montado do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral. Aplicação em SIG [Electronic Version], *Repositório Comum*. Accessed in 1 junho 2022 in <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1269>

- Lusa (2021) Projeto Central de mil milhões de euros em Santiago do Cacém gera contestação, {Jornal Digital} Visão
- Marot, N. et al. (2020) The ESPON EATIA: A Qualitative Approach to Territorial Impact Assessment. In: Medeiros, E. (eds) Territorial Impact Assessment. Advances in Spatial Science. Springer, Cham, pp 77-99. Accessed in 5 junho 2022 in [10.1007/978-3-030-54502-4_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54502-4_5)
- Marques, A.P (2018) O lixo nosso de cada dia... Os Resíduos Urbanos na região do Alentejo (2011-2014) [Electronic Version]. Desenvolvimento e Sociedade nº4. Accessed in: 2 Junho 2022 in <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/24512>
- Marques, C & Carvalho, M (2017) A Agricultura e os Sistemas de Produção da Região Alentejo de Portugal: Evolução, Situação Atual e Perspectivas [Electronic Version]. Revista de Economia e Agronegócio – REA, vol.15 Nº3. Accessed in: 2 Junho 2022, in: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/22004>
- McNamara, K. (2013) Raising Awareness about Climate Change in Pacific Communities [Electronic Version], Environmental Education Research vol 19. Accessed in 1 Junho 2022 in <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13504622.2013.769046>
- Medeiros, E. (2014) A Avaliação de Impactos Territoriais: O TARGET_TIA, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 37, 3.º Quadrimestre. Accessed in 20 Maio 2022 in <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/35570>
- Medeiros E. (ed.) (2020b) Territorial Impact Assessment. Advances in Spatial Science. Springer, Cham
- Moreira, M. et al. (2014) O Impacte das Projeções dos Modelos de Clima no Armazenamento de Água para Rega. In J.L Teixeira & J. Rolim (Eds) Impacte das Alterações Climáticas nos Sistemas de Regadio no Alentejo (pp 105-132), ISA Press:Lisboa
- Neves, B. et al. (2013) Culturas intensivas e superintensivas e a susceptibilidade à Desertificação: o caso do olival no Alentejo [Electronic Version], IX Congresso da Geografia Portuguesa – Geografia: Espaço, Natureza, Sociedade e Ciência, Universidade de Évora, Accessed in: 1 Junho 2022 in https://www.academia.edu/8045280/Culturas_intensivas_e_superintensivas_e_a_susceptibilidade_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o_o_caso_do_olival_no_Alentejo?auto=citations&from=cover_page
- Odihi E. et al. (2020) Could Water and Sanitation Shortfalls Exacerbate SARS-CoV-2 Transmission Risks?, The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene 2020 Aug; 103(2): 554-557. Accessed in 5 junho 2022 in <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7410451/>
- Organização das Nações Unidas (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Nova Iorque
- Parlamento Europeu & Conselho Europeu (2009) Directiva 2009/147/CE relativa à conservação das aves selvagens, Bruxelas
- Paulo, A. & Pinto, H. R. (2014). Necessidades hídricas do olival no Alentejo e projeções para o período 2071-2100. Revista da Unidade de Investigação do Instituto Politécnico de Santarém, 4 (2): 148-162 Accessed in: 2 Junho 2022 in: <https://repositorio.ipsantarem.pt/handle/10400.15/1089>
- Pereira, T. (2020a) A Governança e eficiência no Modelo Intermunicipal de Gestão de Água no Alto Alentejo, Tese de Mestrado. Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora. Accessed in 30 Maio 2022 in <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/28611>
- Pereira, M. (2021b) A Degradação Ambiental no Alentejo – Portugal. Causas e Consequências, IV Simpósio Cearense de Microbiologia. Accessed in: 22 Maio 2022 in <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/30987>
- Pinto-Gomes, C. et al. (2003), O Papel da Cartografia da Vegetação no Ordenamento Florestal: O Caso do Sudoeste Alentejano e Barlavento Algarvio [Electronic Version]. Research Gate. Accessed in: 3 junho 2022, in: <https://www.researchgate.net/publication/237696399>
- Presidência do Conselho de Ministros (2005) Resolução de Conselho de Ministros nº 113/2005, Diário da República n.º 133/2005, Série I-A de 2005-07-13, Lisboa
- Presidência do Conselho de Ministros (2013) Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2013. Diário da República n.º 70/2013, Série I de 2013-04-10, Lisboa
- Presidência do Conselho de Ministros (2015) Resolução do Conselho de Ministros nº 28/2015. Diário da República n.º 84/2015, Série I de 2015-04-30, Lisboa
- Presidência do Conselho de Ministros (2015), Resolução do Conselho de Ministros nº 56/2015, Diário da República n.º 147/2015, Série I de 2015-07-30, Lisboa
- Presidência do Conselho de Ministros (2016), Resolução do Conselho de Ministros nº44/2016, Diário da República nº161 Série I de 2016/08/23, Lisboa
- Presidência do Conselho de Ministros (2018), Resolução do Conselho de Ministros nº 55/2018, Diário da República n.º 87/2018, Série I de 2018-05-07, Lisboa

- Presidência do Conselho de Ministros (2020), Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2020. Diário da República n.º 133/2020, Série I de 2020-07-10, Lisboa
- Revez, J. (2014) O Papel das Associações de Desenvolvimento Local e Regional, como Estrutura Organizacional e Funcional Inovadora de Gestão no Desenvolvimento Local: A Experiência Portuguesa no Alentejo [Electronic version]. Revista Eletrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado v.4, nº2 Jul/Dez 2014. Accessed in: 2 junho 2022, in: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/683>
- Sá, A. (2021) OE 2022: Planos Regionais de Eficiência Hídrica do Alentejo e do Algarve vão ter Medidas levando “Em Particular Atenção” o Setor Agrícola, [Jornal Digital] Agricultura e Mar.
- Santos Silva, A. & Matos, J. (2020) Acordos de Paris 2015-2020: Nota Introdutória, Lisboa
- Saraiva, J.P & Pinheiro, A.C (2005) Implicações da Directiva Quadro da Água na Agricultura de Regadio: Aplicação ao caso do Baixo Alentejo e da Lezíria do Tejo [Electronic Version]. Projecto WADI1 – Sustainability of European Irrigated Agriculture under the Water Directive and Agenda 2000, Accessed in 30 Maio in <http://www.cotr.pt/docs/ICNRD/Papers/67.pdf>
- Serdoura, F. & Almeida, H. (2011) Desenvolvimento Turístico Sustentável na envolvente da albufeira do Alqueva, Alentejo, Portugal [Electronic Version]. Seminário Internacional Espaços Culturais e Turísticos em Países Lusófonos, Rio de Janeiro. Accessed in 28 Maio 2022 in https://www.researchgate.net/publication/354606473_Desenvolvimento_Turistico_Sustentavel_na_envolvente_da_albufeira_do_Alqueva_Alentejo_Portugal
- Shahidian et al. (2012) Estudo de Alguns Impactos das Alterações Climáticas sobre o Regadio no Alentejo [Electronic Version], IV Congresso Nacional de Rega e Drenagem, Coimbra. Accessed in 29 Maio 2022 in <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/7209>
- Silva, R. (2022) Azeite do Alentejo. Olivum e Universidade de Évora apresentam programa de sustentabilidade, [Jornal Digital] Rádio Renascença/Sapo Notícias.
- Sousa, A.F (2022) Sustentabilidade dos Vinhos do Alentejo nas bocas do mundo, [Jornal Digital] Diário do Alentejo
- Victorino, G. et al. (2020) Remote Sensing of Greenhouses in Southwest Alentejo National Park: Detecção Remota e Análise de Imagem [Electronic Version], Research Gate. Accessed in 2 Junho 2022 in https://www.researchgate.net/publication/340446937_Remote_Sensing_of_Greenhouses_in_Southwest_Alentejo_National_Park_Portugal
- Weber Macena, M. et al. (2021) Plastic Food Packaging: Perceptions and Attitudes of Portuguese Consumers about Environmental Impact and Recycling. *Sustainability*. 2021; 13(17):9953. Accessed in: 15 Maio 2022 in <https://doi.org/10.3390/su13179953>



