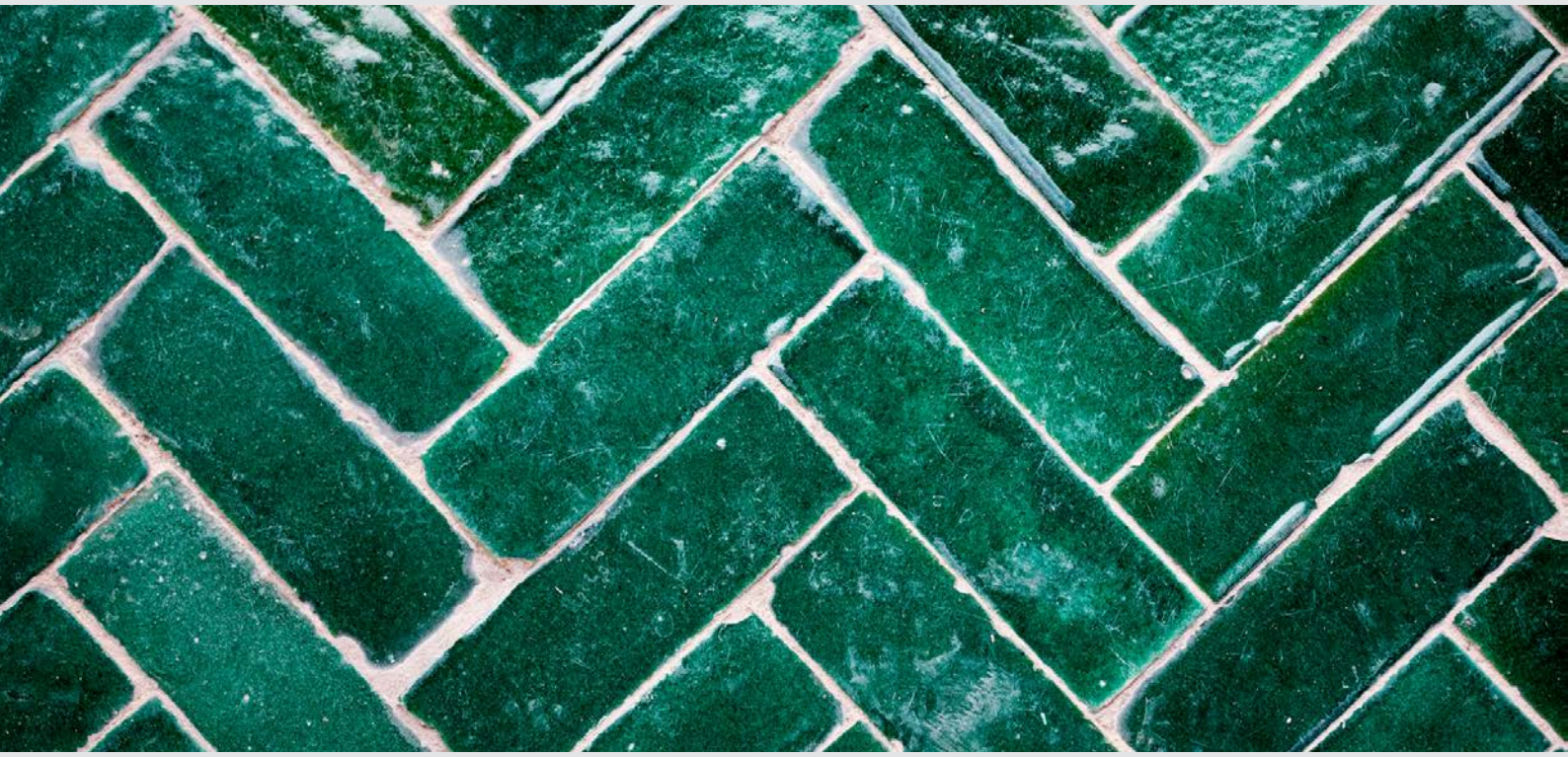
PLANAPP
Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

OECD



# O papel do PLANAPP no quadro de planeamento estratégico

Relatório final

Novembro 2024

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

# O papel do PlanAPP no quadro de 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.*

# Agradecimentos

Este documento foi preparado pelo Diretorado de Governação Pública da OCDE (GOV), sob a direção de Elsa Pilichowski, Diretora, e János Bertók, Diretor Adjunto. Foi redigido por Arnault Prêtet, Emma Philips, Javier Baraibar e Louna Wemaere na Unidade de Exames e Parcerias de Governação Pública da Divisão de Exames e Parcerias de Governação (GRP), sob a supervisão de Sara Fyson, Chefe de Unidade. O relatório foi preparado para publicação por Thibaut Gigou e por Ciara Muller.

O presente documento constitui o relatório do módulo 4 — *O enquadramento estratégico do PlanAPP e o seu papel no quadro do planeamento estratégico* — do projeto *Melhorar o Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas em Portugal: O papel do PlanAPP*, coordenado por Paulo Magina, Chefe Adjunto da Divisão de Infraestruturas e Contratação Pública (IPP) do GOV. O módulo 4 foi coordenado por Sara Fyson e Arnault Prêtet. O documento baseia-se num documento sobre questões-chave finalizado em setembro de 2022 e em dois seminários realizados a 8 de julho de 2022, em Paris, e a 7 de novembro de 2022, em Lisboa, com peritos dos países membros da OCDE, e ainda, numa conferência organizada pelo PlanAPP, em Lisboa, a 7 de março de 2023. O documento complementa o relatório final do projeto *Melhorar o Processo de Decisão e o Desenvolvimento de Políticas em Portugal: O papel do PlanAPP* e contribui também para o programa de trabalho da OCDE sobre a eficácia do sector público e sobre as funções estratégicas do centro do governo, sob os auspícios do Comité de Governação Pública da OCDE.

O Secretariado da OCDE agradece ao PlanAPP e, em particular, a Paulo Areosa Feio, Diretor-Geral, e a Maria Oliveira Fernandes, Consultora, pela liderança do projeto. Um agradecimento especial às equipas do PlanAPP pelo apoio e colaboração estreita ao longo de todo o processo de revisão das políticas, em particular a Filipa Vala, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Parcerias e Inovação, e a Francisco Furtado, Chefe da Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento, e às respetivas equipas, nomeadamente a Fronika de Wit, Gonçalo Marçal, Guilherme Azambuja, José Vitor Malheiros, Maria do Sameiro Domingues, Susana Sobral e Sérgio Faria. O Secretariado da OCDE gostaria de agradecer o contributo inestimável de todos os técnicos e dirigentes da administração pública, académicos, investigadores, representantes da sociedade civil e profissionais do sector privado em Portugal que participaram nos *workshops* e seminários deste módulo.

A OCDE gostaria também de estender o seu agradecimento aos colegas e peritos dos países membros da OCDE que deram contributos inestimáveis e partilharam a experiência dos seus respetivos países durante as missões, seminários e reuniões virtuais realizadas durante o projeto: Gilles de Margerie, Comissário Geral da *France Stratégie*, Johanna Barasz, Gestora de Projetos para a Ação Pública, Sociedade e Participação na Sociedade, Departamento de Política Social e Gilles Bon-Maury, Secretário Permanente da Plataforma de Responsabilidade Social e Ambiental, *France Stratégie*, França, que acolheu o primeiro workshop em 8 de julho de 2022 em Paris; Al Sutherland, Secretário Adjunto, *Privy Council Office*, Canadá; Dustin Brown, Diretor Adjunto, Gabinete Executivo do Presidente, Gabinete de Gestão e Orçamento, Estados Unidos da América; Isabelle Verschueren, Conselheira para a Organização e o Pessoal, BOSA, Departamento de Política e Apoio aos Serviços Públicos Federais, Bélgica; Sapana Agrawal, Directora da Unidade de Modernização e Reforma, e Dominic Lague, *Cabinet Office*, Reino Unido; Monica Giurgiu, Secretariado-Geral da Presidência do Governo, Roménia; Keit Kasemets, antigo Diretor de Estratégia, *Government Office*, Estónia; Robert Mooney, Secretário-Adjunto, Chefe do Planeamento e Adaptação Climática, Departamento do Ambiente, Clima e Comunicações, Irlanda; Seppo Määttä, antigo Diretor-Geral, Departamento de Estratégia Governamental, Gabinete do Primeiro-Ministro, Finlândia; e Inita Paloviča, Diretora-Adjunta, Chancelaria do Estado, Letónia.

# Índice

Agradecimentos 5

Sumário executivo 6

1 O desenvolvimento do PlanAPP 7

2 Orientação estratégica: O PlanAPP como instrumento de alinhamento e harmonização do processo de planeamento estratégico em Portugal 8

3 PlanAPP como instrumento para um planeamento estratégico inclusivo e baseado em dados factuais 45

Referências 68

## Tabelas

Tabela 1. Tipologia dos documentos comuns que geralmente constituem o quadro estratégico de um país 27
Tabela 2. Panorâmica do sistema de planeamento na Letónia 29
Tabela 3. Documentos que constituem o quadro estratégico de Portugal 30
Tabela 4. Prioridades, identificação de problemas e critérios de priorização no quadro estratégico de Portugal 33
Tabela 5. Um exemplo do sistema de aconselhamento político em Portugal 49
Tabela 6. Comparação entre as Assembleias de Cidadãos da Irlanda e as orientações da OCDE em relação às iniciativas de deliberação pública 60

## Figuras

Figura 1 Papel do centro do governo na definição de prioridades e no alinhamento estratégico 9
Figura 2. Fontes de definição de prioridades 28
Figura 3. Coordenação e colaboração entre o centro do governo e o Ministério das Finanças 34
Figura 4 Objetivo das revisões das despesas nos países da OCDE 36
Figura 5. Fases do ciclo de decisão ou de política e o papel potencial dos cidadãos 48

## Caixas

Caixa 1. O Departamento de Estratégia do Governo na Finlândia 11
Caixa 2. Exemplos de orientações fornecidas aos ministérios da tutela para a elaboração de estratégias sectoriais ou intersectoriais na República Checa 14
Caixa 3. Serviços do Office of Personal Management para as agências nos Estados Unidos 15
Caixa 4. Exemplos de bases de dados de estratégias em linha 17
Caixa 5. Responsabilização pelas prioridades governamentais: Estónia e França 18

Caixa 6. Definição de prioridades no Reino Unido através de planos de resultados 19
Caixa 7. Reuniões de revisão baseadas em dados nos Estados Unidos 21
Caixa 8. A plataforma "PILOTE" e as reuniões de análise baseadas em dados em França 21
Caixa 9. Aplicação do desempenho do Governo e notas de entrega ao Primeiro-Ministro no Reino Unido 22
Caixa 10. Hierarquia dos documentos de planeamento na Letónia 25
Caixa 11. Abordagem de definição de prioridades do programa do Governo finlandês 30
Caixa 12. Articulação das estratégias nacionais e sectoriais na Bélgica 31
Caixa 13. Racionalização e alinhamento das estratégias sectoriais na Lituânia 32
Caixa 14. Participação do centro do governo no processo orçamental para uma melhor coerência das políticas na Letónia e na Estónia 34
Caixa 15. Orçamento verde em França 35
Caixa 16. Construção de provas para planos estratégicos nos Estados Unidos 40
Caixa 17. Coordenação das agendas de investigação e prospetiva conduzidas pelo centro de governo na Finlândia 43
Caixa 18. Institutos de análise na República Eslovaca 45
Caixa 19. Disposições e mecanismos de governação para a coordenação interministerial na Finlândia 46
Caixa 20. Exemplos de estratégias moldadas pelo envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas 49
Caixa 21. O papel do centro de governo no reforço da participação dos cidadãos em França 50
Caixa 22. Envolver a sociedade civil e as partes interessadas numa conduta empresarial responsável em França 53
Caixa 23. Envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil no diálogo nacional na Irlanda 54

# Sumário executivo

À semelhança de outros países membros da OCDE, Portugal tem de dar resposta a prioridades nacionais, como o aumento da produtividade e a redução das desigualdades, e a desafios de longo prazo, como as transições digital e ecológica, num contexto caracterizado por crises disruptivas, como a COVID-19 e a guerra de agressão da Rússia à Ucrânia. Para o efeito, o Governo português desenvolveu capacidades institucionais e mecanismos de governação pública para responder a questões complexas e melhorar a definição de políticas públicas e o planeamento estratégico. Entre outras medidas, Portugal criou um novo Centro de Competências para o Planeamento, Políticas e Prospetiva na Administração Pública (PlanAPP), no centro do Governo. Este relatório analisa o papel de orientação estratégica e de promoção do trabalho em rede do PlanAPP, incluindo a sua capacidade de ajudar a alinhar e a harmonizar o processo de planeamento estratégico em Portugal e de promover um planeamento estratégico inclusivo e baseado em evidências.

