

# Melhorar o Processo de Decisão e de Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal

## O papel do PlanAPP

*Policy Papers* da OCDE sobre Governação Pública

# **Melhorar o Processo de Decisão e de Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal**

O papel do PlanAPP

Este documento é publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados neste documento não reflectem necessariamente as posições oficiais dos países membros da OCDE.

Este documento foi autorizado para publicação por Elsa Pilichowski, Directora da Direção da Governação Pública.

---

Este relatório resume os resultados do trabalho de colaboração realizado pela OCDE e pelo Centro de Competências de Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) . Apresenta as principais conclusões e recomendações sobre quatro prioridades estratégicas para o país: i) a elaboração de políticas informadas por evidências, ii) a avaliação das políticas públicas, iii) a prospetiva e iv) o planeamento estratégico.

---

Este documento, bem como quaisquer dados e mapas nele incluídos, não prejudicam o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais e o nome de qualquer território, cidade ou zona.

A utilização desta obra, quer seja digital ou impressa, rege-se pelos Termos e Condições que podem ser consultados em <https://www.oecd.org/termsandconditions/>.

**Créditos fotográficos:** Imagem da capa ©boroboro/Shutterstock.com

ISSN: 27079171

©OCDE (2023)

Originalmente publicado pela OCDE sob o título: OECD (2023), "Improving decision making and policy development in Portugal: The role of PlanAPP", OECD Public Governance Policy Papers, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3cb500e0-en>.

Traduzido pelo Centro de Competências em Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública.

As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês. A qualidade da tradução e a sua coerência com o texto original são da exclusiva responsabilidade do Centro de Competências em Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública.

# Prefácio

Os governos são cada vez mais confrontados com desafios complexos e multidimensionais e têm de fazer face a uma série de situações imprevistas e graves, em especial no atual contexto de polícrises, enquanto procuram cumprir as prioridades e compromissos de longo prazo assumidos junto dos cidadãos, como é o caso do combate às alterações climáticas. Esta situação exige mecanismos e modelos estratégicos e de coordenação sólidos e transversais a todo o governo, capazes de responder aos desafios atuais, alcançar a visão e os objetivos estratégicos nacionais e reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Neste contexto, a criação do Centro de Competências de Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP), é um passo institucional ambicioso e inovador do governo português para orientar e coordenar os processos de planeamento estratégico, prospetiva e avaliação das políticas públicas. O PlanAPP promove o encontro e a colaboração entre diferentes partes da administração, a academia e a sociedade civil, com o objetivo de dar resposta aos atuais desafios de planeamento estratégico.

Este relatório resume o trabalho realizado pela OCDE, em estreita colaboração com o PlanAPP, em torno de quatro tópicos interligados: confiança pública, avaliação das políticas públicas, prospetiva e planeamento estratégico.

Portugal esteve entre os primeiros 22 países da OCDE que participaram no inquérito da OCDE sobre os fatores da confiança nas instituições públicas, lançado em 2022. Este inquérito revelou que a confiança no governo durante a pandemia de COVID-19 foi relativamente elevada em Portugal, quando comparada com a confiança no governo noutros países da OCDE. Mais de metade das pessoas afirmaram confiar na capacidade do governo para as proteger na eventualidade de uma nova pandemia. No entanto, tal como noutros países da OCDE, as instituições portuguesas parecem estar aquém das expectativas dos cidadãos em matéria de participação, representação e capacidade de resposta. O presente relatório inclui as conclusões do Inquérito da OCDE sobre a Confiança e fornece um novo conjunto de dados sobre a realidade portuguesa que permite estabelecer uma ligação estreita entre os resultados deste inquérito e as funções de planeamento estratégico do PlanAPP. Com efeito, a capacidade do governo para cumprir compromissos e objetivos estratégicos cruciais e de longo prazo é um fator determinante da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e está no centro do papel do PlanAPP.

De igual modo, a utilização da avaliação das políticas públicas e da prospetiva estratégica são fundamentais para que o PlanAPP possa promover a elaboração de políticas informadas por evidências. A avaliação das políticas públicas pode ajudar a garantir que as políticas têm melhores resultados para os cidadãos, ao permitir compreender o que funciona, porquê, para quem e em que circunstâncias. A prospetiva estratégica equipa os decisores com a visão de longo prazo que é necessária para desenhar políticas preparadas para o futuro e estruturas institucionais que cultivam a antecipação. As capacidades de prospetiva devem estar no centro do planeamento estratégico para melhor antecipar e preparar as crises e planear o futuro, de acordo com as tendências de longo prazo.

Por último, o relatório explora o papel do PlanAPP no quadro do planeamento estratégico para associar a prospetiva à avaliação das políticas públicas e ajudar a reforçar a confiança nas instituições públicas. O relatório analisa uma série de funções essenciais que o PlanAPP deve desempenhar, bem como um

conjunto de desafios conexos, na orientação estratégica, na coordenação e no trabalho em rede. A análise incide sobretudo no alinhamento estratégico como forma de alcançar os ambiciosos objetivos e prioridades estratégicas de Portugal.

Para desempenhar plenamente o seu papel e desenvolver as suas atividades, o PlanAPP terá de utilizar os processos, instrumentos e ferramentas mais adequados ao seu contexto institucional e estratégico, tirando partido da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (RePLAN). No futuro, o PlanAPP terá de operacionalizar estes instrumentos de uma forma coordenada e estruturada em toda a administração, envolver todos os interessados e consolidar o seu papel na orientação e acompanhamento da implementação das principais prioridades nacionais.

# Agradecimentos

O relatório "Melhorar o Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas Públicas em Portugal: O papel do PlanAPP" foi preparado pelo Directorado de Governação Pública da OCDE (GOV), sob a liderança de Elsa Pilichowski, Diretora, e János Bertók, Diretor Adjunto.

O projeto com o Centro de Competências de Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) foi coordenado por Paulo Magina, Chefe de Divisão de Infraestruturas e Contratação Pública (IPP), e desenvolvido pelas seguintes divisões e unidades: a Divisão de Indicadores de Governação e Desempenho (GIP), sob a supervisão de Monica Brezzi, Chefe de Divisão; a Unidade de Monitorização e Avaliação de Políticas Públicas da Divisão de Gestão Pública e Orçamento (PMB), sob a supervisão de Claire Salama, Chefe de Equipa; o Observatório de Inovação do Setor Público (OPSI) da Divisão de Governo Aberto e Inovador, sob a supervisão de Marco Daglio, Chefe de Unidade; e a Unidade de Exames de Governação Pública e Parcerias da Divisão de Exames de Governação e Parcerias (GRP), sob a supervisão de Sara Fyson, Chefe de Unidade.

O relatório foi redigido por Mariana Prats, GIP (Capítulo 2), Claire Salama e Silvia Picalarga, PMB (Capítulo 3), Bruno Monteiro e Rodrigo Dal Borgo, OPSI (Capítulo 4) e Sara Fyson, Arnault Prêtet, Emma Philips e Louna Wemaere, GRP (Capítulo 5). O relatório foi preparado para publicação por Thibaut Gigou.

Este projeto não teria sido possível sem o apoio do PlanAPP. O Secretariado da OCDE agradece especialmente a Paulo Areosa Feio, Diretor, e a Maria Oliveira Fernandes, Consultora, e à equipa do PlanAPP pelo apoio e colaboração estreita durante todo o processo de análise, em particular a Filipa Vala, Assessora Estratégica, Chefe da Equipa de Parcerias e Inovação, Ana Salvado, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Monitorização e Avaliação, Catarina Cristino Pereira, Chefe da Equipa de Avaliação de Políticas Públicas, Francisco Furtado, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento, Ana Sofia Figueiredo, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Gestão de Projetos e Relações Internacionais, e Manuel Esteves, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Comunicação Estratégica, e respetivas equipas, nomeadamente Alice Lourenço, Ana Oliveira, Ana Serrano, Bruno Januário, Fronika de Wit, Filipe Garrido, Guilherme Azambuja, Gonçalo Marçal, Helena Martelo, Hugo Barros, João Lopes, José Vítor Malheiros, João Palhau, Manuel Abrantes, Mathias Eistrup, Mónica Isfan, Maria João Ferreira, Rita Carrilho, Rui Borges, Sabina Pereira, Sérgio Faria, Sofia Rodrigues, Sofia Santos, Susana Sobral, Vânia Duarte e William Melo.

O Secretariado da OCDE gostaria de agradecer o contributo inestimável de todos os dirigentes e técnicos da administração pública, académicos, investigadores, representantes da sociedade civil e profissionais do sector privado que em Portugal participaram nas missões, seminários e colóquios organizados pela OCDE no âmbito do projeto.

# Índice

Prefácio	3
Agradecimentos	5
<b>1 Introdução: O enquadramento estratégico do PlanAPP</b>	<b>8</b>
1.1. Contribuir para a melhoria do planeamento e do desenvolvimento de políticas públicas no centro do governo	8
1.2. O contexto em Portugal: reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e responder a desafios políticos complexos e transversais	9
1.3. O enquadramento institucional do planeamento estratégico, da prospetiva e da avaliação das políticas públicas em Portugal: o modelo do centro de competências	11
<b>2 Lições do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal</b>	<b>20</b>
<b>3 Promover a avaliação das políticas públicas para melhorar o processo de decisão política</b>	<b>28</b>
3.1. Institucionalizar a avaliação das políticas públicas	29
3.2. Promover a qualidade da avaliação das políticas públicas	32
3.3. Criar uma cultura de decisões informadas por evidências	33
3.4. Apoiar os agentes promotores da avaliação de políticas públicas	35
<b>4 Utilizar a prospetiva estratégica para apoiar o processo de decisão</b>	<b>37</b>
4.1. Reforçar a prospetiva estratégica enquanto competência central da administração pública portuguesa	37
4.2. Enquadrar a prospetiva estratégica: apoiar governos proactivos e prospetivos	39
4.3. Construir a prospetiva estratégica: elementos sistémicos para intervenções eficazes	40
4.4. Aperfeiçoar a prospetiva estratégica: um guia para a sua aceitação e utilização na administração pública	42
4.5. Fazer prospetiva estratégica: ações e abordagens metodológicas para fazer face aos desafios	44
<b>5 O papel do PlanAPP no quadro do planeamento estratégico</b>	<b>45</b>
5.1. Orientação estratégica: O PlanAPP como alavanca para alinhar e harmonizar o processo de planeamento estratégico em Portugal	46
5.2. Trabalho colaborativo: o PlanAPP como alavanca para um planeamento estratégico inclusivo e informado por evidências	54
<b>6 Conclusões e Recomendações</b>	<b>62</b>
6.1. Confiança e políticas informadas por evidências	62
6.2. Avaliação de Políticas Públicas	64
6.3. Prospetiva Estratégica	65
6.4. Planeamento estratégico	66
<b>Referências</b>	<b>70</b>

## FIGURAS

Figura 1.1. O papel do Centro e Governo na definição de prioridades e no alinhamento estratégico	12
Figura 1.2. Diferentes modelos e arquétipos institucionais para orientar e coordenar o planeamento estratégico	13
Figura 2.1. 52% dos inquiridos pensam que o governo estaria preparado para futuras crises sanitárias	21
Figura 2.2. Os portugueses estão relativamente satisfeitos com os sistemas educativo e de saúde	22
Figura 2.3. Pouco mais de quatro em cada dez inquiridos consideram que o governo adotaria opiniões expressas numa consulta pública	23
Figura 2.4. A maioria dos inquiridos considera que a integridade das instituições públicas é baixa	24
Figura 2.5. Os níveis de confiança no governo e nas instituições públicas estão próximos da média da OCDE	25
Figura 2.6. A confiabilidade e a eficácia política são fatores determinantes da confiança no governo nacional	25
Figura 2.7. A satisfação com os serviços administrativos é o fator com mais peso na confiança na administração pública	26
Figura 2.8. A maioria dos inquiridos considera que os cientistas ou não são suficientemente envolvidos na tomada de decisões ou são no apenas parcialmente	27

## QUADROS

Quadro 1.1. Tipologia de arquétipos institucionais para o planeamento estratégico	14
Quadro 4.1. Plano de ação para a aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública	43

## CAIXAS

Caixa 3.1. Definição da OCDE do conceito de Avaliação das Políticas Públicas	30
Caixa 3.2. A agendas de avaliação de políticas públicas nos Países Baixos	31
Caixa 4.1. Capacitar e garantir a sustentabilidade dos processos: partilha de conhecimentos, aprendizagem pela prática e criação de redes colaborativas proativas	38
Caixa 5.1. O Departamento de Estratégia do Governo na Finlândia	46
Caixa 5.2. Orientações para a elaboração de estratégias pelos ministérios setoriais na República Checa	47
Caixa 5.3. Exemplos de repositórios e plataformas digitais para a elaboração de estratégias na Letónia	48
Caixa 5.4. Definição de prioridades no Reino Unido através de planos de apresentação de resultados	50
Caixa 5.5. Articulação de estratégias nacionais e sectoriais na Bélgica	52
Caixa 5.6. Disposições e mecanismos de governação para a coordenação interministerial na Finlândia	57
Caixa 5.7. Estudo de caso 1: Envolver a sociedade civil, o sector privado e a academia na responsabilidade social das empresas em França	59
Caixa 5.8. Estudo de caso 2: Envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil no Diálogo Nacional na Irlanda	60

# 1 Introdução: O enquadramento estratégico do PlanAPP

## 1.1. Contribuir para a melhoria do planeamento e do desenvolvimento de políticas públicas no centro do governo

O Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) foi criado como Centro de Competências a 15 de março de 2021 pelo Decreto-Lei n.º 21/2021 para funcionar como serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, integrado na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Primeiro-Ministro. O seu mandato é apoiar a definição das orientações estratégicas, prioridades e objetivos das políticas públicas do Governo no âmbito do planeamento estratégico, desenvolver estudos prospetivos, assegurar a coerência dos planos sectoriais com os documentos de planeamento de toda a Administração, acompanhar a sua evolução e, por último, avaliar a execução das políticas públicas, os instrumentos de planeamento e os resultados por eles gerados.

O PlanAPP solicitou o apoio técnico da OCDE para avaliar e reforçar a capacidade institucional e administrativa do organismo recém-criado para cumprir o seu mandato. Através deste esforço de colaboração, o PlanAPP quis consolidar a sua posição como um centro de competências capaz de apoiar o governo na definição, implementação e monitorização das prioridades estratégicas de forma eficaz e coerente. Este apoio técnico estruturou-se em torno de quatro eixos principais de análise relevantes para a missão do PlanAPP<sup>1</sup> :

- Confiança e elaboração de políticas públicas com base em evidências;
- Avaliação das políticas públicas;
- Prospetiva estratégica;
- Planeamento estratégico, trabalho colaborativo e trabalho em rede.

O atual contexto de definição das políticas públicas em Portugal é marcado pela coexistência de múltiplas crises, pelo declínio dos níveis de confiança dos cidadãos e pela volatilidade económica. Neste contexto, a capacidade do governo para tomar medidas relevantes, com impacto na vida dos cidadãos é particularmente crítica. Hoje, mais do que nunca, tanto os cidadãos como o governo sentem a necessidade de processos de decisão mais coerentes e fundamentados capazes de responder às preocupações das pessoas e enfrentar os desafios de longo prazo. Neste contexto, os quatro temas acima referidos foram selecionados pelo PlanAPP como potenciais alavancas para atingir estes objetivos.

---

<sup>1</sup> Embora o mandato do PlanAPP incluía atividades adicionais relacionadas com o acompanhamento da implementação das políticas públicas ou a realização de avaliações de impacto *ex ante* e *ex post* (Presidency of the Council of Ministers, 2021<sup>[18]</sup>) estas funções não se inserem no âmbito do projeto e não serão analisadas no presente relatório.

A confiança dos cidadãos nas instituições públicas, por exemplo, é crucial para reunir o apoio público necessário à conceção e implementação de reformas e políticas exigentes que podem ter custos iniciais elevados, mas que geram benefícios intergeracionais (Brezzi et al., 2021<sup>[1]</sup>). Neste sentido, a confiança pode ser entendida como um ativo fundamental para o processo de planeamento estratégico, na medida em que tem um impacto potenciador dos níveis de ambição e exequibilidade. A confiança pública é igualmente um resultado importante de uma governação pública eficaz e pode, por isso, ser utilizada para aferir a forma como o sistema é percecionado pelos cidadãos.

De igual modo, a avaliação das políticas públicas e a prospetiva serão fundamentais para ajudar o PlanAPP a promover a elaboração de políticas públicas informadas por evidências e o planeamento estratégico. A avaliação das políticas públicas pode ajudar a garantir a melhoria dos resultados das políticas públicas, permitindo compreender o que funciona, porquê, para quem e em que circunstâncias (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). A prospetiva estratégica, por seu lado, equipa os decisores com a visão de longo prazo necessária para desenhar políticas públicas e estruturas institucionais preparadas para o futuro, que apoiam a antecipação de desafios e soluções.

Para continuar a desempenhar o seu papel e a desenvolver as suas atividades, o PlanAPP terá também de utilizar os instrumentos e ferramentas mais adequados ao seu mandato institucional. Nesta perspetiva, o apoio da OCDE centrou-se nos instrumentos e ferramentas disponíveis para alinhar e harmonizar o processo de planeamento estratégico em Portugal, e na forma de utilizar o PlanAPP e a RePLAN<sup>2</sup> como ferramentas para um planeamento estratégico inclusivo e informado por evidências, aproveitando a informação e a visão da sociedade civil, da academia e de outros atores para além do governo.

O presente relatório explora estes temas em quatro capítulos que correspondem aos diferentes módulos do projeto: o Módulo 1 sobre as lições do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal (Capítulo 2), o Módulo 2 sobre a promoção da avaliação das políticas públicas para reforçar os processos de decisão (Capítulo 3), o Módulo 3 sobre o apoio da prospetiva estratégica ao processo de decisão (Capítulo 4), e o Módulo 4 sobre o papel do PlanAPP no quadro do planeamento estratégico (Capítulo 5).

## **1.2. O contexto em Portugal: reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e responder a desafios políticos complexos e transversais**

Os governos de todo o mundo enfrentam atualmente crises simultâneas e interdependentes, de que são exemplo a pandemia de COVID-19 e a guerra de invasão da Rússia contra a Ucrânia. Este contexto volátil exige que as administrações públicas sejam resilientes e ágeis, respondendo aos cidadãos ao mesmo tempo que gerem desafios prementes. Em tempos de crise, que exigem esforços coletivos, estes imperativos podem estar em conflito e requerer soluções de compromisso equilibradas, reforçando o valor acrescentado de administrações públicas capazes de conceber e aplicar políticas que servem o interesse público.

Após a recessão de 2020, desencadeada pela pandemia de COVID-19, Portugal está a registar uma recuperação económica mais lenta do que esperado, tal como muitos outros países da OCDE, devido aos efeitos da guerra na Ucrânia, com um crescimento previsto de 2,5% em 2023 e 1,5% em 2024, após ter registado 6,7% em 2022 (OECD, 2021<sup>[3]</sup>; OECD, 2023<sup>[4]</sup>). Embora o país tenha beneficiado de uma implementação eficaz da campanha de vacinação, as consequências económicas da recessão aprofundaram a pobreza e a desigualdade (OECD, 2021<sup>[3]</sup>). Numa tentativa de remediar as consequências sociais e económicas da pandemia, foram adotadas medidas temporárias de apoio, previstas no

---

<sup>2</sup> A RePLAN, "Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública", foi criada como rede interministerial de serviços de planeamento e prospetiva na administração pública (Decreto-Lei No. 21/2021, 2021<sup>[23]</sup>).

Programa de Estabilização Económica e Social e no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal, que ajudaram a amortecer o choque inflacionista (OECD, 2023<sup>[4]</sup>).

Embora a recuperação tenha acelerado, a economia do país foi afetada pela inflação elevada e por perturbações no abastecimento, bem como pela forte pressão sobre os seus recursos humanos e financeiros devido ao contexto mundial e à guerra na Ucrânia. Os esforços de Portugal para atenuar o impacto da crise energética na Europa e os efeitos agravados da seca que afeta grande parte do continente concentraram-se principalmente na mitigação do aumento dos preços da energia e na concessão de apoio orçamental temporário.

Embora o saldo orçamental tenha melhorado recentemente, uma recuperação sustentada em Portugal é também mais difícil devido aos riscos financeiros e orçamentais estruturais de médio prazo do país. Os níveis da dívida pública em Portugal atingiram 136% do PIB em 2019 (OECD, 2021<sup>[5]</sup>), um dos mais elevados entre os membros da OCDE, e aumentou para 155% do PIB em 2020 (OECD, 2021<sup>[3]</sup>). A dívida pública bruta tem vindo a diminuir desde então, atingindo 114% do PIB em 2022 e uma previsão de 102,9% em 2024, devido ao aumento dos preços e à retoma das atividades que conduziram a receitas públicas mais fortes no período de recuperação (OECD, 2023<sup>[4]</sup>). Apesar desta recente evolução positiva do saldo orçamental, os níveis da dívida pública são elevados e a eficácia da administração pública e a eficiência das despesas continuam a ser importantes para a concretização das prioridades do governo. A avaliação das políticas públicas é um instrumento essencial para alcançar estes objetivos, uma vez que ajuda os governos a gastar melhor e promove a transparência e a responsabilização perante os contribuintes. A avaliação das políticas públicas também aumenta a eficácia do sector público, garantindo que as políticas públicas atingem os seus objetivos e ajudam a melhorar o desempenho dos serviços públicos.

Nos últimos anos, num esforço para melhorar o seu desempenho, o Governo colocou a tónica na reforma da administração pública, nomeadamente através da Estratégia de Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023. A Estratégia está estruturada em torno de quatro eixos de transformação: investir nas pessoas, desenvolver a gestão, tirar partido da tecnologia e reforçar a proximidade (European Commission, 2022<sup>[6]</sup>). O Programa Nacional de Reformas 2016-2023 inclui igualmente medidas para modernizar a administração pública, através das tecnologias da informação e da comunicação, da descentralização e de uma retenção mais eficaz de talentos na administração pública. Por outro lado, o PRR inclui uma série de medidas para modernizar o sector público e aumentar a sua eficácia. Por último, as Grandes Opções 2020-2023, que normalmente definem as prioridades de reforma do governo, incluem também compromissos para melhorar a qualidade dos serviços públicos e das infraestruturas públicas.

Estas estratégias deverão ainda contribuir para reforçar a confiança na capacidade do governo cumprir as suas prioridades fundamentais. A pandemia pôs em evidência a relação crucial entre a confiança do público e o cumprimento de políticas públicas que exigem a cooperação de uma grande parte da população. Reforçar a confiança é ainda mais importante numa altura em que a confiança do público é posta à prova pela pandemia e minada por uma série de fatores, desde a proliferação da desinformação, à polarização crescente das sociedades, passando pelo declínio da participação e o aumento das desigualdades. Para além do seu efeito positivo na adesão dos cidadãos às medidas decididas pelo governo, a confiança nas instituições públicas contribui também para estimular a participação pública e reforçar a coesão social. Estratégias que permitam reforçar a confiança são, assim, fundamentais para permitir que os governos respondam de forma competente a desafios globais que exigem o apoio público a reformas e políticas intergeracionais, como a ação climática.

Num esforço para compreender melhor estas dinâmicas, Portugal foi um dos 22 países da OCDE que se voluntariaram para participar no primeiro inquérito transnacional da OCDE sobre os fatores determinantes da confiança nas instituições públicas (o Inquérito da OCDE sobre a Confiança), com o objetivo de compreender melhor os fatores que determinam a confiança dos cidadãos no governo (nacional e

regional/local) e nas instituições públicas (OECD, 2022<sup>[7]</sup>). O Inquérito da OCDE sobre a Confiança de 2022 mostrou que os países da OCDE tiveram, em geral, um desempenho bastante bom no que diz respeito à fiabilidade do governo, prestação de serviços e abertura e acessibilidade da informação. Não obstante estes resultados positivos, a confiança nos governos nacionais e nas instituições públicas dos países que participaram no inquérito continua a ser baixa, com 4 pessoas em cada 10, em média, a não confiarem no respetivo governo (OECD, 2022<sup>[7]</sup>). O inquérito também salientou que a capacidade dos governos para enfrentar desafios de longo prazo, como o clima, afeta grandemente a confiança dos cidadãos (OECD, 2022<sup>[8]</sup>).

A emergência de desafios políticos complexos e transversais e a rápida sucessão de crises exigem o acesso a evidências sólidas e fiáveis para que os governos possam atuar. As dificuldades dos governos em antecipar as crises e em responder à sua urgência, bem como em enfrentar os desafios horizontais e multidimensionais, tornaram o planeamento estratégico mais difícil e, simultaneamente, ainda mais importante. Neste contexto, Portugal decidiu reforçar as capacidades no centro do governo para apoiar uma antecipação eficaz dos desafios e oportunidades futuras, o desenvolvimento das políticas públicas e o planeamento estratégico. De acordo com o seu mandato, as funções do PlanAPP abrangem várias áreas, incluindo o planeamento estratégico, a avaliação de políticas públicas e a prospetiva, que se refletem na sua estrutura interna em torno de diferentes equipas multidisciplinares e unidades de estratégia e prospetiva, monitorização e avaliação, e parcerias e inovação (PlanAPP, 2023<sup>[9]</sup>).

Com esta estrutura, o PlanAPP pode recolher dados através da avaliação de políticas públicas e da prospetiva, que podem apoiar melhores processos de planeamento estratégico e tomada de decisão. As capacidades de prospetiva podem ajudar a antecipar e planear melhor as crises, identificar e explorar oportunidades e ameaças emergentes e preparar para estratégias de resposta a tendências futuras, de longo prazo. A prospetiva estratégica proporciona a capacidade de perceber e agir no presente sobre as mudanças e cenários possíveis que moldam o futuro. A aquisição destas capacidades permite que os governos adotem um modelo de desenvolvimento de políticas públicas mais prospetivo e proactivo e permite diálogos significativos sobre desafios societais e prioridades estratégicas.

### **1.3. O enquadramento institucional do planeamento estratégico, da prospetiva e da avaliação das políticas públicas em Portugal: o modelo do centro de competências**

Para enfrentar melhor estes desafios políticos complexos, Portugal pretende reforçar uma série de funções-chave relacionadas com o planeamento estratégico, a prospetiva e a avaliação das políticas públicas, a fim de orientar melhor o desenvolvimento de políticas públicas a partir do centro de governo, harmonizar e alinhar abordagens e documentos e aumentar as capacidades de toda a administração pública. Com este objetivo, o país concebeu uma nova instituição, o PlanAPP, localizada no centro do governo (CdG) reunindo todas estas funções numa única instituição. Ao optar por este modelo de centro de competências, o CdG de Portugal pode beneficiar das complementaridades que elas oferecem. Mais especificamente, enquanto a prospetiva pode ajudar a informar e a estruturar o planeamento estratégico a longo prazo, incorporando tendências e cenários futuros na visão de longo prazo, a avaliação das políticas públicas ajuda a informar, reavaliar e modificar as estratégias e políticas públicas atuais e futuras.