Monitorização de políticas públicas: uma análise conceptual aplicada ao caso português

Rita Carrilho

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública⁶⁷
rita.carrilho@planapp.gov.pt

William Melo

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública⁵⁹
william.melo@planapp.gov.pt

RESUMO

Portugal não está imune aos choques e desafios de políticas públicas do contexto atual, caracterizado por complexidade e incerteza. Acumula os efeitos da pandemia da Covid-19, da guerra em solo europeu, da crise da inflação e de episódios climáticos extremos. O objetivo deste artigo é, perante este contexto complexo, contribuir para uma reflexão sobre as políticas públicas informadas por evidências, destacando a relevância e o papel da monitorização das políticas públicas no apoio à decisão política em Portugal. As mudanças na atividade de monitorização têm acompanhado a evolução dos modelos de gestão pública: Do controlo e supervisão da burocracia pelo poder político no estado burocrático, passando pela estrutura de compromissos de resultados e agencificação na Nova Gestão Pública, até, atualmente, as novas ideias desenvolvidas com o modelo da Nova Governança Pública, que incluem a sistematização de evidências para informar a decisão em políticas públicas. Apesar da relevância reconhecida pelas principais Organizações Internacionais, a monitorização carece de maior aprofundamento enquanto objeto de estudo das políticas públicas. O artigo procura impulsionar o debate sobre a monitorização das políticas públicas em Portugal, concluindo com uma reflexão acerca do papel do PlanAPP, organismo de apoio à decisão criado em 2021, no acompanhamento das novas tendências dos sistemas de monitorização, como parte da resposta aos desafios atuais de políticas públicas.

Palavras-chave: Monitorização, políticas públicas, aprendizagem, resultados, evidências.

Classificação JEL: H11.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia da Covid-19 trouxe, aos diferentes Governos ao redor do globo, novos desafios para as políticas públicas. Perante um cenário de incertezas e de grande pressão, as intervenções de políticas públicas precisavam de ser rápidas e ao mesmo tempo flexíveis, o que elevou a necessidade de se desenvolverem sistemas de monitorização, com informações em tempo real, para apoiar a tomada de decisão (Luchini et al., 2020). Este não foi um episódio isolado: alterações climáticas, crescimento

⁶⁷ Os autores agradecem os contributos e a revisão realizados pelos seguintes membros da Unidade Técnica de Monitorização e Acompanhamento do PlanAPP: Ana Salvado, Alexandre Amado e Vânia Duarte. O conteúdo e as conclusões deste artigo são da inteira responsabilidade dos seus autores e não representam a posição oficial do PlanAPP.

dos movimentos migratórios, cenários de crises económicas, são exemplos de problemas complexos que implicam desenvolver processos de adaptação, inovação e melhoria dos mecanismos de monitorização das políticas públicas.

O presente artigo pretende contribuir para o debate acerca do papel da monitorização de políticas públicas no atual contexto de produção de políticas marcado pela volatilidade, a incerteza, a complexidade e a ambiguidade (VUCA) (Eden et al., 2021; Šucha & Sienkiewicz, 2020). A mobilização de evidências para informar a decisão política surge associada aos modelos de governança, como forma de apoiar os processos decisórios acerca de problemas complexos num contexto de incerteza (Head, 2010; OECD, 2020a; Parkhurst, 2016). Para tal, os governos podem criar sistemas de apoio à decisão, que se constituem como “infraestrutura de conhecimento” (OECD, 2017). Estes sistemas podem ser entendidos como o conjunto de organizações e atores cuja missão é promover o aconselhamento para a produção de políticas.

Neste sentido, apresenta-se uma abordagem da prática da monitorização enquanto instrumento de sistematização de dados e indicadores para informar diferentes etapas das políticas públicas. O estudo exploratório é desenvolvido por técnicos do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) e propõe-se a um mapeamento conceptual da evolução da monitorização das políticas públicas em Portugal, centrada na identificação dos atuais desafios e procurando contribuir para o debate acerca desta atividade nas políticas públicas, no contexto da recuperação e resiliência emergente da pandemia da Covid-19.

2. A RELEVÂNCIA DA MONITORIZAÇÃO NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A monitorização é frequentemente entendida como uma operação técnica e não tem sido objeto frequente de análise pela academia, porventura por ser associada à implementação das políticas públicas, etapa que tem recebido menos atenção académica quando comparada outras etapas do ciclo das políticas, como o agendamento ou a formulação (Schoenefeld et al., 2019). Partindo do exemplo da monitorização das políticas para a redução das emissões dos gases com efeito de estufa, Schoenefeld (2019) argumenta que este não é um processo meramente técnico e apolítico e que, tal como no desenho ou na avaliação das políticas, as práticas de monitorização definição do seu objeto, metodologia e finalidade, decorre de arranjos institucionais e das características da implementação.

A pouca atenção académica dada à monitorização de políticas públicas comporta o risco de desvalorizar a sua relevância, em especial no acompanhamento de políticas transversais e orientadas para responder a problemas multidimensionais que não se cingem a uma área de política tradicional ou a um país. A visão de monitorização que subjaz a este artigo é a de que lhe deve ser dada maior relevância por académicos e decisores políticos, na medida em que os sistemas de monitorização produzem informação necessária à tomada de decisão. Em linha com Dunn (2017), neste artigo entende-se que a monitorização de políticas mobiliza informação, factos e evidências acerca da relação entre as causas e as consequências das políticas, isto é, entre a operacionalização e os resultados de uma política (Dunn, 2017). A monitorização é complementar à avaliação de políticas (Dunn, 2017; Schoenefeld et al., 2019), mas, ao relacionar as causas e consequências das políticas, é relevante para todas as fases do ciclo das políticas.

Os problemas que os governos enfrentam caracterizam-se pela complexidade, multidimensionalidade e por não terem uma solução única e definitiva (Cairney, 2020, p.22). São problemas conhecidos como “*wicked problems*” (Rittel & Webber, 1973), de que são exemplos o desenvolvimento sustentável e as alterações climáticas. Estes problemas são transversais às diversas áreas de políticas, implicando a adoção de soluções de coordenação entre diferentes ministérios e áreas de governo (Christensen & Serrano Velarde, 2019; Peters, 2018).

2.1 Breve evolução dos sistemas de monitorização

Após a segunda guerra mundial, nas democracias dos países industrializados da Europa ocidental, assistiu-se à expansão institucional do Estado e à criação do Estado-Providência. Neste período, o modelo de Administração Pública prevalecente é o modelo weberiano, de natureza racional e burocrático. O aconselhamento para as políticas era prestado por uma elite da burocracia, interna à Administração e muito próxima da decisão política (Gluckman et al., 2021; Hustedt, 2019). Neste modelo, emergem tensões, sobretudo de controlo, entre o corpo político (principal), responsável

pelas decisões, e a hierarquia burocrática (agente) responsável por implementá-las (Pepinsky et al., 2017).

A monitorização, neste contexto, era apenas um instrumento de controlo e supervisão, orientada para que os agentes seguissem regras e procedimentos (Olsen 2006). O objetivo era a observância de regras⁶⁸ e a supervisão dos resultados, numa lógica de aprendizagem hierárquica em políticas públicas (Dunlop & Radaelli 2019). Como aponta Radaelli (2008), este modelo de monitorização enquanto supervisão⁶⁹ tem sido utilizado, pelas instituições da União Europeia (UE) para acompanhar os progressos e as realizações dos 27 Estados-membros em políticas transversais, o que contribuiu para que estes mesmos Estados adotassem, ao longo do tempo, muitos dos instrumentos e práticas de monitorização difundidos pela própria União Europeia.