O PlanAPP pretende desempenhar um papel fundamental na direção e coordenação do processo de planeamento estratégico em Portugal, complementando as funções de planeamento estratégico de vários organismos e unidades, tanto ao nível do centro do governo como de outras instâncias, nomeadamente do Gabinete do Primeiro-Ministro, do Ministério da Presidência, da Secretaria de Estado do Planeamento e do Ministério das Finanças. Num contexto institucional fragmentado, o papel do PlanAPP consiste em reforçar a coordenação e a direção dos processos de planeamento estratégico e o alinhamento dos documentos estratégicos; preparar, ou assegurar a preparação de documentos estratégicos específicos e apoiar o desenvolvimento das capacidades de planeamento estratégico ao nível da administração em geral. Embora as atividades do PlanAPP se baseiem num mandato definido por Decreto-Lei, a falta de mandatos claros para as diferentes entidades envolvidas no planeamento estratégico dificulta a definição de prioridades e o alinhamento dos objetivos estratégicos nacionais. Para melhorar o planeamento estratégico, Portugal poderia considerar o desenvolvimento de uma arquitetura do processo de planeamento estratégico global, com base no atual mapeamento dos diversos processos de planeamento estratégico, com funções e responsabilidades claras.

Em Portugal, o desenvolvimento de políticas públicas baseia-se em vários documentos estratégicos que definem a visão de longo prazo, como a Estratégia Portugal 2030, as Grandes Opções e o programa do Governo. No entanto, não existe um quadro global e vinculativo para o conjunto do Governo e da administração, o que conduz a uma falta de coerência, alinhamento e hierarquia entre estratégias. A proliferação de documentos estratégicos a nível setorial e intersectorial, que inclui também planos decorrentes de compromissos com a União Europeia, como o Programa de Estabilidade, cria desafios. Neste contexto, o papel do PlanAPP é fundamental para alinhar os planos de nível nacional com os planos setoriais. Recentemente, foram envidados esforços para melhorar o alinhamento das Grandes Opções com o Programa do Governo e com outros documentos estratégicos. Para reforçar o quadro de planeamento, Portugal poderia definir e formalizar a relação hierárquica entre os planos, estabelecer processos pormenorizados para a preparação dos principais documentos estratégicos e introduzir normas e orientações para a elaboração dos documentos estratégicos, a fim de garantir a sua consistência.

O reforço da ligação entre o planeamento e o orçamento ajudaria Portugal a dar resposta e a financiar as principais prioridades estratégicas de forma mais eficaz. Apesar dos recentes esforços realizados, o alinhamento dos processos orçamental e de planeamento tem-se revelado um desafio em Portugal, tal como em muitos países membros da OCDE. Este alinhamento está definido na Lei de Enquadramento

Orçamental de 2015 e deve ser articulado através das Grandes Opções, tal como previsto na Constituição. O PlanAPP tem vindo a trabalhar no sentido de associar mais estreitamente as Grandes Opções ao orçamento. No entanto, persistem vários obstáculos. A definição de prioridades constante das Grandes Opções, por exemplo, está ainda demasiado ligada às disponibilidades de financiamento, em vez de ajudar a identificar prioridades e a alocar fundos. Portugal poderia considerar a possibilidade de reunir, de forma sistemática, os ministérios competentes, o Ministério das Finanças e o PlanAPP no desenvolvimento de estratégias, para promover um debate sobre as prioridades, os custos e a relação custo-eficácia das medidas e aumentar a ligação entre a definição de prioridades de alto nível e a despesa.

O PlanAPP está também incumbido de promover e implementar um planeamento estratégico inclusivo e baseado em evidências. Para o efeito, o PlanAPP conta com a RePLAN, a Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública, que visa contribuir para a criação e supervisão de mecanismos intergovernamentais para o alinhamento estratégico e a coerência das políticas. Por outro lado, o PlanAPP deverá atuar como um mediador de conhecimento entre a política pública e o aconselhamento científico, envolvendo atores públicos e atores externos à administração e utilizando um vasto conjunto de fontes de dados e de evidências. O papel do PlanAPP poderia ser reforçado enquanto mediador de conhecimento através do desenvolvimento de diretrizes e metodologias para a utilização de evidências e do levantamento das entidades de consulta e apoio à definição das políticas públicas, com vista à criação de um sistema de aconselhamento à definição de políticas públicas mais sólido e à criação de uma rede de prospetiva e investigação em toda a administração.

A RePLAN está ainda incumbida de contribuir para mobilizar e alinhar toda a administração em matéria de planeamento estratégico, tendo iniciado as suas atividades de coordenação interministerial no final de 2023. A RePLAN pode desempenhar um papel fundamental na promoção e na partilha de boas práticas, e na formação de dirigentes e técnicos da administração pública, assim como, na mobilização, no alinhamento e na partilha de prioridades estratégicas, documentos e metodologias e no aumento da capacitação na administração pública. Para promover uma articulação interna mais eficaz, o Governo poderia criar alguns grupos de trabalho ministeriais sobre prioridades estratégicas, aos quais o PlanAPP e a RePLAN poderiam dar apoio técnico. Estes grupos poderiam seguir o modelo do grupo de trabalho para a preparação das Grandes Opções, a fim de garantir a adesão e a sistematização do processo.

Por fim, a RePLAN poderá apoiar a tendência de participação crescente dos cidadãos e da sociedade civil na definição das políticas públicas em Portugal. Os mais recentes exercícios de planeamento envolveram reuniões com cidadãos, consultas públicas e oportunidades para a submissão de contributos escritos. No entanto, estes processos não terão correspondido inteiramente às expectativas de participação dos cidadãos, uma vez que apenas quatro em cada 10 portugueses consideraram que as suas opiniões seriam tidas em conta numa consulta pública. Portugal poderia pensar na criação de um centro para o envolvimento dos cidadãos no centro do governo, para definir normas e promover princípios e práticas de participação públicas, desenvolver mecanismos de participação dos cidadãos, tais como diálogos nacionais, e alargar o papel da RePLAN ao desenvolvimento de mecanismos de participação e integração dos cidadãos no planeamento estratégico, particularmente em áreas transversais prioritárias como as alterações climáticas.

# 1 O desenvolvimento do PlanAPP

A resposta a crises multifacetadas e a prioridades de longo prazo exigem mecanismos estratégicos e de coordenação intragovernamental sólidos, bem como uma boa conceção, execução e avaliação das políticas públicas. Os centros de governo estão numa posição privilegiada para orientar a administração para as prioridades estratégicas em situação de crise complexa e multifacetada, bem como para priorizar objetivos de alto nível e desenhar respostas de política pública que envolvam várias áreas governativas. O reforço da capacidade do centro do governo constitui, assim, um fator crucial para o cumprimento de compromissos políticos e transversais mais amplos.

O governo português criou o PlanAPP, recorrendo a um modelo de Centro de Competências já utilizado noutras áreas de administração, como acontece com o JurisAPP para as questões jurídicas. Os objetivos do PlanAPP incluem a coordenação e a orientação dos processos de planeamento estratégico, o alinhamento dos documentos estratégicos, a preparação de documentos estratégicos específicos, incluindo as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas, e, ainda, o apoio ao desenvolvimento de capacidades em matéria de planeamento estratégico em toda a administração (Governo de Portugal, Decreto-Lei No. 21/2021, de 15 de março). Neste âmbito, o Governo português criou também uma rede de planeamento estratégico para toda a administração pública, a RePLAN.

Ao apoiar o desenvolvimento de políticas eficazes e o planeamento estratégico, o PlanAPP pode ajudar o país a enfrentar atuais e novos desafios, bem como a reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Neste sentido, a criação do PlanAPP foi extremamente oportuna, uma vez que o mais recente *Economic Survey* da OCDE a Portugal salienta que as últimas crises têm tido impacto na recuperação económica e nos resultados das políticas públicas a longo prazo, incluindo o aumento dos níveis de pobreza e desigualdade. Para assegurar uma recuperação inclusiva, será necessário estabelecer um quadro de planeamento estratégico eficaz, bem como fazer face aos novos riscos financeiros e dar resposta a desafios de longo prazo (OCDE, 2023).

Para melhor desempenhar o seu papel e desenvolver as suas atividades, o PlanAPP identificou, juntamente com a OCDE, duas grandes áreas de oportunidade, designadamente:

- Como alinhar e harmonizar o processo de planeamento estratégico em Portugal, analisando o papel e os instrumentos do PlanAPP para o alinhamento estratégico e a orientação e coordenação do processo de planeamento estratégico, a hierarquia dos documentos estratégicos e a ligação entre o orçamento e o planeamento estratégico;
- Como utilizar o PlanAPP e o RePLAN como instrumentos para um planeamento estratégico inclusivo e baseado em evidências, aproveitando a informação e o conhecimento da sociedade civil e das partes interessadas não governamentais, desenvolvendo uma rede interna de atividades estratégicas na administração e envolvendo os cidadãos e as partes interessadas não governamentais no desenvolvimento de um quadro de planeamento estratégico baseado em evidências.

O presente relatório contribui com informações e uma perspetiva internacional sobre estes desafios, estudando as experiências e práticas de outros países membros da OCDE, avaliando a sua relevância para o PlanAPP e explorando opções para o PlanAPP reforçar o seu papel, os seus instrumentos e as suas capacidades no processo de planeamento estratégico, nomeadamente através da RePLAN. Em termos mais gerais, o objetivo é apoiar Portugal a definir e alinhar melhor as suas prioridades e a estabelecer um caminho para as alcançar de forma eficaz e coerente.

# 2 Orientação estratégica: O PlanAPP como instrumento de alinhamento e harmonização do processo de planeamento estratégico em Portugal

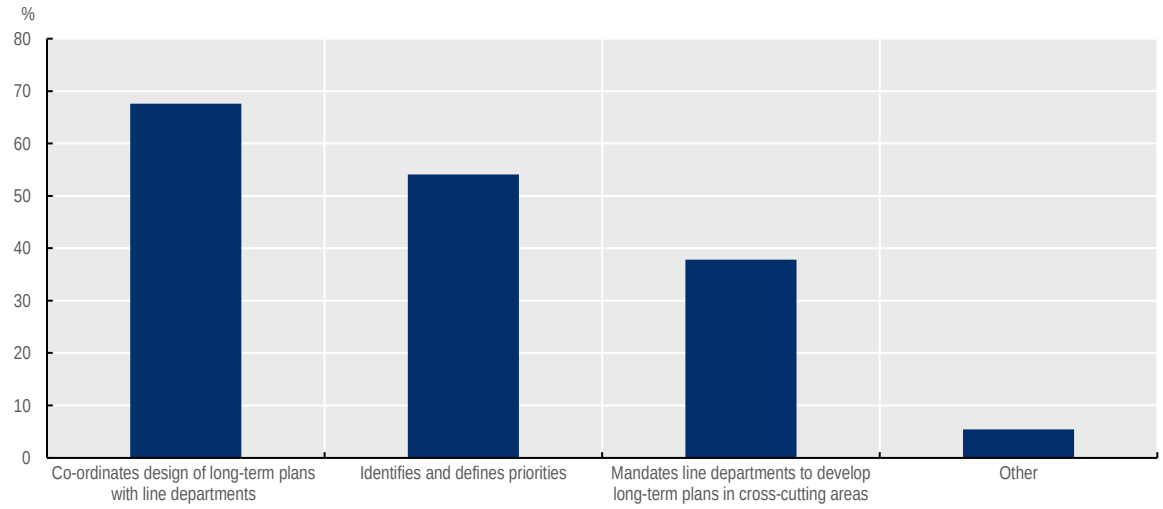
Portugal desenvolveu vários documentos estratégicos fundamentais com diferentes horizontes temporais e em resposta a diversos regulamentos, objetivos e compromissos europeus, incluindo, entre outros, a Estratégia Portugal 2030, as Grandes Opções, o Programa do Governo, o Programa Nacional de Reformas, o Programa de Estabilidade e o Plano de Recuperação e Resiliência[1] . Uma articulação mais clara e explícita entre estes documentos e instrumentos de planeamento estratégico em Portugal permitiria concentrar as capacidades do Governo em algumas prioridades políticas, apoiando simultaneamente os esforços e recursos de planeamento estratégico para ajudar a alcançar as ambições de longo prazo do país. Embora seja um processo complexo, a articulação de objetivos estratégicos ao longo de diferentes horizontes temporais é fundamental para garantir que os planos promovem sinergias, proporcionam uma visão coerente do país e são implementados de forma consistente. A criação do PlanAPP, enquanto Centro de Competências sob a tutela do Ministro da Presidência, visa dar uma resposta institucional a estes desafios, nomeadamente através da melhoria das capacidades de planeamento estratégico na administração e do apoio ao Governo na gestão e concretização das suas prioridades estratégicas de alto nível.