De acordo com a definição da OCDE, o centro do governo refere-se ao "órgão ou grupo de órgãos que prestam apoio direto e aconselhamento ao Chefe do Governo e ao Conselho de Ministros". O CdG refere-se tipicamente a entidades governamentais como a Chancelaria, o Gabinete do Presidente ou do Primeiro-Ministro, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros ou os Ministérios das Finanças e do Planeamento, dependendo do enquadramento institucional do país, que desempenham cinco funções-chave: preparação das reuniões do Conselho de Ministros, coordenação de políticas, planeamento estratégico, comunicação das mensagens do Governo e monitorização da implementação

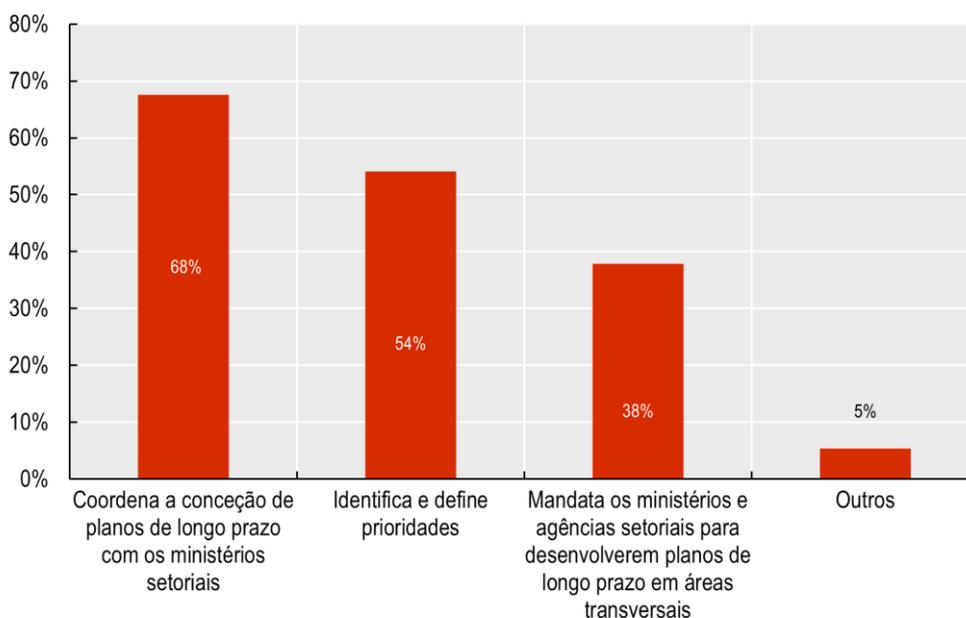
dos programas e estratégias governamentais. Em Portugal, várias entidades desempenham estas diferentes funções e podem ser consideradas como parte do CdG, incluindo, mas não se limitando a: o Gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministro da Presidência, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, bem como as diferentes instituições sob a sua alçada (PlanAPP, JurisAPP, etc.).

Esta secção apresentará e discutirá a posição e o papel do PlanAPP no panorama institucional do planeamento estratégico, da prospetiva e da avaliação das políticas públicas em Portugal, comparando-o com diferentes contextos nos países membros da OCDE e os benefícios e desafios associados ao modelo de centro de competências.

### 1.3.1. O planeamento estratégico

O planeamento estratégico é uma das principais funções atribuídas ao PlanAPP e envolve várias entidades, integrantes e não-integrantes do CdG (Ministério das Finanças, ministérios sectoriais, outros organismos públicos e atores não governamentais) Neste enquadramento, o processo de planeamento estratégico em Portugal é dirigido a partir do centro, à semelhança do que acontece na maioria dos países membros da OCDE, apesar de existirem modelos e papéis institucionais diferentes. Tradicionalmente, os centros de governo lideram as atividades de planeamento de toda a administração pública. No inquérito da OCDE sobre os CdG, o planeamento emergiu, de facto, como uma responsabilidade fundamental dos CdG na maioria dos países da OCDE devido à sua proximidade do locus do poder, à imparcialidade percebida face aos interesses sectoriais e ao papel histórico de coordenação das prioridades transversais (OECD, 2018<sub>[10]</sub>). No entanto, o seu papel está longe de ser uniforme: em 68% dos casos, o CdG desempenha mais um papel de coordenação e supervisão do que de identificação e definição de prioridades (54%). Em 38 % dos casos, as suas responsabilidades envolvem assegurar ou mandar os ministérios sectoriais para desenvolverem planos de longo prazo (Figura 1.1) (OECD, 2018<sub>[10]</sub>).

**Figura 1.1. O papel do Centro e Governo na definição de prioridades e no alinhamento estratégico**



Fonte: (OECD, 2018<sub>[10]</sub>)

O contexto institucional subjacente ao planeamento estratégico no centro do governo está sujeito a reconfigurações frequentes. Em todos os países da OCDE, os CdG são objeto de reformas institucionais

recorrentes, fusões, cisões, etc. Entre 2012 e 2017, 70% dos países inquiridos registaram uma alteração no número e 64% no tipo de unidades no âmbito do CdG (OECD, 2018<sub>[10]</sub>). Portugal não é diferente. Por exemplo, o Ministério do Planeamento foi recentemente reformulado, sendo atualmente uma secretaria de estado, integrado no Ministério da Presidência do qual faz parte. A mudança e a flexibilidade fazem, pois, parte da vida institucional regular dos CdG na maioria dos países da OCDE e estão na base das atividades e dos resultados do planeamento estratégico. Esta realidade deve ser tida em conta na conceção e na reforma dos instrumentos e das rotinas de planeamento estratégico, a fim de garantir que estes são suficientemente ágeis e resistentes a eventuais mudanças na estrutura institucional do CdG.

Apesar das frequentes reformas institucionais, é possível distinguir quatro arquétipos institucionais de planeamento estratégico nos países da OCDE, com os seus prós e contras para melhorar a qualidade e a eficácia do planeamento (ver Figura 1.2 e Quadro 1.1). Os arquétipos apresentados a seguir são "modelos-tipo" e os países podem encontrar-se algures ao longo do espetro de arquétipos de planeamento estratégico com atributos de diferentes tipos.

**Figura 1.2. Diferentes modelos e arquétipos institucionais para orientar e coordenar o planeamento estratégico**



Fonte: Com base em (OECD, 2018<sub>[10]</sub>)

### Quadro 1.1. Tipologia de arquétipos institucionais para o planeamento estratégico

Arquétipo	Liderança centralizada do CDG	Liderança não-centralizada do CdG	Liderança do responsável pelo planeamento orçamental	Rede descentralizada de planeamento
<b>Características</b>	<p>Quadro de planeamento estratégico supervisionado e coordenado por uma única unidade/unidade principal no CdG</p> <p>Tipicamente caracterizado por uma abordagem mais <i>top-down</i> do planeamento</p> <p>Tipicamente, lidera a operacionalização do programa de governo</p>	<p>Quadro de planeamento estratégico supervisionado e coordenado por várias unidades distintas do CdG</p> <p>A fragmentação do CdG resulta normalmente da estratificação institucional existente, de considerações políticas no âmbito de governos de coligação e/ou de fatores externos que influenciam o processo de planeamento</p>	<p>A função orçamental e a função de planeamento são consideradas como intrinsecamente ligadas e executadas pela mesma instituição</p>	<p>O poder de planeamento estratégico e os esforços legislativos estão nos ministérios da tutela</p> <p>O CdG poderá desempenhar um papel mais limitado, ligado a estudos prospetivos ou à coordenação</p>
<b>Benefícios</b>	<p>Menor risco de fragmentação e duplicação</p> <p>Linhas claras de responsabilização</p> <p>Custos de transação mais baixos para a coordenação</p>	<p>Desenvolvimento de conhecimentos específicos/especialização em várias unidades do CdG</p> <p>Agilidade do sistema em caso de crise imprevista</p> <p>Possibilidade de promover um processo de decisão mais inclusivo</p>	<p>Ligação entre o planeamento e o orçamento</p> <p>Maior "viabilidade" das propostas</p> <p>Cálculo mais sistemático dos custos dos planos estratégicos</p>	<p>Forte adesão dos ministérios sectoriais</p> <p>Reforço da capacidade de planeamento estratégico ao nível dos ministérios sectoriais</p>
<b>Riscos</b>	<p>Falta de adesão dos parceiros de execução</p> <p>Dificuldades em assegurar os recursos financeiros e humanos necessários para cumprir este mandato</p>	<p>Duplicação de esforços, lacunas e sobreposições em caso de mandatos pouco claros</p> <p>Riscos de um sistema de planeamento paralelo desligado da execução</p> <p>Necessidade de níveis acrescidos de coordenação no âmbito do CdG</p> <p>Dificuldades dos ministérios sectoriais em identificar um ponto de contacto único</p>	<p>Concentração em preocupações de eficiência em detrimento de prioridades políticas subfinanciadas</p> <p>Dificuldades em conciliar o manifesto eleitoral/acordo de coligação com considerações de eficiência</p>	<p>Falta de coerência na ação governamental</p> <p>Dificuldades em concretizar prioridades transversais</p> <p>Assimetria de desempenho entre ministérios</p>
<b>Exemplos</b>	<p><b>Finlândia</b> - Gabinete do Primeiro-Ministro, Departamento de Estratégia Governamental</p> <p><b>Estónia</b> - Unidade de Estratégia, Gabinete do Governo</p>	<p><b>Reino Unido</b> - Unidade de Execução da Estratégia; Unidade de Reforma da Função Pública e Modernização no Gabinete do Primeiro-Ministro; Unidade de Execução no Gabinete do Primeiro-Ministro</p> <p><b>Brasil</b> - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos; Gabinete Civil da Presidência; Secretaria-Geral da Presidência; Controladoria Geral da União; Secretaria do Governo</p>	<p><b>Noruega</b> - O Ministério das Finanças é responsável pelo planeamento de longo prazo</p> <p><b>Turquia</b> - Departamento de Estratégia e Orçamento junto do Gabinete Presidencial</p>	<p><b>Áustria</b> - Chancelaria Federal; as unidades e os organismos de planeamento estratégico são constituídos por unidades dos diferentes ministérios</p> <p><b>Bélgica</b> - o planeamento é, em grande medida, conduzido por cada ministro/secretário de Estado; o Gabinete Federal de Planeamento oferece opções de planeamento de mais longo prazo</p>

Fonte: Com base em (OECD, 2018<sup>[10]</sup>)

Com o seu novo modelo de CdG, Portugal enquadrar-se-ia melhor no arquétipo de "Liderança não centralizada do CdG" em matéria de planeamento estratégico, com várias entidades envolvidas na CdG e não só. De facto, as responsabilidades pelas atividades de planeamento estratégico são partilhadas por várias unidades da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças e de vários ministérios:

- O Gabinete do Primeiro-Ministro coordena a ação do governo, fornecendo orientações e prioridades estratégicas para todo o governo e assegurando a sua concretização.
- A Ministra da Presidência é diretamente responsável pelo planeamento nacional, pelo planeamento regional e pela administração pública.
- O Secretário de Estado do Planeamento apoia a Ministra da Presidência nas suas funções de planeamento e faz parte da Presidência do Conselho de Ministros;
- O Secretário de Estado do Orçamento apoia o Ministro das Finanças nas suas funções de planeamento;
- O PlanAPP, sob a tutela da Ministra da Presidência e sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro, está mandatado para assegurar a macrocoordenação em matéria de planeamento estratégico, reforçar a coerência e a legibilidade das estratégias nacionais, moldar e orientar o processo global de planeamento estratégico, reforçar e coordenar os esforços sectoriais, e apoiar e desenvolver as capacidades dos ministérios competentes;
- A Agência para o Desenvolvimento e a Coesão, sob o controlo da Ministra da Presidência, gere os fundos da União Europeia;
- O Ministério das Finanças e, em particular, o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) assegura o apoio à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, em articulação com a programação financeira, e acompanha e avalia a execução dos instrumentos de planeamento;
- Unidades dedicadas em certos ministérios sectoriais: Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) - Ministério da Economia e do Mar; Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) - Ministério da Agricultura e Alimentação; Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação para a Cultura (GEPAC) - Ministério da Cultura.

Este modelo de "constelação" de CdG em Portugal e a conseqüente fragmentação das atividades de planeamento estratégico exigem que um interveniente a nível central facilite a coordenação. O PlanAPP, juntamente com a rede interministerial associada, a RePLAN - Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública, está idealmente posicionado para desempenhar esse papel, que inclui: dirigir o processo estratégico, alinhar estratégias de diferentes níveis e coordenar com as diferentes entidades envolvidas no planeamento estratégico. Esta função será objeto de um estudo mais aprofundado no capítulo 5.

### **1.3.2. Atividades de prospetiva**

A institucionalização da prospetiva levanta questões importantes para os governos, tendo em conta as suas implicações na transformação de planos de curto prazo e a necessidade de adotar abordagens prospetivas de longo prazo, flexíveis e proativas. Os CdG têm um papel na aplicação da prospetiva estratégica em vários países membros da OCDE, embora este papel seja frequentemente partilhado com outros ministérios ou agências (OECD, 2018<sup>[10]</sup>). Contudo, é de notar que as experiências de vários países da OCDE indicam que um ecossistema de prospetiva eficaz assenta em estruturas que "se situam no coração do Governo ou perto dele" (SOIF 2021).

Alguns exemplos de institucionalização de atividades de prospetiva estratégica no centro de governo podem fornecer pistas úteis para o PlanAPP. O Gabinete do Primeiro-Ministro da Finlândia é responsável

pela prospetiva estratégica de todo o governo e coordena uma rede interministerial sobre o tema (OCDE 2022). Na Lituânia, o Centro de Análise Estratégica do Governo (STRATA) tem como objetivo reforçar a elaboração de políticas informadas por evidências através de atividades de prospetiva realizadas pelo centro do governo e associando essas atividades a iniciativas de planeamento estratégico nacional, como a *Estratégia de Progresso do Estado 2050* e o *Plano de Progresso Nacional 2030* (OCDE 2021). Em 2020, Espanha criou a *Oficina Nacional de Prospetiva y Estrategia* (Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia) no Gabinete da Presidência do Governo de Espanha.

Através da prospetiva estratégica, os governos podem melhorar a sua capacidade de antecipar potenciais ameaças e oportunidades, adotar quadros e processos de elaboração de políticas que sejam suficientemente flexíveis para integrar a incerteza, definir visões para o futuro e começar a agir no presente para a sua concretização futura. As unidades e equipas posicionadas no centro do governo podem melhorar estas abordagens proactivas e prospetivas, ultrapassando os desafios da integração da prospetiva estratégica na ação governativa. Em primeiro lugar, estas unidades podem ajudar a colmatar o fosso entre os resultados da prospetiva estratégica e a ação política, promovendo a utilização da prospetiva na elaboração de políticas e estratégias ao nível do centro do governo. Em segundo lugar, o posicionamento e a orientação da prospetiva estratégica no centro do governo, nomeadamente através de um centro de competências, podem ajudar a desenvolver uma estratégia para todo o Governo, melhorar os intercâmbios e a colaboração entre os profissionais e peritos em prospetiva estratégica (através, por exemplo, de comunidades de prática ou redes intersectoriais) e gerar entendimentos partilhados e visões de futuro em todos os sectores e organizações governamentais. Por último, tendo em conta os mandatos e a legitimidade associados ao centro do governo, estas unidades e equipas podem permitir e até promover a transformação e a adaptação das funções governativas de forma a institucionalizar e aplicar eficazmente a prospetiva estratégica, nomeadamente através do seu papel de liderança pelo exemplo e de divulgação de capacidades e conhecimentos a toda a administração pública.

Conforme explicado mais adiante neste relatório, o apoio solicitado pelo PlanAPP à OCDE na área da prospetiva estratégica visou a transferência de conhecimentos sobre abordagens e ferramentas de prospetiva para a tomada de decisões e a partilha de boas práticas e estudos de caso internacionais para apoiar a formulação de políticas públicas e o desenho de processos de decisão em Portugal. A OCDE prestou apoio ao PlanAPP organizando uma série de atividades colaborativas e reuniões de partilha de experiências com outros países, fornecendo consultoria e apoio metodológico relevantes, produzindo um relatório específico (Monteiro e Dal Borgo, 2023) e identificando oportunidades para o PlanAPP reforçar a tomada de decisões através da prospetiva estratégica. Estes elementos serão objeto de uma análise mais aprofundada no Capítulo 4.

### **1.3.3. A avaliação das políticas públicas**

A institucionalização da avaliação das políticas públicas é essencial para garantir uma abordagem sistemática e global da avaliação. A criação do PlanAPP no centro do governo, com o seu mandato de avaliação das políticas públicas, constitui um passo fundamental para fomentar a institucionalização desta função em Portugal. Adicionalmente, as capacidades específicas de avaliação das políticas públicas no âmbito da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, que coordena a avaliação dos programas financiados pela UE, constituem outro trunfo que Portugal pode aproveitar neste domínio. O Tribunal de Contas e o Parlamento são também intervenientes fundamentais do ecossistema de avaliação das políticas públicas.

Nos países membros da OCDE, os CdG desempenham um papel crucial e sistemático na avaliação das políticas públicas em 23 dos 26 países inquiridos, tal como os Ministérios das Finanças. Contudo, o papel destas instituições tende a ser diferente. Normalmente, os CdG são responsáveis pela coordenação e gestão do ecossistema de avaliação, definindo metodologias de avaliação, fornecendo diretrizes e incentivos para a avaliação e promovendo a sua utilização. A proximidade com a função de planeamento

estratégico localizada no CdG também constitui um sinal de compromisso político, potencia o papel de coordenação do CdG e ajuda a garantir que os resultados da avaliação são tidos em conta na definição das estratégias e das políticas públicas.

Por seu lado, aos Ministérios das Finanças cabe normalmente efetuar avaliações das políticas públicas, incluindo análises ou exames às despesas (*“spending reviews”*). Por vezes, também fornecem orientações, acompanham os resultados da avaliação e supervisionam as atividades de avaliação de outras instituições.

Os Ministérios do Planeamento ou da reforma da administração pública também assumem competências em matéria de avaliação em alguns países, enquanto os ministérios setoriais são responsáveis pela realização das avaliações dos seus próprios sectores e programas. Vários atores e instituições fora do poder executivo desempenham igualmente um papel importante na avaliação das políticas públicas e na sua institucionalização, incluindo as instituições de controlo e auditoria e os parlamentos nacionais (OECD, 2020<sup>[2]</sup>).

Com base nas atividades e no papel desempenhado pelas instituições do CdG nos países membros da OCDE, a utilização do modelo de centro de competências e o desenvolvimento da função de rede associada à RePLAN proporcionam oportunidades significativas para o PlanAPP desenvolver uma agenda de avaliação para toda a administração pública e apoiar a sua implementação, desenvolver e divulgar orientações e promover uma rede intergovernamental sobre avaliação de políticas públicas. Estes aspetos serão objeto de um estudo mais aprofundado no Capítulo 3.

#### **1.3.4. Condições para o êxito do modelo de centro de competências**

Para atenuar os riscos e os desafios associados à fragmentação das capacidades de planeamento das políticas públicas, Portugal recorreu ao modelo de "centro de competências", criando no âmbito do seu CdG um centro de competências para o planeamento estratégico, a prospetiva, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. Trata-se de uma abordagem semelhante à já adotada noutros domínios, como é o caso do apoio jurídico aos membros do governo. Os centros de competências são serviços especializados que respondem a necessidades transversais e que são dotados de uma dimensão técnica e mesmo científica que exige quadros altamente qualificados. Este modelo pode ainda contribuir para o desenvolvimento de capacidades técnicas específicas em toda a administração, a par da prestação de serviços de elevada qualidade por peritos no domínio em causa.

Em Portugal, existem os seguintes centros de competências para cobrir as principais funções transversais da administração:

- Centro de Competências Jurídicas do Estado - JurisAPP;
- Centro de Competências Digitais da Administração Pública - TicAPP;
- Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública - PlanAPP.

Estes centros de competências, e o PlanAPP em particular, procuram dar resposta a um conjunto de desafios que este projeto e o trabalho anterior da OCDE sobre o JurisAPP destacaram: criar e manter a capacidade e o conhecimento da administração pública, reforçar a sua agilidade e resiliência, melhorar a coordenação numa administração fragmentada e, por vezes, compartimentada em silos, e aumentar a qualidade e a harmonização dos serviços.

De facto, o PlanAPP poderá dotar a administração pública dos mecanismos necessários para recuperar e reforçar a sua capacidade técnica na área do planeamento estratégico em múltiplos sectores. O modelo de centro de competências permite reunir peritos e especialistas em determinados temas de toda a administração numa estrutura horizontal que associará competências e conhecimentos para serviços especializados de melhor qualidade. O centro de competências pode favorecer a atração e retenção de

quadros, que podem trabalhar, aprender e partilhar em conjunto. Acresce que o PlanAPP tem, potencialmente, maior flexibilidade em termos de gestão do pessoal e das suas competências. Organizado em equipas multidisciplinares, o PlanAPP conta no seu quadro de pessoal com funcionários públicos e consultores contratados em regime de comissão de serviço, sem estarem ligados à Administração Pública e, portanto, sem necessidade de concurso público ou exclusividade. Por seu lado, a Rede Colaborativa de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (RePLAN) promove a cooperação interministerial, a partilha de recursos e conhecimentos nas áreas do planeamento estratégico, das políticas públicas e da prospetiva e o desenvolvimento de trabalho colaborativo.

Para além da capacidade do centro de competências para aproveitar a experiência interna e disseminar esse conhecimento na administração, a estrutura do PlanAPP também pode ajudar a reforçar a resiliência do sistema. Com efeito, num contexto de frequentes mudanças institucionais a continuidade pode ser alcançada através do recurso a práticas informais destinadas a criar um espírito de equipa entre os técnicos dos ministérios sectoriais e dos organismos relevantes do CdG, como por exemplo grupos de trabalho para a partilha de melhores práticas, formação, intercâmbios informais entre os responsáveis pelo planeamento de políticas públicas, entre outros. Este foi um dos benefícios associados à criação do JurisAPP na área dos serviços jurídicos. A este respeito, a criação da RePLAN em Portugal será uma alavanca crucial para a PlanAPP promover este espírito de equipa e reforçar a agilidade do seu quadro de planeamento.

Por último, o modelo de centro de competências aplicado ao planeamento estratégico tem o potencial de mitigar um dos riscos mais importantes associados a uma abordagem de constelação do CdG ao planeamento: trabalho em silos que conduz a objetivos e políticas incoerentes. A lógica de cooperação horizontal que está no cerne do modelo do centro de competências contrasta fortemente com a tradicional burocracia vertical em silos que caracteriza muitas administrações públicas. Os centros de competências foram concebidos intencionalmente com o objetivo de concentrar recursos e aumentar a sua eficácia, transferindo e agrupando certas funções para o centro do governo. O PlanAPP, por exemplo, integrou os recursos já existentes na UTAIL (Unidade Técnica de Avaliação do Impacto Legislativo). Dois aspetos do mandato do PlanAPP refletem esta missão em particular: a procura de coerência entre os documentos de planeamento sectoriais e os documentos de planeamento transversais e o desenvolvimento de recursos e apoio metodológico aos ministérios sectoriais.

### ***1.3.5. As ambições, as expectativas e as potenciais armadilhas associadas ao modelo do Centro de Competências para o PlanAPP***

A recente criação do PlanAPP como centro de competências representa uma reforma institucional ambiciosa e inovadora para orientar e coordenar o processo de planeamento estratégico em Portugal, bem como as atividades de prospetiva, monitorização e avaliação de políticas públicas. No entanto, para que esta missão seja bem-sucedida, são necessárias algumas condições favoráveis. O PlanAPP necessita do nível adequado de poder, legitimidade, capacidade e instrumentos para liderar os processos de planeamento estratégico, prospetiva e avaliação e coordenar com os ministérios e agências setoriais competentes.

Embora a criação de um centro de competências dedicado ao planeamento estratégico, à prospetiva e ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas visasse, em parte, colmatar uma lacuna de liderança identificada no que respeita a estes diferentes processos e atividades, a legitimidade do PlanAPP para liderar tem de ser reconhecida e aceite pela administração no seu conjunto. Esta questão da legitimidade é particularmente crucial para a capacidade do PlanAPP desenvolver internamente estratégias nacionais que, em última análise, serão implementadas pelos ministérios e agências setoriais, e para a sua ambição de rever e discutir certos planos sectoriais e horizontais. A legitimidade é também essencial para que o PlanAPP desempenhe um papel relevante no contexto institucional da prospetiva e da avaliação das políticas públicas. O PlanAPP recebeu um mandato claro nas áreas de planeamento estratégico,

avaliação e prospetiva que precisa de ser operacionalizado e reconhecido por todas as entidades com atribuições de planeamento estratégico em toda a administração.

Para atingir os seus objetivos, os centros de competências necessitam também de mecanismos e instrumentos de coordenação sólidos para corporizar verdadeiramente o espírito horizontal com que foram criados. A recém-criada RePLAN será crucial para estabelecer mecanismos de coordenação estruturados e facilitar intercâmbios formais e informais regulares nas comunidades de planeamento estratégico, de prospetiva, de avaliação de políticas públicas, reunindo peritos da administração e peritos externos. Para que seja bem-sucedida, será necessário assegurar que os mecanismos e ferramentas utilizados pelo PlanAPP para a partilha de informações e dados e para a recolha e a síntese de contributos são os mais adequados e eficazes para informar e coordenar a elaboração de políticas estratégicas.

Por último, uma vez que os centros de competências visam, em grande parte, trazer técnicos altamente qualificados de volta ao seio da administração, será necessário prestar especial atenção às estratégias de recrutamento, formação e retenção utilizadas para permitir que os centros de competências desempenhem as suas funções em matéria de estratégia, avaliação e prospetiva. A atração, a retenção e a qualidade dos técnicos e dos conhecimentos especializados na administração pública foram um fator determinante para a criação do JurisAPP e parecem também ser fundamentais para o PlanAPP.

O modelo do centro de competências também comporta vários riscos. Esta abordagem implica, de *facto*, que os ministérios renunciem a certos poderes e/ou aceitem um maior grau de supervisão por parte do centro. O modelo do centro de competências assenta no pressuposto de que a qualidade e o valor acrescentado pelo centro complementarão a qualidade e a eficácia das atividades desenvolvidas pelos ministérios sectoriais na definição de estratégias, avaliação ou prospetiva. Neste sentido, o PlanAPP terá de garantir, em primeiro lugar e acima de tudo, que é visto como um *recurso* para os ministérios sectoriais, e mostrar o seu valor acrescentado para o trabalho e áreas prioritárias destes. Isto implica que o PlanAPP comunique claramente como a colaboração com os ministérios setoriais pode beneficiar os respetivos interesses e prioridades sectoriais e desenvolva atividades que apoiem estes ministérios, incluindo a divulgação de diretrizes, modelos e recursos e a prestação de consultoria e aconselhamento técnico. Por outro lado, embora o PlanAPP beneficie de uma maior flexibilidade de recrutamento, o facto de favorecer perfis generalistas com competências relacionadas com o planeamento estratégico, a prospetiva ou a avaliação de políticas públicas, poderá prejudicar o recrutamento de competências "sectoriais". Uma abordagem em rede, com pontos de contacto nos ministérios setoriais que aproveite os conhecimentos sectoriais, poderá atenuar eficazmente este risco. Por último, a flexibilidade no recrutamento gera intrinsecamente um regime laboral distinto que pode ser percecionado de formas diferentes por toda a administração.

O presente relatório explora estes temas em quatro capítulos: *Confiança e elaboração de políticas informadas por evidências*, com base nas lições do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal (Capítulo 2); *Avaliação das políticas públicas* (Capítulo 3); *Utilizar a prospetiva estratégica no processo de decisão política* (Capítulo 4); e, *O contexto estratégico e o papel do PlanAPP no quadro do planeamento estratégico* (Capítulo 5). Conclui-se com uma abordagem prospetiva, indicando recomendações e opções políticas a considerar pelo PlanAPP nos seus desenvolvimentos futuros.

Ao longo dos seus quatro capítulos, o presente relatório analisa as principais funções do PlanAPP com vista a apoiar a sua instalação e desenvolvimento, a garantir que cumpre as ambições definidas aquando da sua criação e que utiliza da melhor forma o modelo do centro de competências, a fim de apoiar a conceção, coordenação e implementação de estratégias e políticas informadas por evidências respondendo aos desafios estratégicos que o país enfrenta e reforçando a confiança na sua administração pública.