A partir de meados da década de 1970, o modelo social europeu começou a revelar dificuldades, que aceleraram no final da década de 1990. Reforçou-se a ideia do Estado como gestor incompetente e o modelo de administração passou a assentar nas reformas da Nova Gestão Pública⁷⁰, promovendo a fragmentação dos serviços (em agências) e das competências de aconselhamento no seio da Administração Pública, entre as quais, competências para a monitorização, cujo foco passou a ser o compromisso com os resultados e metas (Araújo 2000). Em diversos países do ocidente, incluindo Portugal, as respostas às crises económicas funcionaram como catalisadoras de reformas administrativas. Como descrevem De Vries e Nemec (2013), estas reformas promoveram um conjunto de mudanças com um viés de austeridade, que visavam diminuir rapidamente a despesa pública, com reorganizações estruturais, cortes orçamentais, externalizações para o mercado e maior controlo da eficiência das intervenções públicas.

As mudanças no setor público colocaram novos desafios, entre os quais a criação de novos mecanismos de coordenação horizontal (governança), para institucionalizar a interação entre atores públicos e privados relevantes (Ansell & Torfing, 2022). As dinâmicas de externalização do aconselhamento técnico e científico e de maior politização nos gabinetes ministeriais, geraram um movimento para tentar “recuperar o controlo” perdido com o processo de agencificação e fragmentação (Craft & Howlett, 2013; Hustedt, 2019).

Mais recentemente, a resposta às sucessivas crises, de que é exemplo a austeridade, não têm respondido às expectativas dos cidadãos, gerando novas clivagens sociais e ameaçando a estabilidade das democracias (Graziano & Hartlapp, 2019; Zeitlin et al., 2019). O modelo da Nova Governança Pública procura ultrapassar as dificuldades verificadas com o modelo da Gestão Pública, sustentando-se na necessidade de melhorar a coordenação de políticas e a capacidade antecipatória, para lidar com os problemas progressivamente mais complexos, bem como de melhorar a gestão da distribuição do poder, aprofundando modelos de governança colaborativa (Ansell & Torfing, 2022), com o envolvimento de um conjunto maior de instituições e atores nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas. A coordenação de políticas, a melhoria da capacidade antecipatória e a governança colaborativa tornam-se exigências para as políticas públicas e implicam o desenvolvimento de mecanismos de monitorização, preparados para lidar com os problemas complexos e com o longo prazo.

Para responder aos desafios destas situações emergentes, nas quais os governos democráticos lidam com grandes escrutínios públicos e elevado grau de incerteza sobre as decisões a tomar, Dunlop e Radaelli (2019) propõem um novo modelo de aprendizagem (modelo epistémico), no qual se mobilizam especialistas e conhecimento em políticas públicas, para reduzir as incertezas, enquadrar melhor os problemas e adequar as intervenções das políticas públicas.

3. A MONITORIZAÇÃO NO CONTEXTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Nos sistemas de governo democrático, informações sobre projetos, programas, efeitos e resultados das políticas públicas são elementos essenciais para guiar e dar suporte às intervenções nas diferentes fases dos processos de políticas públicas (Kusek & Rist, 2004). Diferentes organizações internacionais – Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE) e (UE) – concebem a monitorização e

⁶⁸ O conceito original em inglês é *compliance*.

⁶⁹ O conceito original em inglês é *surveillance*.

⁷⁰ *New Public Management* no original em inglês.

avaliação⁷¹ integradas num mesmo sistema, no qual a monitorização assume um papel-chave na provisão de elementos para a avaliação de políticas públicas (Schoenefeld et al., 2019). Estas organizações procuram dotar os seus países membros de um conjunto de ferramentas, instrumentos, conceitos e práticas que visam garantir a implementação de planos e estratégias e sistematizar evidências sobre as políticas públicas em curso.

Tradicionalmente, a monitorização desenvolveu-se em dois campos de atuação: a monitorização do progresso de operações e da utilização dos recursos financeiros (UNEP 2018). A monitorização de operações visa acompanhar a implementação de projetos ou programas, relacionando indicadores de performance, o processo de validação entre entidades executoras e atores decisores e a participação dos públicos de interesse (*stakeholders*). No segundo campo, a monitorização é dirigida aos gastos de recursos financeiros e ao alcance de resultados (*outputs* e *outcomes*) decorrentes⁷². No mesmo sentido, o Banco Mundial (Kusek & Rist, 2004) divide o processo de monitorização em duas etapas complementares: implementação e resultado. Na primeira, definem-se indicadores de processo ou performance (*outputs*) para acompanhar se a implementação decorre conforme o planeado. Na segunda, definem-se indicadores de resultados (*outcomes*), com o propósito de verificar se os objetivos da intervenção foram alcançados.

A OCDE, por seu turno, define monitorização como o processo contínuo de recolha sistemática de informações, segundo indicadores escolhidos, para fornecer aos decisores e públicos interessados (*stakeholders*) os elementos sobre os progressos realizados, objetivos atingidos e recursos afetados (OCDE, 2004). A *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (ESCAP -ONU) (2010) atribui à monitorização uma função de produção contínua de informação para responder à pergunta: “Está tudo a correr de acordo com o planeado?”. Para a Comissão Europeia⁷³, a atividade de monitorização prossegue os seguintes objetivos: i) Apoiar a gestão eficaz e oportuna das intervenções e dos riscos associados; ii) Informar a tomada de decisão baseada em evidências, com a produção relatórios sobre resultados; iii) Apoiar o diálogo em políticas públicas; iv) Fortalecer a comunicação e a transparência; v) Atribuir responsabilidades (*accountability*) pelos recursos utilizados; vi) Contribuir para a aprendizagem de lições em políticas públicas; vii) Produzir elementos (inputs) para a avaliação das intervenções.

Nestas três definições parece ser consensual que a monitorização de políticas públicas atua como uma ferramenta descritiva e prescritiva, que auxilia decisores políticos e públicos de interesse (*stakeholders*) a acompanharem a performance e efetuarem os ajustes necessários durante a fase de implementação, para que a política pública cumpra a sua finalidade, e, simultaneamente, informa outras etapas da política pública, como o planeamento e a avaliação (OECD, 2020c).

Sietchiping e Hoeflich (2020) propõem uma linha condutora dos sistemas de monitorização para dar suporte à decisão, e que inclui as atividades de recolha, sistematização, análise, síntese e comunicação de informação. Os dados ocupam um lugar de destaque no trabalho da monitorização para a recolha de evidências e informação da decisão. A recolha de dados para a monitorização de políticas públicas, impulsionada pelos avanços tecnológicos e pela complexificação dos processos sociais, implica reforçar as competências analíticas que ampliam as funções de seleção, extração e acompanhamento de indicadores, para novos e desafiantes processos de construção de conhecimentos na análise de políticas públicas.

3.1 A monitorização no processo de políticas públicas informadas por evidências

A emergência dos *wicked problems*, problemas de políticas públicas cada vez mais complexos e interconectados (Head 2022), sugere a necessidade de inovar os métodos e ferramentas para a construção de indicadores e de processos de monitorização, que deem conta da multidimensionalidade dos problemas. Ao mesmo tempo, a capacidade analítica necessária ultrapassa o mero acompanhamento de indicadores, envolvendo outras técnicas de análise, como tendências, simulações, modelações e análises de impacto (*UN Development Group*, 2017).

Como aponta a ONU (*Global Pulse* 2016), a complexidade crescente das políticas públicas implica um novo desenho de monitorização que seja flexível, rápido e eficiente para tratar de grandes volumes de dados (*Big Data*) e que, recorrendo a técnicas de análise de dados (*data analytics*) e à ciência de

⁷¹ *Monitoring and evaluation* (M&E) no original em inglês.

⁷² Para uma aplicação da monitorização neste campo, ver Spasova et al (2022).

⁷³ Ver: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/monitoring-and-evaluation/what-monitoring_en

dados (*data science*), identifique padrões e associações entre os dados e preveja resultados com base em cenários da intervenção da política pública, melhorando a capacidade antecipatória.

A monitorização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é um exemplo de sistema inovador, sustentado em indicadores de desenvolvimento de longo prazo, que considera simultaneamente as dimensões económica, ambiental e social do desenvolvimento e que procura compatibilizar realidades locais com indicadores globais, permitindo o acompanhamento à escala internacional.