O planeamento estratégico é uma das principais funções desempenhadas pelo PlanAPP, um organismo localizado no centro de governo, que desenvolve a sua atividade em articulação com as entidades que integram o centro de governo — incluindo o Gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministro da Presidência, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e o Ministério das Finanças —, assim como com os ministérios sectoriais, outros organismos públicos e partes interessadas não governamentais. Este cenário de múltiplas entidades a trabalhar no planeamento estratégico no centro do governo não é único nos países membros da OCDE. Num ambiente caracterizado pela crescente complexidade e transversalidade da formulação de políticas públicas, o centro do governo[2] está numa situação única para coordenar planos estratégicos e políticas públicas, assegurar a sua coerência, e traduzir visões de alto nível e manifestos eleitorais em planos nacionais que informem prioridades políticas e programas de trabalho e reflitam uma visão estratégica específica para o futuro do país (OCDE, 2018). Neste sentido, ao longo da última década, o centro de governo tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais estratégico e prospetivo, e a posicionar-se na vanguarda do planeamento estratégico transversal (OCDE, 2018).

O Inquérito de 2017 sobre as Organizações e Funções do Centro de Governo (OCDE, 2018) concluiu que o planeamento estratégico é uma responsabilidade exclusiva do centro de governo em 57% dos países inquiridos, uma responsabilidade partilhada em 38% dos casos e atribuída a uma terceira entidade em apenas 5% dos casos. À responsabilidade atribuída ao centro de governo no planeamento estratégico e

na definição de prioridades acresce a natureza da sua função: na maioria dos casos (68%), o centro desempenha mais um papel de coordenação e supervisão do que de identificação e definição de prioridades (o caso em 54% dos inquiridos). Em mais de um terço dos países (38%), isto significa garantir ou mandatar os ministérios sectoriais para desenvolverem planos de longo prazo (Figura 1).

## Figura 1. O papel do centro do governo na definição das prioridades e no alinhamento estratégico




Fonte: OCDE (Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government, 2017), "Inquérito sobre as organziações e funções do Centro de Governo", OCDE, Paris.

Quer o centro de governo conduza o processo de planeamento estratégico, quer o apoie, colaborando com outros atores na administração, o valor acrescentado do centro de governo consiste geralmente em atuar como um núcleo central de liderança para facilitar a coordenação, a colaboração e a cooperação em toda a administração pública, com o objetivo de assegurar uma visão estratégica forte, coerente e coletiva do rumo que o país deve seguir e da forma como irá alcançar os respetivos objetivos (Brown, Kohli, & Mignotte, 2021).

O modelo português de "Centros de Competências" com diferentes funções no âmbito de uma das estruturas do centro de governo (sob a tutela do Ministro da Presidência) reflete estas tendências globais, que têm como objetivo de aumentar a coordenação e a orientação da administração a partir do centro de governo, desenvolver serviços de elevada qualidade e contribuir para a melhoria das capacidades e competências da administração pública. Em Portugal, existem há já alguns anos centros de competência no domínio dos serviços jurídicos (JurisAPP) e das tecnologias da informação (TicAPP). O mais recente centro de competências dedicado ao planeamento estratégico — PlanAPP (*Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública*) — foi criado em março de 2021, pelo Decreto-Lei 21/2021 (PlanAPP, 2022; Governo de Portugal, Decreto-Lei No. 21/2021, de 15 de março de 2021, 2021) .

O presente capítulo aborda as oportunidades para apoiar, orientar e harmonizar o quadro de planeamento estratégico em Portugal, focando-se, em particular, nas seguintes áreas:

- Condução e apoio ao processo de planeamento estratégico em toda a administração central, dando especial atenção ao papel do centro de governo e às interações com os ministérios setoriais;

- Definição das prioridades, hierarquia e alinhamento do quadro de planeamento para uma ação governamental mais eficiente, eficaz e coerente;
- Ligação entre as prioridades estratégicas e o processo orçamental.

## Gestão e coordenação do processo de planeamento estratégico - O papel do Centro de Governo

Embora, em geral, os centros de governo tendam a desempenhar um papel de liderança nos processos de planeamento estratégico transversal nos países membros da OCDE, na prática, observa-se que essa liderança exige uma calibração cuidadosa. É necessário fazer uma gestão equilibrada entre a orientação do planeamento transversal das políticas públicas e as atribuições dos ministérios setoriais na definição substantiva das políticas públicas setoriais. Se por um lado, é importante trabalhar no sentido de criar um sistema em que o centro de governo exerce uma supervisão efetiva, garante a coerência das estratégias com as prioridades do governo, presta apoio aos ministérios sectoriais e clarifica as linhas de responsabilidade, por outro, os ministérios setoriais devem poder exercer a liderança das ações e políticas públicas pelas quais são responsáveis, no quadro geral de um compromisso partilhado ou coletivo. Este equilíbrio tem sido mais difícil de alcançar, em anos recentes, uma vez que muitos centros de governo assumiram um papel de liderança no planeamento da recuperação pós-Covid. De facto, 76% dos países designaram o centro de governo como responsável pela coordenação do planeamento estratégico de apoio à recuperação, incluindo Portugal, através do Gabinete do Primeiro-Ministro (OCDE, 2021).

No contexto português, em que o recém-criado PlanAPP precisa de lançar e promover modos de colaboração eficientes e afirmar a sua credibilidade e demonstrar o seu valor acrescentado, é fundamental clarificar e solidificar o papel do organismo responsável pelo planeamento estratégico. De igual modo, é importante identificar os processos de colaboração entre o PlanAPP e outras entidades envolvidas no planeamento estratégico e identificar o que sustenta, inibe e estabiliza os processos de colaboração para que o planeamento estratégico funcione como um instrumento eficaz de coordenação governamental e coerência política.

Esta capítulo explora o papel do PlanAPP entre outras unidades responsáveis pelo planeamento estratégico no centro de governo e nos ministérios setoriais, discutindo e analisando formas e mecanismos para o PlanAPP apoiar os ministérios setoriais e orientar o processo global de planeamento estratégico.

### *O papel do Centro de Governo e das unidades estratégicas no processo de planeamento estratégico em Portugal*

*Portugal tem um grande número de entidades com funções de planeamento estratégico*

O contexto institucional subjacente ao planeamento estratégico no centro de governo está frequentemente sujeito a reconfigurações institucionais. Em todos os países da OCDE, os centros de governo são objeto de reformas institucionais recorrentes, fusões, cisões, etc. Entre 2012 e 2017, 70% dos países inquiridos sofreram uma alteração no número de entidades no centro de governo (OECD, 2018 ). No mesmo período, 64% dos países inquiridos sofreram uma alteração no tipo de entidades no centro de governo (OECD, 2018 ). Portugal não é uma exceção, tendo passado, por exemplo, pela reformulação do Ministério do Planeamento, atualmente uma Secretaria de Estado do Ministério da Presidência[3].

A mudança e a flexibilidade fazem, portanto, parte do percurso na maioria dos países da OCDE e estão na base dos respetivos quadros de planeamento estratégico. Esta realidade deve ser tida em conta na conceção e na reforma dos instrumentos e rotinas de planeamento estratégico, para garantir que os mesmos permanecem ágeis e resistentes a possíveis mudanças na estrutura institucional do Centro de Governo.

O PlanAPP foi uma das mais recentes alterações ao centro de governo e à estrutura geral do governo em Portugal, no domínio do planeamento estratégico, (Portugal, 2021). Integrado na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Primeiro-Ministro, o PlanAPP 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; apoiar e desenvolver as capacidades de outros ministérios setoriais. Para além do papel do PlanAPP, os processos e as atividades de planeamento são supervisionados e dirigidos por uma série de entidades, designadamente:

- O Gabinete do Primeiro-Ministro, que coordena a ação do Governo, definindo prioridades estratégicas e assegurando a sua execução, e é diretamente responsável pelo acompanhamento dos Assuntos Europeus;
- O Ministério da Presidência, que é diretamente responsável pelo planeamento nacional, pelo planeamento regional e pela administração pública;
- A Secretaria de Estado do Planeamento, integrada na Presidência do Conselho de Ministros, a quem cabe apoiar o Primeiro-Ministro e o Ministro da Presidência nas suas funções de planeamento. A Secretaria de Estado do Planeamento foi anteriormente um Ministério, tendo liderado a elaboração da Estratégia Portugal 2030[4].

Tendo em conta o número de atores importantes envolvidos em atividades estratégicas, a sua coordenação é fundamental para garantir o alinhamento estratégico e uma visão comum sobre os principais documentos estratégicos. Em Portugal, a coordenação entre organismos está, em grande medida, indexada a documentos estratégicos específicos. Por exemplo, as entidades envolvidas na elaboração do PNR 2022 — a Unidade de Missão Recuperar Portugal; a Agência para o Desenvolvimento e Coesão; o Ministério das Finanças; o PlanAPP; e a Direção-Geral dos Assuntos Europeus — criaram um grupo de trabalho informal para discutir a estrutura do documento, os prazos de execução e as responsabilidade de cada entidade no processo. O trabalho conjunto realizado no contexto deste projeto evidenciou a qualidade das relações informais entre unidades com mandatos na área do planeamento sectorial e transversal. Assim, embora seja possível formar grupos de trabalho específicos para elaborar ou monitorizar uma estratégia, a constelação de entidades envolvidas em atividades estratégicas tem carecido de um fórum formalizado para uma colaboração sustentada e sistemática no âmbito do planeamento estratégico, que a criação do PlanAPP pode potenciar e apoiar. Neste sentido, a RePLAN poderá fornecer um canal institucional para estabelecer uma colaboração formal em matéria de planeamento estratégico entre as diferentes entidades com responsabilidade de planeamento em Portugal, tanto ao nível das entidades localizadas no centro do governo como ao nível das entidades que estão fora do centro de governo.

O PlanAPP tem um mandato explícito em matéria de planeamento estratégico, estabelecido pelo Decreto-Lei 21/2021 e, em particular, do seu artigo 2.º, que compreende a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas públicas; a manutenção da coerência dos planos sectoriais com os documentos transversais de planeamento; a emissão de relatórios e pareceres sobre os planos sectoriais; o acompanhamento e a avaliação da execução das políticas públicas, dos instrumentos de planeamento e dos resultados obtidos; e ainda, a elaboração de estudos perspetivos e prospetivos. Algumas das suas atividades são semelhantes às realizadas por unidades estratégicas no centro de governo noutros países da OCDE, como por exemplo, o Departamento de Estratégia do Governo na Finlândia (Caixa 2.1).