## 2 Lições do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal

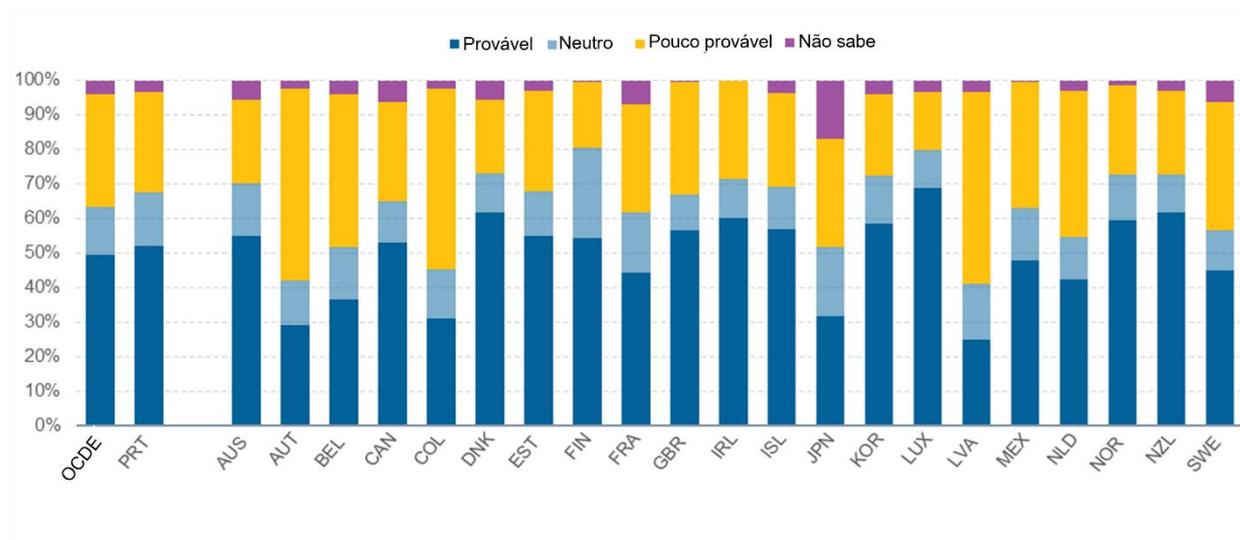
A confiança nas instituições públicas melhora a adesão dos cidadãos às políticas públicas, fomenta a participação política, reforça a coesão social e a legitimidade do sistema político. Com o objetivo de compreender melhor o que impulsiona a confiança pública, de modo a apoiar os países no seu reforço, a OCDE implementou, em 2021-2022, o Inquérito da OCDE sobre os fatores determinantes da confiança nas instituições públicas (Inquérito da OCDE sobre a Confiança) em 22 países da OCDE, incluindo Portugal. Os dados recolhidos através do inquérito fornecem uma avaliação detalhada das perceções e apreciações das pessoas sobre a confiabilidade, a capacidade de resposta, a abertura, a justiça procedimental e a integridade do governo, bem como evidências sobre a relação entre estas variáveis e os níveis de confiança nas instituições públicas.

A confiança nas instituições públicas não é, necessariamente, o resultado de uma governação democrática. Aliás, os baixos níveis de confiança medidos nas democracias só são possíveis porque os cidadãos dos sistemas democráticos têm muito mais liberdade para dizer que não confiam no seu governo do que os cidadãos de outros sistemas políticos. As opiniões críticas e as reações construtivas podem mesmo ser um sinal de uma democracia saudável. No entanto, a confiança continua a ser um indicador importante para medir a forma como as pessoas percecionam a qualidade das instituições públicas nos países democráticos e a forma como se associam a elas.

A resposta do governo português à crise da COVID-19 baseou-se nas lições de crises anteriores, nomeadamente na quebra de confiança dos cidadãos na sequência da crise financeira de 2008 e das subsequentes medidas de austeridade económica, que abalaram o sistema político e tiveram um impacto considerável no bem-estar económico e social. Assim, a confiança no governo durante a pandemia de COVID-19 foi relativamente elevada em Portugal quando comparada com outros países da OCDE, com mais de metade dos inquiridos a declarar confiança na capacidade do seu governo para as proteger no caso de uma nova pandemia (Figura 2.1). Tal como em muitos países, a pandemia de COVID-19 desencadeou uma profunda recessão, mas uma liderança política clara e transparente, associada a instrumentos de governação pública adequados, permitiu uma rápida recuperação da economia do país.

### Figura 2.1. 52% dos inquiridos pensam que o governo estaria preparado para futuras crises sanitárias

Percentagem de inquiridos com diferentes perceções sobre a preparação do governo para uma nova pandemia (numa escala de 0 a 10), 2021

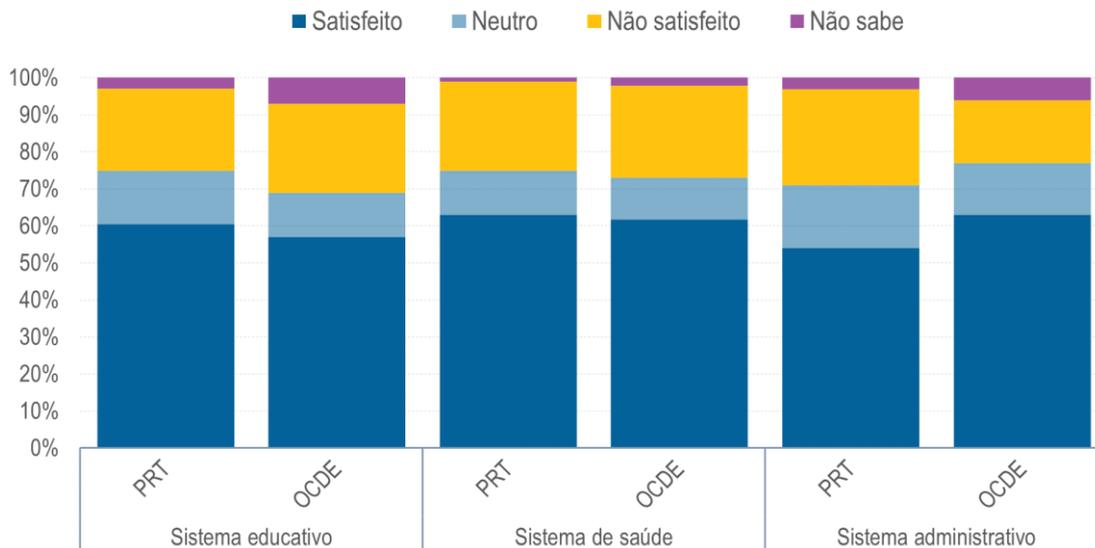


Nota: A figura apresenta a distribuição das respostas às perguntas "Na sua opinião, se surgir uma nova doença contagiosa grave, qual é a probabilidade de as instituições governamentais estarem preparadas para proteger a vida das pessoas?" no inquérito de Portugal. Numa escala de 1 a 10, "Provável" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 6 a 10; "Neutro" corresponde a 5; "Improvável" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 1 a 4; a opção "Não sei" foi oferecido fora da escala numérica. Em "OCDE" apresenta-se a média não ponderada das respostas de 22 países. Para informações mais pormenorizadas, consultar o documento sobre a metodologia do inquérito em <http://oe.cd/trust>. Fonte: Inquérito da OCDE sobre a Confiança (<http://oe.cd/trust>)

De facto, de acordo com o Inquérito da OCDE sobre os fatores de confiança nas instituições públicas (Inquérito da OCDE sobre a Confiança) realizado em Portugal no âmbito deste projeto, os inquiridos portugueses estão razoavelmente confiantes de que podem contar com o governo para prestar serviços públicos, como educação e saúde (Figura 2.2), e para enfrentar os grandes desafios intergeracionais, como as alterações climáticas ou futuras epidemias, fatores determinantes da confiança no governo.

## Figura 2.2. Os portugueses estão relativamente satisfeitos com os sistemas educativo e de saúde

Percentagem de inquiridos que manifestam satisfação com o sistema educativo, o sistema de saúde e os serviços administrativos em Portugal e na média da OCDE, 2021



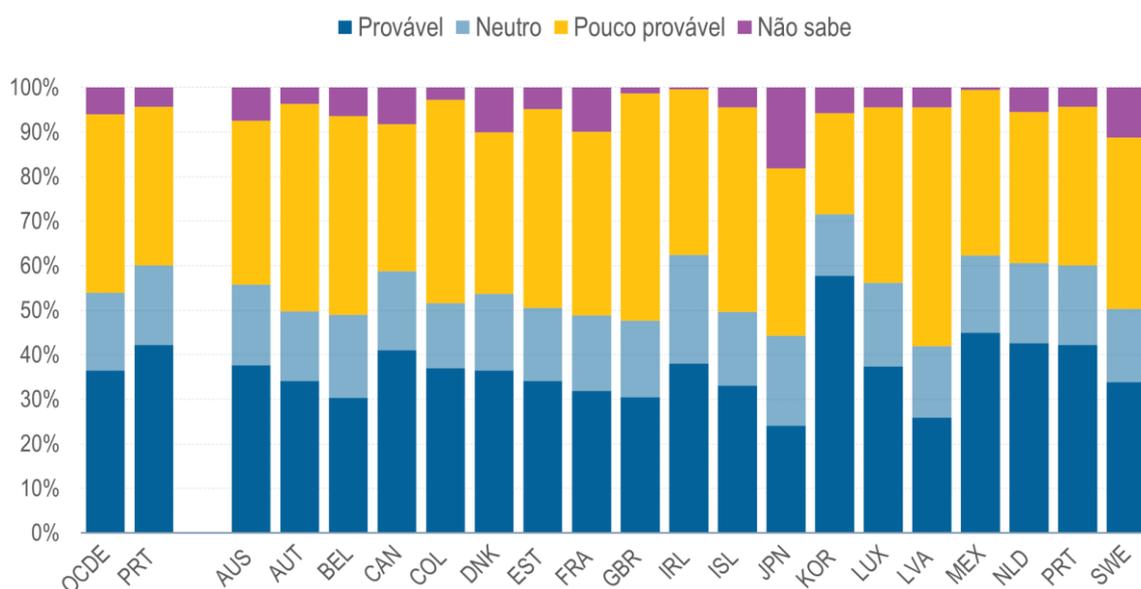
Nota: A figura apresenta a distribuição das respostas às perguntas "Numa escala de 0 a 10 [em que 0 é "nada satisfeito" e 10 é "totalmente satisfeito"], qual o seu grau de satisfação com o Serviço Nacional de Saúde (SNS)?"; "Numa escala de 0 a 10 [em que 0 é "nada satisfeito" e 10 é "totalmente satisfeito"], qual o seu grau de satisfação com o sistema educativo?" e "Numa escala de 0 a 10 [em que 0 é "nada satisfeito" e 10 é "totalmente satisfeito"], qual o seu grau de satisfação com a qualidade dos serviços administrativos (por exemplo, solicitar um documento de identificação ou uma certidão de nascimento, óbito, casamento ou divórcio)". "Satisfeito" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 6 a 10; "Neutro" corresponde a 5; "insatisfeito" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 1 a 4; a opção "Não sei" foi oferecido fora da escala numérica. Sob "OCDE" apresenta-se a média não ponderada das respostas de 22 países. Para informações mais pormenorizadas, consultar o documento sobre a metodologia do inquérito em <http://oe.cd/trust>.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a Confiança (<http://oe.cd/trust>)

No entanto, à semelhança de muitos outros países da OCDE, as instituições portuguesas parecem estar aquém das expectativas dos cidadãos em matéria de participação, representação e capacidade de resposta (Figura 2.3). Apenas três em cada dez dos inquiridos confiam que as opiniões partilhadas numa consulta pública serão tidas em conta na elaboração das políticas públicas, e ainda menos sentem que têm uma palavra a dizer sobre o que o governo faz. Este sentimento de falta de voz coincide com perceções de injustiça procedimental: metade dos inquiridos portugueses acredita que os funcionários públicos não tratam ricos e pobres da mesma forma. Uma perceção generalizada de falta de integridade das instituições públicas completa os desafios da governação (Figura 2.4).

### Figura 2.3. Pouco mais de quatro em cada dez inquiridos consideram que o governo adotaria opiniões expressas numa consulta pública

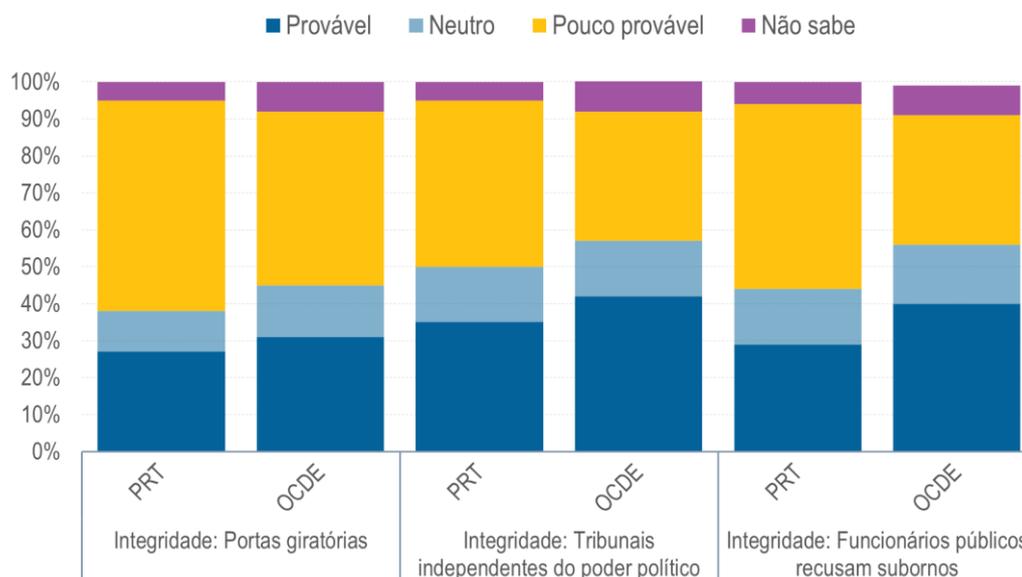
Percentagem de inquiridos que consideram que, se mais de metade da opinião pública for contrária à do governo, isso resultará na alteração de uma política nacional (numa escala de 0 a 10), 2021



Nota: A figura apresenta as distribuições nacionais das respostas à pergunta: "Na sua opinião, se mais de metade das pessoas expressarem claramente uma opinião contra uma determinada política nacional, qual é a probabilidade de a mesma vir a ser alterada?" Numa escala de 1 a 10, "Provável" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 6 a 10; "Neutro" corresponde a 5; "Improvável" corresponde à agregação das respostas pontuadas de 1 a 4; a opção "Não sei" foi oferecido fora da escala numérica. A Finlândia, a Nova Zelândia e a Noruega foram excluídas, uma vez que a pergunta não foi efetuada no inquérito aplicado nestes países. Sob "OCDE" apresenta-se a média não ponderada das respostas de 22 países. Para informações mais pormenorizadas, consultar o documento sobre o método do inquérito em <http://oe.cd/trust>. Fonte: Inquérito da OCDE sobre a confiança (<http://oe.cd/trust>)

## Figura 2.4. A maioria dos inquiridos considera que a integridade das instituições públicas é baixa

Percentagem de inquiridos em Portugal e na média da OCDE que declaram diferentes níveis de integridade, 2021



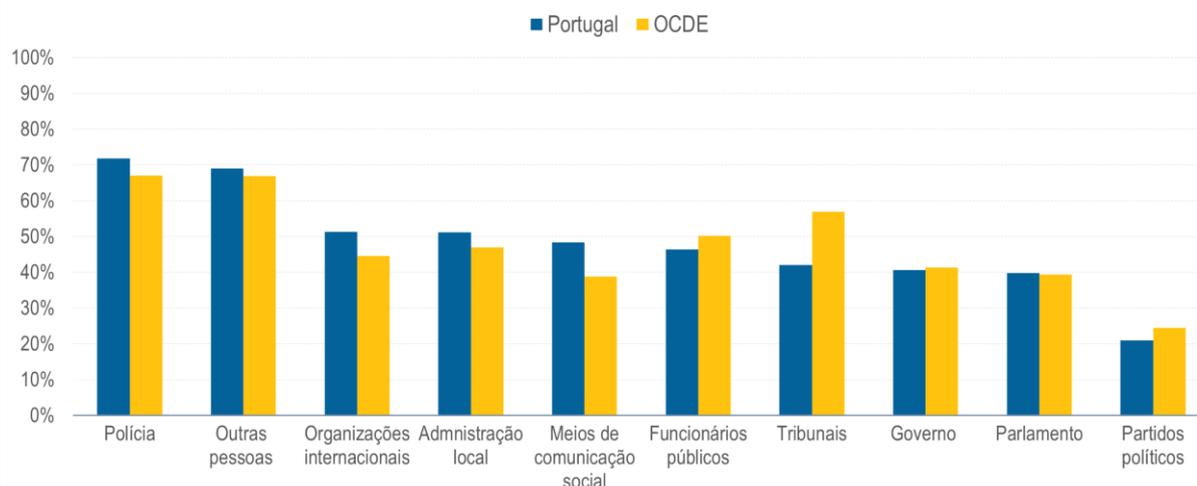
Nota: A figura apresenta as distribuições, em Portugal e na OCDE, das respostas às perguntas "Se a um político num alto cargo fosse oferecido um emprego bem remunerado no sector privado em troca de um favor político, qual a probabilidade daquela oferta ser recusada?", "Se um tribunal estiver prestes a tomar uma decisão que possa ter um impacto negativo na imagem do governo, qual a probabilidade de o tribunal tomar a decisão sem influência política?" e "Se a um funcionário público fosse oferecido dinheiro, por um cidadão ou uma empresa, para acelerar o acesso a um serviço público, qual a probabilidade daquela oferta ser recusada?". Numa escala de 1 a 10, "Provável" corresponde à agregação das respostas de 6 a 10; "Neutro" equivale a uma resposta de 5; "Improável" corresponde à agregação das respostas de 0 a 4; e a opção "Não sei" foi oferecida fora da escala numérica. Sob "OCDE" apresenta-se a média não ponderada das respostas de 22 países.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a confiança da OCDE (<http://oe.cd/trust>)

Os resultados mostraram também que os níveis de confiança variam consoante as instituições públicas. Tal como noutros países da OCDE, a polícia é a instituição mais confiável e os partidos políticos são os menos confiáveis. Cerca de 41% dos portugueses confiam no governo, 51% na administração local e 46% na administração pública - valores próximos da média dos países da OCDE (Figura 2.5). Os fatores que determinam a confiança dos cidadãos também variam consoante a instituição e o nível de governo considerados, o que sugere a necessidade de garantir que as políticas e as reformas destinadas a reforçar a confiança são desenhadas de forma adequada. Por exemplo, melhorar a perceção da confiabilidade do governo na resolução de crises futuras e assegurar que os cidadãos são ouvidos através de processos de consulta pública e uma comunicação aberta são fatores particularmente importantes da confiança no governo (Figura 2.6). Por seu lado, os níveis de confiança na administração local são mais influenciados pela perceção de que as autoridades locais responderiam às preocupações dos cidadãos e agiriam de forma justa. Por último, a confiança na administração pública é predominantemente influenciada pela satisfação com os serviços administrativos e pelo sentimento de que o governo responde às preocupações dos cidadãos (Figura 2.7).

## Figura 2.5. Os níveis de confiança no governo e nas instituições públicas estão próximos da média da OCDE

Percentagem de inquiridos que indicam confiar em várias instituições públicas em Portugal e na média da OCDE (respostas 6-10 numa escala de 10 pontos), 2021

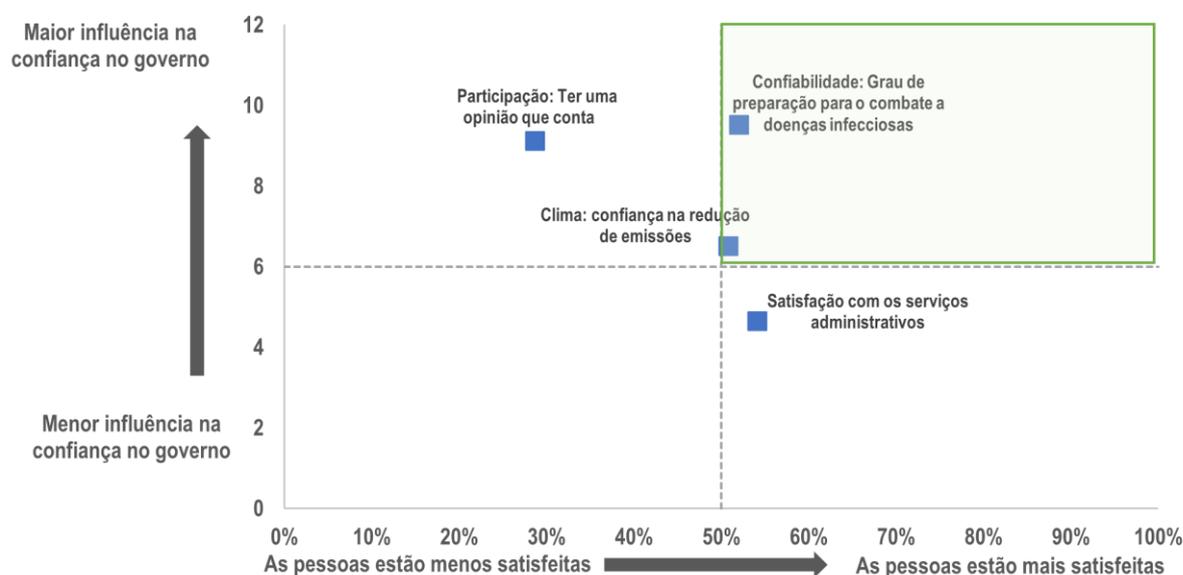


Nota: A figura apresenta a percentagem de valores de resposta 6-10 às perguntas: "Numa escala de 0 a 10, em que 0 corresponde a "Nenhuma Confiança" e 10 corresponde a "Toda a Confiança", qual é o seu nível de confiança nas seguintes instituições?". Sob "OCDE" apresenta-se a média não ponderada de 22 países. Para informações mais pormenorizadas, consultar o documento sobre o método do inquérito em <http://oe.cd/trust>.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a Confiança da OCDE (<http://oe.cd/trust>)

## Figura 2.6. A confiabilidade e a eficácia política são fatores determinantes da confiança no governo nacional

Variação em pontos percentuais da confiança no governo em resposta a melhorias em variáveis selecionadas (eixo Y) e percentagens da variável assinalada em Portugal (eixo X), 2021

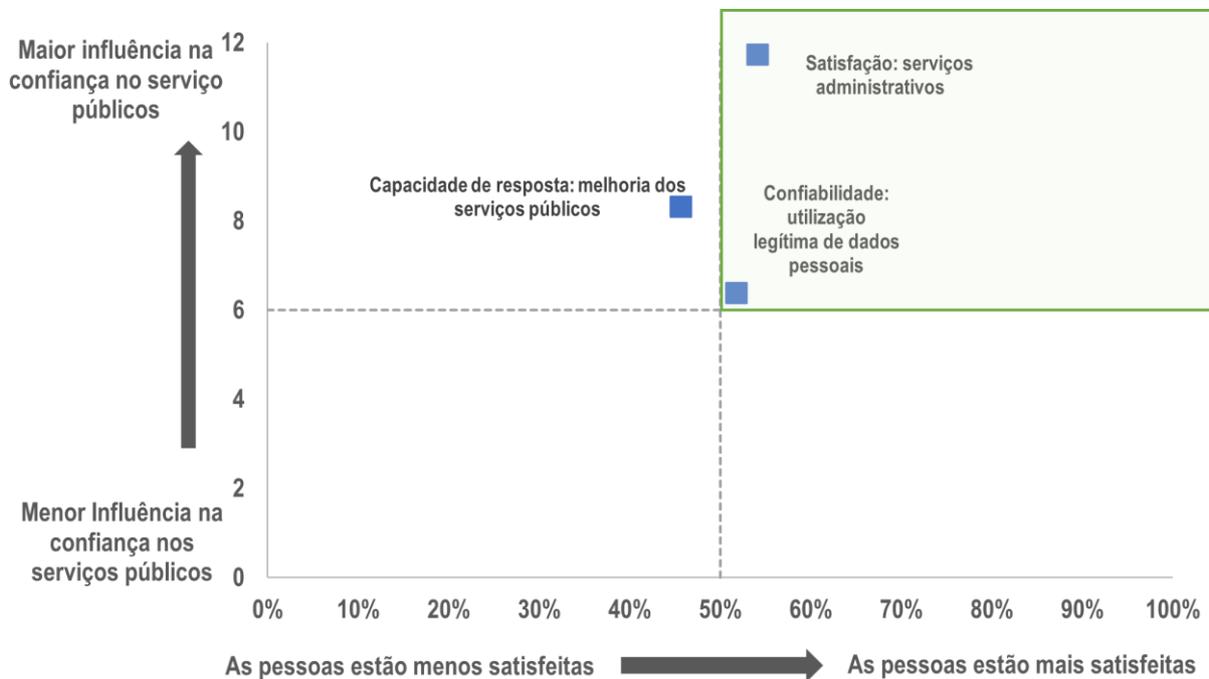


Nota: A figura mostra os determinantes estatisticamente significativos da confiança no governo na estimação de um modelo logístico que controla pelas características individuais e pelos níveis de confiança interpessoal. Todas as variáveis apresentadas são estatisticamente significativas a 99%. A satisfação com os serviços administrativos é estatisticamente significativa a 90%. Apenas as questões derivadas do Quadro de Confiança da OCDE são representadas no eixo x. As características individuais como a idade, o género e a educação, que também podem ser estatisticamente significativas, não são mostradas.

Fonte: Inquérito da OCDE sobre a Confiança (<http://oe.cd/trust>)

### Figura 2.7. A satisfação com os serviços administrativos é o fator com mais peso na confiança na administração pública

Variação em pontos percentuais da confiança na administração pública em resposta a melhorias em variáveis selecionadas (eixo Y) e percentagens da variável assinalada em Portugal (eixo X), 2021



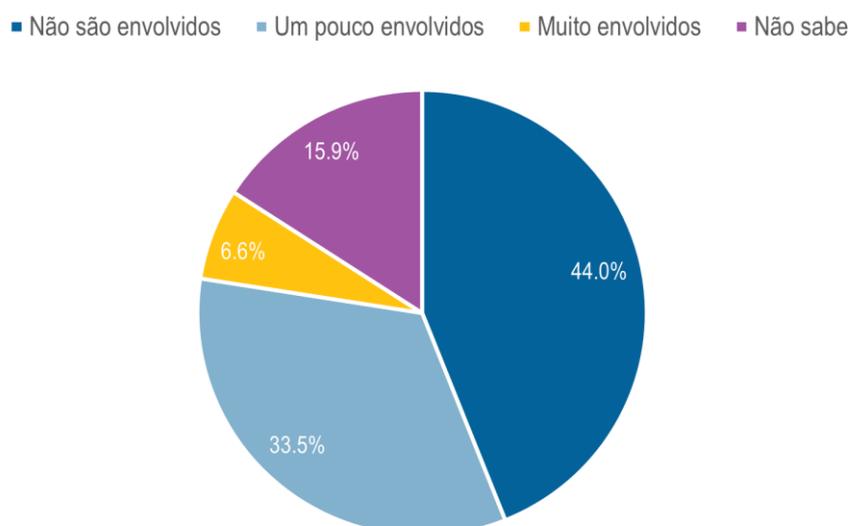
Nota: A figura mostra os determinantes mais robustos da confiança na função pública na estimação de um modelo logístico que controla pelas características individuais e pelos níveis de confiança interpessoal. Todas as variáveis apresentadas são estatisticamente significativas a 99%. Apenas as questões derivadas do Quadro de Confiança da OCDE são representadas no eixo x. As características individuais como a idade, o género e a educação, que também podem ser estatisticamente significativas, não são mostradas.

Fonte: Inquérito de confiança da OCDE (<http://oe.cd/trust>)

A pandemia veio pôr em evidência um contexto global cada vez mais caracterizado pela coexistência de múltiplas crises. No futuro, para criar resiliência num contexto de crescente incerteza e complexidade, Portugal terá de incluir a confiança pública entre os objetivos das políticas públicas e compreender melhor o que a motiva. Os desafios decorrentes do contexto de crescente incerteza e complexidade exigirão que Portugal invista, cada vez mais, numa administração pública competente e de confiança para desenvolver respostas políticas cada vez mais informadas e que tenham em conta as expectativas, as necessidades e o bem-estar da população. Atualmente, de acordo com o módulo-piloto sobre o papel da ciência e dos especialistas na elaboração de políticas públicas implementado em Portugal no âmbito do Inquérito da OCDE sobre a Confiança, 44% dos inquiridos consideram que os cientistas não estão suficientemente envolvidos na tomada de decisões (Figura 2.8). Esta é uma conclusão importante dado que os portugueses valorizam particularmente o papel dos cientistas na abordagem de certas questões de política pública, como o combate às alterações climáticas. Além disso, os inquiridos que consideram que o governo ouve os cientistas têm uma perceção mais positiva da capacidade do governo, nomeadamente em matéria de inovação ou de preparação para situações de crise, e apresentam níveis de confiança mais elevados nas instituições públicas.