Para além da recolha de dados, a monitorização tem também a função de reporte dos dados. Para reportar a informação em formatos úteis à decisão política e acessíveis aos interessados, Kusek e Rist (2004) destacam que os sistemas de monitorização devem planear o modo como a informação monitorizada será estruturada num sistema de suporte à decisão. Deste modo, é relevante considerar quem são os destinatários da informação, a frequência com que devem ser informados e os formatos mais adequados. O relatório da ONU Global Pulse (2016) aponta para a necessidade de desenvolver novas estratégias para disseminar informações sobre políticas públicas. À medida que o leque de atores e instituições envolvidas nos diferentes processos aumenta, torna-se necessário desenvolver novas formas de comunicar informações e evidências, nomeadamente as novas ferramentas de visualização de dados (*data viz*) e a construção de narrativas baseadas em dados (*data storytelling*).

Compete ainda à monitorização a sistematização de informação através da combinação de múltiplas fontes de informação (como estatísticas, análises matemáticas e computacionais e investigações académicas), como suporte à tomada de decisão no planeamento, implementação e mudança em políticas públicas (OCDE 2020a). Esta área tem recebido maior atenção com a emergência das discussões sobre políticas públicas informadas por evidências⁷⁴.

3.2 A monitorização na coordenação de políticas e na governança colaborativa

Kusek e Rist (2004) destacam que a ausência de cooperação e coordenação entre os diferentes atores institucionais pode obstruir a realização dos planos estratégicos. A abordagem recente da OCDE tem enfatizado a necessidade de serem criados mecanismos institucionais para monitorizar políticas públicas de modo transversal e alinhar ações entre diferentes áreas do governo (OECD, 2022).

O relatório da ONU Global Pulse (2016) destaca que a complexidade dos problemas em políticas públicas resulta na necessidade crescente de articular atores e instituições nos processos de monitorização, sobretudo em três domínios de atuação. O primeiro respeita ao domínio institucional dos centros de governo (CoG)⁷⁵. Os centros do governo, seguindo a definição da OCDE podem ser descritos como o organismo ou o conjunto de organismos que prestam aconselhamento direto aos chefes de governo (OECD, 2020 c, p. 46). A articulação neste domínio pressupõe o fortalecimento dos CoG na coordenação de políticas públicas, bem como a sua capacitação para o acompanhamento da performance das políticas públicas e para a prospetiva dos desafios de longo prazo (OECD, 2020c).

O segundo domínio respeita à integração dos diferentes níveis de governo - local, regional e nacional - nos sistemas de monitorização, tanto na produção quanto na utilização de informações e evidências para a tomada de decisão. O terceiro domínio da articulação de atores e instituições na monitorização de políticas públicas corresponde à governança democrática e ao princípio do governo aberto (OECD, 2005). Nesta linha, a monitorização de políticas públicas, desenvolvida institucionalmente pelos governos, deve interagir com diferentes públicos interessados (*stakeholders*), e com diferentes especialistas de centros de investigação, observatórios e *think tanks*, os quais também produzem e utilizam informações, evidências e conhecimento em políticas públicas, com diferentes abordagens e em contextos diversos. Este domínio de articulação assume especial relevância, dado que o diálogo com diversos produtores de conhecimento concorre para o robustecimento da infraestrutura de conhecimento no contexto da produção de políticas informadas por evidências.

Kusek e Rist (2004) descrevem a necessidade de o sistema de monitorização integrar uma etapa de reflexão sobre a manutenção do sistema, o que pressupõe uma meta-análise do seu funcionamento, das metodologias adotadas ao longo do sistema e dos resultados produzidos pela atividade de monitorização, seja pela sistematização de evidências, pelos ajustes que garantam a implementação

⁷⁴ *Evidence-informed policy-making* no original em inglês.

⁷⁵ *Center of Government* no original em inglês.

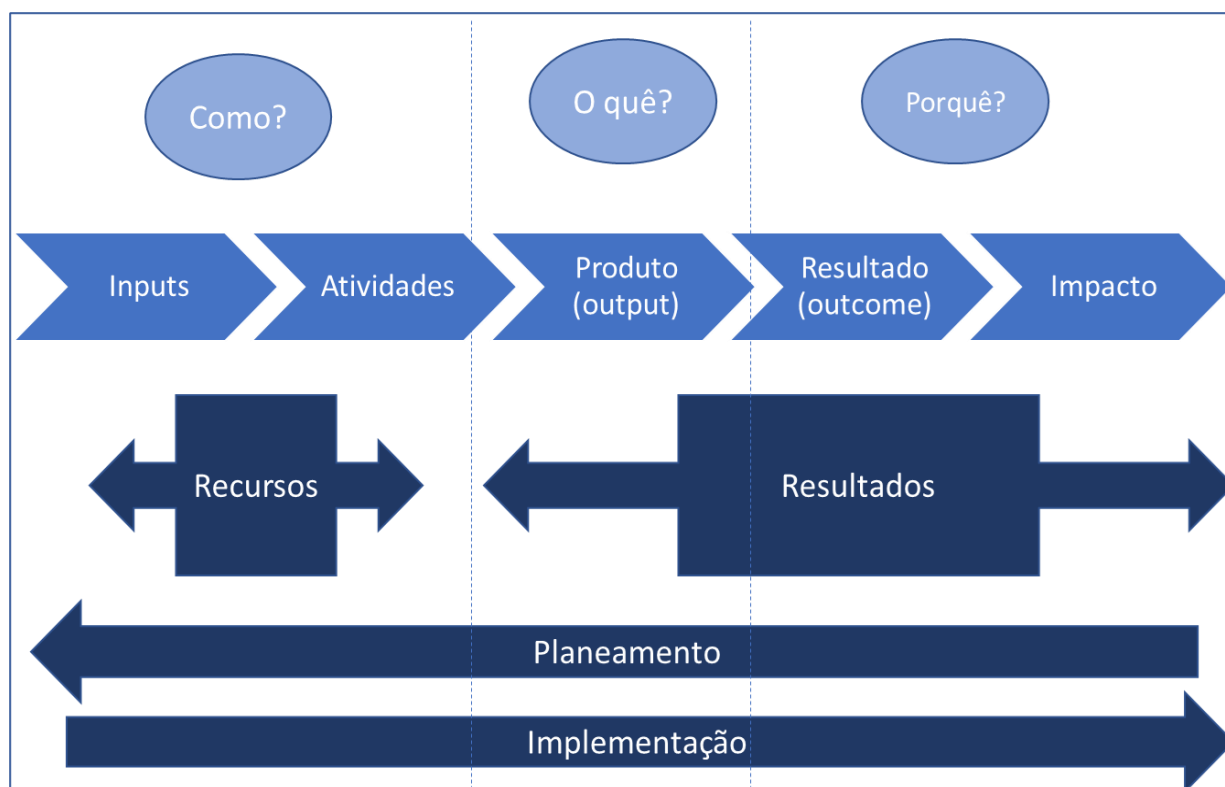
de uma estratégia ou plano de ação, ou pelos elementos fornecidos como *inputs* para a etapa de avaliação. Esta etapa contribui para o potencial de aprendizagem epistémica das políticas públicas, em linha com a proposta de Radaelli (2008), e reforça a centralidade da monitorização na produção de conhecimento relevante para as diferentes etapas do ciclo das políticas.

3.3 Monitorização orientada para resultados

A Monitorização Orientada por Resultados⁷⁶ ganhou relevância nas orientações técnicas de organismos internacionais nas últimas décadas⁷⁷. Adota os conceitos de gestão baseada em resultados⁷⁸, descrevendo um conjunto de ferramentas utilizadas no controlo estratégico das ações destinadas ao cumprimento de objetivos estratégicos e operacionais.

Conforme define o manual do ROM (Comissão Europeia 2020): “As cadeias de resultados mostram a relação lógica entre os recursos investidos pela intervenção (*inputs*), as atividades implementadas e as mudanças ou resultados alcançados” (p.13). A figura abaixo ilustra este conceito.

FIGURA 1: CADEIA DE RESULTADOS



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Menon e Wignaraja (2009).