### Caixa 2.1. O Departamento de Estratégia do Governo na Finlândia

O Departamento de Estratégia Governamental da Finlândia (GSD) está localizado no Gabinete do Primeiro-Ministro e realiza atividades de coordenação e planeamento estratégico para todo o governo. O GSD foi criado em 2018 e pode ser considerado uma unidade técnica e não política. Desempenha um amplo conjunto de funções como a coordenação e o alinhamento estratégicos; a preparação e o acompanhamento do programa governamental; a operacionalização do programa governamental num plano de ação; a coordenação do trabalho governamental em matéria de investigação e prospetiva; o acompanhamento e a concretização das principais prioridades governamentais de longo prazo (Agenda 2030) e a supervisão e apoio do grupo de trabalho ministerial sobre as prioridades governamentais, para o qual desempenha geralmente a função de secretariado. Estas atividades refletem-se na estrutura do GSD, através de equipas dedicadas a cada um destes temas. O GSD colabora ativamente com os ministérios setoriais sobre temas estratégicos e coordena uma série de grupos de trabalho e redes interministeriais, nomeadamente sobre prospetiva, investigação e desenvolvimento e prioridades governamentais fundamentais. O GSD pode também ser chamado a apresentar um relatório ou projeto governamental ao Parlamento, o que ajuda a estabelecer um diálogo mais sustentado sobre questões e documentos estratégicos.

Fonte: (Government of Finland, 2022)

No entanto, no inquérito realizado a vários intervenientes na conceção, implementação e acompanhamento das estratégias nacionais em Portugal, a falta de mandatos claros para a intervenção das diferentes entidades e organismos envolvidos foi identificada como um desafio importante para a definição e a priorização dos objetivos estratégicos nacionais. Num esforço para atenuar os riscos associados ao modelo institucional subjacente ao planeamento estratégico em Portugal, o governo deve estar particularmente atento ao risco de duplicação, de sobreposição e de lacunas associadas a mandatos pouco claros e à falta de um entendimento comum das funções e responsabilidades no âmbito do processo de planeamento estratégico.

Com base no seu mandato, o PlanAPP pode apoiar a definição, a consolidação e a coordenação do processo de planeamento estratégico entre as diferentes entidades envolvidas. O PlanAPP pode também tirar partido da recém-criada Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (RePLAN) para envolver e coordenar as entidades de planeamento estratégico. Com este objetivo, o PlanAPP começou a fazer um primeiro levantamento dos organismos públicos com atribuições no âmbito do planeamento estratégico. O Governo poderia considerar a possibilidade de complementar este exercício com a realização de uma revisão funcional das unidades com atribuições na área do planeamento estratégico e sectorial. Este exercício incluiria provavelmente as seguintes atividades e poderia ser liderado pela Presidência do Conselho de Ministros com o apoio do PlanAPP:

- Desenvolver um inventário/mapeamento exaustivo dos organismos públicos com mandatos no âmbito do planeamento estratégico e sectorial;
- Identificar os principais instrumentos de coordenação existentes entre as várias entidades e/ou organismos envolvidos;
- Promover a eliminação de duplicações, através da consolidação de serviços com missões semelhantes e da fusão de funções/unidades semelhantes de diferentes ministérios/instituições.

As revisões funcionais deste tipo comportam dois riscos de implementação principais. Em primeiro lugar, podem gerar instabilidade devido a potenciais alterações de mandatos e, em segundo lugar, podem contribuir para a desresponsabilização de alguns intervenientes se os documentos estratégicos existentes atribuírem responsabilidades a algumas instituições em particular. Para atenuar estes riscos, os critérios

de revisão devem garantir o equilíbrio entre os riscos de instabilidade e as necessidades de racionalização da arquitetura do planeamento.

Em Portugal, foram identificadas várias unidades de planeamento noutros ministérios, a saber :

- O GPEARI (Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais), no Ministério das Finanças;
- O GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento), no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
- O GEE (Gabinete de Estratégia e Estudos), no Ministério da Economia e do Mar;
- O GPP (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral), no Ministério da Agricultura e da Alimentação;
- O GEPAC (Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação para a Cultura), no Ministério da Cultura.

No entanto, outros ministérios não dispõem de tais entidades, departamentos ou unidades de planeamento[5] . O PlanAPP deverá desempenhar um papel crucial na avaliação das lacunas institucionais, na identificação dos interlocutores adequados quando não haja uma unidade de planeamento claramente identificada, e no estabelecimento de um diálogo com estas outras unidades, para aumentar o seu papel, capacidades e perfil de planeamento estratégico, e assegurar o seu envolvimento no processo de planeamento a nível setorial e nacional. Estando no centro do governo, o PlanAPP tem uma perspetiva privilegiada para promover o desenvolvimento de capacidades e incentivar a criação de unidades de planeamento semelhantes em diferentes ministérios. A missão da RePLAN enquanto “rede de redes", com um representante nomeado por ministério, poderá ser, neste contexto, um formato particularmente adequado para explorar modelos e soluções alternativas com os ministérios que têm capacidades de planeamento menos formalizadas ou menos estabelecidas. O desenvolvimento e o aproveitamento desta rede serão cruciais para ajudar o centro de governo a desenvolver uma cultura de planeamento estratégico em toda a administração que vá além da mera conformação com planos e programas.

Procurar líderes de planeamento estratégico, dentro e fora do centro de governo, que possam trabalhar no sistema de formas novas e construtivas e aproveitar a sua liderança para criar uma comunidade de prática em torno do planeamento pode, de facto, ser uma alavanca muito eficaz para melhorar a aprendizagem entre pares, encontrar agentes dinamizadores em toda a administração e diminuir as assimetrias de capacidade entre os ministérios.

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

Independentemente do grau de coordenação interministerial em matéria de planeamento estratégico, os centros de governo devem procurar encontrar um equilibro entre a orientação transversal do planeamento das políticas públicas e a salvaguarda do espaço de que os ministérios precisam para moldar a orientação substantiva das políticas públicas setoriais, tanto para efeitos de aproveitamento dos seus conhecimentos especializados como para efeitos de integração das prioridades transversais. Uma das principais funções do centro de governo nesta área é apoiar os ministérios setoriais no reforço das suas capacidades de planeamento.

A capacidade do PlanAPP apoiar e orientar os ministérios sectoriais no processo de planeamento está condicionada por duas características do planeamento estratégico português destacadas pelos parceiros de outros organismos com competências neste âmbito[6] :

- O processo de planeamento setorial não está definido por lei, o que significa que não existe um fluxo de trabalho e uma estrutura definidos para o conjunto da administração;

- Os exercícios de planeamento envolvendo toda a administração pública e estabelecendo as prioridades de alto nível (Programa do Governo, Grandes Opções, Estratégia Portugal 2030) parecem ser, em grande medida, exercícios *top-down,* para os quais os ministérios sectoriais dão pareceres ou contributos na fase final do processo.

### *Diretrizes, recursos e modelos para a elaboração de estratégias sectoriais e intersectoriais ao nível dos ministérios sectoriais*

O desenvolvimento e a divulgação de critérios de qualidade, orientações e recursos em matéria de planeamento estratégico são fundamentais para melhorar a qualidade e a solidez do planeamento estratégico em toda a administração. Atualmente, em Portugal, não são disponibilizadas orientações aos ministérios setoriais durante o processo de planeamento, nem foram estabelecidos quaisquer critérios objetivos para a sua revisão, embora a elaboração dessas orientações e o estabelecimento de critérios de revisão façam parte da missão do PlanAPP de acordo com o artigo 2.º do Decreto-Lei 21/2021: "Elaborar e divulgar as orientações e apoiar a criação de instrumentos de planeamento e avaliação a nível sectorial". O PlanAPP poderá desenvolver e divulgar as orientações, os recursos e os modelos para a elaboração de estratégias sectoriais e intersectoriais e apoiar os ministérios sectoriais no desenvolvimento das suas capacidades estratégicas, sobretudo os ministérios que ainda não dispõem de uma unidade de planeamento. A Caixa 2.2 apresenta, de forma detalhada, as orientações e os modelos fornecidos aos ministérios sectoriais para a elaboração de estratégias governamentais na República Checa.

### Caixa 2.2. Exemplos de orientações fornecidas aos ministérios sectoriais para a elaboração de estratégias sectoriais ou intersectoriais na República Checa

A versão original da Metodologia para a Preparação de Estratégias Públicas (Metodologia) na República Checa foi aprovada pelo governo a 2 de maio de 2013 (Resolução n.º 318/2013). A atualização desta metodologia foi discutida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em 2018 e aprovada pelo governo em 28 de janeiro de 2019 (Resolução n.º 71/2019).

A metodologia racionaliza e articula o procedimento de criação de documentos estratégicos com o objetivo de aumentar a sua qualidade e interligação. Esta metodologia descreve o processo de preparação e implementação de uma estratégia sectorial desde o momento de identificação da necessidade de criação de uma estratégia à sua preparação para aprovação e implementação efetiva. A mesma inclui também recursos sobre a tipologia dos documentos estratégicos e de implementação, a utilização do conhecimento no desenvolvimento de estratégias, a avaliação de estratégias e dos respetivos impactos, e apresenta um resumo gráfico destes recursos.

As orientações disponíveis para os ministérios podem ser encontradas no Portal do Governo para o Planeamento Estratégico e incluem:

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

O portal é gerido e atualizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que também recorre a um Grupo de Peritos em Estratégias para animar o portal e promover debates com os ministérios sectoriais.

Fonte: (Governo da República Checa, 2022)

A metodologia e o fluxo de trabalho para o planeamento setorial desenvolvidos pelo PlanAPP no contexto da sua missão representarão uma novidade para a administração pública. Nesse sentido, a introdução desta metodologia junto de um ministério sectorial ou de um pequeno conjunto de ministérios sectoriais poderá permitir ao PlanAPP corrigir eventuais lapsos, bem como reforçar a adesão de entidades fora do centro de governo.

Para garantir a eficácia destes mecanismos, estes devem ser claramente comunicados aos ministérios sectoriais e, as partes interessadas relevantes devem ser informadas do local de disponibilização desses mesmos recursos e, caso necessário, dos contactos do PlanAPP para obtenção de apoio adicional. O Gabinete de Gestão dos Serviços de Pessoal (OPM) dos EUA disponibiliza uma página dedicada onde identifica e descreve os tipos de apoio que o OPM pode prestar às agências federais (ver Caixa 2.3.)

### Caixa 2.3. Serviços disponibilizados pelo Gabinete de Recursos Humanos às Agências Federais nos Estados Unidos

Dada a natureza do planeamento estratégico, todos os projetos são adaptados às necessidades específicas de cada agência, e podem ir desde a assistência ao processo de formulação de um plano estratégico, passo-a- passo e do princípio ao fim, até à facilitação de mecanismos de liderança de planeamento estratégico à distância ou ao desenvolvimento de planos de implementação.

Na facilitação de plataformas de liderança à distância, o Gabinete de Recursos Humanos pode prestar serviços como:

- Desenvolver materiais para a sessão e identificação dos principais documentos a utilizar nas sessões de planeamento estratégico.
- Promover discussões prévias com os dirigentes e partes interessadas para ajustar os objetivos e resultados do processo das sessões de planeamento estratégico.
- Validar ou desenvolver propostas de missão e visão antes ou durante a sessão de planeamento estratégico.
- Fazer análises SWOT (*Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats*) para ajudar as agências a compreender as suas competências organizacionais distintivas e a reconhecer as implicações estratégicas.
- Desenvolver exercícios de Identificação das Questões Estratégicas para ajudar as agências a identificar temas estratégicos tais como os desafios fundamentais que afetam a sua missão, o seu mandato, os seus valores, a sua estrutura, os seus processos e a sua gestão.
- Realizar exercícios de Identificação de Objetivos e Metas Estratégicas para ajudar as agências a identificar e objetivos e metas para lidar com as questões estratégicas identificadas. Estes objetivos e metas constituirão a base do plano estratégico.
- Elaborar relatórios de síntese das atividades e resultados das sessões de planeamento estratégico que podem ser traduzidos em documentos de planeamento estratégico.