### Figura 2.8. A maioria dos inquiridos considera que os cientistas ou não são suficientemente envolvidos na tomada de decisões ou são no apenas parcialmente

Percentagem de inquiridos que se pronunciam sobre o envolvimento dos cientistas nos processos de decisão política em Portugal, 2021



Nota: A figura apresenta as respostas à pergunta "Do seu ponto de vista, os cientistas são envolvidos nos processos de decisão política em Portugal??". As opções de resposta "Não são nada envolvidos" e "São muito pouco envolvidos" são agrupadas em "Não são envolvidos". As opções de resposta "São pouco envolvidos" e "São um pouco envolvidos" correspondem a "Um pouco envolvidos" e as opções de resposta "São muitíssimo envolvidos" e "São muito envolvidos" são agrupadas em "Muito envolvidos".

Fonte: Inquérito de confiança da OCDE (<http://oe.cd/trust>)

As perceções dos inquiridos sobre a capacidade e os valores do governo e o desenvolvimento de políticas públicas informadas por evidências, aferidas pelo Inquérito da OCDE sobre a Confiança, foram debatidas com especialistas e decisores políticos no âmbito da agenda de prioridades do governo. Uma mensagem clara dos resultados do Inquérito da OCDE sobre a Confiança é que Portugal deve promover um processo de elaboração de políticas públicas aberto e inclusivo, através da incorporação sistemática dos pontos de vista de diferentes grupos da população.

# 3

## Promover a avaliação das políticas públicas para melhorar o processo de decisão política

No âmbito da sua missão de melhoria dos processos de decisão política e de desenvolvimento de políticas públicas, o Centro de Competências para o Planeamento, Políticas e Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP) solicitou o apoio técnico da OCDE para promover a institucionalização da avaliação das políticas públicas na administração pública portuguesa.

A avaliação das políticas públicas tem um papel fundamental na promoção de políticas públicas informadas por evidências e na melhoria dos resultados das políticas públicas, permitindo compreender o que funciona, porquê, para quem e em que circunstâncias (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). A avaliação é também um instrumento fundamental da boa governação pública, uma vez que ajuda os governos a usar melhor os recursos disponíveis e promove a transparência, contribuindo para promover a responsabilização pública, aumentar a eficácia do sector público e progredir na realização de objetivos políticos de longo prazo.

Contudo, de um modo geral, a administração pública portuguesa continua a enfrentar desafios importantes que impedem uma elaboração de políticas públicas informada por evidências (PlanAPP, 2022<sup>[11]</sup>). Por um lado, existe pouca institucionalização e sistematização da avaliação de políticas públicas de forma transversal na administração pública e, conseqüentemente, poucas oportunidades para os intervenientes no sistema partilharem boas práticas, realizarem avaliações intersectoriais e criarem uma massa crítica de competências. Por outro lado, o facto de os ministérios sectoriais não disporem das competências, dos dados e dos mecanismos necessários leva a que a qualidade das avaliações realizadas pela administração seja muitas vezes posta em causa. Finalmente, a utilização dos resultados das avaliações realizadas é difícil de avaliar, uma vez que as avaliações nem sempre são comunicadas aos decisores políticos ou associadas aos processos de decisão. Neste contexto, o PlanAPP tem uma oportunidade importante de assumir um papel central no desenvolvimento de uma abordagem coordenada à procura de avaliações e evidências em toda a administração pública.

Este capítulo apresenta uma proposta de como o PlanAPP poderá promover a avaliação de políticas públicas e o desenvolvimento de políticas públicas informadas por evidências através de uma melhor institucionalização da avaliação, bem como do aumento da sua qualidade e impacto. Para tal, é feita uma análise das lacunas existentes em Portugal, face aos padrões estabelecidos pela Recomendação do Conselho da OCDE sobre Avaliação das Políticas Públicas e são delineados cenários para melhorar a sistematização da avaliação de políticas públicas com base em boas práticas encontradas noutros países membros.

### 3.1. Institucionalizar a avaliação das políticas públicas

A institucionalização transversal da avaliação das políticas públicas na administração pública é essencial para garantir que os esforços de avaliação isolados e não planeados se transformam em abordagens formais e sistemáticas.

Embora não exista uma abordagem uniforme para estabelecer um quadro institucional a nível governamental para a avaliação das políticas públicas, as análises da OCDE mostram que a institucionalização da avaliação das políticas públicas exige que os governos (OECD, 2020<sup>[2]</sup>):

1. Adotem um **entendimento claro e partilhado do** que é a **avaliação das políticas públicas** em termos dos objetivos, instrumentos e características.
2. Definam **orientações de alto nível para toda a administração**, por exemplo num quadro jurídico ou político ou numa agenda de avaliação plurianual, sobre quando efetuar a avaliação das políticas públicas e que tipo de avaliações são necessárias.
3. Atribuem a **determinados atores mandatos explícitos para realizar e coordenar avaliações**, bem como para promover a sua qualidade e utilização na administração.
4. Promovam a existência de um **ecossistema de avaliação de políticas públicas robusto**, com atores que realizam, encomendam e utilizam os resultados da avaliação, tanto dentro como fora da administração.

#### 3.1.1. A institucionalização da avaliação das políticas públicas ainda está a dar os primeiros passos em Portugal, tanto dentro como fora da administração

Em Portugal, a institucionalização da avaliação de políticas públicas a nível da administração está ainda numa fase inicial. Em primeiro lugar, não existe ainda uma definição oficial de avaliação de políticas públicas, o que faz com que a avaliação seja frequentemente confundida com outras atividades analíticas, como a monitorização da implementação das políticas públicas ou as avaliações de impacto regulamentar.

Portugal carece igualmente de um quadro jurídico-político transversal que integre a prática da avaliação das políticas públicas na administração pública, bem como de orientações que estabeleçam algumas regras gerais sobre quando, como e quem deve efetuar avaliações de políticas públicas. Assim, não é de surpreender que os ministérios sectoriais não efetuem avaliações de políticas públicas de forma sistemática e que as práticas de avaliação não estejam coordenadas a nível central. Uma exceção importante a este quadro global são as avaliações dos programas financiados pela União Europeia (UE), que são obrigatórias por regulamento da União Europeia e que, em Portugal, são geridas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (a seguir designada por AD&C). A recente adoção do Decreto-Lei n.º 21/2021 de 2021, que atribui ao PlanAPP um mandato claro para coordenar as avaliações de políticas públicas em toda a administração, também se revelou um passo importante para a institucionalização desta prática. No entanto, a maior parte das avaliações de políticas públicas nos ministérios sectoriais ainda ocorre numa base *ad hoc* e há pouca ou nenhuma iniciativa para realizar avaliações intersectoriais envolvendo a colaboração entre dois ou mais ministérios.

A ausência de um quadro jurídico-político para a avaliação das políticas públicas afeta igualmente a organização da função de avaliação nos ministérios, uma vez que nem todos os ministérios têm um mandato de avaliação das suas políticas públicas. Assim, embora possa existir uma boa oferta de competências estatísticas e analíticas na administração portuguesa, poucos recursos são explícita e exclusivamente consagrados à realização de avaliações de políticas públicas.

Por último, são ainda relativamente poucos os intervenientes fora da administração que estão consideravelmente empenhados na avaliação de políticas públicas, o que tende a reduzir o incentivo dos decisores políticos a investir nesta atividade.

### **3.1.2. Para promover uma maior institucionalização da avaliação das políticas públicas, o PlanAPP poderia trabalhar com os atores relevantes numa definição do conceito e numa agenda plurianual, bem como promover a adoção de um quadro jurídico e de um ecossistema robusto**

Portugal poderia adotar várias medidas para institucionalizar a avaliação de políticas públicas na administração. O estabelecimento de uma definição oficial de avaliação das políticas públicas poderia ajudar a clarificar o conceito e o respetivo perímetro e a diferenciá-la de outros instrumentos. O PlanAPP poderia desenvolver essa definição em conjunto com outros atores relevantes, em especial a AD&C, bem como os ministérios sectoriais e outros atores externos como, por exemplo, a academia. Para ser completa, uma definição da avaliação das políticas públicas deve fornecer informações sobre os objetivos da avaliação e sobre a forma como esta deve ser conduzida, em termos de metodologia e de critérios de qualidade. A Recomendação da OCDE sobre a Avaliação das Políticas Públicas fornece uma definição abrangente e completa (ver Caixa 3.1). O PlanAPP poderia utilizar esta definição como ponto de partida para desenvolver uma definição partilhada por toda a administração pública portuguesa.

#### **Caixa 3.1. Definição da OCDE do conceito de Avaliação das Políticas Públicas**

A Recomendação da OCDE sobre a Avaliação das Políticas Públicas define a "avaliação das políticas públicas" como uma "apreciação estruturada e baseada em evidências do desenho, implementação ou resultados de uma intervenção pública planeada, em curso ou concluída. Avalia a relevância, a coerência, a eficiência, a eficácia, o impacto e/ou a sustentabilidade de uma política pública com base nos seus objetivos" (OECD, 2022<sup>[12]</sup>).

Esta definição oferece informação sobre o que deve ser avaliado (intervensões públicas) e segundo que critérios (relevância, coerência, eficiência, eficácia, impacto), especificando ainda que as intervenções públicas podem ser políticas, programas ou planos.

Esta definição sublinha ainda que a avaliação de políticas públicas pode referir-se a avaliações *ex post*, ou a análises *ex ante* e/ou *ex durante* realizadas aquando da implementação de políticas públicas para melhorar os meios para atingir os objetivos políticos estabelecidos.

Fonte: (OECD, 2022<sup>[12]</sup>)

Dado que a avaliação das políticas públicas exige tempo e recursos significativos, é importante um planeamento antecipado das avaliações a realizar pela administração para garantir que as avaliações são atempadas, regulares e adequadas aos objetivos. A este respeito, é crucial uma orientação intergovernamental de alto nível que esclareça quando é que se devem fazer avaliações das políticas públicas, como e com que objetivo. Neste contexto, o PlanAPP deve considerar o desenvolvimento de uma agenda de avaliação plurianual, em consulta com os ministérios sectoriais, para estabelecer orientações de alto nível sobre a avaliação das políticas públicas a médio prazo. Este documento de planeamento poderia clarificar as avaliações que devem ser realizadas ao longo dos próximos anos. Uma agenda de avaliação das políticas públicas é uma boa prática reconhecida e utilizada em vários países como o Canadá, a Irlanda, os Estados Unidos e os Países Baixos (OECD, 2020<sup>[2]</sup>) (Ver Caixa 3.2 para mais informações sobre as agendas de avaliação de políticas públicas nos países da OCDE).

### Caixa 3.2. A agendas de avaliação de políticas públicas nos Países Baixos

#### Agendas estratégicas de avaliação nos Países Baixos

Os Países Baixos adotaram recentemente uma **Agenda de Avaliação Estratégica (AAE)**, a fim de sistematizar as avaliações e garantir que estas têm impacto na tomada de decisões.

Cada ministério publica uma AAE como parte do seu memorando orçamental anual e abrange todo o ciclo de política/avaliação: as avaliações *ex ante*, *ex durante* e *ex post*. A AAE é desenvolvida com base em discussões entre o ministério sectorial e o Ministério das Finanças e envolve reuniões recorrentes entre os principais intervenientes ministeriais ao longo do ano orçamental.

A Agenda de Avaliação Estratégica foi criada para ultrapassar alguns problemas que o sistema holandês estava a enfrentar. Em especial, a rigidez do calendário previsto para as avaliações, segundo o qual estas eram obrigadas a realizar-se 7 anos após a adoção de uma política pública, o que impedia o impacto da própria avaliação. Por esta razão, em vez de ter uma regra rígida sobre quando realizar exatamente as avaliações, a AAE permite que os ministérios sectoriais e o Ministério das Finanças planeiem as avaliações com base no momento mais lógico em termos de responsabilização, aprendizagem e desenvolvimento das políticas.

Fonte: (Ministry of Finance, 2022<sup>[13]</sup>) (OECD, 2020<sup>[2]</sup>)

Um primeiro passo para clarificar as funções e responsabilidades no âmbito do sistema de avaliação seria atribuir aos ministérios sectoriais um mandato claro para efetuar avaliações de políticas públicas sectoriais. Na ausência de um quadro jurídico intergovernamental, os ministérios sectoriais poderiam considerar a adoção de um mandato explícito para a avaliação nos seus decretos organizacionais. Isto seria importante para que o governo pudesse assegurar maior transversalidade na avaliação de políticas sectoriais.

A longo prazo, a administração e futuros governos beneficiariam igualmente de um quadro jurídico que definisse algumas regras intergovernamentais para a avaliação das políticas, estabelecendo os pilares de qualquer sistema de avaliação: uma definição do conceito de avaliação de políticas públicas, a frequência e o calendário das avaliações a realizar e os diferentes mandatos e responsabilidades no interior do sistema. Embora os quadros jurídicos não sejam, por si só, uma garantia de êxito, podem ajudar consideravelmente a sistematização da avaliação das políticas públicas, em especial num país com uma cultura de direito civil como Portugal.

A fim de promover o papel do Tribunal de Contas e do Parlamento enquanto utilizadores dos resultados das avaliações das políticas públicas, o PlanAPP poderia considerar a partilha da agenda de avaliação plurianual que viesse a ser desenvolvida com estas entidades, como forma de partilhar informações com o Tribunal sobre os domínios em que a administração concentra os seus esforços de avaliação. Em segundo lugar, a partilha de uma agenda de avaliação plurianual com o Parlamento poderia ser uma forma de fomentar o interesse pelos resultados da avaliação. Para promover ainda mais o papel do Parlamento no sistema de avaliação português, o PlanAPP poderia igualmente organizar alguns eventos anuais de divulgação em colaboração com a *Unidade Técnica de Apoio Orçamental* (UTAO), bem como ações de formação para os deputados. Ao fazê-lo, o PlanAPP poderá inspirar-se no que foi feito em França, onde a *France Stratégie*, juntamente com alguns departamentos de ministérios sectoriais, organizou o “*Printemps de l'évaluation*” no Parlamento.

## 3.2. Promover a qualidade da avaliação das políticas públicas

A qualidade da avaliação das políticas públicas é uma dimensão essencial para garantir a credibilidade e a legitimidade das avaliações. As avaliações de má qualidade comportam o risco de fornecer evidências desajustadas ou sujeitas a enviesamento e influência indevida (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). A Recomendação da OCDE sobre a Avaliação das Políticas Públicas descreve várias formas de promover a qualidade das avaliações à disposição das administrações dos países membros. As condições essenciais para uma avaliação de qualidade são (OECD, 2022<sup>[12]</sup>):

1. **Reforçar as competências do sector público em matéria de avaliação** através de formação regular, do recrutamento e da manutenção de técnicos com as competências adequadas, ou da colaboração com o meio académico e com o sector privado para melhorar a disponibilidade dessas competências.
2. Assegurar a **disponibilidade de resultados de elevada qualidade**, atempados, acessíveis, desagregados e reutilizáveis, bem como de dados de desempenho e administrativos para a avaliação das políticas públicas.
3. **Estabelecer normas de qualidade e boas práticas** para as avaliações, a fim de gerar resultados de avaliação sólidos e credíveis que sejam fiáveis e possam ser utilizados com confiança.

### 3.2.1. Embora existam competências de avaliação na administração portuguesa, subsistem desafios importantes no que respeita a garantir a qualidade das avaliações das políticas públicas

Para efetuar avaliações das políticas públicas, as administrações necessitam dos recursos e das competências adequadas. Atualmente, estas competências não estão suficientemente disponíveis na administração pública portuguesa. De facto, a administração pública portuguesa é incapaz de atrair e reter estas competências por várias razões. Em primeiro lugar, as competências de avaliação são bastante raras no mercado de trabalho português. Por outro lado, os concursos de acesso à função pública portuguesa não afetam perfis a funções específicas, o que significa que os organismos com necessidades de competências específicas não conseguem encontrar os perfis adequados às suas necessidades. Por fim, as oportunidades salariais e de carreira na administração pública para este tipo de competências e talentos, também muito procurados no sector privado, não são suficientemente atrativas.

Dados de elevada qualidade e em tempo útil são também essenciais para produzir análises fiáveis e robustas. Para que os dados cumpram os critérios de qualidade a utilizar na avaliação, têm de ser exatos, verificáveis e bem fundamentados (OECD, 2020<sup>[2]</sup>). Além disso, o acesso a dados de diferentes fontes é essencial para a realização de avaliações de políticas públicas sectoriais. Em Portugal, os ministérios sectoriais consideram que o acesso aos dados é um dos obstáculos mais significativos à avaliação das políticas públicas, uma vez que os serviços responsáveis pela realização das avaliações não conseguem aceder a dados de qualidade. De facto, a Lei do Sistema Estatístico Nacional de 2008, em vigor, estabelece algumas restrições no acesso das instituições públicas a micro dados. Uma exceção importante são os organismos públicos que são considerados entidades de investigação pelo Eurostat, que beneficiam de um acreditação automática. No momento da redação deste relatório, apenas o GPEARI e o Banco de Portugal se enquadravam nesta última categoria (Eurostat, 2022<sup>[14]</sup>). Por outro lado, mesmo quando dispõem de pessoal acreditado, os serviços debatem-se com a complexidade dos processos e dificuldades na utilização dos dados recebidos por razões de formatação ou outras que tornam impossível o cruzamento com outros dados ou tornam os dados pouco utilizáveis, em geral.

Para serem robustas e fiáveis, as avaliações têm de ser independentes e metodologicamente sólidas. Por este motivo, os governos podem criar mecanismos para garantir a boa governação e a solidez metodológica das avaliações das políticas públicas. Estes mecanismos ainda não estão em vigor no sistema português e as avaliações são efetuadas de forma diferente por cada um dos ministérios

sectoriais. Por este motivo, as avaliações variam muito em termos de estrutura, conteúdo e qualidade entre ministérios e os relatórios de acompanhamento da implementação das políticas públicas são por vezes confundidos com avaliações.

### **3.2.2. É necessário investir em competências analíticas, na governação de dados para a tomada de decisões com base em evidências e em mecanismos capazes de garantir a qualidade das avaliações**

Portugal deve promover a qualidade das suas avaliações para aumentar a sua utilização e impacto. Para aumentar as competências em avaliação, o governo português deve considerar a possibilidade de investir na formação de técnicos da administração pública na análise e avaliação de políticas públicas e considerar a criação de um programa de mestrado nesta área. Outros países da OCDE desenvolveram este tipo de ações de formação. É o caso de França, por exemplo, onde uma escola de administração pública, a Escola Nacional de Estatística e Administração Económica, desenvolveu programas de mestrado para formar futuros economistas e estatísticos em análise de políticas (OECD, 2021<sup>[15]</sup>). Em paralelo, tendo em conta que a avaliação de políticas públicas exige competências múltiplas, o PlanAPP, enquanto instituição de coordenação intergovernamental, deveria fomentar a aquisição e consolidação de competências de trabalho colaborativo, comunicação e análise nas suas equipas multidisciplinares.

Em Portugal, poderiam prever-se várias medidas para facilitar o acesso a dados por parte das unidades que desenvolvem avaliações de políticas públicas nos ministérios sectoriais. Para tal, o governo português deveria considerar a possibilidade de alterar a Lei do Sistema Estatístico Nacional de 2008 para permitir que as unidades de avaliação e análise dos ministérios sectoriais passem a ser uma das categorias de atores que podem aceder a microdados. Paralelamente, o PlanAPP poderia desenvolver acordos-quadro com o INE e com outras autoridades nacionais para antecipar as necessidades de dados do PlanAPP durante um período plurianual. Em França, por exemplo, a *France Stratégie* é reconhecida pelo Eurostat como uma entidade de investigação, mas nem todas as unidades de avaliação dos ministérios beneficiam do mesmo estatuto. Contudo, estas unidades não têm dificuldades no acesso a microdados, uma vez que França permite o acesso a microdados para investigação a todos os organismos públicos. Por último, tendo em conta que um melhor acesso e uma maior utilização de dados estatísticos e administrativos são condições essenciais para a elaboração de políticas públicas informadas por evidências, uma estratégia de governação de dados no sector público poderia ajudar a garantir o acesso a dados essenciais para fins de investigação, salvaguardando níveis elevados de privacidade e proteção.

A par das competências e do acesso a dados, é igualmente importante a existência de um conjunto de mecanismos de garantia e controlo da qualidade para assegurar a qualidade das avaliações. Neste domínio, Portugal beneficiaria com a definição, a médio prazo, de diretrizes para as avaliações das políticas públicas. Juntamente com estas diretrizes, a criação de redes formais e informais de avaliadores poderia contribuir para promover a qualidade das avaliações. Para além de uma rede informal de avaliadores de políticas públicas coordenada pelo PlanAPP, um sistema de “revisão pelos pares” poderia ser particularmente importante para garantir a qualidade técnica e o rigor das avaliações.

### **3.3. Criar uma cultura de decisões informadas por evidências**

Para serem utilizadas no processo de decisão, as avaliações das políticas públicas têm de ter impacto. De facto, uma das razões fundamentais para a realização de avaliações de políticas públicas é a sua utilidade para informar as políticas públicas e a tomada de decisões, em geral, e melhorar as intervenções concretas que promovem, em particular. Por este motivo, é essencial assegurar que as avaliações têm impacto no processo de decisão sobre novas políticas públicas.

A fim de efetuar avaliações das políticas públicas que tenham impacto no processo de decisão, a Recomendação da OCDE sobre a Avaliação das Políticas Públicas sugere que os países (OECD, 2022<sup>[12]</sup>):

1. Criem mecanismos institucionais para integrar a avaliação nos processos de decisão, tanto a nível organizacional como a nível governamental.
2. Facilitem um acesso fácil às avaliações e apresentem as suas conclusões de forma explícita, a fim de melhorar a aceitação e a utilização dos resultados das avaliações.
3. Envolvam as partes interessadas nos processos de avaliação desde o início, a fim de criar uma apropriação da mudança e confiança nos resultados da avaliação.

### **3.3.1. A ausência de circuitos formais de retorno e a comunicação limitada dos resultados prejudicam a utilização das avaliações nos processos de decisão em Portugal**

A criação de circuitos sistemáticos de retorno e comentário (“*feedback*”) aos resultados da avaliação constitui uma forma eficaz de aumentar a utilização das avaliações. Os circuitos de reação e comentário são mecanismos que podem ser encontrados quer ao nível das instituições, quer no âmbito do ciclo mais amplo do processo de decisão através da incorporação dos resultados da avaliação das políticas públicas no orçamento ou no ciclo regulamentar, ou da discussão das evidências recolhidas no âmbito do planeamento estratégico. A ligação entre as avaliações de políticas públicas e o processo de decisão são ainda difíceis de estabelecer no sistema português. De facto, não existem instrumentos para compreender se e como os resultados das avaliações são utilizados (Salama and Picalarga, Forthcoming<sup>[16]</sup>). Em particular, não existem mecanismos que estabeleçam uma ligação entre as avaliações *ex post* e os processos de decisão de políticas públicas ou os processos orçamentais. Os resultados das avaliações raramente são comentados a nível superior, apresentados em reuniões de alto nível ou utilizados nas discussões orçamentais.

A publicação e a comunicação das avaliações são essenciais para promover a sua utilização e impacto. De facto, os decisores políticos e as partes interessadas não podem utilizar as evidências e os resultados da avaliação se não tiverem conhecimento deles. Em Portugal, não há orientações gerais para publicar os resultados das avaliações realizadas, com exceção das avaliações de políticas e programas dos Fundos Comunitários, coordenadas pela AD&C (Salama and Picalarga, Forthcoming<sup>[16]</sup>). Este facto dificulta a visibilidade das avaliações e a sua potencial utilização e impacto. Por outro lado, as avaliações realizadas pelos ministérios sectoriais raramente são partilhadas entre instituições, pelo que há muito pouco conhecimento sobre o que os diferentes departamentos estão a fazer no domínio da avaliação das políticas públicas.

### **3.3.2. Para promover o impacto das avaliações é necessário comunicar os resultados de forma transparente e eficaz e associá-los aos processos de decisão**

As avaliações das políticas públicas têm de informar os processos de decisão. Uma forma de garantir o impacto das avaliações das políticas públicas é discuti-las ao mais alto nível do governo. É o que se faz em França, por exemplo, onde a *France Stratégie* partilha algumas das suas avaliações das políticas públicas com o Conselho de Ministros. A fim de aumentar a visibilidade e o impacto das suas avaliações de políticas públicas, o PlanAPP poderia considerar a possibilidade de as partilhar, a título informativo, com o Conselho de Ministros português. A posição do PlanAPP no centro do governo é particularmente adequada para o efeito. Ao desenvolver a sua agenda de avaliações plurianuais, o PlanAPP poderia discutir com a tutela quais as que devem ser partilhadas com o Conselho de Ministros. Outra forma importante de os governos assegurarem que as avaliações têm impacto na tomada de decisões é através do processo orçamental. As avaliações de políticas públicas podem ainda ser úteis para informar as

análises às despesas públicas (“*spending reviews*”), uma vez que podem ajudar a compreender quais as políticas públicas que atingem os resultados pretendidos e quais as que não o fazem.

Uma forma de aumentar a probabilidade de impacto das avaliações é torná-las públicas. De facto, as avaliações não podem ser utilizadas ou aproveitadas em todo o seu potencial se não estiverem acessíveis aos decisores políticos. A maioria dos países da OCDE publica a maior parte das suas avaliações e vários países optaram por adotar esta prática como regra geral, o que significa que as avaliações têm de ser tornadas públicas, salvo indicação em contrário. Para garantir que as evidências estão disponíveis para os decisores, o governo português poderia considerar estabelecer uma regra geral de publicação de todas as avaliações de políticas públicas. Para além de estarem disponíveis, as avaliações devem ser fáceis de encontrar, de modo a aumentar o seu impacto. A criação de uma base de dados única, onde todas as avaliações das políticas públicas são recolhidas, poderia ajudar a maximizar o acesso. O PlanAPP criou recentemente uma base de dados deste tipo (PlanAPP, n.d.<sup>[17]</sup>) que deverá ser alargada a mais avaliações no futuro próximo. Esta página *web* deverá ser mantida atualizada e incluir todas ou a maioria das avaliações realizadas. A base de dados deverá ser fácil de navegar utilizando palavras-chave e deverá ser, tanto quanto possível, exaustiva. Os critérios de inclusão na base de dados deverão ser claros e explícitos. Neste contexto, o PlanAPP poderá ainda desempenhar um papel essencial no apoio aos esforços de comunicação dos ministérios sectoriais. Para o efeito, o PlanAPP poderia desenvolver uma estratégia de comunicação juntamente com a sua agenda de avaliação plurianual, para garantir que cada avaliação realizada produz resultados de fácil utilização, é acompanhada de uma comunicação coerente dos resultados a todos os ministérios sectoriais e objeto de uma divulgação alargada.

### 3.4. Apoiar os agentes promotores da avaliação de políticas públicas

Os agentes promotores da avaliação de políticas públicas são instituições essenciais num sistema de avaliação, uma vez que ajudam a sistematizar a produção de avaliações, a promover as competências analíticas na administração pública e a estabelecer normas de qualidade, podendo também promover o impacto dos resultados das avaliações realizadas. A importância dos agentes promotores da avaliação de políticas públicas é sublinhada na Recomendação da OCDE sobre a Avaliação das Políticas Públicas, que aconselha os países a nomear “campeões” (“*champions*”) da avaliação de políticas públicas para coordenar as avaliações entre instituições e disseminar as melhores práticas para promover a sua qualidade e utilização (OECD, 2022<sup>[12]</sup>).

Os agentes promotores da avaliação das políticas públicas podem realizar diferentes atividades em função do seu mandato e da sua posição na administração pública, que podem ser resumidas da seguinte forma:

- **Incentivar** a realização e a utilização de avaliações das políticas públicas;
- **Coordenar** as avaliações entre instituições;
- **Aconselhar** sobre as melhores práticas para promover a qualidade e a utilização das avaliações, designadamente através de manuais e diretrizes;
- **Sistematizar** uma visão geral das atividades regulares e dos recursos existentes na área da avaliação das políticas públicas, que permita identificar as necessidades de avaliação e concorra para a promoção da avaliação das políticas públicas;
- **Apoiar** a qualidade técnica das avaliações realizadas, prestando aconselhamento interpares e controlando a qualidade do produto final;
- **Promover** o impacto das avaliações;
- **Produzir** ou **encomendar** avaliações.

