

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) | Livia 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](mailto: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

<b>Editorial</b>	<b>6</b>
<i>Paulo Neto</i> <i>João Fermisson</i> <i>Nuno Duarte</i>	
<b>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</b>	<b>10</b>
<i>Paulo Neto</i> <i>João Fermisson</i> <i>Nuno Duarte</i> <i>António Rodrigues</i>	
<b>The EU's recovery programme, implemented under a new policy framework</b>	<b>25</b>
<i>Annette Bongardt</i> <i>Francisco Torres</i>	
<b>Políticas públicas e sustentabilidade ambiental na região do Alentejo. Os impactos do POSEUR (2014-2020)</b>	<b>36</b>
<i>Bernardo Valente</i> <i>Eduardo Medeiros</i>	
<b>Monitorização de políticas públicas: uma análise conceptual aplicada ao caso português</b>	<b>52</b>
<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]<sup>1</sup> 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 específicos<sup>2</sup>, 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*<sup>3</sup> e da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas<sup>4</sup>, 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

<sup>1</sup> Ver <https://www.umpp.uevora.pt/>.

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

<sup>3</sup> 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>.

<sup>4</sup> 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](http://www.umpp.uevora.pt), [neto@uevora.pt](mailto: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](http://www.umpp.uevora.pt), [jfermisson@gmail.com](mailto: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](http://www.umpp.uevora.pt), [nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt](mailto: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]<sup>5</sup> 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 studies<sup>6</sup>, 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 Journal<sup>7</sup> and the Portuguese Network for Research in Public Policies<sup>8</sup>, 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

---

<sup>5</sup> <https://www.umpp.uevora.pt/>.

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

<sup>7</sup> <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>

<sup>8</sup> <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](http://www.umpp.uevora.pt), [neto@uevora.pt](mailto:neto@uevora.pt).

**João Fermisson**

University of Évora, UMPP - Public Policy Monitoring Unit, Portugal ImproveConsult - Consultoria e  
Estudos, Lda., Portugal  
[www.umpp.uevora.pt](http://www.umpp.uevora.pt), [jfermisson@gmail.com](mailto: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](http://www.umpp.uevora.pt), [nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt](mailto:nuno.m.duarte@dgpj.mj.pt)



# 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 Pública<sup>67</sup>  
[rita.carrilho@planapp.gov.pt](mailto:rita.carrilho@planapp.gov.pt)

**William Melo**

Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública<sup>59</sup>  
[william.melo@planapp.gov.pt](mailto: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

---

<sup>67</sup> 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 regras<sup>68</sup> 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 supervisão<sup>69</sup> 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 Pública<sup>70</sup>, 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

<sup>68</sup> O conceito original em inglês é *compliance*.

<sup>69</sup> O conceito original em inglês é *surveillance*.

<sup>70</sup> *New Public Management* no original em inglês.

avaliação<sup>71</sup> 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*) decorrentes<sup>72</sup>. 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 Europeia<sup>73</sup>, 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

<sup>71</sup> *Monitoring and evaluation* (M&E) no original em inglês.

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

<sup>73</sup> Ver: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/monitoring-and-evaluation/what-monitoring\\_en](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 evidências<sup>74</sup>.

### 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)<sup>75</sup>. 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

<sup>74</sup> *Evidence-informed policy-making* no original em inglês.

<sup>75</sup> *Center of Government* no original em inglês.