A gestão baseada em resultados apresenta dois conjuntos de elementos: as cadeias de resultados e os elementos de verificação. Na cadeia de resultados, conforme a figura descreve, os *inputs* estão no início da intervenção em políticas públicas. Esta categoria de elementos corresponde aos diferentes recursos alocados ao projeto, programa ou estratégia, tais como recursos humanos, financeiros e materiais. O elemento seguinte, as *atividades*, definem as ações que mobilizarão os recursos para gerar os resultados pretendidos. Estes dois primeiros elementos determinam como as ações serão realizadas. Os *produtos (output)* determinam o que será feito na intervenção, e abrangem o primeiro elemento de resultado, seja na forma de um novo serviço prestado, ou de um produto para se

⁷⁶ ROM na sigla original em inglês.

⁷⁷ Para exemplo, ver: ONU (2001). Resolution adopted by the General Assembly – Results-based budgeting". undocs.org. United Nations. 23 December 2000. A/RES/55/231.

⁷⁸ Results-based management (RBM) no original em inglês.

alcançar os objetivos. Constituem, assim, o propósito direto da intervenção, estando a sua realização sob controle da implementação (Comissão Europeia 2020). Os dois elementos de resultado seguintes estão associados diretamente aos objetivos, isto é, à razão de ser da intervenção. O **resultado** (*outcome*) é o efeito produzido, durante ou após a implementação, na sequência dos efeitos dos produtos (*outputs*) (Menon & Wignaraja 2009). O resultado não está sob o controlo da implementação e os seus efeitos dependem da interação entre a política pública e os seus beneficiários. O **impacto** é o mais difícil de medir, porque se traduz em mudanças mais profundas e de longo prazo ao nível social, económico, cultural ou ambiental, dimensões em relação às quais os efeitos das políticas tendem a ser indiretos (Comissão Europeia 2020).

Os elementos de verificação são transversais a toda a cadeia de resultados, e a sua utilização estratégica pretende diminuir a distância entre os fluxos de planeamento e implementação, contribuindo para que os resultados desejados sejam alcançados. Para isso, o manual ROM da Comissão Europeia (2020) propõe três elementos de verificação: os indicadores, as metas e os *baselines*. Os **indicadores** são variáveis que medem, em diferentes momentos, os resultados já alcançados pela intervenção, de modo a poder estimar sua performance. Podem existir indicadores diferentes para cada tipo de resultado, como indicadores de processos (*outputs*), indicadores de resultados (*outcomes*) e ainda, indicadores de impacto. As **metas** são compromissos com resultados assumidos para a realização da intervenção. Tal como para os indicadores, podem existir metas associadas aos processos (*outputs*), metas de resultados ou performance (*outcomes*) e metas de impacto.

O terceiro elemento utilizado para a verificação são as **linhas de base** (*baselines*). Segundo Kusek e Rist (2004), uma linha de base é uma informação, qualitativa ou quantitativa, que fornece dados no início ou imediatamente antes do período de monitorização. A linha de base é usada como primeira medida ou ponto de partida, para monitorizar a performance da intervenção. O estabelecimento de linhas de base favorece a análise da evolução dos indicadores ao longo da implementação da política. Este elemento é particularmente relevante quando a monitorização é utilizada para o diagnóstico de um problema de política pública, nomeadamente nas etapas de planeamento e formulação, permitindo caracterizar uma situação social por meio de indicadores de contexto (Global Pulse, 2016).

Existem diversas recomendações para a definição de bons indicadores. Para Menon e Wignaraja (2009) os indicadores devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e num período definido⁷⁹. Segundo o ROM estes indicadores devem ser relevantes, aceites, credíveis, fáceis e robustos⁸⁰.

Em síntese, a função de monitorização, nas últimas décadas, ganhou maior relevância nas publicações de organismos internacionais como a OCDE, a ONU, o Banco Mundial e a Comissão Europeia. Parte deste crescimento pode ser atribuída, por um lado, à crescente complexificação dos *wicked problems* em políticas públicas, que acabam por exigir novas competências analíticas, para sistematizar informações transversais em evidências para a tomada de decisão. Por outro lado, o fortalecimento dos modelos de governança nos regimes democráticos ampliam o número de atores e instituições envolvidos nas diferentes etapas das políticas públicas. Neste contexto, as componentes de coordenação e de comunicação tornam-se competências fundamentais de uma monitorização de políticas públicas que responda aos desafios contemporâneos, contribuindo ativamente para reforçar a capacidade antecipatória e a aprendizagem em políticas públicas.

4. A MONITORIZAÇÃO DE WICKED PROBLEMS – O EXEMPLO DA COVID-19

A monitorização de políticas pública serve para acompanhar processos e resultados, com o propósito de identificar necessidades de ajustes ou alterações e garantir o cumprimento dos objetivos propostos para a intervenção pública (Menon & Wignaraja, 2009). No período da pandemia de COVID-19, a monitorização atuou ainda na sistematização de evidências, constituindo-se como elemento fundamental para informar as decisões em políticas públicas (OECD, 2020a; OECD, 2020b).

As soluções políticas de combate à pandemia da Covid-19 foram construídas pela atuação conjunta de decisores políticos, burocratas e grupos de especialistas. No caso português, as reuniões entre decisores e especialistas assumiram uma dimensão mediática, com momentos de transmissão

⁷⁹ O acrónimo no original em inglês forma a palavra SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*).

⁸⁰ O acrónimo no original em inglês forma a palavra RACER (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*).

pública, em direto ⁸¹. A pandemia da Covid-19 apresentou às autoridades públicas não apenas o problema das infeções e do vírus *per se*, como um conjunto de narrativas em competição, para determinar causas, razões de disseminação e possíveis soluções para o problema. As decisões políticas extravasaram a dimensão administrativa e passaram a comportar problemas éticos como a limitação das liberdades ou as escolhas das camadas de população mais vulneráveis, no quadro de paralisação de muitas atividades económicas, encerramento de escolas, seleção de trabalhadores essenciais, sobrecarga de serviços de saúde, entre outros. Neste período, revelaram-se vulnerabilidades em sistemas que se presumia que funcionariam, tais como a cadeia de abastecimento e os sistemas de mobilidade urbana (Head, 2022).

Os sistemas de monitorização desenvolvidos para gerar informações de suporte à tomada de decisão, ao longo da pandemia, ilustram a centralidade dos dados no desenvolvimento de competências em sistemas de monitorização para tratar dos *wicked problems*, como *Big Data* e *Data Science*. No caso português, o governo desenvolveu um sistema complexo de monitorização, assente em relatórios diários da Direção-Geral de Saúde, entre 26/02/2020 e 10/03/2022⁸². Ao mesmo tempo, criou-se um portal informativo, combinando orientações técnicas com apresentações dos dados da pandemia, desagregados até ao nível local⁸³. Desta forma, a informação era disponibilizada a especialistas, *media* e público em geral.

A visualização de dados é outra área de crescente importância nos sistemas de monitorização. Diferentes áreas governativas e agências recorrem, por exemplo, aos *dashboards* para acompanhar as realizações dos seus planos e metas ou a evolução de indicadores. A Direção-Geral de Saúde recorreu a ferramentas de visualização de dados para informar sobre a evolução da pandemia, tendo construído um dashboard específico para os indicadores da Covid-19⁸⁴.

Conforme apontam Agrawal *et al* (2018), os dados são o combustível, o “novo petróleo”, que alimenta os sistemas decisórios e preditivos. O desenvolvimento de *Big Data* produz três mudanças importantes no sistema de monitorização: Primeiro, amplia o escopo dos elementos de verificação para além do sistema estatístico oficial, de modo a poder incluir fontes variadas de dados, agregando textos, números, sons, imagens e vídeos produzidos em diferentes contextos. Assim, os dados que alimentam os sistemas de monitorização apresentam-se hoje em distintas fontes: de publicações nas redes sociais aos registos de geolocalização. No período da pandemia, por exemplo, foi lançada a aplicação StayAway Covid, com o propósito de alertar os utilizadores da proximidade de pessoas infetadas, com base em dados recolhidos por geolocalização.