### **3.4.1. A criação do PlanAPP representa um passo em frente na criação de agentes promotores da avaliação de políticas públicas na administração pública portuguesa, mas são necessárias mais competências e redes**

Até há pouco tempo, Portugal não dispunha de uma instituição coordenadora no domínio da avaliação das políticas públicas. Em 2021, o PlanAPP foi criado como um agente promotor da avaliação (Presidency of the Council of Ministers, 2021<sup>[18]</sup>). Sendo uma instituição sob a tutela da Ministra da Presidência, encontra-se numa posição estratégica para cumprir esta função de coordenação.

Para desempenhar o seu papel, o PlanAPP poderia criar uma rede de avaliadores de políticas públicas reunindo técnicos dos vários ministérios setoriais. Esta rede poderia apoiar-se na Rede de Serviços de Planeamento e Prospecção da Administração Pública, RePLAN), que é coordenada pelo PlanAPP e foi criada com objetivo de dinamizar a cooperação entre as diferentes áreas governativas, promover a capacitação e a partilha de boas práticas, bem como a harmonização de procedimentos e instrumentos de planeamento (Presidency of the Council of Ministers, 2021<sup>[18]</sup>).

No âmbito da RePLAN, poderia ser criado um grupo de trabalho específico para a avaliação das políticas públicas envolvendo todos os ministérios e agências públicas que trabalham na avaliação de políticas públicas. A equipa de avaliação do PlanAPP (UTA) poderia dar apoio a este grupo, organizando reuniões regulares.

Esta rede de avaliadores poderia beneficiar da partilha de boas práticas e da discussão de metodologias da avaliação de políticas públicas. Juntamente com esta rede intergovernamental, o PlanAPP poderia também mobilizar os conhecimentos de académicos e outras partes interessadas na avaliação das políticas públicas para promover a qualidade e a utilização da avaliação.

Para desempenhar todas as responsabilidades que lhe foram atribuídas, o PlanAPP irá precisar de uma variedade de competências e capacidades na sua equipa de avaliação. De facto, como foi demonstrado, espera-se que os agentes promotores da avaliação realizem um leque muito vasto de atividades. Por esta razão, a equipa da unidade de avaliação deverá ter formação específica e atrair técnicos para apoiar o trabalho da unidade.

# 4 Utilizar a prospetiva estratégica para apoiar o processo de decisão

## 4.1. Reforçar a prospetiva estratégica enquanto competência central da administração pública portuguesa

Num contexto cada vez mais complexo e incerto, os cidadãos esperam que a administração ajuste as políticas públicas a mudanças emergentes, enquanto responde às necessidades e expectativas da sociedade. As recentes crises que afetaram todas as sociedades a nível mundial mostraram a necessidade de reforçar os processos e mecanismos de governação para garantir a preparação, a capacidade de resposta e a resistência a perturbações súbitas e às suas consequências. O contexto pós-pandémico, em particular, "acentua os desafios existentes e aumenta o risco de os governos tomarem decisões políticas baseadas em perceções precipitadas ou limitadas quanto ao futuro" (OECD, 2020<sup>[19]</sup>).

A prospetiva estratégica pode, assim, ajudar os governos a testar e a preparar as suas políticas públicas para fazer face a futuras perturbações críticas e suas consequências, bem como a preparar proactivamente "estratégias para prevenir ou mitigar novos desafios, ou aproveitar novas oportunidades" (OECD, 2020<sup>[19]</sup>). Os investimentos e as expectativas gerados pelos processos de recuperação e resiliência exigem capacidades de gestão e de direção por parte dos governos, para garantir que as iniciativas são sustentáveis, impactantes e responsáveis para além do curto prazo. Ao mesmo tempo, as nossas sociedades estão a ser transformadas por grandes tendências de mudança, como a evolução tecnológica, a transição ecológica ou as alterações demográficas (tais como as migrações ou o envelhecimento da população). Estas tendências estão a afetar a eficácia das configurações políticas existentes e a moldar as perspetivas da sociedade sobre necessidades e direitos num futuro ideal. A prospetiva estratégica pode ajudar a conceber planos e estratégias políticas orientadas para o futuro e apoiar os governos na promoção de debates "sobre a melhor forma de fazer avançar os objetivos sociais e o bem-estar global, desafiando e expandindo as nossas perceções sobre o que é possível no futuro" (OECD, 2020<sup>[19]</sup>).

Entre as suas principais atribuições, o recém-criado Centro de Competências em Planeamento, Políticas e Prospetiva (PlanAPP) tem como missão promover competências e práticas de prospetiva estratégica (Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março de 2021). Ao PlanAPP foi atribuído o mandato de elaborar análises e estudos prospetivos relevantes para a definição das prioridades das políticas públicas em Portugal, bem como de disseminar uma cultura de prospetiva e metodologias conexas junto da administração pública portuguesa (Despacho n.º 646/2022, de 17 de janeiro de 2022). O PlanAPP tem ainda o objetivo de assegurar a coordenação de políticas entre sectores da administração pública e melhorar a capacidade institucional para desenhar planos e estratégias de política pública.

A prospetiva estratégica é a capacidade de os governos perceberem, compreenderem e agirem de forma consistente sobre mudanças futuras a partir do presente, atuando com base nas perspetivas sobre essas mudanças. Os avanços metodológicos e as experiências internacionais demonstraram os benefícios que a prospetiva estratégica pode trazer ao processo de decisão num vasto conjunto de domínios e contextos.

Os governos estão a utilizar a prospetiva estratégica para analisar desafios complexos e controversos, geralmente designados por problemas “perversos” (“*wicked problems*”). Ao analisar e preparar cenários futuros, a prospetiva estratégica robustece os processos de decisão e as atividades de planeamento em condições de incerteza e permite dar respostas estruturadas a tendências emergentes e a transformações societais. Estas abordagens também ajudam os governos a lidar com processos e objetivos de longo prazo, permitindo a exploração de oportunidades futuras para além das habituais atitudes de fuga ao risco ou resistência à mudança que caracterizam as abordagens “*business-as-usual*”.

Este capítulo apresenta uma síntese dos contributos da OCDE para dar resposta aos pedidos do PlanAPP quanto à utilização da prospetiva estratégica para robustecer o processo de decisão. O apoio da OCDE incluiu uma série de sessões de trabalho, atividades de colaboração, reuniões com países parceiros e a preparação de um documento de trabalho sobre prospetiva estratégica no centro de governo (ver Caixa 4.1). Destas atividades, realizadas em estreita parceria com o PlanAPP, emergiram prioridades para a colaboração com o PlanAPP. Em primeiro lugar, o posicionamento do PlanAPP no centro de governo determinou o interesse em conhecer exemplos e reunir com unidades e equipas que partilham uma estrutura institucional semelhante (como por exemplo, Espanha, Lituânia ou Finlândia). Em segundo lugar, a atual fase de institucionalização das capacidades de prospetiva estratégica do PlanAPP, que são ainda relativamente recentes atendendo à sua criação em 2021, sugeriu o interesse em reunir boas práticas e exemplos que possam apoiar o PlanAPP nesta etapa, especialmente melhorando a sua capacidade de agir, gerir e orientar os elementos sistémicos envolvidos numa utilização eficaz da prospetiva estratégica para efeitos da tomada de decisões (OECD, 2019<sup>[20]</sup>).

O capítulo está estruturado em quatro secções, cada uma delas centrada numa ação crítica que o PlanAPP pode desenvolver para contribuir para a melhoria do processo de decisão política através da prospetiva estratégica. A primeira secção sobre o enquadramento da prospetiva estratégica visa inscrever a utilização da prospetiva estratégica numa abordagem mais ampla da governação antecipatória. A segunda secção visa apoiar o PlanAPP na criação de capacidades de prospetiva estratégica através dos elementos sistémicos que sustentam a utilização eficaz da prospetiva estratégica no âmbito da administração pública. Esta secção fornece indicações sobre a melhoria da procura e do mandato da prospetiva estratégica, orientações sobre as capacidades e competências mais relevantes e, ainda, a clarificação das funções que a prospetiva estratégica pode desempenhar no processo de decisão para os decisores políticos. A terceira secção visa permitir ao PlanAPP ajustar as intervenções de prospetiva ao respetivo contexto, identificando as barreiras e os facilitadores mais relevantes para a adoção da prospetiva estratégica em cada processo de decisão. A secção também fornece ao PlanAPP um modelo sobre a aceitação e utilização da prospetiva estratégica pelo governo (ver Caixa 4.1). A secção final sublinha a importância de articular as metodologias de prospetiva estratégica em processos estruturados e em torno de atividades concretas, para que possa, de facto, resolver desafios políticos específicos e gerar valor para as sociedades.

#### **Caixa 4.1. Capacitar e garantir a sustentabilidade dos processos: partilha de conhecimentos, aprendizagem pela prática e criação de redes colaborativas proativas**

Para além da experiência partilhada neste capítulo e num documento de trabalho (Monteiro and Dal Borgo, 2023<sup>[21]</sup>) a OCDE, através do seu Observatório da Inovação no Sector Público (OPSI), apoiou ativamente a melhoria da capacidade do PlanAPP e a sustentabilidade das suas intervenções através de uma combinação de transferência de conhecimento, aprendizagem pela prática, trabalho em rede e criação de redes colaborativas proativas.

Os dois *workshops* que o OPSI organizou em colaboração com o PlanAPP para representantes do sector público e peritos em prospetiva tiveram como objetivo disseminar conhecimentos e métodos de prospetiva estratégica, proporcionando oportunidades de reforço de capacidades da administração

pública portuguesa. Os *workshops* proporcionaram discussões abertas e participadas em torno de desafios e oportunidades para o futuro de Portugal, que poderão servir de base a futuras atividades, análises e estudos do PlanAPP. A primeira sessão colaborativa, que decorreu a 28 de junho de 2022, teve como objetivo a partilha de abordagens e experiências de parceiros internacionais relevantes (como, por exemplo, o OPSI, a *School of International Futures* ou o Governo da Finlândia) nos domínios da governação da inovação antecipatória e, mais especificamente, da utilização da prospetiva estratégica pelos governos. Os participantes tiveram a oportunidade de contribuir com sugestões para identificar as principais mudanças que exigem a atenção da prospetiva estratégica em Portugal e as suas experiências na avaliação dos desafios e necessidades para promover a prospetiva estratégica nas suas organizações. Durante o encontro, o PlanAPP anunciou a criação do Grupo de Trabalho para a Comunidade de Prospetiva em Portugal.

A segunda sessão colaborativa, realizada a 22 de novembro de 2022, permitiu a transferência de conhecimentos de parceiros relevantes da comunidade prospetiva global, reunindo peritos em prospetiva estratégica do Centro de Competência em Prospetiva da Comissão Europeia e do próprio OPSI. A sessão incluiu um exercício colaborativo, baseado na lógica da aprendizagem pela prática, de conceção de cenários para Portugal em 2050 em torno de dois desafios políticos específicos: transição verde e energética e equidade e coesão social. Os resultados positivos desta sessão ajudaram a lançar as atividades da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (RePLAN), que prevê a cooperação e o intercâmbio de recursos e conhecimentos entre administrações públicas (Decreto-Lei n.º 21/2021, Capítulo III, de 15 de março de 2021) no domínio da prospetiva estratégica. A primeira reunião da RePLAN teve lugar no dia seguinte (23 de novembro de 2022) para discutir os seus objetivos e governação, identificar desafios transversais e definir orientações para apoiar um Plano de Ação para 2023-2024.

O trabalho desenvolvido no módulo relativo à prospetiva promoveu o trabalho em rede do PlanAPP com parceiros relevantes da comunidade internacional. Em primeiro lugar, o OPSI planeou e organizou uma série de reuniões “*peer-to-peer*” com equipas e unidades de diferentes contextos nacionais (Finlândia, Flandres, Alemanha, Lituânia e Espanha), para que o PlanAPP pudesse ter um contacto em primeira mão com experiências particulares e boas práticas e pudesse começar a estabelecer relações duradouras. A participação do PlanAPP na Reunião Anual da Comunidade de Prospetiva Governamental da OCDE, em 4 de outubro de 2022, foi uma oportunidade para o PlanAPP apresentar as suas atividades a um público mais vasto e explorar novas ocasiões de interação com parceiros globais. A aproximação à rede da Comunidade de Prospetiva Governamental da OCDE serviu para reforçar as ligações internacionais do PlanAPP e a sua participação na comunidade global de prospetiva estratégica.

## 4.2. Enquadrar a prospetiva estratégica: apoiar governos proactivos e prospetivos

Para que os governos melhorem a sua natureza proactiva e prospetiva, a prospetiva estratégica deve ser inscrita numa abordagem mais ampla de governação antecipatória. A análise prospetiva e as perspetivas sobre futuros possíveis devem ser acompanhadas de ações concretas no presente. A oportunidade de colmatar o défice de impacto da prospetiva estratégica, ou seja, a distância que separa os conhecimentos especializados em prospetiva e as ações destinadas a atingir os objetivos políticos, reside na mobilização e integração da prospetiva estratégica através de funções e mecanismos de governação. O modelo de governação da inovação antecipatória (AIG), desenvolvido e aplicado pelo OPSI (Tönurist and Hanson, 2020<sup>[221]</sup>) sugere que os governos devem adotar mecanismos de agência e de contexto de viabilização (“*authorising environment*”) para elaborar melhores respostas políticas com base em intervenções prospetivas.

A adoção de abordagens sistémicas na utilização da prospetiva estratégica na administração é relevante para garantir a sua incorporação e sustentabilidade nos processos de decisão. A adoção desta perspetiva sistémica traz vantagens potenciais às iniciativas de prospetiva estratégica:

- **As abordagens sistémicas têm em conta a incerteza e a complexidade dos problemas sociais e políticos.** Estas abordagens requerem uma atitude e uma atuação ágeis, adaptativas e experimentais para que as intervenções estratégicas de prospetiva possam acompanhar as mudanças em curso e manter a sua relevância.
- **As abordagens sistémicas têm em conta os múltiplos atores e as múltiplas dimensões dos desafios sociais e políticos.** Entre outras ações, estas abordagens têm em conta a heterogeneidade, a disparidade de valores e os eventuais conflitos existentes entre as partes interessadas.
- **As abordagens sistémicas são sensíveis à auto-organização, às sinergias e aos ciclos de retorno.** Estas abordagens salientam a importância da colaboração e da inclusão para desenvolver iniciativas intersectoriais e promover o envolvimento das partes interessadas com base em sinergias e retorno. Por outro lado, estas iniciativas são sensíveis à emergência de perturbações decorrentes da dinâmica de sistemas.
- **As abordagens sistémicas abrangem a natureza holística dos sistemas e os seus fins.** A criação de valor é considerada como uma expressão da adequação dos atores e das componentes do sistema ao sistema como um todo. A prospetiva estratégica garante que as suas atividades e resultados são relevantes para os seus utilizadores, centrando-se nas suas necessidades e expectativas.

### 4.3. Construir a prospetiva estratégica: elementos sistémicos para intervenções eficazes

O reforço das capacidades de prospetiva estratégica deve abranger um conjunto de elementos sistémicos, nomeadamente a procura e o mandato, as capacidades e as competências, as disposições institucionais, a incorporação na elaboração das políticas públicas e os ciclos de retorno e aprendizagem (OECD, 2019<sub>[20]</sub>). Estes cinco elementos desempenham um papel fundamental para garantir que a prospetiva estratégica é capaz de criar processos e produtos de alta qualidade para responder aos desafios e oportunidades do futuro. O objetivo final é assegurar que os decisores políticos aplicam os contributos gerados pela prospetiva estratégica para aportar valor à sociedade.

Para que a prospetiva estratégica vá além das aplicações pontuais, é necessário que haja uma procura sustentada das suas utilizações, ferramentas e competências, especialmente por parte de patrocinadores e agentes promotores ("*champions*") de alto nível. A adoção da prospetiva exige uma definição clara de mandatos e uma atribuição de responsabilidades a organismos e intervenientes do governo e da administração pública.

As capacidades e competências de prospetiva estratégica têm de ser cultivadas em toda a administração pública. A identificação e a sistematização das capacidades e competências críticas necessárias para adotar, reforçar e gerir a prospetiva estratégica na administração pública devem ter em conta um conjunto de níveis: sistémico, organizacional, individual e social. Estes níveis são definidos de acordo com os seus contextos e portadores, bem como com os seus objetivos e processos específicos de criação de valor.

- No **nível sistémico**, a prospetiva estratégica está integrada no ambiente de governação pública circundante. Aqui, o objetivo é a criação de valor para os seus utilizadores (por exemplo, decisores políticos), através da melhoria dos processos de tomada de decisão e do apoio à conceção, cocriação e implementação de políticas públicas.

- No **nível organizacional**, as capacidades e competências estão incorporadas nos organismos da administração pública e acrescentam valor aos processos de conceção e execução das intervenções de prospetiva estratégica.
- A **nível individual**, as capacidades e competências em matéria de prospetiva estratégica estão relacionadas tanto com as características objetivas dos locais de trabalho individuais como com as atitudes e comportamentos interiorizados pelos funcionários públicos.
- Os **imaginários sociais** permeiam todos os outros níveis, enquanto constituem um nível específico em si mesmo. A prospetiva estratégica está incorporada nas representações e comportamentos coletivos e acrescenta valor à cultura. As crenças, os preconceitos e os “ângulos mortos” moldam a perceção e a apreciação do futuro, mas os exercícios de prospetiva podem, ao mesmo tempo, ter uma influência ativa, embora limitada, na formação das representações e atitudes coletivas em relação ao futuro.

Existe uma significativa diversidade de **processos e formatos de institucionalização** de prospetiva estratégica no mundo. Entre estes exemplos, é de salientar a importância de uma ligação forte e direta com o plano político, a criação de legislação e incentivos regulamentares, o apoio a agências ou unidades especializadas que beneficiam de mandatos explícitos (e transversais), ou a profissionalização dos técnicos de prospetiva estratégica e das suas carreiras e competências.

**A prospetiva estratégica deve responder às necessidades dos seus utilizadores.** Da análise realizada durante este projeto, há oito funções em que a prospetiva pode desempenhar um papel importante para os decisores:

1. **A prospetiva estratégica pode ajudar os decisores políticos a refletir sobre as suas próprias ações**, permitindo-lhes articular questões originais, desmistificar preconceitos implícitos e discutir premissas que sustentam as suas rotinas diárias.
2. **As abordagens prospetivas fornecem informações úteis aos decisores políticos**, criando produtos de elevada qualidade, sólidos e fiáveis para melhorar o impacto das políticas públicas.
3. **As práticas, os processos e os produtos de prospetiva ajudam a gerir a implementação das políticas públicas**, proporcionando uma sensibilização constante para mudanças em curso e imprevisíveis ou para os impactos de longo prazo das políticas públicas.
4. **A prospetiva estratégica ajuda a mobilizar e a mediar a participação e a cocriação das partes interessadas** em torno da exploração e do debate sobre futuros plausíveis e desejáveis.
5. **O envolvimento com o futuro pode promover a criação de empatia entre as partes interessadas**, permitindo a compreensão mútua de diversos pontos de vista sobre o futuro e contribuindo para o estabelecimento de um terreno comum.
6. **A prospetiva estratégica oferece aos decisores políticos espaço para experimentarem**, incluindo opções de testes de stress em relação a alternativas futuras e simulações sobre potenciais caminhos e resultados futuros de decisões tomadas no presente.
7. **Os decisores políticos podem adquirir ou melhorar as suas competências**, tais como a capacidade de ter em conta a sustentabilidade ou a agilidade para fazer face a acontecimentos inesperados.
8. Através dos seus incentivos à adoção de uma visão de mais longo prazo, **a prospetiva estratégica pode levar a imaginação dos decisores políticos a expressar e inspirar narrativas alternativas sobre cenários incertos e complexos.**

**Os ciclos de aprendizagem são fundamentais para o constante aperfeiçoamento e divulgação da prospetiva estratégica.** As iterações com os cidadãos e as consultas a peritos são consideradas abordagens cruciais para a inclusão e transparência das intervenções prospetivas. As iterações com cidadãos e peritos permitem e promovem igualmente a obtenção de resultados rigorosos e abrangentes para melhorar a compreensão dos desafios sociais e apoiar a definição de diretrizes para a ação.

Finalmente, a adoção de instrumentos específicos para monitorizar, medir e avaliar a prospetiva estratégica é decisiva para garantir a sua melhoria contínua.

#### 4.4. Aperfeiçoar a prospetiva estratégica: um guia para a sua aceitação e utilização na administração pública

**As abordagens de prospetiva têm de ser ajustadas ao seu contexto específico.** O reconhecimento dos obstáculos e dos fatores facilitadores é um passo importante no desenho de processos e intervenções de prospetiva estratégica impactantes, exequíveis, sólidas e ajustadas ao contexto.

**Os principais obstáculos à adoção e utilização da prospetiva estratégica na administração pública distribuem-se por todos os elementos sistémicos** acima referidos. No elemento **procura e mandato**, a combinação de características profundamente enraizadas na cultura política, como a visão de curto prazo ou a aversão ao risco, cria um ambiente adverso à prospetiva estratégica. No que diz respeito às **capacidades e competências**, o impacto da prospetiva estratégica é especialmente limitado pela escassez de competências especializadas na administração pública e, em geral, pelas limitações da literacia em prospetiva (*“futures literacy”*) na administração e no governo. A ausência de formação contínua e acessível dos técnicos e dos altos dirigentes da administração pública contribui para perpetuar esta situação. A existência de silos organizacionais e sectoriais e os desafios de coordenação que surgem nestas circunstâncias constituem obstáculos relevantes ao nível das **estruturas institucionais**. A ausência de uma forte apropriação e de capacidade interna para liderar e executar a prospetiva estratégica no governo também constitui um obstáculo neste domínio. A falta de pertinência, relevância, aceitabilidade e acessibilidade dos exercícios e produtos da prospetiva estratégica para os processos de elaboração de políticas criam graves limitações à **integração da prospetiva estratégica na elaboração das políticas públicas**. Esta situação é agravada pela ausência ou pelo envolvimento limitado das partes interessadas (a começar pelos decisores políticos). Por último, a subutilização ou a ineficácia dos mecanismos de avaliação, que prejudicam a avaliação de impacto e a autorreflexão sobre a utilização da prospetiva estratégica, destacam-se entre os elementos sistémicos que podem ser negativamente afetados ao nível **dos circuitos de retorno e aprendizagem**.

**Quanto aos fatores determinantes para a adoção e a utilização da prospetiva estratégica na administração pública**, no que se refere à **procura e ao mandato**, são fatores críticos o envolvimento e a adesão dos decisores políticos e a credibilidade e a reputação das unidades e dos técnicos de prospetiva estratégica, assim como a sua capacidade de compreender o momento certo para os debates públicos. No que respeita às **capacidades e competências**, os fatores facilitadores incluem a afetação de recursos a iniciativas de prospetiva estratégica, começando pela disponibilidade de tempo dos técnicos e a atração e atualização das competências de prospetiva estratégica na administração pública. Entre **as estruturas institucionais**, **destacam-se** a existência de uma legitimidade institucional claramente definida e atribuída, bem como de mandatos e responsabilidades claros. A disponibilidade de conhecimentos especializados de alta qualidade e de conjuntos de competências pertinentes, bem como a exploração de bolsas de talentos e/ou de equipas equipadas para operar de forma transversal na administração pública, contribuem para a implementação da prospetiva estratégica. A capacidade de resposta aos decisores políticos através da apresentação de resultados relevantes, aceitáveis e acessíveis é um aspeto crítico da **integração da prospetiva estratégica no ciclo político**. A interação recorrente com os utilizadores para recolher as suas reações e a aplicação de exercícios de avaliação do impacto são **ciclos de retorno e aprendizagem necessários** para a melhoria contínua dos processos e práticas de prospetiva estratégica.

**O Quadro 1 apresenta uma síntese dos fatores críticos para a aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública** que se destina a apoiar o PlanAPP a adaptar as intervenções de prospetiva estratégica ao contexto português. O reconhecimento dos fatores determinantes é um passo para apoiar a conceção e o desenho de processos e intervenções de prospetiva estratégica impactantes,

exequíveis, robustas e ajustadas ao contexto. Estes fatores foram identificados através da análise dos obstáculos e dos incentivos mais frequentes e significativos encontrados em estudos de caso de todo o mundo.

**O quadro pode ser utilizado como um instrumento prático para elaborar um plano de ação.** Em primeiro lugar, o quadro fornece aos técnicos de prospetiva estratégica e aos decisores políticos uma forma de compreender as lacunas e as oportunidades para estabelecer e promover a prospetiva estratégica na administração pública. Por outro lado, o quadro pode ajudar a definir e a orientar as ações destinadas a impulsionar a prospetiva estratégica, proporcionando orientações para selecionar os melhores “pontos de alavancagem” para agir e melhorar a adoção e a aplicação da prospetiva estratégica na administração pública. Por último, este quadro pode também ser utilizado como um instrumento de auditoria para fornecer orientações para avaliar a aceitação e a utilização da prospetiva estratégica. Os fatores apresentados no quadro podem ser pormenorizados e operacionalizados através da utilização de indicadores recolhidos e apresentados nas extensas listas de obstáculos e incentivos do documento de trabalho (Monteiro and Dal Borgo, 2023<sup>[21]</sup>).

#### Quadro 4.1. Plano de ação para a aceitação e utilização da prospetiva estratégica na administração pública

Elementos sistémicos	Fatores Determinantes
Procura e mandato	<b>Adesão dos dirigentes:</b> mandato e patrocínio dos responsáveis políticos
	<b>Interesse público:</b> calendário e relevância dos debates públicos sobre o futuro e sobre futuras ameaças e oportunidades
	<b>Reputação e legitimidade:</b> autoridade e confiança concedidas à prospetiva estratégica enquanto abordagem política e atividade técnica
	<b>Cultura de inovação:</b> a cultura do sector público e a sua distância em relação à prospetiva estratégica em termos de pensamento, ação e prazos
Capacidades e competências	<b>Pool de conhecimentos especializados:</b> disponibilidade e fiabilidade das competências
	<b>Qualidade da prestação:</b> solidez e relevância dos processos e produtos de prospetiva estratégica
	<b>Literacia em prospetiva estratégica (“<i>futures literacy</i>”)</b>
	<b>Afetação de recursos:</b> apoio à prospetiva estratégica e sustentabilidade da prospetiva estratégica (por exemplo, orçamento)
	<b>Métodos e ferramentas:</b> circulação e apropriação de portefólios metodológicos
Estruturas institucionais	<b>Arquitetura administrativa na administração pública:</b> regulamentos de apoio e coordenação organizacional / intersectorial.
	<b>Espaços seguros:</b> apoio a processos e atividades iterativas, ágeis e experimentais
	<b>Apropriação e enquadramento institucional:</b> atribuições de missão bem definidas e unidades com enquadramentos claros
	<b>Redes e funções de mediação</b>
Integração no ciclo político	<b>Pontos de contacto:</b> integração e coordenação com o ciclo político
	<b>Orientação centrada no utilizador:</b> capacidade de resposta, relevância, aceitabilidade e acessibilidade da prospetiva estratégica para os decisores políticos
	<b>Abertura e participação:</b> envolvimento das partes interessadas e adesão aos princípios de transparência, integridade e responsabilidade
Ciclos de retorno e aprendizagem	<b>Gestão do conhecimento:</b> documentar, acompanhar e orientar as intervenções com base nos conhecimentos adquiridos
	<b>Atividades de acompanhamento e avaliação de impacto</b>
	<b>Canais de retorno e comentário</b> os participantes e as partes interessadas dão os seus contributos e reações
	<b>Comunicação orientada e divulgação ativa</b> junto de públicos relevantes

#### 4.5. Fazer prospetiva estratégica: ações e abordagens metodológicas para fazer face aos desafios

**O valor das intervenções de prospetiva estratégica reside na sua capacidade de contribuir para os processos de decisão.** É necessário articular metodologias sólidas através de um processo estruturado (por exemplo, etapas, passos ou fases) de ações concretas que garantam que a prospetiva estratégica é adequada à finalidade e tem impacto. Os diferentes modelos utilizados exploram a prospetiva estratégica como um processo iterativo e acionável que se combina com métodos e ferramentas selecionadas (Monteiro and Dal Borgo, 2023<sup>[21]</sup>).