Fonte: (Governo dos Estados Unidos da América, 2022)

### *Envolvimento dos ministérios sectoriais em processos de coordenação intragovernamental e na elaboração de documentos estratégicos transversais*

Embora o desenvolvimento de estratégias sectoriais seja da competência dos ministérios sectoriais, estes também podem estar envolvidos na definição das prioridades do governo e no planeamento transversal. Neste sentido, o Centro do Governo em Portugal, e o PlanAPP em particular, poderiam considerar o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos adicionais para os ministérios sectoriais possam desempenhar o seu papel nestes exercícios, designadamente nos documentos estratégicos que são coordenados pelo PlanAPP (Grandes Opções e PNR).

O papel dos ministérios sectoriais no que respeita às Grandes Opções poderia abranger duas vertentes. Por um lado, os ministérios poderiam fazer contribuições diretas ou ser consultados na definição das prioridades transversais, ou até mesmo, influenciar o processo de definição de prioridades transversais de modo a incluir algumas das suas próprias prioridades ou, pelo menos, a contribuir com uma perspetiva setorial para as prioridades transversais selecionadas.

Em alguns países, os ministérios sectoriais tendem a ter um papel mais restrito, limitado à apresentação de comentários ao plano de ação governamental antes da sua aprovação. Mas, ambos os cenários exigem que os ministérios sectoriais tenham a capacidade de identificar as suas próprias prioridades face às prioridades-chave do governo e a capacidade institucional de responder a estes documentos de uma forma coerente.

Por outro lado, quando o processo de planeamento tende a ser mais descendente, os ministérios sectoriais também devem ter a possibilidade de analisar as estratégias transversais para identificar as prioridades que lhes são aplicáveis e responder com propostas adequadas. Este exercício é geralmente apoiado pelo centro de governo, que pode ajudá-los a identificar e a alinhar as prioridades transversais com as prioridades sectoriais através de, por exemplo, reuniões de análise da estratégia. Tal como referido nos capítulos seguintes, isto não impede que o centro de governo verifique a jusante, e de forma sistemática, a coerência das propostas de políticas públicas sectoriais com as prioridades definidas.

A criação de grupos de trabalho, à semelhança do que foi feito para o PNR 2022, pode facilitar o envolvimento e a participação dos ministérios sectoriais na elaboração dos principais documentos de planeamento estratégico nacionais e melhorar os seus contributos para este exercício, com o apoio do PlanAPP. E pode ainda ajudar a assegurar o alinhamento das prioridades transversais com as prioridades sectoriais e a preparar os processos de decisão ao nível do Conselho de Ministros. Este tipo de trabalho é frequentemente utilizado nos países membros da OCDE para a preparação de documentos e prioridades estratégicas fundamentais e poderia ser alargado a outros planos estratégicos em Portugal.

O PlanAPP poderia assim prever o desenvolvimento de recursos e instrumentos para ajudar os ministérios sectoriais a:

- Identificar as prioridades sectoriais que possam contribuir para as prioridades transversais e comentar as Grandes Opções ou outras estratégias nacionais antes da respetiva aprovação como forma de as apoiar e promover;
- Identificar as prioridades relevantes para o respetivo sector nos documentos de planeamento transversais para as refletir nos documentos estratégicos sectoriais e para assegurar a respetiva implementação;
- Criar grupos de trabalho de forma mais sistemática, para garantir o empenhamento e o alinhamento de todas as áreas governativas nos principais documentos de planeamento estratégico, reproduzindo, assim, a experiência do PNR 2022.

### *Ferramentas e plataformas digitais*

Muitos países com processos de planeamento estratégico padronizados e otimizados tiraram partido da digitalização na administração pública para melhorar a coordenação e o alinhamento dos documentos estratégicos. Enquanto sistemas uniformes e normalizados, as ferramentas informáticas podem ser utilizadas para recolher e partilhar estratégias, garantir a sua conformidade e qualidade, facilitar o processo de partilha de conhecimentos e orientar os serviços dos ministérios sectoriais sobre as informações a fornecer.

Países como a Letónia e a República Checa criaram plataformas unificadas para centralizar os documentos estratégicos, criando bases de dados de estratégias (Caixa ). Estas bases de dados permitem que o governo publique, consulte e partilhe todos os documentos estratégicos e facilitam o alinhamento entre documentos e o cumprimento dos critérios e regras de qualidade estabelecidos. A sua concretização pressupõe a existência de processos e de mecanismos para a organização das revisões e das discussões das estratégias. A República Checa e outros países, como a Estónia e a Finlândia, desenvolveram plataformas digitais para a apresentação e revisão de documentos, que apoiam a preparação das discussões em Conselho de Ministros. Os procedimentos estabelecidos através destas plataformas incluem a revisão dos projetos de planos estratégicos e a apresentação e discussão de

comentários por parte de entidades de todas as áreas governativas. E, conforme referido em capítulos anteriores, alguns países também utilizam plataformas digitais especialmente desenvolvidas para o efeito para partilhar orientações, modelos e recursos sobre o processo de planeamento estratégico.

O Governo português e, o PlanAPP em particular, dispõem da capacidade para identificar as potenciais áreas de oportunidade na utilização das TIC para racionalizar o processo de planeamento e agilizar a elaboração, partilha de informações e revisão ao nível dos ministérios setoriais. O recurso a plataformas virtuais, por exemplo, pode ajudar a centralizar a elaboração de documentos estratégicos, articular calendários para a preparação dos documentos preparatórios, apoiar a discussão e a organização do processo de redação das versões preliminares, bem como partilhar modelos, orientações e metodologias com outras entidades, tanto ao nível do Centro do Governo como dos ministérios sectoriais.

### Caixa 2.4. Exemplos de bases de dados virtuais de estratégias nacionais

*Letónia*

A Letónia implementou uma plataforma digital de documentos de planeamento de políticas públicas, designada Polsis.mk, através da qual é efetuada a partilha de todos os documentos estratégicos (planos, relatórios de acompanhamento, atualizações) que podem ser consultados pelas instituições públicas e pelo público em geral. A plataforma também apresenta a hierarquia dos documentos estratégicos do país. A plataforma foi lançada em 2008 e conta atualmente com mais de 5.000 referências. A plataforma foi desenvolvida Centro de Coordenação Transversal (CSCC), que assegura a sua manutenção. O CSCC é a instituição líder para o planeamento e a coordenação do desenvolvimento nacional na Letónia e está sob a tutela do Primeiro-Ministro. O CSCC responde perante o centro do governo. A plataforma tem promovido a melhoria do processo de planeamento estratégico e a padronização e racionalização dos documentos estratégicos no país.

*República Checa*

A República Checa também desenvolveu uma base de dados virtual de estratégias nacionais em 2012, no contexto de um projeto financiado pela UE. A base de dados inclui todos os documentos estratégicos e conceptuais em vigor no país e está disponível numa plataforma digital. Permite uma apresentação clara dos documentos, dos seus objetivos e medidas, das entidades responsáveis pelo respetivo cumprimento e dos indicadores de sucesso. Todos os ministérios e regiões registam os seus documentos estratégicos nesta base de dados. Um grupo de trabalho para o registo de estratégias - o Grupo de Trabalho para Base de Dados de Estratégias Nacionais - no qual estão representados todos os ministérios e regiões, funciona como mecanismo de coordenação no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional, que tem várias competências no domínio do planeamento estratégico no país. O país ainda enfrenta desafios relacionados com a utilização da base de dados e do grupo de trabalho para o alinhamento e racionalização dos documentos estratégicos que se ficam a dever, em grande medida, ao papel limitado que o centro do governo tem atualmente na área do planeamento estratégico.

Fontes: (OECD, OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration, 2023; Governo da Letónia, 2022)

## *O papel do Centro do Governo no alinhamento do planeamento estratégico com os resultados*

Enquanto responsáveis pelo quadro geral de planeamento nacional e pela coerência da ação governativa, os centros de governo devem complementar o seu papel de centro de recursos e de apoio aos ministérios sectoriais com mecanismos de controlo de gestão eficazes, para melhorar a qualidade do processo de planeamento e a qualidade do desempenho dos serviços envolvidos.

### *Preparar a proposta de lei das Grandes Opções e operacionalizar o programa de governo com mecanismos de responsabilização claros e transparentes*

Em muitos países da OCDE a ausência de uma ligação clara entre a visão de alto nível constante dos programas eleitorais e as prioridades e os constrangimentos quotidianos dos ministérios e organismos públicos é um desafio importante. Embora a elaboração do programa de governo seja um exercício mais político, na generalidade dos países da OCDE a sua operacionalização tende a ser conduzida pelo centro do governo, enquanto os planos de trabalho anuais são, normalmente, exercícios mais ascendentes, que começam ao nível dos serviços.

Em Portugal, o programa do governo baseia-se no programa eleitoral do partido ou da coligação vencedora, e nem o PlanAPP nem qualquer outro organismo ou entidade no centro de governo têm qualquer intervenção na sua elaboração. Embora não exista um "Plano de Ação do Governo" específico no quadro estratégico nacional, a nova versão do projeto de lei das Grandes Opções, adotada em 2022, procura colmatar essa lacuna, associando as prioridades definidas no Programa do Governo e na Estratégia Portugal 2030, aos programas e financiamentos públicos. Esta nova versão das Grandes Opções pode ser entendida como uma tentativa de operacionalizar o Programa do Governo, designadamente no reforço da ligação entre as prioridades e o financiamento disponível.

Em 2022, o processo de elaboração do projeto de lei das Grandes Opções passou de uma abordagem mais ascendente para um exercício descendente orientado pelo PlanAPP. Com efeito, a edição de 2022 foi redigida a nível central e validada pelos sectores, enquanto em anos anteriores se baseava numa compilação de contribuições de diferentes ministérios sectoriais. Embora esta nova abordagem, mais descendente, seja uma abordagem comum noutros países da OCDE, a mesma também exige uma reflexão mais aprofundada sobre papel dos ministérios sectoriais neste novo modelo. Na realidade, o documento não inclui nenhuma matriz de responsabilização e, como tal, não responsabiliza nenhum organismo ou ministério sectorial pela execução de medidas ou prioridades específicas apresentadas.

O PlanAPP poderia considerar a possibilidade de complementar as Grandes Opções com um breve "Plano de Ação" sobre as prioridades do governo, identificando claramente a entidade responsável e as “entidades contribuintes” para cada objetivo. Caixa  apresenta alguns mecanismos através dos quais os centros de governo da Estónia e de França estabelecem responsabilidades pela concretização das prioridades governamentais.

### Caixa 2.5 Responsabilização pelo cumprimento das prioridades: Estónia e França

*Plano de ação do Governo da Estónia para 2019-2023*

O Programa do Governo da Estónia está estruturado em torno de 8 prioridades de alto nível (que vão desde a recuperação da pandemia de COVID-19 até ao reforço do Estado de direito). Cada prioridade é de pois subdividida num conjunto de medidas, associadas e atribuídas a uma ou mais entidades responsáveis, acompanhada de um prazo de execução definido. O documento completo tem 35 páginas e inclui 1 indicador de desempenho por prioridade de alto nível.

*Circular francesa sobre as Prioridades Políticas do Governo*

A 19 de setembro de 2022, o Primeiro-Ministro francês emitiu uma circular sobre as Prioridades Políticas do Governo. Este quadro de 60 políticas prioritárias segue a trajetória traçada pelo Presidente da República e está estruturado em torno dos quatro principais desafios identificados pelo Governo: transição ecológica, pleno emprego, soberania nacional e europeia e igualdade de oportunidades. Estas políticas prioritárias foram retiradas dos roteiros (*feuilles de route*) enviados pelo Primeiro-Ministro aos ministros setoriais.