Em segundo lugar, é preciso ter em conta a pluralidade de organizações que produzem dados em diferentes sistemas e a capacidade destes sistemas em comunicarem-se. Assim, dados originados em diferentes fontes, advindos de organizações com distintas culturas, planos e estratégias, precisam ser combinados em plataformas comuns que permitam a partilha das informações essenciais e a monitorização transversal guiada pela interoperabilidade entre os diferentes sistemas (Soares & Amaral, 2011). O certificado digital Covid da União Europeia é um exemplo do uso da interoperabilidade de informações entre diferentes organizações, permitindo ao cidadão fazer prova de ter o esquema vacinal completo no espaço da União Europeia.

Finalmente, o sistema de monitorização expande o seu campo de atuação, não se restringindo à emissão de relatórios estáticos, mas antes, atuando para informar diferentes etapas do ciclo de políticas públicas (UN Global Pulse, 2016). Neste sentido, uma das áreas que tem ganhado relevância é o uso da monitorização como sistema preditivo. Por meio de análises estatísticas, como regressões e séries temporais, e técnicas computacionais, como o *machine learning*, pretende-se estimar resultados e eventos com base num conjunto de indicadores. O contexto pandémico abriu uma janela de oportunidade para a investigação sobre sistemas de monitorização que possam prever a emergência de novas pandemias (Corsi *et al.*, 2021), aproveitando-se de estruturas e lições de outras áreas com maior tradição neste tipo de sistema, nomeadamente a prevenção de desastres naturais (Yu *et al.*, 2018).

⁸¹ https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/covid-19-reunioes-entre-especialistas-e-politicos-retomadas-no-infarmed_n1276521

⁸² Disponíveis em <https://covid19.min-saude.pt/relatorio-de-situacao/>

⁸³ Ver: <https://covid19estamoson.gov.pt/#>

⁸⁴ Ver: <https://covid19estamoson.gov.pt/estado-epidemiologico-covid19-portugal/>

5. A MONITORIZAÇÃO EM PORTUGAL

A atividade de monitorização de políticas públicas em Portugal acompanhou as tendências que influenciaram as diferentes áreas da gestão pública, nomeadamente a Nova Gestão Pública e a europeização das políticas públicas. As reformas administrativas, após 1995, passaram a utilizar conceitos advindos da Nova Gestão Pública e a aplicá-los à estrutura governamental (Araújo, 2004). Um dos efeitos foi, nos anos seguintes, a criação de agências em diferentes áreas de políticas públicas, o que ampliou o uso de instrumentos de monitorização dos resultados e metas, para resguardar os interesses do principal (Araújo, 2000). Em 2004, na figura dos Institutos Públicos, são criadas agências, sob orientação da Nova Gestão Pública.⁸⁵ A monitorização tornou-se um instrumento de gestão relevante, para assegurar que os diferentes institutos cumpriram as suas finalidades nas diferentes áreas de políticas públicas. Contudo, o maior nível de autonomia das agências, promoveu uma grande variação nos formatos, estruturas e modelos utilizados para o desenho dos instrumentos de planeamento e implementação, dificultando a adoção de modelos adequados a problemas transversais a diferentes domínios de políticas públicas e áreas governativas.

Karl e Quayle (1988) destacam que as áreas do ambiente e clima foram pioneiras na adoção de sistemas de monitorização mais complexos, desenhados para detetar as alterações climáticas e medir os seus efeitos. No caso de Portugal, Garcia *et al* (1997) descrevem a implementação do modelo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) em 1990⁸⁶, e da necessidade de se produzirem estudos e pareceres com impactos cientificamente verificáveis. Neste sentido, a área de ambiente e clima foi uma das primeiras a desenvolver modelos sequenciais de quadros lógicos, relacionando ações com resultados e impactos.

A influência da União Europeia é outro aspeto relevante para compreender a evolução dos sistemas de monitorização dos estados-membros, e, mais especificamente, em Portugal. Nas áreas em que a União Europeia tem uma competência forte, como no caso das alterações climáticas, a Comissão Europeia pode monitorizar a performance individual de cada estado-membro, verificar a conformidade e obrigar à implementação das suas recomendações (Dunlop & Radaelli, 2016). Já nos casos de áreas de políticas públicas em que a competência da União Europeia é fraca ou inexistente, como a educação ou a cultura, Radaelli (2008) os mecanismos de influência são exercidos com base nas diretrizes do Conselho Europeu, na pressão dos pares, no benchmarking, e em processos interativos de monitorização e harmonização de indicadores, encaminhando os estados-membros para a coordenação das suas intervenções e de modelos de monitorização.

Um dos registos mais antigos presente no arquivo de informações Web em Portugal⁸⁷ sobre monitorização e políticas públicas, de 1999, respeita ao 4.º Programa - Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT) e Demonstração no domínio do ambiente e clima da União Europeia (1994-1998) e refere-se à criação e aperfeiçoamento de metodologias e tecnologias de monitorização, prevenção e gestão de desastres naturais. Este registo permite identificar a confluência de, pelo menos, três elementos de desenvolvimento da monitorização em Portugal: a presença das ideias da Nova Gestão Pública; o desenvolvimento da área de ambiente e alterações climáticas; e a europeização.

Os três elementos apresentados para o registo da monitorização em políticas públicas em Portugal contribuem para perceber algumas das principais tendências que têm marcado o desenvolvimento deste sistema em nível nacional. A disseminação do conjunto de ideias e ferramentas da Nova Gestão Pública impulsionaram o desenvolvimento de agências com alguma autonomia e o estabelecimento de sistemas de monitorização de resultados e impactos para acompanhar a performance das diferentes instituições.

Neste processo, algumas áreas, como o ambiente e as alterações climáticas desenvolveram grandes conjuntos de indicadores e metas, estratégias e planos que se propunham a intervir nestes domínios complexos. Mais recentemente, a área de transição digital tem, do mesmo modo, agregado grandes volumes de indicadores e metas na construção de seus planos de intervenção.

A europeização das políticas públicas produz um efeito de disseminação de ferramentas e instrumentos, incluindo de monitorização. A influência da União Europeia, de forma mais ou menos diretiva, evidencia-se, por exemplo, com a aplicação da metodologia da cadeia de resultados nas diferentes áreas de políticas públicas, ainda que os termos utilizados e os formatos de apresentação

⁸⁵ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 186/90, de 6 de junho.

⁸⁷ Disponível em www.arquivo.pt

da informação possam variar significativamente. Em resultado da agencificação, as competências de monitorização, em Portugal, estão dispersas em diferentes organismos da Administração, associados às áreas governativas responsáveis pela execução de determinadas políticas. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão⁸⁸ (AD&C) é a agência que lidera a disseminação de procedimentos e práticas de monitorização, associada ao seu papel na coordenação geral da aplicação dos fundos estruturais da União Europeia, constituindo-se como um veículo na europeização da monitorização e avaliação, recorrendo a mecanismos como as redes ou a capacitação interna da Administração Pública, de que é exemplo a rede de monitorização e avaliação e o Roteiro para a capacitação do ecossistema dos Fundos da Política de Coesão para o período 2021-2027, respetivamente⁸⁹.

A lógica de monitorização dos fundos europeus poderá ser um fator potenciador do robustecimento dos sistemas de monitorização. No entanto, subsiste a lógica de financiamento e monitorização de programas em “silos” ministeriais. São ainda poucos os sistemas de monitorização transversais às diversas áreas governativas, que monitorizem indicadores sociais, económicos e ambientais numa lógica integrada e que informem de que modo determinadas políticas ou medidas estão a concorrer para a concretização de objetivos estratégicos. A monitorização dos ODS constitui-se como uma janela de oportunidade para práticas de monitorização transversal de *wicked problems* (United Nations Development Group, 2017). O Instituto Nacional de Estatística (INE) é a entidade responsável pela monitorização dos ODS em Portugal⁹⁰.