# 5 O papel do PlanAPP no quadro do planeamento estratégico

Portugal, tal como muitos países da OCDE, enfrenta uma série de desafios estratégicos complexos no contexto da recuperação da pandemia de COVID 19 e da guerra da Rússia contra a Ucrânia, tais como a retoma económica, a inflação e as questões energéticas. O país tem também de enfrentar desafios políticos transversais de longo prazo em matéria de competitividade, demografia e desigualdades e precisa de abraçar a dupla transição ecológica e digital para atingir os objetivos inscritos na Estratégia Portugal 2030<sup>3</sup>.

Portugal dispõe de um conjunto de documentos estratégicos fundamentais que apoiam o planeamento de longo prazo e definem objetivos estratégicos, designadamente, a Estratégia Portugal 2030, as Grandes Opções (GO), o Programa do Governo, o Programa Nacional de Reformas (PNR), o Programa de Estabilidade e o Plano de Recuperação e Resiliência, estes últimos ligados a compromissos da União Europeia, bem como vários planos e estratégias sectoriais. Contudo, o país não dispõe de um quadro estratégico ou de um enquadramento institucional que assegure a coerência do conjunto de documentos estratégicos.

Para apoiar o alinhamento e a concretização dos seus objetivos e planos estratégicos, o governo português criou o PlanAPP. O PlanAPP tem por missão reforçar a coordenação e a orientação dos processos de planeamento estratégico e o alinhamento dos documentos estratégicos, assegurar a preparação de documentos estratégicos específicos, tais como as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas, e apoiar o desenvolvimento de capacidades de planeamento estratégico em toda a administração (Decreto- Lei No. 21/2021, 2021<sup>[23]</sup>; PlanAPP, 2023<sup>[9]</sup>).

Estabelecido como um centro de competências sob a tutela da Ministra da Presidência e localizado no centro do governo (CdG), o PlanAPP faz parte de um conjunto institucional complexo e fragmentado responsável pelo planeamento estratégico do país, que envolve entidades do centro de governo e entidades fora do centro de governo. Este posicionamento central das funções de planeamento estratégico é semelhante ao que existe na maior parte dos países da OCDE. Com efeito, na maioria dos países da OCDE, cabe aos CdG orientar os planos estratégicos e assegurar a sua consistência, traduzir as visões estratégicas de alto nível e os manifestos eleitorais em planos nacionais que estabeleçam as prioridades políticas e orientem os programas de trabalho transversais e sectoriais (OECD, 2018<sup>[10]</sup>).

Para concretizar as suas atribuições, o PlanAPP deve desempenhar um conjunto de funções importantes em matéria de orientação estratégica, coordenação e trabalho colaborativo, que serão exploradas no presente capítulo. O desempenho destas funções coloca diversos desafios, quer ao nível do alinhamento

<sup>3</sup> A Estratégia Portugal 2030 identifica quatro grandes objetivos estratégicos para o país até 2030: 1) As pessoas em primeiro lugar: melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão e menos desigualdade; 2) A digitalização, a inovação e as competências como motores de desenvolvimento; 3) A transição climática e a sustentabilidade dos recursos e 4) Um país competitivo a nível externo e coeso a nível interno.

e harmonização do processo de planeamento estratégico em Portugal, quer ao nível da promoção de um planeamento estratégico inclusivo e informado por evidências, que serão igualmente analisados.

## 5.1. Orientação estratégica: O PlanAPP como alavanca para alinhar e harmonizar o processo de planeamento estratégico em Portugal

### 5.1.1. O papel do centro de governo no processo de planeamento estratégico português

Em geral, **os centros de governo desempenham um papel de liderança nas atividades de planeamento estratégico nos países membros da OCDE, sob diferentes configurações e modelos institucionais.** Contudo, embora localizada no CdG, a função de planeamento estratégico pode envolver um número variável de entidades no âmbito do CdG e requer sempre uma coordenação de toda a administração em matéria de planeamento estratégico com diferentes ministérios e agências.

O contexto institucional português é semelhante ao de outros países da OCDE em muitos aspetos, uma vez que várias entidades do CdG, incluindo o Gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministério da Presidência e a Secretaria de Estado do Planeamento, mas também o Ministério das Finanças (especialmente através do seu GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais) e outras agências, em particular a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, estão envolvidas nas atividades de planeamento estratégico. Por outro lado, os ministérios sectoriais também participam no planeamento estratégico e alguns têm um gabinete de planeamento dedicado, tais como o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento); o Ministério da Economia e do Mar (GEE - Gabinete de Estratégia e Estudos), o Ministério da Agricultura e Alimentação (GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral) e o Ministério da Cultura (GEPAC - Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação para a Cultura).

Embora a colaboração possa ser eficaz para a elaboração de um documento estratégico específico, como foi o caso do PNR 2022, por exemplo, os vários intervenientes na elaboração deste documento referem frequentemente a falta de mandatos claros para os diferentes participantes na conceção, implementação e monitorização de estratégias como sendo um dos principais desafios que enfrenta a definição e priorização de objetivos estratégicos nacionais.

**O PlanAPP foi criado por decreto no âmbito do CdG, sob a tutela do Ministro da Presidência, para assegurar a macrocoordenação do planeamento estratégico;** reforçar a coerência e a legibilidade das estratégias nacionais; moldar e orientar o processo global de planeamento estratégico; reforçar e coordenar os esforços sectoriais; e apoiar e desenvolver as capacidades de outros ministérios. A maioria destas funções corresponde às exercidas pelas unidades estratégicas do CdG nos países membros da OCDE, como o Departamento de Estratégia Governamental na Finlândia (Caixa 5.1).

#### Caixa 5.1. O Departamento de Estratégia do Governo na Finlândia

O Departamento de Estratégia Governamental da Finlândia (GSD) está localizado no Gabinete do Primeiro-Ministro e desenvolve atividades de coordenação e planeamento estratégico para todo o governo. O GSD foi criado em 2018 e é considerado uma unidade técnica e não política. Desempenha um conjunto alargado de funções: coordenação e alinhamento estratégicos; preparação e acompanhamento da implementação do programa governamental, incluindo a sua operacionalização num plano de ação; coordenação do trabalho governamental em matéria de investigação e prospetiva; acompanhamento e implementação das principais prioridades governamentais de longo prazo (Agenda 2030) e supervisão e apoio do grupo de trabalho ministerial sobre as prioridades governamentais, para o qual desempenha normalmente o papel de secretariado técnico. Estas

atividades estão refletidas na estrutura do GSD, com uma equipa dedicada a cada um destes temas. O GSD colabora ativamente com os ministérios sectoriais sobre temas estratégicos e coordena uma série de grupos de trabalho interministeriais e redes, incluindo sobre prospetiva, investigação e prioridades governamentais fundamentais. O GSD pode também ser chamado a apresentar um relatório ou um tópico governamental ao Parlamento.

Fonte: (Government of Finland, n.d.[24])

Com base no seu mandato, o PlanAPP pode apoiar a definição, consolidação e coordenação do processo de planeamento estratégico envolvendo as várias entidades mandatadas para o efeito em Portugal. O PlanAPP pode ainda aproveitar a Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (RePLAN) para promover o envolvimento e a coordenação das entidades de planeamento estratégico. O levantamento dos organismos governamentais com um mandato na área do planeamento estratégico já realizado pelo PlanAPP poderá ajudar a identificar e a eliminar potenciais duplicações, através da consolidação de serviços e missões semelhantes ou da fusão de funções/unidades semelhantes em diferentes ministérios/instituições.

### **5.1.2. Apoiar os ministérios sectoriais no processo de planeamento**

**Uma das principais funções do CdG na área do planeamento estratégico consiste em apoiar e orientar os ministérios sectoriais** no reforço das suas capacidades de planeamento e na harmonização das práticas e dos documentos de planeamento estratégico nas várias áreas governativas. No âmbito do exercício de levantamento efetuado em Portugal durante este projeto, verificou-se que vários ministérios não dispõem de unidades de planeamento estratégico específicas nem recursos para o fazer. De um modo geral, Portugal também não dispõe de diretrizes transversais ou critérios para a elaboração de documentos de planeamento estratégico que possam apoiar os ministérios em processos de planeamento sectoriais. Como parte do seu mandato de "elaborar e divulgar orientações e apoiar a criação de instrumentos de planeamento e avaliação sectoriais", o PlanAPP poderia desenvolver e divulgar orientações, recursos e modelos para a elaboração de estratégias sectoriais e intersectoriais ao nível dos ministérios sectoriais e apoiar os ministérios no desenvolvimento das suas capacidades e recursos estratégicos, em especial os que ainda não dispõem de um departamento dedicado ao planeamento estratégico. A República Checa é um bom exemplo do desenvolvimento de orientações, modelos e metodologias para o planeamento estratégico na administração pública (Caixa 5.2).

#### **Caixa 5.2. Orientações para a elaboração de estratégias pelos ministérios setoriais na República Checa**

A Metodologia para a Preparação de Estratégias Públicas na República Checa foi desenvolvida em 2013 e atualizada pela última vez em 2019 para melhorar a articulação do procedimento de criação de documentos estratégicos com o objetivo de aumentar a sua qualidade e interligação. O documento descreve o processo de preparação e implementação de estratégias individuais, desde a identificação da necessidade de criação de estratégias, à sua implementação efetiva, incluindo a sua preparação para aprovação.

As orientações disponibilizadas aos ministérios sectoriais podem ser encontradas no [Portal do Governo para o Planeamento Estratégico](#) e incluem os seguintes recursos:

- Tipologia de documentos estratégicos,
- O processo de criação de um documento estratégico,

- Modelos e ferramentas (modelo para determinar o tipo de documento estratégico necessário, estrutura organizacional para a criação da estratégia, estrutura da estratégia, plano de criação da estratégia, matriz de medidas e atividades, orçamento, calendário, plano de comunicação, plano de gestão de riscos, etc.),
- Análise comparativa das abordagens metodológicas do planeamento.

O portal é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional que o atualiza regularmente, para o que conta com o apoio de um Grupo de Peritos em Estratégias que ajuda a animar o portal e a responder às questões colocadas pelos ministérios sectoriais.

Fonte: (Government of the Czech Republic, 2022<sup>[25]</sup>)

Por outro lado, **a participação dos ministérios sectoriais nos exercícios de planeamento estratégico é importante para garantir a adesão, a coerência e o alinhamento com as prioridades estratégicas do governo.** Esta função é geralmente apoiada pelo CdG, que pode ajudar os ministérios sectoriais a contribuir para os principais documentos de planeamento estratégico e a identificarem e associarem as prioridades transversais às prioridades sectoriais. No caso português, o PlanAPP é responsável pela preparação de dois documentos estratégicos fundamentais: as Grandes Opções e o PNR. Para o PNR 2022, o PlanAPP criou um grupo de trabalho interministerial para apoiar a participação dos ministérios sectoriais. A mesma prática poderia ser adotada para a elaboração de todos os principais documentos estratégicos, como forma de garantir o envolvimento dos ministérios sectoriais nos exercícios transversais.

**Processos e ferramentas digitais poderão também apoiar a colaboração entre entidades no planeamento estratégico,** na coordenação e alinhamento dos documentos estratégicos, na partilha de informações e na divulgação de orientações e metodologias. Vários países membros da OCDE desenvolveram plataformas digitais para apoiar o planeamento estratégico ao nível da administração, incluindo repositórios de estratégias, plataformas digitais para a apresentação e revisão de documentos de preparação das reuniões do Conselho de Ministros e páginas *web* que apresentam orientações, modelos e metodologias. A Letónia é um bom exemplo da utilização de plataformas digitais para o planeamento estratégico (Caixa 5.3). Embora existam diferentes plataformas em Portugal, o PlanAPP poderia considerar a possibilidade de organizar as existentes e desenvolver uma plataforma informática para articular, preparar e divulgar os documentos de planeamento estratégico e as informações disponíveis.

### Caixa 5.3. Exemplos de repositórios e plataformas digitais para a elaboração de estratégias na Letónia

A Letónia implementou uma plataforma digital de documentos de planeamento de políticas, designada [Polsis.mk](#), na qual todos os documentos estratégicos (planos, relatórios de acompanhamento, atualizações) são partilhados e podem ser acedidos pelas instituições públicas e pelo público em geral. A plataforma também inclui e apresenta a hierarquia dos documentos estratégicos no país. A plataforma foi lançada em 2008 e conta atualmente com mais de 5.000 referências. A plataforma foi desenvolvida e mantida pelo Centro de Coordenação Transversal (CSCC), que é a instituição líder no planeamento e coordenação do desenvolvimento nacional na Letónia, sob a autoridade do Primeiro-Ministro. O CSCC foi recentemente integrado no CdG, mais precisamente na Chancelaria do Estado. A plataforma tem contribuído para a melhoria do processo de planeamento estratégico e para a normalização e organização dos documentos estratégicos no país.

Fontes: (Government of the Republic of Latvia, 2023<sup>[26]</sup>) ; (Government of the Republic of Latvia, n.d.<sup>[27]</sup>)

### 5.1.3. Papel de direção do CdG: associar o planeamento estratégico aos resultados

Os departamentos de estratégia dos países membros da OCDE têm um papel crucial no apoio, controlo e garantia da concretização das prioridades estratégicas do governo. O papel dos CdG consiste em operacionalizar o programa do governo e, em muitos casos, em traduzi-lo num plano de ação governamental.

Embora não exista um "Plano de Ação do Governo" específico no quadro estratégico português, **a nova versão das Grandes Opções elaborada pelo PlanAPP pode ser entendida como uma forma de operacionalizar o programa do governo**, com um enfoque especial na ligação entre as prioridades políticas, em particular as delineadas no Programa do Governo, e o financiamento disponível. A aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, alterada em 2022, ainda em fase de implementação piloto, visa reforçar e consolidar esta abordagem, estabelecendo uma ligação direta entre o que é determinado ao nível do planeamento estratégico nas Grandes Opções e as principais prioridades políticas ao nível dos ministérios sectoriais (OECD, 2021<sup>[3]</sup>). As Grandes Opções de 2022 foram redigidas pelo PlanAPP e posteriormente validadas pelos ministérios setoriais, enquanto nos anos anteriores este documento consistia essencialmente numa compilação de contribuições dos ministérios sectoriais. A criação de um grupo de trabalho sobre as Grandes Opções poderia favorecer uma ainda maior participação dos ministérios sectoriais no processo, como foi feito para o PNR 2022 e à semelhança do que acontece noutros países membros da OCDE. O PlanAPP poderia igualmente prever a possibilidade de complementar as Grandes Opções com um breve "Plano de Ação" para as prioridades governamentais, identificando para cada objetivo as instituições responsáveis e aquelas que contribuem para o mesmo.

Para além de apoiar a identificação de prioridades e a clarificação de papéis em mais de 80% dos países membros da OCDE, o CdG desempenha um papel fundamental no acompanhamento da implementação de estratégias e políticas públicas (OECD, 2018<sup>[10]</sup>). O CdG centra-se geralmente no acompanhamento da execução do programa governamental e das principais prioridades do governo, a fim de comunicar os progressos e partilhar informações para decisão do chefe do governo. Estas atividades de acompanhamento no CdG são realizadas por unidades estratégicas, como é o caso da Estónia, da Finlândia ou do Reino Unido. Alguns países membros da OCDE desenvolveram sistemas de acompanhamento e monitorização abrangentes para seguir a execução do programa do governo ou de estratégias específicas, como é o caso da Finlândia, com o programa do governo, ou de França, com um painel de controlo centrado nas prioridades do governo. Os CdG estão também a organizar reuniões de balanço ou de monitorização para acompanhar a concretização destas prioridades com os ministérios sectoriais. França é um exemplo de ambas as práticas. O governo do Reino Unido utilizou um instrumento específico, os *planos de apresentação de resultados*, como meio de assinalar e integrar as prioridades em que pretende concentrar-se e de orientar e acompanhar os progressos na concretização desses objetivos (Caixa 5.4).

#### Caixa 5.4. Definição de prioridades no Reino Unido através de planos de apresentação de resultados

Em 2021, o governo do Reino Unido introduziu os Planos de Apresentação de Resultados, com base nos anteriores planos departamentais únicos que foram revistos e melhorados. Os novos planos definem a forma como cada departamento do Reino Unido está a trabalhar para a concretização dos seus resultados prioritários. Os planos de apresentação de resultados dão ênfase ao trabalho conjunto entre departamentos, permitindo que os departamentos planeiem em conjunto para alcançar resultados partilhados. Os planos de apresentação de resultados também estabelecem planos para a realização de atividades essenciais que são cruciais para a concretização bem-sucedida dos resultados, tais como atrair e investir em pessoas excelentes; abraçar novas ideias; e reforçar a especialização funcional para apoiar a concretização de melhores resultados. Além disso, os planos de apresentação de resultados também definem a forma como os departamentos estão a trabalhar para se tornarem mais sustentáveis e como é que o seu trabalho contribui para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e para os objetivos de igualdade do governo, de forma a garantir que todos estes departamentos contribuem para estas prioridades transversais do governo.

Fonte: Relatório interno preparado por Ray Shostak no contexto do *Centre of Government Review of Brazil da OCDE*; (Government of the United Kingdom, n.d.[28])

À luz da experiência dos governos da OCDE, **as atividades de monitorização e avaliação das estratégias e das políticas públicas são cruciais** para que o PlanAPP acompanhe o progresso das atividades de planeamento estratégico e a concretização das prioridades governamentais de curto, médio e longo prazo. O Decreto-Lei n.º 21/2021 atribuiu um mandato de monitorização ao PlanAPP, com especial ênfase na monitorização do impacto económico, social e ambiental das políticas e estratégias (Capítulo 3). Neste quadro, o PlanAPP identificou o desafio demográfico como um tema transversal a várias políticas públicas. No âmbito da sua missão, o PlanAPP iniciou a sua atividade de monitorização com um plano de longo prazo, a Estratégia Portugal 2030, com enfoque na agenda temática sobre demografia. A monitorização deste tema permite acompanhar simultaneamente um dos quatro principais desafios estratégicos do programa do XXIII Governo - a Demografia. Painéis de controlo e ferramentas adicionais, tais como as anteriormente referidas, poderão ajudar ao cumprimento desta função no PlanAPP no que se refere às prioridades dos planos estratégicos.

No futuro, o PlanAPP deverá alargar este modelo de acompanhamento a outras prioridades de alto nível definidas no Programa de Governo e nas Grandes Opções, tais como as alterações climáticas, a digitalização e as desigualdades. Alguns CdG em países membros da OCDE desenvolveram unidades ou capacidades específicas para dirigir, coordenar e monitorizar as prioridades transversais. Por exemplo, França criou o Secretariado-Geral para o Planeamento Ecológico sob a tutela do Primeiro-Ministro, enquanto a Letónia e a República Checa criaram unidades dedicadas à digitalização no âmbito do CdG.

#### 5.1.4. Definição de prioridades, hierarquia e alinhamento do quadro de planeamento estratégico para uma ação governamental mais eficiente, eficaz e coerente

O planeamento estratégico visa apoiar a identificação das prioridades do governo e articular os documentos estratégicos a nível nacional e setorial, a fim de garantir que as prioridades de alto nível são refletidas em todos os documentos. A articulação entre objetivos estratégicos constantes de diferentes documentos e calendários é particularmente importante para proporcionar uma visão coerente e alcançar os objetivos estratégicos do país.

Apesar de alguns países terem conseguido estabelecer uma hierarquia formal dos documentos de planeamento e consagrá-la na lei, como a Letónia, **o quadro estratégico de Portugal apresenta níveis de complexidade semelhantes aos da maioria dos países membros da OCDE**. A multiplicidade de estratégias e planos e a falta de coerência e alinhamento entre uns e outros foram consideradas um dos principais desafios ao nível do planeamento estratégico pelos organismos da administração que responderam ao questionário da OCDE circulado no âmbito deste projeto.

**Portugal dispõe de um quadro jurídico parcial para o planeamento estratégico** definido pela Constituição, pela Lei de Bases do Planeamento (Lei n.º 43/91), pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 e por uma série de decretos-lei, como por exemplo o Decreto-Lei 21/2021 que cria o PlanAPP. Estes diplomas estabelecem os princípios gerais em matéria de planeamento estratégico, centram-se nas Grandes Opções e preveem funções e responsabilidades gerais do governo, do Conselho Económico e Social e do Parlamento em matéria de planeamento estratégico. No entanto, estes diplomas não estabelecem uma hierarquia clara entre os diferentes documentos, nem definem processos ou instrumentos para os preparar e coordenar. Esta situação cria incerteza e falta de clareza para a maioria dos intervenientes que participam no processo de planeamento. Por outro lado, os compromissos e regulamentos da União Europeia são também parte importante do quadro do planeamento estratégico de qualquer Estado-Membro e conduzem ao estabelecimento de processos e documentos específicos. O PlanAPP é responsável pelas Grandes Opções e pelo Programa Nacional de Reformas, o que deverá facilitar o alinhamento entre os dois documentos.

O nível de complexidade que caracteriza o seu sistema de planeamento estratégico e a hierarquia pouco clara entre os documentos que o integram apontam para a necessidade de Portugal reforçar o quadro de planeamento estratégico, definindo processos estratégicos mais detalhados e funções e responsabilidades para cada interveniente de forma mais clara e formal.

**A definição de prioridades é também um exercício importante para alinhar múltiplos documentos e objetivos estratégicos em torno de um pequeno conjunto de prioridades.** Em Portugal, o quadro de planeamento estratégico apresenta um conjunto bastante coerente de prioridades, constante dos principais documentos que o compõem, centrado na recuperação e desenvolvimento económicos, boa governação, combate às alterações climáticas, sustentabilidade demográfica, redução das desigualdades, transição digital e inovação. Contudo, não parece haver uma metodologia consistente e sistematizada para selecionar ou identificar medidas no âmbito das principais prioridades identificadas e garantir que estas são mencionadas de forma coerente em todos os documentos.

**O alinhamento e a coerência das estratégias sectoriais dos governos são funções do CdG e constituem um desafio crucial para o PlanAPP.** O CdG pode ajudar a assegurar a coerência dos documentos estratégicos nacionais e sectoriais e garantir a continuidade da ação em torno de grandes objetivos estratégicos. Portugal, tal como muitos outros países da OCDE, também enfrenta desafios relacionados com a proliferação de documentos estratégicos a nível setorial e intersectorial. De acordo com o questionário da OCDE aplicado durante este projeto, existem cerca de 140 instrumentos de planeamento, apoiados por aproximadamente 43 redes interministeriais. Embora os planos mais recentes tendam a assegurar em geral o alinhamento com outros documentos estratégicos, sectoriais ou nacionais (por exemplo, *este plano está alinhado com a estratégia nacional A e B e com o plano nacional para XY*), o processo e a metodologia de alinhamento ainda não se encontram consolidados.

**Assegurar o alinhamento a nível setorial dos documentos estratégicos e a coerência com as prioridades governamentais** é uma das principais tarefas do CdG em matéria de planeamento estratégico. Este tem sido um papel fundamental dos departamentos de estratégia de vários países da OCDE, em especial na Estónia, que instituiu uma série de mecanismos, tais como reuniões de revisão da estratégia com os ministérios sectoriais, termos de referência para novas estratégias sectoriais e o recurso a uma série de grupos de trabalho dedicados à definição e discussão das prioridades estratégicas. A

Bélgica, por seu lado, reformulou a sua abordagem e o seu processo para assegurar a articulação dos documentos estratégicos, nomeadamente a médio prazo (Caixa 5.5).

### Caixa 5.5. Articulação de estratégias nacionais e sectoriais na Bélgica

O planeamento estratégico na Bélgica foi desenvolvido de forma a ser altamente colaborativo e iterativo, para ter em conta a natureza federal e "consociativa" da administração. É feita uma distinção clara entre os planos estratégicos, por um lado, e os planos operacionais, por outro, para melhor relacionar as prioridades com os resultados.

Os documentos de planeamento estratégico são elaborados em cascata a partir do acordo governamental (*Accord de Gouvernement*), que alimenta a declaração política do governo (*Exposé d'orientation politique*), declinada numa nota política geral anual (*notes de politique générale*). Uma vez estabelecidas as prioridades políticas através destes documentos, a Administração Pública Federal/Política e Apoio (FPS/PPS BOSA) elabora um projeto de plano estratégico nacional, que é posteriormente aperfeiçoado na sequência das reações dos ministérios sectoriais. O plano estratégico nacional inclui igualmente o quadro orçamental, o plano de gestão interna, o plano de comunicação e a atribuição de responsabilidades. Simultaneamente, são definidos os objetivos transversais derivados das prioridades políticas e integrados no plano estratégico após um processo de validação formal.

Os planos operacionais anuais traduzem as metas estratégicas e táticas delineadas nos planos estratégicos em objetivos e processos operacionais. Estes planos operacionais diferem do plano estratégico pelo seu processo de elaboração, modalidades, conteúdo e obrigações que envolvem para os decisores políticos, os cidadãos e a unidade BOSA. Após a aprovação do orçamento, o FPS/PPS elabora e partilha o plano operacional com os Ministros e Secretários de Estado para sua informação. O plano operacional inclui uma descrição SMART dos objetivos operacionais e dos recursos alocados à respetiva concretização, o conjunto dos processos e iniciativas através dos quais os objetivos operacionais serão alcançados e os indicadores de realização e responsabilização. São também atribuídos indicadores-chave de desempenho específicos a objetivos transversais.

Fonte: (Government of Belgium, 2022<sup>[29]</sup>)

#### 5.1.5. Reforçar a ligação entre o planeamento e o orçamento para melhor responder e financiar as principais prioridades estratégicas

**A relação entre o processo orçamental e o planeamento é fundamental para o desempenho do governo e da administração**, garantindo que as dotações orçamentais contribuem para alcançar a visão e os objetivos estratégicos do país. O orçamento deve, de facto, refletir as prioridades estratégicas do governo, e o processo orçamental é particularmente importante para esse alinhamento.

**Em Portugal, o alinhamento do processo orçamental e do planeamento está previsto na Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 e é articulado através das Grandes Opções.** O artigo 105.º da Constituição estabelece que a proposta de Lei do Orçamento do Estado (OE) deve ser elaborada em conformidade com as opções de planeamento identificadas nas Grandes Opções. A Lei de Enquadramento Orçamental de 2015 tem por objetivo, entre outros, apoiar a transição para uma orçamentação baseada no desempenho e estabelecer um maior alinhamento entre as despesas e as prioridades. A aplicação da lei poderia ser acelerada para agilizar a reorientação dos recursos públicos para as prioridades estratégicas (OECD, 2023<sup>[41]</sup>). O Programa de Estabilidade (PE) elaborado pelo Ministério das Finanças também condiciona o Orçamento de Estado anual através de objetivos de médio prazo. Em conjunto, as Grandes Opções e o Programa de Estabilidade constituem, assim, as fases iniciais

do processo orçamental e da sua articulação com as prioridades do governo, enquanto a Lei do Orçamento de 2015 visa estabelecer um quadro facilitador para a respetiva operacionalização.

**Apesar destas disposições, foram identificados**, através de questionários e entrevistas com as principais partes interessadas, **vários obstáculos a uma ligação eficaz entre os processos de orçamental e de planeamento**. Em primeiro lugar, a elaboração e apresentação das Grandes Opções está programada para ocorrer antes do processo orçamental, de modo que as Grandes Opções possam ajudar a informar o processo orçamental. Tal como previsto na Lei do Orçamento, as Grandes Opções já incluem a tabela de limites máximos de despesas plurianuais por ministério e sector. Contudo, nem sempre é possível observar este calendário. Em segundo lugar, para que as Grandes Opções possam efetivamente orientar o processo de definição de prioridades orçamentais, é fundamental desenvolver critérios de definição de prioridades que não estejam apenas relacionados com a disponibilidade de financiamento plurianual. Embora se concentrem nas medidas que já são financiadas, as Grandes Opções devem, em princípio, ajudar a identificar prioridades e a afetar o financiamento em conformidade. Em terceiro lugar, a proposta do PlanAPP de incluir, pela primeira vez, um quadro de investimentos públicos plurianuais no projeto de lei das Grandes Opções enfrentou desafios relacionados com a recolha e a normalização de informações provenientes de diferentes fontes, que terão de ser ultrapassados para proporcionar uma visão clara sobre a relação entre objetivos e investimentos plurianuais.