Cada uma das 60 políticas prioritárias é liderada por um Ministro, mandatado para envolver outros membros do Governo que contribuam para esse objetivo. A instituição que lidera é também responsável por apresentar os progressos efetuados na implementação da(s) política(s) prioritária(s) pela(s) qual(is) é responsável durante a reunião do Conselho de Ministros.

Sob a autoridade do Primeiro-Ministro, a Direção Interministerial para a Transformação da Administração Pública (DITP) é responsável pela execução global das políticas prioritárias. A aplicação operacional de cada política prioritária é assegurada por um diretor da administração central nomeado para o efeito. Cada política prioritária é dividida num ou mais projetos operacionais confiados a um gestor de projetos. O gestor de projetos, por sua vez, define um modelo de organização para gerir a política, envolver as partes interessadas e partilhar as melhores práticas a nível operacional, a fim de garantir a sua boa execução. Os gestores de projetos têm acesso prioritário ao apoio do Ministério da Transformação Pública e da Administração Pública (MTPAP). Os funcionários do MTPAP participam em comunidades lideradas pela DITP com o objetivo de partilhar e desenvolver os métodos mais eficazes.

Fontes: (Governo de França, Cirular oficial do Primeiro-Ministro, 2022; Governo da Estónia, 2022)

### *Ligar o planeamento estratégico transversal e o sistema de avaliação de desempenho*

Para poder ser considerado estratégico, o planeamento deve estar ancorado numa gestão estratégica, que estabeleça uma ligação clara entre os processos de planeamento, por um lado, e os processos de implementação e os resultados, por outro (Bryson, Hamilton Edwards, & Van Slyke, 2018). Por esta razão, muitos governos têm vindo a reforçar o enfoque do planeamento estratégico nos resultados como parte de um esforço mais amplo para integrar a gestão baseada em resultados na administração pública. A avaliação do desempenho tem-se tornado cada vez mais importante para os organismos da administração pública à medida que os cidadãos exercem uma pressão crescente sobre os Estados para que demonstrem a sua eficácia e o seu impacto na resolução de problemas complexos.

Em mais de 80% dos países membros da OCDE, o centro do governo desempenha um papel fundamental na monitorização da implementação de estratégias e políticas. Tradicionalmente, estas atividades compreendem: assegurar que as prioridades do governo estão refletidas nos principais documentos

estratégicos, verificar o alinhamento dos planos dos ministérios sectoriais com as prioridades do governo e, recolher informação e monitorizar o acompanhamento da implementação das principais medidas. Embora o acompanhamento dos planos sectoriais seja efetuado pelos ministérios sectoriais, o centro de governo concentra-se geralmente no acompanhamento da execução do programa governamental e das principais prioridades do governo, bem como na comunicação dos progressos realizados e na partilha das informações necessárias à tomada de decisão pelo Primeiro-Ministro. Estas atividades de acompanhamento pelo centro de governo são realizadas por unidades estratégicas, tal como acontece na Estónia e na Finlândia.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a Lei de Modernização e Monitorização do Desempenho do Governo (GPRMA) de 2010 exige que cada agência federal elabore um plano estratégico a cada quatro anos. Este plano define a missão da agência, as respetivas metas e os objetivos de longo prazo, as estratégias planeadas e as abordagens a seguir para monitorizar o progresso na resolução de problemas, necessidades, desafios e oportunidades específicas relacionados com a missão da agência. O Plano Estratégico de uma agência visa orientar decisões sobre objetivos de desempenho, prioridades e planos estratégicos a nível orçamental e de recursos humanos. O Gabinete de Orçamento e Gestão (OMB) definiu de forma clara o modelo de articulação dos planos estratégicos com o quadro de desempenho em vigor: os planos estratégicos devem enquadrar a informação publicada nos planos anuais de desempenho das agências, nos relatórios anuais de desempenho e no *website* Performance.gov (Gabinete de Orçamento e Gestão dos Estados Unidos, 2022). De igual modo, no Reino Unido, o governo utilizou os planos de apresentação de resultados — *Outcome Delivery Plans* — como um meio para assinalar e integrar as prioridades em que pretende concentrar-se e para orientar e acompanhar os progressos na aplicação dessas recomendações (ver Caixa 2.6)

### Caixa 2.6. 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 (*Outcome Delivery Plans)*, com base nos anteriores planos departamentais únicos. Estes últimos planos definiam a forma como cada departamento governamental do Reino Unido estava a trabalhar para a implementação dos seus resultados prioritários. Os planos de apresentação de resultados constituem uma melhoria dos planos anteriores, promovendo o trabalho conjunto entre departamentos e permitindo a elaboração de planos conjuntos para a obtenção de resultados partilhados. Os planos de apresentação de resultados também definem planos para a realização de atividades essenciais para alcançar os resultados esperados, tais como, atrair e investir em pessoas competentes; abraçar novas ideias; e, reforçar a especialização funcional. Os planos de apresentação de resultados definem ainda a forma como os departamentos deverão trabalhar para se tornarem mais sustentáveis e como podem contribuir para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e dos objetivos de igualdade na administração pública britânica, de forma a garantir que todos os departamentos da administração pública contribuem para as prioridades transversais do governo.

Fonte: Relatório interno preparado por Ray Shostak no contexto do Centro de Análise Governamental do Brasil da OCDE [*Centre of Government Review of Brazil*] da OCDE; (Governo do Reino Unido, 2022)

Em Portugal, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), criado pela Lei n.º 66-B/2007, tem como objetivo contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade de serviço da Administração Pública. Mais especificamente, o sistema compreende um Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR). Por lei, o SIADAP articula-se com o sistema de planeamento de cada ministério, sendo descrito como um instrumento de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados pela gestão de alto nível dos objetivos e planos de

atividades anuais, com base em indicadores de resultados a atingir pelos serviços. A aprovação da Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, ainda em fase inicial de implementação, visa reforçar e consolidar esta abordagem, estabelecendo uma ligação direta entre o que é determinado ao nível do planeamento estratégico, nas Grandes Opções, e o que são as principais prioridades políticas ao nível setorial (ministérios sectoriais).

Embora, no passado, os planos estratégicos institucionais elaborados neste contexto posam ter apoiado as propostas dos ministérios sectoriais para o projeto de lei das Grandes Opções e a sua utilização nos processos de planeamento estratégico, a mudança no processo de elaboração do referido projeto de lei, exige uma reflexão mais aprofundada sobre a relação entre os documentos de planeamento estratégico transversal, os planos estratégicos sectoriais e os requisitos de reporte definidos no SIADAP para os vários organismos. Serão necessários instrumentos e abordagens adicionais dedicados ao planeamento estratégico e às prioridades governamentais. À luz da experiência de outros países membros da OCDE, as atividades de acompanhamento e avaliação das estratégias no PlanAPP parecem ser cruciais para permitir que o PlanAPP acompanhe as atividades de planeamento estratégico e a implementação das prioridades de curto, médio e de longo prazo.

### *Apoiar a implementação das prioridades transversais de alto nível*

Embora, historicamente, os centros de governo se tenham concentrado no reforço da coordenação política e no apoio ao processo de decisão ao nível do Conselho de Ministros, nas últimas duas décadas muitos países da OCDE têm vindo a utilizar as estruturas dos centros de governo como instrumentos de monitorização dos progressos realizados na concretização de um conjunto de objetivos prioritários (Brown, Kohli, & Mignotte, 2021). Este processo pode ser realizado através da criação de uma unidade específica de "execução" ou "implementação", tal como acontece, por exemplo, no Reino Unido, ou fazer parte do mandato de uma unidade do centro de governo, como é o caso em França. Embora os ministérios sectoriais continuem a ser responsáveis pela implementação das respetivas políticas públicas, as unidades no centro de governo ajudam-nos a alcançar os seus objetivos.

O Decreto-Lei n.º 21/2021 atribui ao PlanAPP um mandato de monitorização do impacto ambiental, social e económico das políticas e estratégias públicas. Neste âmbito, o PlanAPP deu prioridade, entre outros, ao desafio demográfico como tema transversal a diversas políticas públicas, tendo iniciado a sua atividade de monitorização com a correspondente agenda temática da Estratégia Portugal 2030. O acompanhamento deste tema permitiu à equipa monitorizar simultaneamente um dos quatro desafios estratégicos prioritários no programa do XXIII Governo - a Demografia. No futuro, o PlanAPP deverá alargar este modelo de monitorização a outras prioridades de alto nível definidas no Programa do Governo e nas Grandes Opções (Alterações Climáticas; Digitalização; Desigualdades). Algumas unidades centrais de governo nos países membros da OCDE desenvolveram unidades ou capacidades específicas para dirigir, coordenar e monitorizar 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 centro de governo.

Embora o desenvolvimento do quadro de monitorização seja fundamental[7], é igualmente importante garantir que as informações recolhidas no âmbito deste exercício informam verdadeiramente os processos de decisão para impulsionar a mudança. Uma ferramenta ao dispor dos centros de governo para acautelar o risco da não utilização desta informação é a realização de reuniões de "balanço" ou para "análises de evidências", que reúnem líderes de toda a administração pública para avaliar os progressos realizados face aos objetivos prioritários, utilizando as informações recolhidas através do processo de monitorização (Brown, Kohli, & Mignotte, 2021). As Caixa 2.7., 2.8 e 2.9 descrevem a forma como estas análises baseadas em evidências são organizadas, bem como o papel do centro de governo na sua organização, em 3 países da OCDE (Estados Unidos, França e Reino Unido).

### Caixa 2.7. Reuniões para a Análise de Evidências nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a Lei de Modernização e Monitorização do Desempenho do Governo de 2010 (GPRAMA) prevê a realização de reuniões trimestrais sobre cada objetivo prioritário de longo prazo do Governo Federal, para discutir os progressos alcançados durante o trimestre precedente, a tendência da evolução observada, a probabilidade de alcançar o objetivo e o nível de desempenho face aos objetivos e marcos trimestrais.

Os objetivos prioritários do governo federal são classificados de acordo com o risco de incumprimento do nível de desempenho previsto. No caso dos objetivos prioritários do governo federal que apresentam um risco significativo de incumprimento do nível de desempenho previsto, estas reuniões permitem identificar perspetivas e estratégias para melhorar o desempenho, incluindo alterações a introduzir ao nível de agências, organizações, atividades dos programas, regulamentos, despesas fiscais, políticas ou outras atividades. O rigor e a fiabilidade dos dados utilizados para medir os progressos no sentido do objetivo prioritário são outros dos tópicos de discussão nestas reuniões.

As reuniões são organizadas pelo Diretor do Gabinete de Orçamento e Gestão com o apoio do Conselho para a Melhoria do Desempenho. As reuniões contam com a participação de funcionários das agências e de responsáveis pelas atividades programáticas que contribuem para a realização de cada objetivo prioritário do Governo Federal.

Desde a entrada em vigor da Lei de Modernização e Monitorização do Desempenho do Governo de 2010 (GPRAMA), as agências passaram a organizar reuniões regulares, estruturadas e rigorosamente preparadas para analisar os indicadores de desempenho com o grupo de funcionários do departamento ou do programa envolvido na implementação de objetivos prioritários do Governo Federal. De acordo com o Gabinete de Responsabilização do Governo Federal (GAO), para participar nestes exercícios, é necessário que os programas tenham identificado as suas prioridades estratégicas, que exista um apoio autêntico por parte da liderança para participar no processo e que os programas tenham a capacidade de recolher e sintetizar dados administrativos relacionados com essas mesmas prioridades. Embora, várias agências tenham conseguido recolher dados muito substanciais e produzir análises robustas de tendências e potenciais problemas de desempenho, de acordo com os responsáveis pela melhoria do desempenho, a disponibilidade de dados exatos, oportunos e úteis continua a ser um grande desafio.