5.1 Coordenação e análise transversal: Os instrumentos de Planeamento

O PlanAPP identificou estratégias, planos e programas, classificados como instrumentos de planeamento, e disponibilizou uma lista para consulta pública na sua página institucional na internet⁹¹. A consulta aos diferentes instrumentos de planeamento demonstra, por um lado, uma grande diversidade lexical, de forma e de versão da cadeia de resultados. Por outro lado, verifica-se que nem sempre os instrumentos apresentam todos os elementos das cadeias de resultado e de verificação. Neste sentido, e tendo em vista os processos de aprendizagem decorrentes do desenvolvimento e da manutenção do sistema de monitorização, é recomendável aprofundar uma análise diagnóstica dos instrumentos de planeamento vigentes em Portugal. Este processo pode, para além de identificar lacunas dos sistemas de monitorização previstos, oferecer bases e modelos prescritivos para novos Instrumentos que venham a ser criados pelos decisores públicos.

A análise transversal permite ainda identificar elementos de coordenação e de articulação dos instrumentos de planeamento entre si. Como destacam Melo *et al* (2022), os diferentes instrumentos de planeamento apresentam objetivos, indicadores e metas que podem estar interrelacionados, o que significa que ações transversais podem gerar sinergias e ampliar capacidades para intervir em *wicked problems*. Contudo, o volume e a diversidade de instrumentos de planeamento dificultam a identificação destas inter-relações. Neste sentido, o PlanAPP está a desenvolver soluções baseadas em inteligência artificial (IA), para identificar e estabelecer relações entre os diferentes instrumentos de planeamento. Esta identificação assume particular relevância para alimentar o sistema de monitorização de instrumentos de planeamento de âmbito transversal, dependentes da performance de outros instrumentos de planeamento, como o Programa Nacional de Reformas (PNR)⁹² e as Grandes Opções 2022-2026⁹³.

5.2 O PlanAPP e as tendências atuais para a monitorização de políticas públicas

O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) é um organismo da Administração Pública, criado em 2021 para prestar apoio ao Governo. O Decreto-Lei 21/2021, que cria o organismo, elenca aspetos compatíveis com os desafios atuais da produção de políticas como a necessidade de coordenação de políticas (contrariando os efeitos da agencificação), a capacitação da Administração Pública nas várias fases da intervenção das políticas públicas (contrariando os efeitos da externalização), a criação de redes colaborativas e de partilha,

⁸⁸ Ver: <https://www.adcoesao.pt/quem-somos/visao-missao-e-valores/>

⁸⁹ Ver: <https://www.adcoesao.pt/fundos/pos-2020/roteiro-para-a-capacitacao/>

⁹⁰ Ver: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_perfsdgdcref&contexto=pte&menuBOUI=13707294&perfil=289273467&perfilssel_tema=289273638&xlang=pt

⁹¹ Ver: <https://planapp.gov.pt/lista-instrumentos/>

⁹² Ver: https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/04/PNR_o-que-sao-e-para-que-servem.pdf

⁹³ Ver: https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/10/GO2022_Sintese_14102022_Final.pdf

bem como o reforço de envolvimento de interessados, na lógica da governança colaborativa e da captação de evidências para informar a decisão. Com estes objetivos, o PlanAPP poderá ser parte ativa no reforço dos sistemas de monitorização das políticas públicas, nomeadamente através do desenvolvimento de metodologias, de capacitação interna, contribuindo para a aprendizagem epistémica, atuando em redes de partilha de informação e estimulando o envolvimento de especialistas e outros interessados.

Partindo dos objetivos da criação do PlanAPP expressos no Decreto-Lei 21/2021, pretende-se discutir duas oportunidades de atuação, que poderão contribuir para o desenvolvimento de sistemas de monitorização para lidar com problemas transversais e complexos, no quadro do apoio à decisão política informada por evidências: a institucionalização da ciência para as políticas públicas e a dinâmica colaborativa para promover a aprendizagem epistémica.

A primeira respeita à institucionalização do aconselhamento científico coordenado a partir do centro do governo. A literatura destaca a importância da criação e do fortalecimento das relações entre a academia e os atores das políticas públicas (decisores e implementadores), num processo colaborativo que se inicia no reconhecimento e definição do problema de políticas públicas e se desenvolve ao longo de todo o seu ciclo (Simões, 2022). De acordo com o relatório elaborado pelo PlanAPP⁹⁴, com base nos resultados do *OECD Trust Survey*⁹⁵ para Portugal, 52.2% dos cidadãos inquiridos consideram que os cientistas são pouco ou nada envolvidos nas decisões em políticas públicas e, ao mesmo tempo, identificam as áreas nas quais acreditam que o governo deve ouvir mais a comunidade científica, entre as quais se destacam as alterações climáticas, as energias renováveis e o desenvolvimento sustentável. Portugal não desenvolveu um ecossistema de ciência para as políticas públicas e diferentes áreas de políticas públicas são apoiadas por configurações de aconselhamento científico distintas, sem articulação entre si (Simões, 2022). Conforme apontam Wit *et al* (2022), o PlanAPP oferece uma oportunidade para refletir sobre a institucionalização da relação entre os produtores de conhecimento da comunidade científica e outros especialistas, os decisores políticos e os demais públicos interessados (*stakeholders*).

No caso específico da monitorização, a captação de conhecimento pode ancorar a definição de novos indicadores, ou o desenvolvimento de competências para lidar com desafios como o *Big Data*. Um exemplo é o projeto Sustentabilidade(s)⁹⁶, que visa promover um debate alargado e refletir sobre os efeitos das megatendências, tais como as mudanças demográficas, climáticas e digitais, em projetos colaborativos com diferentes atores e públicos. Um segundo exemplo é a colaboração entre o PlanAPP e especialistas da Academia, para coproduzir notas de análise sobre temas de políticas públicas, combinando o trabalho de sistematização de indicadores, análise de dados e identificação de padrões, com a análise conceptual para ajudar a explicar esses padrões. Nesta linha, em 2022, foi produzida a Nota de Análise acerca dos desafios demográficos e as políticas públicas de família⁹⁷.

A segunda oportunidade resulta da criação da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN), uma rede interministerial coordenada pelo PlanAPP, instituída pelo Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março, e que teve sua primeira reunião em 23 de novembro de 2022. Através desta rede colaborativa, fica facilitada a criação, partilha e difusão dos conceitos, ferramentas e aprendizagens de monitorização, potenciando o conhecimento e experiência sobre monitorização de políticas públicas setoriais, existente na Administração Pública, e criando sinergias, para uma atuação coordenada na abordagem das políticas públicas aos *wicked problems*.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM CAMINHO POR TRILHAR

O propósito deste artigo é contribuir para o conhecimento acerca da monitorização de políticas públicas em Portugal, através de um estudo exploratório para identificar práticas, atores e desafios, procurando estimular o debate, a partilha de conhecimento e a investigação acerca dos caminhos futuros para a monitorização de políticas públicas em Portugal.

A monitorização é uma importante ferramenta para a produção de informações e conhecimentos sobre políticas públicas. O cenário imposto pela pandemia de Covid-19 impulsionou o uso de ferramentas tecnológicas e analíticas mais robustas para informar processos de tomada de decisão

⁹⁴ Ver: https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/si%CC%81ntese-dados-Quest-Trust-PT_Final.pdf

⁹⁵ Ver: <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>

⁹⁶ Ver: <https://planapp.gov.pt/sustentabilidades/>

⁹⁷ Ver: <https://planapp.gov.pt/sustentabilidade-demografica-e-politicas-de-familia/>

dinâmicos em contextos de grande incerteza e complexidade. A implementação do Plano de Recuperação e Resiliência no contexto pós-Covid-19 incorpora, simultaneamente, oportunidades e desafios para a monitorização. Nas oportunidades, destacam-se as dimensões de investimentos em infraestrutura e interoperabilidade de dados e de desenvolvimento de competência analítica, para o robustecimento do sistema de monitorização como instrumento de suporte à decisão. Quanto aos desafios, destaca-se a necessidade de fomentar uma cultura da monitorização, transversal as diferentes áreas governativas, de modo a permitir acompanhar os resultados e impactos de médio e longo-prazo nas dimensões económicas, sociais e ambientais do país.