**O aumento dos níveis de coordenação e colaboração entre o PlanAPP e o Ministério das Finanças é fundamental** para ajudar a garantir que as prioridades do governo são financiadas de forma adequada, de modo a obter melhores resultados para os cidadãos. A maioria dos CdGs nos países membros da OCDE tem algumas formas de colaboração com o respetivo Ministério das Finanças pelo menos durante o processo orçamental, quando ajudam a listar e integrar as prioridades do governo. Cerca de 90% dos trabalham também com o Ministério das Finanças para associar as estratégias nacionais ao orçamento nacional (OECD, 2018<sub>[10]</sub>). Uma abordagem coordenada exige mecanismos de governação bem definidos que articulem as responsabilidades funcionais e as competências de cada organismo, o fluxo de informação e as decisões e resultados que devem resultar da coordenação (OECD, 2022<sub>[30]</sub>). Isto exigiria uma participação do Ministério das Finanças no desenvolvimento de estratégias e na preparação das estimativas de custos dos ministérios sectoriais, juntamente com o PlanAPP. Este tipo de modelos de coordenação inclui, normalmente, a criação de equipas conjuntas de responsáveis pelas estratégias e pelas finanças dos ministérios sectoriais e do CdG, bem como de responsáveis pelo orçamento e pela análise das despesas do Ministério das Finanças. Nem todos os ministérios sectoriais em Portugal têm um departamento responsável pelo orçamento, embora a sua criação pudesse apoiar o diálogo institucional entre os vários ministérios e o Ministério das Finanças sobre a afetação de fundos e o seu alinhamento com as prioridades estratégicas. Por outro lado, o PlanAPP e, de um modo mais geral, o CdG, poderiam também desempenhar um papel mais ativo no processo orçamental, a fim de assegurar a coerência com o quadro estratégico.

A implementação da Lei de Enquadramento Orçamental e do seu decreto de aplicação, bem como a preparação do Orçamento de Estado, oferecem um contexto favorável a uma melhor articulação entre as prioridades orçamentais e estratégicas. O PlanAPP poderia ser mais envolvido nas diferentes etapas da preparação do orçamento em ligação com o processo de planeamento estratégico e poderia estar mais estreitamente associado a um certo número de procedimentos e mecanismos envolvendo ambos os processos.

O centro do governo deve identificar mecanismos claros para garantir que as prioridades e as agendas transversais são adequadamente financiadas. Vários países têm vindo a utilizar novas abordagens para responder aos desafios transversais e garantir que as prioridades orçamentais apoiam as prioridades estratégicas. A Finlândia, por exemplo, tem vindo a trabalhar no desenvolvimento de um orçamento baseado em “fenómenos”, que visa assegurar o financiamento de prioridades estratégicas de alto nível e de longo prazo que exigem abordagens horizontais e colaborativas transversais a toda a administração pública. O objetivo é estabelecer uma ligação direta entre os temas e as prioridades estratégicas do país.

e o processo orçamental, em que as dotações são orientadas pelas prioridades estratégicas e atribuídas aos ministérios sectoriais em conformidade (OECD, 2022<sup>[31]</sup>). A Nova Zelândia desenvolveu um quadro de padrões de qualidade de vida (*Living Standard Frameworks*, LSF) para incluir as prioridades de bem-estar no orçamento. O “orçamento do bem-estar” inclui metas relacionados com o bem-estar todos os anos que prevê um conjunto de despesas para financiar esses mesmos resultados, considerados prioritários. Em 2022, foram seleccionadas cinco prioridades relacionadas com a “transição justa”, o bem-estar físico e mental, o futuro do trabalho, os povos Maori e do Pacífico e o bem-estar das crianças. O governo monitoriza os resultados alcançados em relação a esses resultados e elabora um relatório específico (Government of New Zealand, 2022<sup>[32]</sup>).

## 5.2. Trabalho colaborativo: o PlanAPP como alavanca para um planeamento estratégico inclusivo e informado por evidências

O PlanAPP tem um mandato claro para estruturar e supervisionar a criação de redes intragovernamentais para o alinhamento estratégico e a coerência das políticas, através da RePLAN - Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública, uma rede interministerial de serviços de planeamento e prospetiva da administração pública criada pelo mesmo decreto-lei que cria o PlanAPP, (Decreto- Lei No. 21/2021, 2021<sup>[23]</sup>). A RePLAN visa promover a cooperação e o alinhamento de estratégias entre ministérios, aumentar a partilha de conhecimento e as competências na administração pública e melhorar o conjunto de evidências que informam o processo de decisão política., envolvendo igualmente a sociedade civil e o meio académico. Para além dos processos de planeamento estratégico, a RePLAN deve também apoiar a coordenação das atividades de prospetiva, acompanhamento e avaliação das estratégias e planos transversais.

### 5.2.1. Aproveitar o conhecimento e as evidências recolhidas dentro e fora da administração

O reforço da utilização de evidências é fundamental no processo de planeamento estratégico para apoiar a identificação de problemas, a definição de prioridades e o aumento da qualidade e relevância das estratégias e políticas adotadas. Em Portugal, são utilizadas várias fontes de dados e evidências provenientes da administração, do meio académico, da sociedade civil e dos sectores privado e associativo. Uma melhor compreensão dos dados e evidências utilizadas na elaboração e revisão das estratégias contribuiria, certamente, para reforçar o quadro geral de planeamento. Em particular, ajudaria a garantir que os organismos públicos estão a trabalhar com base nos mesmos pressupostos quando identificam problemas, propõem potenciais soluções ou estabelecem objetivos. Este tópico é ainda mais relevante no contexto dos resultados ao Inquérito da OCDE sobre a Confiança, onde **mais de três quartos dos inquiridos foram de opinião que os cientistas não estão suficientemente envolvidos no processo de decisão** (ver Capítulo 2).

Para sistematizar a utilização de evidências científicas e aumentar e harmonizar a sua qualidade, o **PlanAPP poderia desenvolver princípios ou orientações gerais para a utilização de evidências nas atividades de planeamento**. Um entendimento comum do que são evidências qualitativas e adequadas melhoraria a qualidade e a coerência dos documentos/resultados de planeamento estratégico. A OCDE iniciou um exercício de levantamento e sistematização de práticas e regras seguidas em vários países membros para mobilizar evidências para a conceção, aplicação e avaliação de políticas com o objetivo de desenvolver princípios e normas orientadoras para todos os países e governos (OECD, 2020<sup>[33]</sup>).

Para fazer face a desafios complexos, os governos necessitam do conhecimento, da perspetiva e da informação de um vasto leque de atores. Para tal, são necessários **uma infraestrutura de conhecimento**

**estratégico e sistemas de aconselhamento político sofisticados<sup>4</sup> nos quais os mediadores de conhecimento desempenham um papel fundamental.** Normalmente, estes mediadores atuam como intermediários entre os produtores de conhecimento e os decisores políticos para garantir o alinhamento entre as necessidades do governo e da administração política e as evidências produzidas por investigadores e académicos em geral. Os mediadores de conhecimento também asseguram que a síntese de evidências é robusta, multidisciplinar e inclui os contributos técnicos necessários. Os mediadores podem ainda prestar aconselhamento sob a forma de opções ou de recomendações específicas e ajudar os decisores políticos a avaliar o grau de fiabilidade das evidências disponíveis.

Desde a sua criação, o PlanAPP tem desempenhado um papel pioneiro na institucionalização da mediação de conhecimento entre a ciência e a política, de que são exemplo as iniciativas do PlanAPP de definição de agendas para a elaboração de políticas públicas informadas por evidências ou os seminários "Ciência para a Política Pública". O PlanAPP poderia alargar o seu papel de articulação e orientação do ainda muito fragmentado sistema de aconselhamento político português (incluindo laboratórios de instituições de investigação, comités consultivos permanentes e *ad hoc*, conselhos científicos e consultivos, etc.) com vista a promover o desenvolvimento e planeamento de políticas públicas coerente e informado por evidências. A este respeito, o PlanAPP tem já alguns protocolos de cooperação em curso ou planeados com instituições académicas e de investigação, bem como com instituições da administração pública responsáveis pela recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos (como é o caso do Instituto Nacional de Estatística).

**O desenvolvimento da RePLAN pode contribuir para consolidar a institucionalização deste papel de mediação do conhecimento e reforçar o sistema de aconselhamento político existente no país.**

O estabelecimento da RePLAN prevê a criação de equipas multissetoriais que poderão ajudar a criar e recolher evidências e apoiar a elaboração de estratégias em áreas prioritárias fundamentais (Decreto- Lei No. 21/2021, 2021<sup>[23]</sup>). Estas equipas poderão funcionar como grupos de trabalho, reunindo decisores políticos, técnicos da administração, académicos e outros atores da sociedade civil e dos sectores privado e associativo, e contribuir para estratégias e políticas públicas mais informadas por evidências, fornecendo, discutindo e partilhando contributos, dados e análises que poderão ser utilizados para informar o trabalho do PlanAPP e dos ministérios setoriais.

Outra forma de promover **a institucionalização da mediação de conhecimento entre ciência e política poderá passar pela conceção de estratégias e instrumentos transversais a toda a administração para a mobilização de evidências científicas para apoio ao processo de decisão.** Embora as evidências possam ser recolhidas e reunidas a partir de diferentes fontes, a cooperação interministerial pode ajudar a identificar, partilhar e utilizar evidências científicas sólidas para apoiar a elaboração de estratégias e políticas públicas. A colaboração interministerial pode também promover uma compreensão partilhada das necessidades e prioridades em matéria de evidências, bem como uma análise comum das questões em causa e conduzir à identificação conjunta de potenciais soluções ou respostas. Podem ser criados canais formais ou informais, como redes ou grupos de trabalho sobre questões gerais ou específicas, em que as evidências, os contributos e as potenciais soluções são discutidos para informar as estratégias e as políticas. Para criar sinergias e garantir o alinhamento das prioridades-chave, os governos podem também elaborar agendas anuais de investigação para toda a administração. Estas agendas poderão abranger as principais prioridades de investigação do governo e de cada um dos ministérios sectoriais e poderão ser discutidas e acordadas sob a orientação do centro do governo. Ao desenvolver o seu papel de mediador de conhecimento, o PlanAPP poderá inspirar-se na experiência

---

<sup>4</sup> Os sistemas de aconselhamento político consistem em conselhos consultivos, conselhos de planeamento estratégico, comissões *ad hoc*, comissões de inquérito, unidades de prospetiva, conselheiros especiais, fóruns de inovação, *think tanks* e outras estruturas, que fornecem conhecimento e aconselhamento estratégico ao governo e à administração.

bem-sucedida da Finlândia, que não só utiliza boas práticas de gestão da cooperação interministerial em matéria de investigação e prospetiva como tem também um plano anual comum de investigação.

### **5.2.2. Redes interministeriais: mobilizar toda a administração para o planeamento estratégico**

O centro de governo (CdG) está bem posicionado para dirigir e coordenar as atividades de planeamento estratégico de toda a administração, graças ao seu poder de convocação e à sua proximidade com o Primeiro-Ministro. O CdG está especialmente bem posicionado para organizar o processo de planeamento estratégico e assegurar a participação dos ministérios sectoriais e de outras instituições públicas no processo.

**Ao desenvolver a rede RePLAN, o PlanAPP poderá mobilizar, alinhar e partilhar melhor prioridades estratégicas, documentos e metodologias** e promover o desenvolvimento das competências e capacidades específicas necessárias ao planeamento estratégico em toda a administração. A criação da RePLAN pode também ser um instrumento de promoção de um espírito de equipa entre os técnicos e decisores políticos que se ocupam da elaboração de políticas públicas (por exemplo, grupos de trabalho para a partilha de melhores práticas, formação e intercâmbios informais entre os responsáveis pelo planeamento de políticas públicas nos vários ministérios sectoriais e nos organismos relevantes do CdG) e reforçar tanto a estabilidade dos novos processos de planeamento como a agilidade do quadro de planeamento estratégico.

Em 2021, Portugal tinha 43 redes interministeriais associadas à vasta gama de instrumentos de planeamento em vigor e 42 redes ligadas a ministérios sectoriais específicos ou envolvendo entidades da administração. Não existe uma visão geral nem uma supervisão destas redes, dos seus membros, mandatos e atividades atuais. **A RePLAN poderia atuar como uma "rede de redes" e supervisionar pelo menos parte das redes existentes relacionadas com atividades de planeamento estratégico.** Para o efeito, seria necessário fazer um levantamento exaustivo das redes existentes, racionalizar o número de redes e dar prioridade às que dizem respeito às prioridades estratégicas ou de toda a administração pública, para supervisão e orientação pela RePLAN.

**Sob a orientação do PlanAPP, a RePLAN poderia ainda apoiar a criação, a organização e o plano de trabalho de equipas multissectoriais** centradas nas prioridades estratégicas e nos temas transversais que podem alimentar o trabalho estratégico de todo o governo. Um número limitado de equipas multissectoriais bem selecionadas poderia apoiar a implementação de prioridades estratégicas e de longo prazo do governo com mandatos, cronogramas e objetivos claramente definidos.

Os países membros da OCDE utilizam uma vasta gama de estruturas interministeriais para apoiar a colaboração, o alinhamento e o trabalho em rede no âmbito do planeamento estratégico. A Finlândia, por exemplo, criou diferentes tipos de grupos de trabalho interministeriais para as várias prioridades do governo, que são apoiados pelo Departamento Estratégico do Governo através de uma unidade específica (Caixa 5.6).

### Caixa 5.6. Disposições e mecanismos de governação para a coordenação interministerial na Finlândia

A Finlândia estabeleceu uma série de mecanismos de coordenação para apoiar a estratégia e o processo de decisão, que estão localizados no centro do governo e, em especial, no Departamento de Estratégica do Governos (GSD). Estes mecanismos reúnem diferentes ministérios e são normalmente coordenados por um ou dois ministérios principais, consoante o tema. Foram criados:

- quatro Comitês Ministeriais permanentes sobre Finanças, Política Económica, Assuntos Europeus e Política Externa e de Segurança, que desempenham um papel fundamental na coordenação das políticas governamentais sobre estas questões e na preparação das sessões plenárias do governo;
- grupos de trabalho temáticos centrados em algumas prioridades governamentais (por exemplo, o *Grupo de Trabalho Ministerial para o Desenvolvimento da Transformação Digital, a Economia dos Dados e a Administração Pública*) que ajudam a orientar, acompanhar e implementar essas prioridades;
- e grupos de trabalho operacionais sobre investigação e prospetiva (ver acima).

O GSD está também a utilizar canais informais e a comunicar com os ministérios sectoriais para alinhar, discutir e acompanhar os progressos na implementação das prioridades estratégicas da reforma.

Fonte: (Government of Finland, n.d.<sup>[24]</sup>)

Tal como acontece em muitos CdG da OCDE, **o PlanAPP pode aproveitar a oportunidade para convocar e criar grupos de trabalho específicos, formais ou informais, sobre prioridades estratégicas, assim como elaborar documentos ou definir objetivos, para coordenar ou orientar o trabalho a desenvolver com os ministérios setoriais.** Esta possibilidade já foi utilizada na preparação do PNR 2022 e poderia vir a ser utilizada de forma mais sistemática no futuro. Uma vez que estes documentos são preparados regularmente, os grupos de trabalho estabelecidos podem ser utilizados para definir, preparar e acompanhar melhor a elaboração e a implementação dos documentos.

Para além dos grupos de trabalho interministeriais formais e *ad hoc*, **vários outros mecanismos de colaboração em questões estratégicas são usados pelos países membros da OCDE:**

- O desenvolvimento de **redes estruturadas** de unidades analíticas e estratégicas do CdG e dos ministérios setoriais pode reforçar a ligação e criar um espírito de equipa entre os técnicos, os consultores e os decisores políticos responsáveis pela elaboração de estratégias e políticas públicas na administração. Tanto a Estónia como a Finlândia têm-se apoiado em grande medida em redes informais e interpessoais do centro de governo para impulsionar a agenda sobre temas estratégicos como a digitalização.
- **Reuniões bilaterais entre o CdG e os ministérios setoriais** sobre as respetivas estratégias, tanto na fase de elaboração como na fase de implementação das estratégias, como acontece na Estónia ou nos EUA, durante as quais o CdG pode suscitar questões e reflexões, em especial no que diz respeito à coerência destas com o programa governo ou com os principais documentos nacionais;
- **Os programas de mobilidade entre o CdG e os ministérios setoriais** também se têm mostrado benéficos em vários países membros da OCDE para reforçar os laços entre vários ministérios e departamentos, partilhar conhecimentos e recursos, permitir uma melhor compreensão das funções e responsabilidades de cada instituição e desenvolver um espírito de equipa entre os participantes no programa.

### **5.2.3. Participação dos cidadãos, do setor privado e da sociedade civil no planeamento estratégico**

Experiências recentes em países membros da OCDE mostram que, quando o processo de planeamento é aberto e inclusivo, o planeamento estratégico pode reforçar a legitimidade da ação do governo e aumentar a sustentação das políticas públicas para além do ciclo eleitoral. A inclusão de diversas perspetivas durante o processo de planeamento pode melhorar a qualidade da análise dos problemas e a implementação dos planos ou estratégias. As evidências também tendem a mostrar que o envolvimento dos cidadãos pode contribuir para informar a administração sobre questões específicas e robustecer as soluções propostas.

**Em Portugal, à semelhança do que acontece em muitos países da OCDE, existe uma cultura crescente de participação dos cidadãos e da sociedade civil nos processos legislativos e administrativos.** Alguns dos recentes exercícios de planeamento como a Estratégia Portugal 2030, o PRR, o Plano Ferroviário Nacional ou a Estratégia de Mobilidade Ativa, por exemplo, envolveram reuniões com os cidadãos, consultas públicas e oportunidades para contribuições escritas e sugestões. O estudo que deu origem à Estratégia Portugal 2030 recebeu mais de 1100 contributos durante o processo de consulta pública. Adicionalmente, alguns conselhos consultivos incluem representantes da sociedade civil. O Conselho Económico e Social, que reúne representantes da administração pública e da sociedade civil, é consultado relativamente aos documentos do Orçamento do Estado, Grandes Opções e Programa Nacional de Reformas. O Conselho das Finanças Públicas, composto por peritos em finanças públicas, é também consultado sobre o Orçamento do Estado e o Programa de Estabilidade de Portugal. Ambos os Conselhos são consultados e emitem parecer sobre as Grandes Opções elaboradas pelo PlanAPP.

Apesar de alguns esforços pontuais para incluir os cidadãos no início do processo de planeamento de vários documentos estratégicos fundamentais, **o envolvimento com os cidadãos parece ocorrer principalmente no final do ciclo de planeamento e do desenvolvimento de políticas públicas.** Com efeito, em Portugal é obrigatório um período de consulta pública na fase final do processo de elaboração dos instrumentos de planeamento durante o qual tanto os cidadãos, as associações representativas do sector privado e outras entidades da sociedade civil podem fazer observações ou sugestões sobre as propostas apresentadas. Este processo é efetuado através de plataformas *web* ([www.consultalex.gov.pt](http://www.consultalex.gov.pt), [www.participa.gov.pt](http://www.participa.gov.pt), [www.participa.pt](http://www.participa.pt)).

No entanto, **estes processos têm sido insuficientes para satisfazer as expectativas dos cidadãos em matéria de participação e representação**, tal como sublinhado no Capítulo 2, com apenas 4 em cada 10 portugueses a considerarem que as suas opiniões são tidas em conta numa consulta pública ou que têm oportunidade de exprimir os seus pontos de vista. Portugal poderia orientar os seus esforços no sentido de incluir os cidadãos noutras fases do processo de decisão e sistematizar o envolvimento dos cidadãos na elaboração de estratégias e políticas públicas.

**Uma vez que está localizado no centro de governo, o PlanAPP poderia contribuir para reforçar a participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento e planeamento de políticas públicas.** Em vários países membros da OCDE, os CdG desenvolveram diretrizes ou conjuntos de ferramentas para os ministérios e instituições públicas, com vista a conceber e promover a participação dos cidadãos na elaboração de estratégias e de políticas públicas. França, por exemplo, criou o Centro Interministerial para a Participação dos Cidadãos (CIPC) que oferece apoio estratégico e metodológico aos ministérios e departamentos governamentais que pretendam envolver os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas (French Interministerial Direction for Public Transformation, n.d.<sup>[34]</sup>).

#### **5.2.4. Envolver conjuntamente a academia, a sociedade civil e a administração em questões transversais - estudos de casos sobre o clima e a responsabilidade social das empresas**

Dois estudos de caso, em Irlanda e França, oferecem bons exemplos para a RePLAN de mecanismos de diálogo formal com um vasto leque de partes interessadas, com vista à sua mobilização para a discussão de problemas políticos complexos e multidimensionais e informação de estratégias e planos (Caixa 5.7; Caixa 5.8).

##### **Caixa 5.7. Estudo de caso 1: Envolver a sociedade civil, o sector privado e a academia na responsabilidade social das empresas em França**

O governo francês criou em 2013, no âmbito da *France Stratégie*, uma plataforma consultiva e de intercâmbio para debater e formular recomendações sobre a responsabilidade social das empresas (RSE). A plataforma visa promover a RSE e centra-se nos desafios sociais, ambientais e económicos em geral, analisando questões como os ODS, a competitividade, a rotulagem RSE, a governação e as alterações climáticas. Apresenta recomendações ao governo e a todas as partes interessadas, incluindo empresas e ONG, sugere ações prioritárias e identifica e divulga boas práticas. O governo também pode apresentar pedidos à plataforma sobre determinadas questões relacionadas com a RSE.

A plataforma reúne 50 membros do governo, da sociedade civil e da academia, incluindo sindicatos, organizações empresariais, ONG, grupos de reflexão, associações de instituições de ensino superior e representantes da *France Stratégie*, dos ministérios sectoriais e do Senado. Os princípios e as regras de funcionamento da plataforma foram formalizados e acordados por todos os participantes desde o início, incluindo um procedimento para a expressão de pontos de vista divergentes. Na plataforma as decisões são tomadas por consenso. O mapeamento e a identificação dos representantes relevantes do sector privado, da academia e da sociedade civil foram uma tarefa importante que esteve na base do êxito da plataforma. Os membros reúnem-se em assembleias gerais várias vezes por ano (5 em 2021) e em reuniões e grupos de trabalho específicos. O secretariado é assegurado pela *France Stratégie*. As publicações são divulgadas na página *web* da *France Stratégie* e são organizadas conferências *web* sobre os diferentes temas para incentivar a partilha de ideias e a promoção dos resultados dos trabalhos. Os membros chegaram a acordo sobre um roteiro plurianual para as suas atividades no final de dezembro de 2020, que está agora a ser implementado pela plataforma.

A plataforma permitiu à *France Stratégie* e, mais genericamente, ao governo envolver um vasto leque de atores de forma coordenada e sistemática na discussão de tópicos transversais para ajudar a informar a estratégia e a elaboração de políticas sobre o assunto. O trabalho da plataforma ajudou a desenvolver novas medidas e ideias no domínio da RSE em França, por exemplo, sobre a rotulagem RSE para PME e microempresas.

Fonte: (France Stratégie, 2022<sup>[35]</sup>; French RSE platform, 2022<sup>[36]</sup>)

### Caixa 5.8. Estudo de caso 2: Envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil no Diálogo Nacional na Irlanda

O Governo da Irlanda desenvolveu um Plano para a Ação Climática em 2019 e depois em 2021 e criou o Diálogo Nacional sobre a Ação Climática (NDCA) para aumentar ainda mais o envolvimento da sociedade e a participação pública no Plano de Ação Climática. O NDCA visa estabelecer um novo contrato social sobre o clima, para envolver, habilitar e capacitar a sociedade, incluindo decisores políticos, atores públicos e privados, sociedade civil e o público em geral, para cocriar e realizar ações climáticas práticas, e para informar estratégias e políticas públicas. O NDCA é dirigido pelo Ministério do Ambiente, do Clima e das Comunicações da Irlanda e apoiado pela Agência de Proteção do Ambiente (EPA), que também desempenha o papel de secretariado. O NDCA recorre a uma série de ferramentas e plataformas, incluindo só em 2022:

- As Conversas sobre o Clima 2022 (CC22), que envolvem mais de 400 representantes do sector privado, 4300 cidadãos, jovens, populações vulneráveis à transição para a neutralidade carbónica e organizações locais e comunitárias.
- Três eventos do Fórum Nacional do Clima, que assumiram a forma de *workshops* deliberativos, reunindo mais de 300 representantes de um vasto leque de organizações para debater os desafios e as soluções para a realização de ações climáticas.
- A primeira Assembleia Nacional da Juventude sobre o Clima, que contou com a participação de mais de 40 jovens irlandeses para recolher os seus pontos de vista e sugestões sobre a implementação de ações no domínio do clima.
- O estudo da EPA *Climate Change in the Irish Mind* (CCIM), que forneceu dados sobre as atitudes e os comportamentos de 4000 cidadãos relativamente às alterações climáticas, representativos do conjunto da população irlandesa.
- A Conferência sobre o Clima da EPA de 2022, *Creating Ireland's Climate Future (Criando o futuro climático da Irlanda)*, que discutiu a visão para uma Irlanda resiliente e com impacto neutro no clima até 2050 e a forma como essa visão será alcançada ao nível do planeamento estratégico e do ambiente natural e construído.
- O *National Social and Behavioural Advisory Group* (Grupo Consultivo Nacional para os Assuntos Sociais e Comportamentais), que se reuniu 3 vezes e foi criado para analisar os resultados da investigação e ajudar a informar a política pública.

O NDCA construiu uma base de dados sobre a ação climática, nomeadamente sobre os pontos de vista e os comportamentos dos cidadãos através das Conversas sobre o Clima (CC22), que são processos anuais de consulta e participação, e do estudo CCIM. As Conversas sobre o Clima têm uma página *web* específica que incentiva a participação do público, permite recolher apoios políticos e divulgar a iniciativa. A CC22 mostrou que os cidadãos têm ideias claras e um sentido de urgência e entusiasmo para trabalhar com a administração sobre questões climáticas. De acordo com o questionário realizado no âmbito do processo das Conversas sobre o Clima, 92% dos inquiridos mostraram-se preocupados com as alterações climáticas, 83% estavam motivados para agir e 85% disseram que já estavam a tomar medidas concretas. Paralelamente, o estudo CCIM sugeriu que o desejo de agir nem sempre está associado a uma compreensão adequada das ações que têm impactos mais significativos ou à realização deste tipo de ações. Ambos os mecanismos de consulta permitiram ao Ministério do Ambiente, do Clima e das Comunicações identificar tendências e práticas, mas também paradoxos nos comportamentos das pessoas e têm contribuído para informar futuras atividades e ações.

O NDCA também permite que o governo identifique áreas prioritárias de ação, como a literacia climática, e que os decisores políticos e os vários atores envolvidos contribuam para acelerar a sua concretização das medidas prioritárias. O NDCA contribui para a definição de prioridades e a implementação da política climática e energética, incluindo os novos planos de ação climática que têm sido elaborados e divulgados de dois em dois anos desde 2019. A criação da Assembleia da Juventude para o Clima é um bom exemplo dos resultados do Plano de Ação para o Clima 2021.

Fontes: (Government of Ireland, 2021<sup>[37]</sup>); (Government of Ireland, 2022<sup>[38]</sup>); (Government of Ireland, 2022<sup>[39]</sup>)

# 6

## Conclusões e Recomendações

Com base na análise dos diferentes capítulos do presente relatório, esta última secção apresenta recomendações e oportunidades de melhoria para Portugal e, em especial, para o PlanAPP, a fim de reforçar o seu papel e as suas capacidades para desempenhar as funções e atingir os objetivos definidos no seu mandato.