*Fonte: Lei de Modernização e Monitorização do Desempenho do Governo (GPRAMA); Lei sobre as Bases para a Elaboração de Políticas Baseadas em Evidências.*

### Caixa 2.8. A plataforma "PILOTE" e as reuniões para a Análise de Evidências em França

Painel de monitorização interno "PILOTE"

As políticas prioritárias do Governo francês e os roteiros interministeriais dos prefeitos são acompanhados na plataforma interna PILOTE, o painel de monitorização territorial disponibilizado pela Direção Interministerial da Transformação Pública (DITP). Esta ferramenta partilhada permite que cada nível operacional informe o Governo sobre os progressos realizados na implementação das políticas prioritárias e mobilizar o apoio dos níveis superiores para resolver as dificuldades enfrentadas.

Cada reforma é acompanhada por indicadores de impacto e de recursos que permitem medir a sua evolução a nível nacional, regional e departamental. Os objetivos-alvo destes indicadores são adaptados aos desafios específicos de cada território, mediante consultas realizadas entre os níveis central e operacional. Os prefeitos dispõem do acesso à plataforma, que oferece uma visão transversal do progresso de todas as reformas prioritárias do governo no respetivo território, permitindo-lhes, assim, cumprir a sua missão. Para além disso, os prefeitos fornecem informações sobre a evolução dos projetos de estruturação local que foram identificados.

O Pilote permite aos níveis central e operacional trocar informações sobre os objetivos, os resultados, os obstáculos enfrentados e dar seguimento às decisões tomadas no decorrer do processo de análise e revisão da implementação das políticas. Os dados são igualmente utilizados para alimentar o barómetro dos resultados da ação pública, que permite aos cidadãos acompanhar os progressos realizados no âmbito das políticas prioritárias.

### Reuniões para a Análise de Evidências

A informação relativa ao desempenho obtida a partir da plataforma é utilizada numa série de reuniões a diferentes níveis da administração pública:

- Semanalmente, um membro do Governo apresenta ao Conselho de Ministros um relatório sobre a evolução das reformas prioritárias.
- Trimestralmente, os responsáveis pelo projeto apresentam os seus resultados ao Secretário-Geral da Presidência da República e ao Diretor do Gabinete do Primeiro-Ministro e solicitam a arbitragem necessária para a execução das reformas.
- Finalmente, são realizadas reuniões regulares sob a presidência do Gabinete do Primeiro-Ministro, com o Gabinete do Ministro da Transformação Pública e da Administração Pública, para identificar e eliminar eventuais obstáculos à implementação das reformas.

*Fontes:* (Direção Interministerial da Transformação, 2022; Direção Interministerial da Transformação, 2022)

### Caixa 2.9 Aplicação digital de monitorização do Desempenho do Governo e notas de resultados ao Primeiro-Ministro no Reino Unido

Em 2019, o centro de governo do Reino Unido começou a desenvolver ferramentas de monitorização de desempenho em tempo real. Este processo foi desencadeado pela preparação do Brexit e acelerado pela resposta à pandemia de Covid-19, dando origem a um alargamento do painel interno de monitorização do desempenho do governo. O novo painel, denominado *Government Performance App* (GPA), abrange as 35 principais prioridades governamentais — *Government Major Project Portfolio* (GMPP) — e oferece um ponto de situação atualizado da evolução das reformas e das políticas públicas prioritárias, permitindo a identificação precoce de riscos de incumprimento.

A aplicação *Government Performance App* (GPA) é gerida pelo Gabinete do Primeiro-Ministro e pelo Ministério do Tesouro e alimentada pelos diferentes departamentos que lideram os projetos prioritários do governo. De acordo com os procedimentos operacionais estabelecidos, uma vez por mês, é pedido aos departamentos que lideram os projetos que informem o centro de governo sobre os progressos registados para alcançar as metas e os resultados definidos, o cumprimento dos calendários associados, a evolução das despesas e as principais preocupações identificadas. Para a compilação destes dados, os departamentos "líderes" devem coordenar-se com os departamentos e agências "contribuintes".

Por seu lado, os *Senior Responsible Owners* (SRO) responsáveis por cada um dos projetos no GMPP também fornecem a sua própria avaliação sobre a implementação do conjunto do projeto (se está tudo a correr como previsto, se existem atrasos ou desvios, ou se há atividades pendentes), assim como comentários qualitativos em relação a ações planeadas ou realizadas, desvios em relação ao calendário planeado e variações no orçamento/previsões.

O GPA assegura a atualização da informação que é utilizada para a elaboração das notas de resultados mensais que são apresentadas ao Primeiro-Ministro. Deste modo, a unidade de acompanhamento do Gabinete do Primeiro-Ministro dispõe do pleno acesso à informação e, embora se concentre num número limitado de políticas-chave, tem acesso a uma visão geral e estruturada da evolução do *Government Major Project Portfolio* (GMPP).

*Fonte: Governo do Reino Unido, Gabinete de Gestão Estratégica do Governo*

O êxito destas iniciativas de implementação das prioridades transversais de alto nível depende, em geral, de um conjunto diversificado de fatores. Em primeiro lugar, o sucesso do processo de acompanhamento e análise do desempenho pressupõe a identificação de um conjunto limitado de prioridades e a existência de um quadro de indicadores para monitorizar as prioridades de alto nível. Portugal ainda não desenvolveu estes indicadores. Em segundo lugar, é importante assegurar que os indicadores e os resultados para cada prioridade são consistentes entre si, evitando o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento isolados, seja para garantir a coerência dos dados, seja para minimizar o trabalho de reporte a nível sectorial e local. Por último, assim que um problema seja identificado, em reuniões ou relatórios de acompanhamento, a entidade responsável pelo acompanhamento e gestão das prioridades de alto nível deverá ter à sua disposição ferramentas para facilitar a resolução dos problemas. A eficácia destas ferramentas de resolução de problemas depende, por sua vez, da existência de competências adequadas, de dados fiáveis e da capacidade de estabelecer limites em torno das prioridades.

Depois de haver acordo quanto à medida de desempenho que não está a ser cumprida, uma das ferramentas mais utilizadas pelas unidades do Centro do Governo para a resolução de problemas é a análise ou revisão aprofundada. Através de análise aprofundada, o Centro do Governo pode identificar os membros da equipa que dispõem dos conhecimentos necessários e dos dados relevantes para a revisão da medida. O papel desta equipa consiste, em primeiro lugar, na formulação de hipóteses sobre o que

está a dificultar a implementação ou sucesso da medida (utilizando métodos como árvores de problemas, *brainstorming*, análise de campo de forças, mapeamento do sistema de implementação, mapeamento do percurso do cliente, etc.). Após esta etapa inicial, uma análise aprofundada exige, em geral, algum trabalho de campo e contactos adicionais com as autoridades responsáveis para testar as hipóteses. Depois, o Centro de Governo pode produzir uma análise das suas conclusões e desenvolver algumas recomendações, cuja implementação é revista periodicamente. É de notar que as análises aprofundadas podem exigir muitos recursos e o desenvolvimento prévio das capacidades necessárias para a sua realização e para a resolução dos problemas que venham a ser identificados. Por outro lado, importa igualmente que a necessidade da análise tenha sido corretamente avaliada, centrando as análises aprofundadas em questões estratégicas críticas, por exemplo.

Embora a identificação e a implementação das principais prioridades sejam da responsabilidade do centro de governo em geral, e em particular do Gabinete do Primeiro-Ministro, no caso de Portugal, o desenvolvimento de atividades destinadas a assegurar, acompanhar e apoiar a implementação das principais prioridades poderia ser alargado no quadro das atribuições do PlanAPP.

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

Para uma implementação eficaz, o planeamento deve garantir o alinhamento entre os objetivos de longo prazo e os objetivos de médio prazo, bem como entre as prioridades sectoriais e as prioridades transversais. Este capítulo aborda a hierarquia das estratégias, para assegurar que as prioridades de alto nível são refletidas nos documentos estratégicos e implementadas pelos diferentes níveis da administração, e ainda, para assegurar a articulação entre os documentos estratégicos a nível nacional e setorial.

### *O planeamento estratégico como um quadro para a priorização da ação governamental*

Uma articulação clara e explícita dos instrumentos de planeamento estratégico permite que os recursos limitados do governo se concentrem em determinadas prioridades políticas, enquanto clarifica a forma como esses esforços contribuem para outros objetivos paralelos ou complementares. A articulação de objetivos estratégicos ao longo de diferentes horizontes temporais é fundamental para garantir que os planos promovem sinergias, excluem esforços contraproducentes e proporcionam uma visão coerente do país.

#### *A hierarquia dos documentos de planeamento estratégico como instrumento de definição de prioridades*

As prioridades estratégicas podem ser entendidas como objetivos transversais estabelecidos pelo governo como um todo. Estas prioridades são definidas e refletidas umo "Quadro Estratégico" do governo, que reúne o conjunto de documentos e declarações estratégicas que definem o rumo da ação governamental. Na maioria dos países da OCDE, o quadro estratégico inclui os seguintes documentos (ver Quadro 2.1):

## Quadro 2.1. Tipologia dos documentos que, em geral, formam o quadro estratégico de um país

| Horizonte temporal | Documentos de enquadramento estratégico | Âmbito de aplicação |
|---|---|---|
| Longo prazo (mais do que um mandato eleitoral) | Estratégia ODS 2030 | Transversal (todas as áreas governativas) – Associado a um compromisso internacional |
| | Estratégia de desenvolvimento nacional | Transversal |
| | Visão de longo prazo para o país | Transversal |
| Médio prazo (plurianual, duração do mandato eleitoral) | Programa do Governo | Transversal – Com base na plataforma eleitoral |
| | Plano de Ação do Governo (também pode ser anual) | Transversal |
| | Programa Nacional de Reformas | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE |
| | Programa de Estabilidade | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE |
| | Plano de Recuperação e Resiliência | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE |
| | Estratégia multissectorial sobre uma prioridade horizontal | Intersectorial |
| | Quadro orçamental de médio prazo | Transversal – liderado pelo Ministério das Finanças ou equivalente |
| | Contribuições determinadas a nível nacional | Transversal – Associado a um compromisso internacional em matéria de clima (Acordo de Paris) |
| Curto prazo (um a dois anos) | Plano de Trabalho Anual do Governo | Transversal |
| | Agenda legislativa anual | Transversal |
| | Orçamento anual | Transversal – liderado pelo Ministério das Finanças ou equivalente |

No seu conjunto, estes documentos estabelecem o quadro estratégico para a ação do governo. Na prática, é raro encontrar uma situação em que todos os documentos estratégicos do governo estejam totalmente alinhados entre si e possam, desta forma, constituir um guia bem definido para a ação governamental. Normalmente, os governos deparam-se com dificuldades em articular o planeamento de médio e de longo prazo, devido a um processo de planeamento em grande parte orientado pelos ciclos eleitorais. Por outro lado, os diferentes documentos que formam o quadro estratégico de um país são normalmente preparados por diferentes instituições ou mesmo por consultores externos e são subsequentemente adotados pelo governo sem ter em conta a praticabilidade ou a inter-relação entre os diferentes documentos.

Esta situação não corresponde à orientação tradicional da OCDE nesta matéria, tal como estabelecida nos Princípios da Administração Pública da OCDE/SIGMA, que recomenda que o estatuto dos principais documentos de planeamento governamental seja definido legalmente, e que a hierarquia dos principais documentos de planeamento governamental seja igualmente definida por lei (SIGMA, 2018). Na Letónia, por exemplo, a hierarquia dos documentos de planeamento e a sua relação com as "orientações políticas" está prevista na legislação aplicável (ver Caixa 2.10).

### Caixa 2.10 A hierarquia dos documentos de planeamento na Letónia

A lei letã que cria o Sistema de Planeamento do Desenvolvimento foi adotada em 1 de janeiro de 2009. Esta lei estabelece os princípios orientadores do planeamento do desenvolvimento na Letónia, os tipos de documentos de planeamento, a sua hierarquia e as relações entre eles, assim como as responsabilidades de cada instituição no processo de planeamento. De acordo com esta lei, os documentos de planeamento do desenvolvimento nacional são preparados a longo prazo (até 25 anos), a médio prazo (até sete anos) e a curto prazo (até três anos). A lei também define requisitos específicos para os documentos de planeamento do desenvolvimento: objetivos estratégicos e resultados (impactos e realizações), uma descrição dos problemas existentes e das respetivas soluções, uma avaliação do impacto, bem como outras ações para a execução e avaliação das políticas públicas planeadas. São igualmente identificados os recursos financeiros necessários e as instituições responsáveis.