Os principais desafios de políticas públicas - a coordenação de políticas, a informação a partir de evidências para ampliar a capacidade antecipatória e a governança colaborativa – sugerem a necessidade de adaptar os sistemas de monitorização, para incorporarem a multidimensionalidade e multissetorialidade dos problemas de longo prazo, que as políticas se propõem resolver. Em Portugal, já existem exemplos de monitorização alinhados com as recomendações das organizações internacionais, em resultado da difusão de políticas, em especial da europeização. Este processo tende a ser gradual e incremental e coexistem modelos mais alinhados com a Nova Gestão Pública, com modelos mais orientados para a Nova Governança Pública, assentes numa lógica de políticas públicas informadas por evidências. A criação do PlanAPP e da REPLAN constitui uma oportunidade para reforçar a monitorização de políticas públicas transversais, quer pela institucionalização da relação entre produção de conhecimento e decisão política, quer pela potencialidade de acrescentar conhecimento por via da rede colaborativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agrawal, A., Gans, J., & Goldfarb, A. (2018). *Prediction machines: the simple economics of artificial intelligence*. Harvard Business Press.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2022). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972>
- Araújo, J. F. (2000). O modelo de agência como instrumento de reforma da administração. Comunicação apresentada no Forum 2000 – Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, ISCSP, Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa, julho.
- Araújo, J. F. F. E. (2004). A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. *Eixo Atlântico: revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, (6), 83-92.
- Cairney, P. (2020). *Understanding public policy: theories and issues* (2nd ed.). MacMillan Education UK.
- Cheung, H., & Yu, E. (2020). A review of the strategic planning process in the Hong Kong Police Force. *Public Administration and Policy*, 23(3), 245–258. <https://doi.org/10.1108/PAP-06-2020-0027>
- Christensen, J., & Serrano Velarde, K. (2019). The role of advisory bodies in the emergence of cross-cutting policy issues: comparing innovation policy in Norway and Germany. *European Politics & Society*, 20(1), 49–65. <http://10.0.4.56/23745118.2018.1515864>
- Comissão Europeia (2020). *Manual ROM 2020*. Bruxelas: EuropeAid.
- Corsi, A., de Souza, F. F., Pagani, R. N., & Kovaleski, J. L. (2021). Big data analytics as a tool for fighting pandemics: a systematic review of literature. *Journal of ambient intelligence and humanized computing*, 12(10), 9163-9180.
- Craft, J., & Howlett, M. (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 32(3), 187–197. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001>
- De Vries, M., & Nemeč, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2016). Policy learning in the Eurozone crisis: Modes, power and functionality. *Policy sciences*, 49(2), 107-124.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2019). Policy instruments, policy learning and politics: Impact assessment in the European Union. In *Making Policies Work*. Edward Elgar Publishing.
- Dunn, W.N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315181226>
- Eden, L., Hermann, C. F., & Miller, S. R. (2021). Evidence-based policymaking in a VUCA world. *Transnational Corporations*, 28(3), 159. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=edsinc&AN=edsinc.A689995461&lang=pt-pt&site=eds-live&scope=site&custid=ns000560&authtype=ip,shib>

- ESCAP. (2010). ESCAP M&E system: monitoring & evaluation system overview and evaluation guidelines. United Nations.
- Garcia, J. L. D. O., Subtil, F. M. D. B. G., & Conceição, S. (1997). A AIA em Portugal: análise dos processos instruídos entre junho de 1990 e julho de 1997: uma síntese. In *Workshop sobre Participação Pública* (pp. 34-44). APEA–Associação Portuguesa de Engenheiros do Ambiente. Novembro.
- Gluckman, P. D., Bardsley, A., & Kaiser, M. (2021). Brokerage at the science–policy interface: from conceptual framework to practical guidance. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1–10. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>
- Graziano, P., & Hartlapp, M. (2019). The end of social Europe? Understanding EU social policy change. *Journal of European Public Policy*, 26(10), 1484–1501. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531911>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Head, B. W. (2022). Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges (p. 176). Springer Nature.
- Hustedt, T. (2019). Studying policy advisory systems: beyond the Westminster-bias? *Policy Studies*, 40(3/4), 260–269. <http://10.0.4.56/01442872.2018.1557627>
- ILO. (2020). ILO policy guidelines for results-based evaluation Principles, rationale, planning and managing for evaluations. 4th ed. ILO.
- Karl, T. R., & Quayle, R. G. (1988). Climate change in fact and in theory: Are we collecting the facts?. *Climatic Change*, 13(1), 5-17.
- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. World Bank Publications.
- Luchini, S., Teschl, M., Pintus, P., Degoulet, M., Baunez, C., & Moatti, J. P. (2020). Urgently needed for policy guidance: an operational tool for monitoring the COVID-19 pandemic. Available at SSRN 3563688.
- Melo, W. M. C. D., Costa, A., & Cambra, P. (2022, October). Policy Radar: Creation of a tool for monitoring Planning Instruments in Portugal. In 15th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 579-581).
- Menon, S., Karl, J., & Wignaraja, K. (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results. UNDP Evaluation Office, New York, NY, 68(3), 10.
- OECD (2002). Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados. Paris: DAC Network on Development Evaluation, OECD.
- OECD (2005). Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD, 28.
- OECD (2017). Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264283664-en>
- OECD (2020a). Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020b). Mobilizing Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020c). Policy Framework on Sound Public Governance. OECD. <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- OECD (2022). Italy's National Action Plan for Policy Coherence for Sustainable Development, OECD Publishing, Paris
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1-24.
- Parkhurst, J. (2016). The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence. In *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. <https://doi.org/10.4324/9781315675008>
- Pepinsky, T. B., Pierskalla, J. H., & Sacks, A. (2017). Bureaucracy and service delivery. *Annual Review of Political Science*, 20, 249-268.
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Radaelli, C. M. (2008). Europeanization, policy learning, and new modes of governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 239-254.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning Published by : Springer. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Schoenefeld, J. J., Schulze, K., Hildén, M., & Jordan, A. J. (2019). Policy monitoring in the EU: The impact of institutions, implementation, and quality. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 719-741.

- Schoenefeld, J. J., Schulze, K., Hildén, M., & Jordan, A. J. (2019). Policy Monitoring in the EU: The Impact of Institutions, Implementation, and Quality. *Politische Vierteljahresschrift*, 60(4), 719–741. <https://doi.org/10.1007/s11615-019-00209-2>
- Sietchiping, r. & Hoeflich, S. [coord.]. (2020). *Monitoring and Evaluating National Urban Policy: A GUIDE*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat).
- Simões, V. C. (2022). Science for policy in Portugal, Melchor, L. and Krieger, K., editor(s), EUR 31023 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Soares, D., & Amaral, L. (2011). Information systems interoperability in public administration: identifying the major acting forces through a Delphi study. *Journal of theoretical and applied electronic commerce research*, 6(1), 61-94.
- Spasova, S., Atanasova, A. and Regazzoni, P. (2022). National monitoring frameworks for public social spending. An analysis of policies in 35 countries. European Social Policy Network (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Šucha, V., & Sienkiewicz, M. (2020). Science for Policy Handbook. <https://doi.org/10.1016/C2018-0-03963-8>
- UN Global Pulse. (2016). *Integrating Big Data into the Monitoring and Evaluation of Development Programmes*. UNEP (2008). *Evaluation Manual*. United Nations.
- United Nations Development Group. (2017). *Guidelines to support country reporting on the Sustainable Development Goals*.
- United Nations Evaluation Group (UNEG). (2005). *Towards a UN system better serving the peoples of the world; overcoming weaknesses and building on strengths from a strong evidence base*. United Nations.
- Wit, F., Lourenço, A., Moreira, H., & Vala, F. (2022, September). *Towards Knowledge Governance in Public Administration*. In 23rd European Conference on Knowledge Management Vol 1. Academic Conferences and publishing limited.
- Yu, M., Yang, C., & Li, Y. (2018). Big data in natural disaster management: a review. *Geosciences*, 8(5), 165.
- Zeitlin, J., Nicoli, F., & Laffan, B. (2019). Introduction: The European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963–976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>