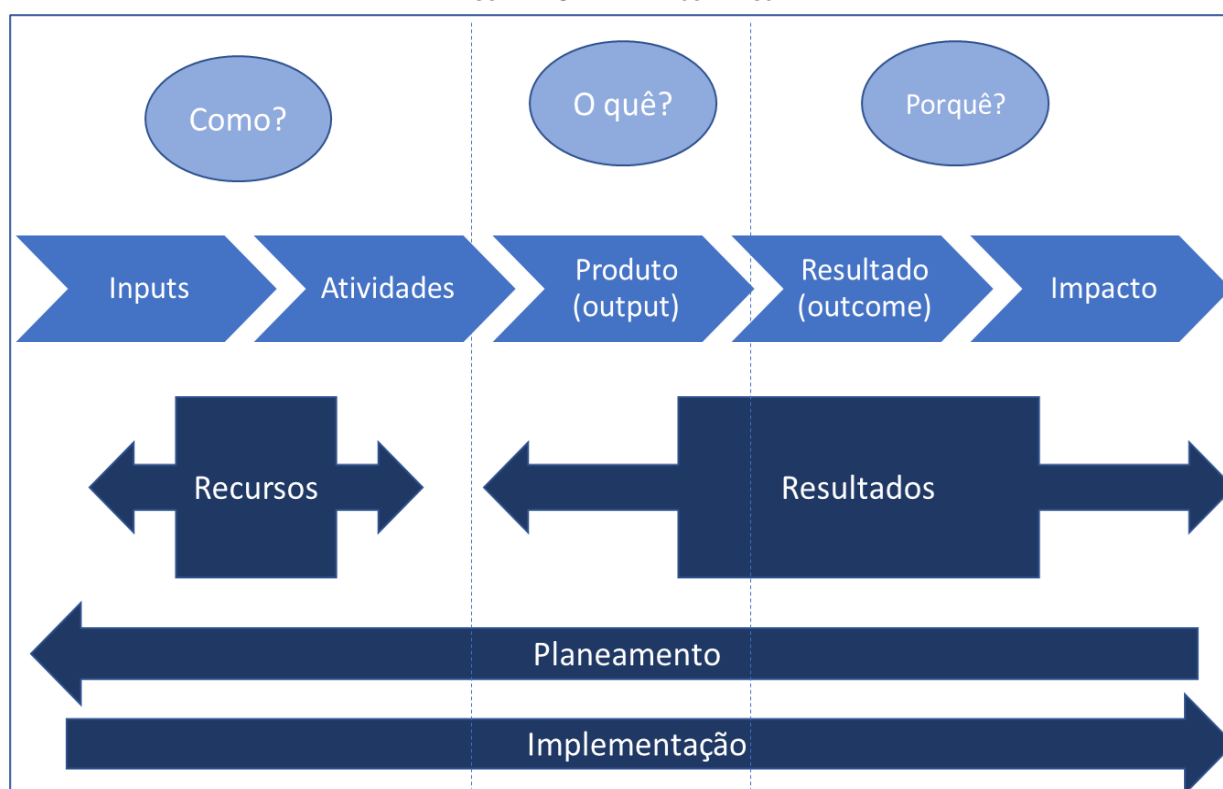
de uma estratégia ou plano de ação, ou pelos elementos fornecidos como *inputs* para a etapa de avaliação. Esta etapa contribui para o potencial de aprendizagem epistémica das políticas públicas, em linha com a proposta de Radaelli (2008), e reforça a centralidade da monitorização na produção de conhecimento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

### 3.3 Monitorização orientada para resultados

A Monitorização Orientada por Resultados<sup>76</sup> ganhou relevância nas orientações técnicas de organismos internacionais nas últimas décadas<sup>77</sup>. Adota os conceitos de gestão baseada em resultados<sup>78</sup>, 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

<sup>76</sup> ROM na sigla original em inglês.

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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 definido<sup>79</sup>. Segundo o ROM estes indicadores devem ser relevantes, aceites, credíveis, fáceis e robustos<sup>80</sup>.

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

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

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



pública, em direto <sup>81</sup>. 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 10/03/2022<sup>82</sup>. Ao mesmo tempo, criou-se um portal informativo, combinando orientações técnicas com apresentações dos dados da pandemia, desagregados até ao nível local<sup>83</sup>. 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-19<sup>84</sup>.

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).

---

<sup>81</sup> [https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/covid-19-reunioes-entre-especialistas-e-politicos-retomadas-no-infarmed\\_n1276521](https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/covid-19-reunioes-entre-especialistas-e-politicos-retomadas-no-infarmed_n1276521)

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

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

<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup> 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 1990<sup>86</sup>, 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 Portugal<sup>87</sup> 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

<sup>85</sup> Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro.

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

<sup>87</sup> Disponível em [www.arquivo.pt](http://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 Coesão<sup>88</sup> (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, respetivamente<sup>89</sup>.

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 Portugal<sup>90</sup>.

### 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 internet<sup>91</sup>. 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)<sup>92</sup> e as Grandes Opções 2022-2026<sup>93</sup>.

### 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,

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

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

<sup>90</sup> Ver: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_perfsdgdcref&contexto=pte&menuBOUI=13707294&perfil=289273467&perfilsele\\_tema=289273638&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_perfsdgdcref&contexto=pte&menuBOUI=13707294&perfil=289273467&perfilsele_tema=289273638&xlang=pt)

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

<sup>92</sup> Ver: [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/04/PNR\\_o-que-sao-e-para-que-servem.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/04/PNR_o-que-sao-e-para-que-servem.pdf)

<sup>93</sup> Ver: [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/10/GO2022\\_Sintese\\_14102022\\_Final.pdf](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 PlanAPP<sup>94</sup>, com base nos resultados do *OECD Trust Survey*<sup>95</sup> 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)<sup>96</sup>, 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 família<sup>97</sup>.

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

<sup>94</sup> Ver: [https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/si%CC%81ntese-dados-Quest-Trust-PT\\_Final.pdf](https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/07/si%CC%81ntese-dados-Quest-Trust-PT_Final.pdf)

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

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

<sup>97</sup> 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, ISCS, 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>