### 6.1. Confiança e políticas informadas por evidências

A análise dos resultados do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal, complementada pelo debate entre peritos durante o *workshop* OCDE-PlanAPP, deu origem a quatro recomendações com o objetivo de reforçar a confiança nas instituições públicas em Portugal:

#### 1. Definir a confiança como um objetivo de política pública

- Ao fazer da confiança um objetivo explícito das políticas públicas, Portugal pode acelerar o crescimento e a coesão social e melhorar a eficácia da administração pública. Recolher, partilhar e promover o debate, com regularidade, de dados sobre a confiança e os seus determinantes, é fundamental para melhorar a definição das políticas públicas e a avaliação dos seus impactos.
- Repetir o inquérito sobre a confiança com regularidade, constituindo uma série cronológica de dados sobre a governação pública que permita acompanhar as mudanças ao longo do tempo e fazer comparações com outros países da OCDE.
- Divulgar e debater os resultados sobre a confiança e os seus determinantes no seio do governo e da administração pública, cm vista a reforçar as estratégias do governo e da administração e a coerência das políticas públicas.

#### 2. Reforçar as capacidades da administração com evidências e competências relevantes para enfrentar múltiplos desafios

Os cidadãos portugueses estão relativamente satisfeitos com a confiabilidade e a capacidade do governo e da administração para enfrentar desafios futuros, o que constitui um fator essencial de confiança no governo. No entanto, o governo e a administração pública portuguesa terão de reforçar as suas competências e as evidências que fundamentam as políticas públicas para dar resposta a múltiplas crises.

- Reforçar a capacidade da função pública e dos serviços públicos, melhorando as competências digitais dos funcionários públicos e reforçando a interoperabilidade dos sistemas em toda a administração pública, a fim de facilitar a interação com os utilizadores/cidadãos.
- Desenvolver iniciativas para recolher e integrar os comentários dos cidadãos sobre os serviços públicos, assegurando uma melhor adaptação dos serviços às necessidades dos cidadãos.
- Promover encontros e debates regulares entre decisores políticos e comunidades científicas e elaborar um roteiro para institucionalizar, num quadro único, mecanismos que permitam que as evidências científicas contribuam para a elaboração de políticas

- Alargar ao Governo e ao Parlamento os mecanismos de colaboração entre a ciência e os decisores políticos.

### **3. Melhorar a perceção de justiça procedimental e integridade, reforçando a igualdade de tratamento e de oportunidades para todos**

Existe uma perceção generalizada de falta de justiça procedimental e de integridade em Portugal - especialmente entre os grupos vulneráveis - e a maioria dos inquiridos portugueses gostaria que o governo fizesse mais para proporcionar igualdade de oportunidades para todos.

- Iniciar debates a nível nacional sobre a forma de melhorar a igualdade e promover a equidade em diferentes áreas de política pública. Estes diálogos permitiriam recolher os pontos de vista, as necessidades e as ideias das pessoas sobre a melhor forma de melhorar a igualdade e promover a equidade. Deverão também ser recolhidos e ponderados os contributos de diferentes organismos públicos e a diferentes níveis da administração.
- Investir no estudo das causas da perceção generalizada de injustiça procedimental e desenvolver iniciativas para lhes dar uma resposta adequada. A igualdade de tratamento dos pedidos de prestações sociais poderia ser promovida através da publicitação dos processos e das respostas, bem como de uma promoção proactiva da diversidade na administração pública.
- Melhorar as iniciativas que visam a participação e a representação dos jovens nas discussões sobre políticas públicas e reforçar a perspetiva intergeracional nos planos e nas políticas públicas. Em Portugal, a confiança dos jovens no governo é significativamente inferior à de outros grupos populacionais. Estas iniciativas poderiam incluir, entre outros, a promoção da participação dos jovens em ambientes que lhe são mais familiares, como as escolas, ou a organização de atividades destinadas a desenvolver a sua literacia política.
- Reforçar as iniciativas de integridade pública, nomeadamente através de formação regular dos funcionários públicos na identificação de dilemas éticos quotidianos, equipando-os para enfrentarem e resolverem esses mesmos dilemas. Uma campanha de comunicação global para promover a integridade na sociedade poderia complementar os esforços desenvolvidos ao nível da administração pública.

### **4. Promover a abertura e a elaboração de políticas inclusivas para fomentar a confiança pública**

A maioria dos inquiridos portugueses considera que a informação pública é acessível e transparente, mas apenas uma minoria sente que tem oportunidade de expressar as suas opiniões ou que a sua voz será tida em consideração.

- Considerar o desenvolvimento de um plano de comunicação público abrangente, adotando uma abordagem de transparência (para além dos planos de comunicação ligados a iniciativas e questões específicas). Este plano poderia também incluir a simplificação da linguagem administrativa, a seleção de audiências e mensagens e a identificação dos melhores canais para chegar a diferentes públicos, entre outros elementos.
- Desenvolver uma iniciativa que siga os princípios de boas práticas da comunicação pública para responder à desinformação e à informação incorreta, com vista a assegurar um espaço de comunicação seguro.
- Investir na comunicação das formas e meios como os organismos públicos envolvem os cidadãos e integram os seus pontos de vista na elaboração e implementação de políticas públicas, por exemplo, assegurando que os contributos que fornecem são públicos, têm resposta e são utilizados no desenvolvimento de legislação e dos serviços públicos.
- Chegar proactivamente aos grupos mais vulneráveis e envolvê-los na discussão das políticas públicas que lhes dizem mais diretamente respeito, explorando diálogos locais ou nacionais (como

os realizados na Finlândia). Investir na identificação do tipo de iniciativas suscetíveis de reforçar as oportunidades de participação das pessoas na discussão das políticas públicas. Isto pode incluir a avaliação de projetos e programas em curso nas escolas com atividades políticas ou cívicas. Por outro lado, poderá ser explorada a possibilidade de desenvolver um currículo de aprendizagem de serviços e atividades de serviço comunitário que proporcionem aos jovens oportunidades de contribuir para as suas comunidades de uma forma mais sistemática.

## 6.2. Avaliação de Políticas Públicas

Com base na análise apresentada no capítulo 3, o PlanAPP poderia desenvolver um conjunto de iniciativas para reforçar a utilização da avaliação das políticas para melhorar o processo de decisão, tais como:

### 1. Desenvolver uma agenda de avaliação de políticas públicas interministerial para fornecer orientações de alto nível (médio prazo)

- Desenvolver uma agenda de avaliação de políticas públicas plurianual em consulta com os ministérios setoriais, tendo em conta as lacunas de evidências existentes e as necessidades de evidências para futuros exames à despesa pública (“*spending reviews*”).
- Publicar a agenda de avaliação plurianual e partilhá-la com a Presidência do Conselho de Ministros para apreciação.
- Partilhar a agenda de avaliação plurianual com o Parlamento e o Tribunal de Contas para informação.

### 2. Elaborar orientações para clarificar os objetivos e os métodos de avaliação das políticas públicas (médio prazo)

- Elaborar diretrizes sobre a avaliação de políticas públicas em colaboração com as unidades de avaliação dos ministérios setoriais e peritos em avaliação de políticas públicas de fora da administração pública.
- Incluir uma definição oficial de avaliação de políticas públicas nas mesmas diretrizes.

### 3. Promover a criação de redes para fomentar a qualidade das avaliações e a disponibilização de evidências de avaliação para o processo de decisão (longo prazo)

- Criar uma rede de avaliadores da administração pública para partilhar boas práticas e métodos de avaliação das políticas públicas. Considerar a possibilidade de tirar partido da RePLAN para este efeito.
- Criar um grupo consultivo/grupo de “revisão pelos pares” para apoiar os ministérios setoriais a assegurar da qualidade das suas avaliações.
- Cultivar redes com o meio académico para aumentar a interface entre evidências científicas e políticas públicas e, assim, promover a produção de evidências relevantes para a elaboração de políticas públicas e, simultaneamente, aumentar o impacto das evidências científicas e de investigação no processo de decisão político.

### 4. Reforçar a disponibilidade de competências analíticas na administração pública (longo prazo)

- Desenvolver ações de formação em matéria de avaliação das políticas públicas, em colaboração com o meio académico, destinadas aos ministérios setoriais.

- Investir nas competências da equipa de avaliação do PlanAPP, em termos de análise, bem como em termos de tratamento e síntese de evidências e de encomenda de avaliações de políticas públicas.

#### **5. Assegurar o acesso a dados de elevada qualidade para realizar avaliações das políticas públicas (médio prazo)**

- Desenvolver um acordo-quadro com o Instituto Nacional de Estatística (INE) e outras entidades nacionais para antecipar as necessidades de dados do PlanAPP durante um período plurianual (por exemplo, de acordo com a agenda de avaliação plurianual).

#### **6. Aumentar as atividades de comunicação e utilizar ferramentas de síntese de evidências para aumentar o impacto das avaliações das políticas públicas (médio prazo)**

- Discutir e partilhar as avaliações coordenadas pelo PlanAPP com o Conselho de Ministros.
- Utilizar métodos de síntese de evidências para comunicar eficazmente os resultados de avaliações de políticas públicas aos decisores políticos
- Criar uma base de dados de avaliação de fácil utilização para facilitar o acesso aos resultados.
- Desenvolver uma estratégia de comunicação para apoiar a divulgação dos resultados da agenda de avaliação plurianual.
- Organizar eventos de sensibilização no Parlamento para apresentar os resultados das avaliações realizadas e promover a procura.

#### **7. Reforçar a ligação entre a avaliação *ex ante* e *ex post* para aumentar o seu impacto (médio prazo)**

- Promover uma maior articulação entre as atividades de avaliação de impacto regulamentar e as atividades de avaliação, de forma que as primeiras possam antecipar as necessidades de recolha de dados para as avaliações *ex post* e ajudar a clarificar os objetivos das políticas públicas.

Finalmente, a fim de apoiar os esforços do PlanAPP para promover a utilização de avaliações das políticas pública, o governo poderá querer considerar,

#### **8. Melhorar a governação dos dados para a elaboração de políticas informadas por evidências, através de, nomeadamente,**

- A revisão da Lei do Sistema Estatístico Nacional de 2008 para garantir o acesso aos dados necessários para efeitos de avaliação das políticas públicas.
- O desenvolvimento de uma estratégia de dados para a elaboração de políticas públicas informadas por evidências.

#### **9. Desenvolver um quadro jurídico que forneça**

- A definição dos atores, da periodicidade e dos critérios para a realização de avaliações das políticas públicas.
- A clarificação do mandato dos ministérios setoriais no que respeita à avaliação das políticas públicas setoriais e dos recursos afetos a esta atividade.

### **6.3. Prospetiva Estratégica**

A partir das atividades desenvolvidas em torno da prospetiva estratégica ao longo do projeto, incluindo a identificação e a partilha das experiências de outros países, **foram identificadas cinco áreas de**

**oportunidade para o PlanAPP explorar e promover como parte do seu mandato na área da prospetiva estratégica<sup>5</sup>.**

O PlanAPP está colocado no centro do governo e dotado de uma missão, de um mandato e das capacidades necessárias para promover a prospetiva estratégica e a sua utilização ([Decreto-Lei n.º 21/2021](#), de 15 de março de 2021). Neste contexto, o PlanAPP poderá continuar a desenvolver as atividades em curso e explorar as seguintes áreas de oportunidade:

1. **O desenho (em conjunto com outros organismos) de uma estratégia transversal para a prospetiva** na administração pública portuguesa, com um roteiro de ação associado, definindo os objetivos e identificando os recursos necessários para gerar capacidades e iniciativas mais fortes e eficazes. Para o efeito, o PlanAPP poderá aproveitar as suas atribuições na área do planeamento estratégico, designadamente a sistematização de quadros estratégicos e a promoção da coerência entre planos sectoriais e agendas transversais (Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março de 2021).
2. **Desenvolvimento de um estudo do ecossistema de prospetiva estratégica em Portugal** para mapear detalhadamente os seus atores e as relações entre eles, bem como identificar barreiras e facilitadores específicos. Para este efeito, o PlanAPP poderá basear-se nos conhecimentos recolhidos através do Grupo de Trabalho da Comunidade de Prospetiva, lançado em junho de 2022.
3. **Promoção de intervenções concretas focadas em projetos específicos, setoriais ou baseados em desafios**, criando a oportunidade para aplicar abordagens de prospetiva estratégica no terreno e orientadas para resultados tangíveis. Dada a sua missão e mandato para conceber e executar intervenções de prospetiva estratégica, o PlanAPP pode promover estas iniciativas em torno de desafios e pedidos concretos da tutela.
4. **Consolidação de iniciativas em curso para promover a articulação entre os peritos em prospetiva existentes na administração pública portuguesa.** A criação de uma comunidade de prática de prospetiva aumentaria a interação e a colaboração entre ministérios setoriais e organismos da administração pública. A criação da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva na Administração Pública (RePLAN), uma rede que prevê a cooperação e o intercâmbio de recursos e conhecimentos entre as várias áreas governativas (Decreto-Lei n.º 21/2021, Capítulo III, de 15 de março de 2021), constitui um ponto de partida sólido para esta área de oportunidade.
5. **Promoção de encontros com parceiros internacionais, beneficiando dos contactos já estabelecidos** no âmbito do ecossistema global de prospetiva estratégica para partilhar aprendizagens e criar iniciativas transfronteiriças para responder aos desafios globais. Estes contactos começaram já a traduzir-se em iniciativas concretas de cooperação: O PlanAPP está a coordenar a participação portuguesa no *The European Well-being Foresight Project: Assegurar o Bem-Estar dos Cidadãos no âmbito da Autonomia Estratégica Aberta da UE e da Nova Ordem Global*, um projeto iniciado pela *Oficina Nacional de Prospetiva y Estrategia* de Espanha que conta com a participação de vários Estados Membros da UE no âmbito da rede de prospetiva europeia.

## 6.4. Planeamento estratégico

Com base na análise e nos exemplos apresentados no Capítulo 5, o PlanAPP poderia considerar uma série de opções e instrumentos para melhorar o processo de planeamento estratégico e reforçar as suas

<sup>5</sup> Juntamente com o capítulo apresentado anteriormente neste relatório sobre o tema (Capítulo 4), um documento de trabalho da OCDE (Monteiro e Dal Borgo, 2023) fornece uma análise mais aprofundada e extensa sobre a utilização da prospetiva estratégica para melhorar o processo de decisão em políticas públicas.

capacidades e instrumentos para dirigir e coordenar processos de planeamento estratégico, bem como para melhorar as capacidades da administração pública na criação de redes para a elaboração de estratégias baseadas em evidências.

### **1. Identificar e clarificar as responsabilidades e os intervenientes nas atividades de planeamento estratégico**

- Desenvolver uma arquitetura global do processo de planeamento estratégico com uma atribuição clara das funções e das responsabilidades das entidades que integram o centro de governo (CdG) e dos ministérios setoriais;
- Proceder a uma revisão funcional do mandato e do papel de todas entidades envolvidas no processo de planeamento estratégico;
- Comunicar uma visão e uma narrativa claras sobre o planeamento estratégico através, por exemplo, de um manual de planeamento estratégico como o da Letónia.

### **2. Reforçar o quadro de planeamento e assegurar o alinhamento e a coerência entre estratégias**

- Definir e formalizar a relação hierárquica entre os documentos que compõem o quadro estratégico de planeamento e rever a Lei de Bases do Planeamento para incluir os diferentes documentos para além das Grandes Opções;
- Definir processos de planeamento estratégico pormenorizados para cada um dos principais documentos estratégicos, incluindo a clarificação das ligações descendentes e ascendentes entre diferentes conjuntos de documentos;
- Clarificar o papel dos diferentes atores nos processos de planeamento estratégico, enquadrando as respetivas funções no novo quadro ou revendo os seus mandatos;
- Assegurar que o quadro estratégico permite estabelecer um conjunto claro de prioridades.
- Introduzir uma taxonomia de documentos estratégicos e de documentos de operacionalização;
- Reforçar a coordenação e a colaboração através de mecanismos institucionais e digitais - por exemplo, tirando partido do RePLAN;
- Estabelecer regras e um processo de revisão das estratégias sectoriais e intersectoriais nas diferentes fases do seu desenvolvimento (por exemplo, nota concetual inicial, contributos e revisão durante o processo de elaboração, verificação da coerência da estratégia com o programa do governo quando o documento antes da apresentação ao Conselho de Ministros).

### **3. Apoiar os ministérios setoriais no processo de planeamento**

- Com base no quadro estratégico existente, identificar as lacunas e sobreposições institucionais, nomeadamente ao nível dos ministérios setoriais;
- Considerar o desenvolvimento de orientações ou diretrizes e ficheiros modelo para os ministérios setoriais;
- Afetar recursos do PlanAPP para apoiar os ministérios setoriais na preparação de estratégias e na aplicação das diretrizes;
- Estabelecer uma plataforma digital que poderá incluir um registo de estratégias e as orientações e os ficheiros modelo acima referidos;
- Estabelecer um processo de trabalho claro com os ministérios setoriais na preparação das Grandes Opções, a fim de garantir que estes podem contribuir para o documento, estabelecendo a ligação com as suas prioridades e planos sectoriais e dispondo dos conhecimentos especializados relevantes; utilizar, por exemplo, grupos técnicos e reuniões informais, ou considerar a mobilidade de técnicos entre os ministérios setoriais e o PlanAPP para reforço das suas contribuições para os principais documentos de planeamento estratégico.

#### **4. Estabelecer uma ligação entre o planeamento estratégico e os resultados**

- Alargar o atual quadro de monitorização de políticas públicas a outras prioridades de alto nível definidas no Programa do Governo e nas Grandes Opções (alterações climáticas; digitalização; desigualdades), incluindo metas e um conjunto limitado de indicadores-chave.
- Desenvolver roteiros e instrumentos de monitorização para que os ministérios setoriais possam cumprir as prioridades de alto nível, à semelhança dos planos de apresentação de resultados do Reino Unido;
- Organizar e apoiar a realização de reuniões para a análise de estratégias e dados entre o PlanAPP e os ministérios setoriais, a fim de acompanhar os progressos na implementação das estratégias setoriais e verificar a sua consistência com outras estratégias nacionais e sectoriais.

#### **5. Aumentar a ligação entre o planeamento estratégico e o planeamento financeiro**

- Promover reuniões regulares para ligação do planeamento estratégico ao planeamento financeiro entre as entidades responsáveis pela elaboração do planeamento estratégico - o PlanAPP e o Ministério das Finanças - aquando da elaboração dos documentos estratégicos para promover um diálogo sobre as prioridades, a determinação dos custos e a relação custo/eficácia das medidas;
- Considerar a possibilidade de aumentar a ligação entre a definição de prioridades de alto nível e o orçamento,
  - utilizando as Grandes Opções para apresentar mais medidas e prioridades do programa de governo e para orientar as discussões e as alocações orçamentais sobre prioridades, se não mesmo sobre a totalidade do orçamento;
  - definindo as despesas ligadas às prioridades do governo no processo orçamental, através de debates entre o Centro de Governo e o Ministério das Finanças e, eventualmente, de um documento específico (por exemplo um "quadro de reformas", como na Suécia), e
  - desenvolvendo a prática de realização de exames às despesas para as alinhar com as prioridades estratégicas.

#### **6. Promover a criação de redes interministeriais para mobilizar toda a administração pública para o planeamento estratégico**

- Promover um sentido de comunidade entre os departamentos e os responsáveis pelo planeamento estratégico, utilizando a RePLAN e as relações informais a nível mais técnico;
- Considerar a criação de um número limitado de grupos de trabalho interministeriais sobre prioridades estratégicas que possam beneficiar do apoio do PlanAPP e do enquadramento da RePLAN; estabelecer e utilizar equipas multissetoriais no quadro da RePLAN sobre temas estratégicos e prioridades do governo para fins de investigação e de recolha e/ou produção de evidências que possam alimentar o trabalho dos grupos de trabalho ministeriais;
- Considerar a possibilidade de solidificar e formalizar o grupo de trabalho sobre a preparação das Grandes Opções para garantir a adesão e sistematizar o processo;
- Considerar o recurso a programas de mobilidade de pessoal entre o PlanAPP/RePLAN e os ministérios setoriais;
- Considerar a possibilidade de organizar atividades de capacitação, apoiando a criação de novas unidades estratégicas nos ministérios setoriais onde estas não existam, ou desenvolvendo ações de formação, seminários e conferências sobre temas selecionados para os participantes e para toda a administração.

#### **7. Aproveitar o conhecimento e as evidências de dentro e de fora da administração**

- Sensibilizar para as vantagens proporcionadas pela utilização de evidências no planeamento estratégico através da RePLAN;

- Desenvolver orientações e metodologias sobre a utilização de evidências e incluí-las nas principais metodologias e orientações sobre planeamento estratégico;
- Fazer um levantamento das entidades que integram o sistema de aconselhamento científico à elaboração de políticas públicas, nomeadamente no âmbito das redes existentes, em função das orientações temáticas das equipas multisectoriais da RePLAN e sugerir a participação da RePLAN naquelas que dizem respeito a prioridades estratégicas e transversais;

#### **8. Aumentar o envolvimento e a participação dos cidadãos no planeamento estratégico**

- Refletir sobre o papel que o PlanAPP poderá desempenhar na promoção da participação dos cidadãos no planeamento estratégico, garantindo a realização atempada de consultas públicas e promovendo a discussão e partilha de boas práticas, metodologias e orientações sobre a participação dos cidadãos na elaboração de estratégias no âmbito da RePLAN;
- Assegurar que a participação dos cidadãos é prevista de forma sistemática nos principais documentos estratégicos nacionais, como aconteceu no caso da Estratégia Portugal 2030, e sugerir mecanismos de envolvimento dos cidadãos aos autores de futuras estratégias e políticas públicas;
- Ponderar a criação de uma estrutura para a participação dos cidadãos, no Centro de Governo, para promover princípios e boas práticas para o envolvimento dos cidadãos em todos os organismos da administração pública

#### **9. Envolver a academia, a sociedade civil e a administração num diálogo conjunto sobre questões transversais**

- Considerar a possibilidade de criar plataformas e instrumentos para promover o diálogo e os processos participativos com a academia e a sociedade civil sobre temas específicos (por exemplo, o lançamento de um diálogo nacional sobre o clima, liderado pelo Ministério do Ambiente e Ação Climática, seguindo o exemplo da Irlanda, ou a criação de uma plataforma de diálogo público-privado sobre um conjunto de prioridades pré-definidas) que desenhem e produzam conjuntamente resultados sobre temas ou questões concretas (documentos de referência e recomendações).

# Referências

- Brezzi, M. et al. (2021), “An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 48, OECD, Paris. [1]
- Decreto- Lei No. 21/2021, 1. (2021), *Decreto- Lei No. 21/2021, 15 março 2021*. [23]
- European Commission (2022), *Public Administration and Governance: Portugal 2021*, [http://file:///C:/Users/Phillips\\_E/Downloads/public%20administration%20and%20governance-HTAA22017ENN.pdf](http://file:///C:/Users/Phillips_E/Downloads/public%20administration%20and%20governance-HTAA22017ENN.pdf). [6]
- Eurostat (2022), *Recognised research entities*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/203647/771732/Recognised-research-entities.pdf>. [14]
- France Stratégie (2022), *RBC platform presentation*, *France Stratégie official website*, <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/presentation-de-plateforme-rse>. [35]
- French Interministerial Direction for Public Transformation (n.d.), *Le Centre interministériel de la participation citoyenne*, in French, <https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne>. [34]
- French RSE platform (2022), *Annual report 2021*, [https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rse\\_-\\_rapport\\_dactivite\\_2021\\_-\\_mars\\_2022.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rse_-_rapport_dactivite_2021_-_mars_2022.pdf). [36]
- Government of Belgium (2022), *SPF BOSA, presentation of strategic planning and alignment*. [29]
- Government of Finland (n.d.), *Prime Minister’s Office, official website of the government*, <https://vnk.fi/en/management-and-organisation>. [24]
- Government of Ireland (2022), *Climate conversations 2022, official website of the Department of the Environment, Climate and Communications*, <https://climateconversations.citizenspace.com/decc/climate-conversations-2022/>. [39]
- Government of Ireland (2022), *Presentation on the National Dialogue on Climate Action from the Department of the Environment, Climate and Communications*, Presentation at a PlanAPP conference on 7 November 2022. [38]
- Government of Ireland (2021), *National Dialogue on Climate Action (NDCA), official government website*, <https://www.gov.ie/en/publication/4bf2c-national-dialogue-on-climate-action-ndca/>. [37]

- Government of New Zealand (2022), *Wellbeing Budget 2022: A Secure Future*, [32]  
<https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2022-secure-future#:~:text=The%20Wellbeing%20Budget%202022%20is,initiatives%20included%20in%20Budget%202022.>
- Government of the Czech Republic (2022), *Strategic portal of the government, official platform of the Ministry of Regional Development*, [25]  
[https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu/metodika.](https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu/metodika)
- Government of the Republic of Latvia (2023), *Cabinet of Ministers, official website, news: State Chancellery is strengthened as government centre by adding functions of the Cross-Sectoral Coordination Centre*, [26]  
[https://www.mk.gov.lv/en/article/state-chancellery-strengthened-government-centre-adding-functions-cross-sectoral-coordination-centre.](https://www.mk.gov.lv/en/article/state-chancellery-strengthened-government-centre-adding-functions-cross-sectoral-coordination-centre)
- Government of the Republic of Latvia (n.d.), *Database of policy planning documents (POLSYS)*, [27]  
[http://polsis.mk.gov.lv/.](http://polsis.mk.gov.lv/)
- Government of the United Kingdom (n.d.), *Outcome Delivery Plans, Cabinet Office, official government website*, [28]  
[https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans.](https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans)
- Ministry of Finance (2022), *Toolbox Policy Evaluations*, [13]  
<https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/>  
 (accessed on 2 November 2022).
- Monteiro, B. and R. Dal Borgo (2023), *Strengthening decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective Governments*. [21]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Portugal 2023*, OECD Publishing, Paris, [4]  
[https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en.](https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en)
- OECD (2022), *Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [31]  
[https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en.](https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en)
- OECD (2022), *Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]  
[https://doi.org/10.1787/76972a4a-en.](https://doi.org/10.1787/76972a4a-en)
- OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, [7]  
[https://doi.org/10.1787/b407f99c-en.](https://doi.org/10.1787/b407f99c-en)
- OECD (2022), *Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [30]  
[https://doi.org/10.1787/33d996b2-en.](https://doi.org/10.1787/33d996b2-en)
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, [12]  
[https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478.](https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478)
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021 - Country Fact Sheet - Portugal*, [5]  
<https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-portugal.pdf> (accessed on 1 February 2023).
- OECD (2021), *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [15]  
[https://doi.org/10.1787/323e3500-en.](https://doi.org/10.1787/323e3500-en)

- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>. [3]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [2]
- OECD (2020), *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6f736b-en>. [33]
- OECD (2020), *Strategic foresight for the COVID-19 crisis and beyond: Using futures thinking to design better public policies*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strategic-foresight-for-the-covid-19-crisis-and-beyond-using-futures-thinking-to-design-better-public-policies-c3448fa5/>. [19]
- OECD (2019), “*Strategic foresight for better policies: Building effective governance in the face of uncertain futures*”, accessed May 19 2022, <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>. [20]
- OECD (2018), *Centre Stage 2 The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf> (accessed on 4 May 2020). [10]
- PlanAPP (2023), *PlanAPP official website, last accessed on 21 February 2023*, <https://planapp.gov.pt/en/organizational-structure/>. [9]
- PlanAPP (2022), *Institutionalisation of Policy Evaluation in Portugal: context and challenges*. [11]
- PlanAPP (n.d.), *Estudos de Avaliação*, <https://eur02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fplanapp.gov.pt%2Festudos-de-avaliacao%2F&data=05%7C01%7CSara.FYSON%40oecd.org%7Ced581a43dbe84b620c6c08db304bfd2e%7Cac41c7d41f61460db0f4fc925a2b471c%7C0%7C0%7C638156875165330952%7CUnknown%7C> (accessed on 2023). [17]
- Presidency of the Council of Ministers (2021), *Decreto-Lei n.º 21/2021 de 15 de março*. [18]
- Salama, C. and S. Picalarga (Forthcoming), *Strengthening decision-making processes and policy development in Portugal: supporting PlanAPP as a core competence centre in the Public Administration: Module 4 Output 2*. [16]
- Tõnurist, P. and A. Hanson (2020), “*Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making*”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>. [22]