O documento estabelece igualmente uma hierarquia específica entre os documentos. Esta hierarquia estabelece que os documentos de curto prazo devem ser coerentes e estão subordinados aos planos de médio prazo, que, por sua vez, estão subordinados aos planos de longo prazo. Os documentos sectoriais de curto, médio e longo prazo estão igualmente subordinados ao documento nacional transversal elaborado pelo Conselho de Ministros para cada um dos horizontes temporais referidos, como por exemplo, a *Estratégia de Desenvolvimento Sustentável* da Letónia *para 2030* (longo prazo) ou o *Plano Nacional de Desenvolvimento 2027 (*médio prazo) (Quadro 2.2.2).

O Plano de Ação do Governo é preparado com base na Declaração de Atividades do Gabinete de Ministros. O documento define os principais resultados a alcançar e as tarefas a realizar pelas instituições responsáveis pela implementação das prioridades políticas definidas pelo governo em funções. O alinhamento da Declaração e do Plano de Ação do Governo com as prioridades de desenvolvimento definidas nos documentos de planeamento do desenvolvimento de longo e médio prazo é assegurada por lei.

### Quadro 2.2. Panorâmica do sistema de planeamento na Letónia

| Horizonte temporal | Nível de governação | | |
|---|---|---|---|
| | Nacional | Regional | Local |
| Transversal | Documento concetual: O modelo de crescimento da Letónia: o ser humano em primeiro lugar | | |
| Longo prazo (até 25 anos) | Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para a Letónia | Estratégia de desenvolvimento regional | Estratégia de desenvolvimento local<br>Plano Territorial |
| Médio prazo (até 10 anos) | Plano de Desenvolvimento Nacional<br>Orientações sectoriais<br>Plano | Programa de Desenvolvimento Regional | Programa de desenvolvimento local |
| Curto prazo (até 3 anos) | Plano | | |
| Outros | Conceção<br>Posição nacional | | Plano local<br>Plano pormenorizado |
| Ciclo governamental | Orientações políticas: Declaração do Governo e Plano de Ação do Governo | | |

Fonte: https://www.pkc.gov.lv/en/national-development-planning; (Governo da Letónia, 2009)

O quadro estratégico de Portugal apresenta níveis semelhantes de complexidade (ver Quadro 2.3.). A multiplicidade de estratégias e a falta de coerência e/ou de alinhamento entre estratégias foi considerada um desafio pelos dirigentes da administração pública consultados no âmbito do projeto. A Constituição e a Lei de Enquadramento Orçamental 2015 são os dois principais instrumentos legais enquadradores dos documentos estratégicos em Portugal.

### Quadro 2.3. Documentos que formam o quadro estratégico nacional

| Horizonte temporal | Documentos de enquadramento estratégico | Âmbito de aplicação |
|---|---|---|
| Longo prazo (mais do que um mandato eleitoral) | Estratégia Portugal 2030 | Transversal (todas as áreas governativas) |
| | Estratégia de desenvolvimento a longo prazo com baixas emissões de gases com efeito de estufa (LT-LEDS) | Transversal – Associado a um compromisso internacional |
| Médio prazo (plurianual, duração do mandato eleitoral) | Programa do Governo | Transversal – Com base no programa eleitoral |
| | Grandes Opções 2022-2026 | Projeto de lei das Grandes Opções Transversal - Com base no Programa do Governo |
| | Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) | Transversal – Liderado pelo Ministério das Finanças |
| | Programa Nacional de Reformas | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE e com base no Programa do Governo |
| | Plano de Recuperação e Resiliência | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE |
| | Programa Estabilidade (revisto todos os anos para elaboração do planeamento orçamental intercalar) | Transversal – Associado aos compromissos e mecanismos da UE |
| | Outras estratégias intersectoriais:<br>*Roteiro para a Neutralidade Carbónica*, o *Plano Nacional para a Energia e o Clima, a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, a Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza, etc.* | Intersectorial |
| | Contribuições determinadas a nível nacional | Transversal – Associado a um compromisso internacional |
| Curto prazo (um a dois anos) | Agenda legislativa anual | Transversal |
| | Grandes Opções anuais (revisão) | Transversal |
| | Orçamento anual | Transversal – Liderado pelo Ministério das Finanças |

Fonte: Questionário da OCDE e investigação documental

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 e por uma série de decretos, por exemplo o Decreto-Lei n.º 21/2021 que cria o PlanAPP. Estes diplomas abrangem essencialmente os princípios gerais em matéria de planeamento estratégico e de coerência, concentram-se nas Grandes Opções (embora mencionem planos "anuais e intercalares" definidos em termos gerais) e determinam funções e responsabilidades gerais do governo, do Conselho Económico e Social e da Assembleia da República em matéria de planeamento estratégico. No entanto, não estabelecem uma hierarquia explicita entre os diferentes documentos de planeamento estratégico, nem identificam os processos ou os instrumentos para a sua preparação e coordenação. Esta situação dá flexibilidade aos governos para adaptarem o processo de planeamento estratégico à sua visão, mas também cria incerteza e falta de clareza para a maioria dos intervenientes no processo de planeamento estratégico. A clarificação dos mandatos de determinadas entidades, como foi feito no caso do PlanAPP, pode ajudar a resolver estes desafios, bem como a estabelecer e a comunicar amplamente um processo de planeamento estratégico pormenorizado.

Os compromissos e os regulamentos da União Europeia são também uma parte importante do panorama de planeamento estratégico em qualquer Estado-Membro, determinando o estabelecimento de processos e documentos específicos. O PlanAPP é responsável pela coordenação das Granes Opções e do Programa Nacional de Reforma[8], em articulação com o Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, o que deve facilitar o alinhamento entre os dois documentos. Ambos devem também ser coerentes com o programa do governo e refletir as suas prioridades, o que pode ser assegurado através da articulação com o Gabinete do Primeiro-Ministro. Em Portugal, o PRR foi elaborado por uma estrutura *ad hoc,* a Estrutura de Missão *Recuperar Portugal,* o que exige igualmente uma cooperação estreita e formal com o PlanAPP para assegurar a coerência dos planos e processos estratégicos (Governo de Portugal, *website oficial* Recuperar Portugal. Estruturação da missão., 2021).

Este nível de complexidade constitui, muito frequentemente, um obstáculo para uma execução eficaz, uma vez que, ao definirem várias prioridades, os documentos estratégicos não permitem que o governo concentre os seus recursos e capacidades num conjunto de prioridades bem definido, nem que o comunique aos cidadãos de uma forma clara, tornando o alinhamento entre os documentos estratégicos ainda mais complexo e sujeito a interpretações diversas. Além disso, a hierarquia pouco clara entre os documentos tende a dificultar os compromissos políticos necessários para alcançar os objetivos de alto nível.

Estes desafios apontam para a necessidade de Portugal reforçar o seu quadro de planeamento estratégico, definindo processos mais pormenorizados e papéis e responsabilidades mais claros para cada interveniente, ficando-os mais formalmente, nos diplomas legais adequados.

### *O processo de identificação de problemas e de definição de prioridades no quadro estratégico*

A definição de prioridades é um desafio para os governos e os decisores políticos, uma vez que pode obrigar a "desvalorizar" ou adiar algumas reformas ou matérias importantes. Por esta razão, os governos podem tentar evitar fazer escolhas difíceis, desenvolvendo muitos conjuntos de "prioridades", que por vezes podem ser contraditórios. Os governos, incluindo os centros de governo, também têm recursos e capacidades limitados para abordar e implementar uma vasta gama de prioridades. Assim, em conjunto com uma hierarquia clara de documentos estratégicos, um quadro claro e transparente de definição de prioridades é também uma condição essencial para que o processo de planeamento estratégico possa orientar a ação governamental de forma coerente e eficaz e responder às expectativas dos cidadãos.

Os critérios específicos adotados pelo governo para a definição de prioridades no âmbito do planeamento estratégico raramente são publicados ou discutidos publicamente devido à natureza sensível e política do exercício. No entanto, a definição de prioridades no processo de planeamento estratégico inclui geralmente as duas etapas seguintes:

- Análise do problema - Análise da situação atual (progressos, desafios e oportunidades), de preferência com base nas lições aprendidas em exercícios anteriores, bem como em estudos prospetivos;
- Priorização de problemas e objetivos - Análise e seleção dos problemas a abordar, com base na sua urgência, importância ou dimensão, nos recursos disponíveis e à luz dos pontos de vista das instituições afetadas e da comunidade alargada das partes interessadas.

É importante notar que a definição de prioridades pelo governo também ocorre *fora* do quadro estratégico (ver Figura 2.2). A definição de prioridades dos problemas e das medidas ao longo do processo de planeamento deve, portanto, ser suficientemente ágil para ser articulada ou revista com base noutras "fontes" de definição de prioridades.

## Figura 2.2 Fontes de definição de prioridades

Fonte: *Elaborado pelos autores, adaptado a partir de* (Instituto para a Mudança Global, 2016)

O quadro estratégico português apresenta um conjunto bastante coerente de prioridades nos principais documentos que o integram (ver Quadro 2.4). No entanto, a abordagem seguida na definição das prioridades do governo poderia ser reforçada por uma metodologia de identificação dos problemas mais clara e acessível, uma vez que os documentos estratégicos foram elaborados por diferentes instituições e com diferentes objetivos (UE, ODS, etc.). Além disso, as prioridades identificadas são bastante abrangentes e de alto nível, pelo que beneficiariam de ter indicadores de resultados associados para uma leitura e acompanhamento mais detalhados e precisos Por último, o quadro estratégico português carece de uma metodologia coerente e sistematizada de definição de prioridades para selecionar e ordenar as medidas no âmbito dos "blocos" prioritários identificados.

### Quadro 2.4. Prioridades, identificação de problemas e critérios de priorização no quadro estratégico português

| | Prioridades | Identificação do problema | Critérios de priorização |
|---|---|---|---|
| Estratégia Portugal 2030 | - As pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade.<br>- Digitalização, inovação e competências como motores do desenvolvimento<br>- Transição climática e sustentabilidade dos recursos<br>- Um país competitivo a nível externo e coeso a nível interno | Baseado na "Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030"<br>1.100 contribuições durante a consulta pública.<br>Não existe uma metodologia publicada para a identificação de problemas. | Utilização da consulta / opinião pública<br>Não existem critérios publicados para a definição de prioridades. |
| Programa do Governo | - Boa governança (agenda transversal que cria as condições para a realização dos outros objetivos)<br>- Alterações climáticas<br>- Demografia<br>- Desigualdades<br>- Sociedade digital, criativa e inovadora | Prioridades decorrentes do manifesto eleitoral<br>Não existe uma metodologia publicada para a identificação de problemas. | Não existem critérios publicados para a definição de prioridades<br>Priorização reduzida dentro dos 5 "blocos". |
| Opções principais | - Boa governança (agenda transversal que cria as condições para a realização dos outros objetivos)<br>- Alterações climáticas<br>- Demografia<br>- Desigualdades<br>- Sociedade digital, criativa e inovadora | Transposição dos "Problemas" identificados no Programa do Governo e na Estratégia Portugal 2030 | Seleção de medidas para as quais o PlanAPP poderia associar financiamento (PRR e 2030)<br>Posteriormente, foram acrescentadas medidas adicionais com recursos de financiamento nacionais, à medida que se tornavam evidentes.<br>Foram acrescentadas medidas sociais e de emergência social, em particular. |

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na partilha de informação com o PlanAPP no âmbito do presente projeto

Uma das abordagens mais avançadas e inovadoras em matéria de definição de prioridades da agenda governamental pode ser verificada na Finlândia (ver Caixa 2.11.). O processo de definição de prioridades caracterizou-se por uma abordagem sistémica, sustentada por uma sólida fase de identificação de problemas, bem como por um envolvimento sustentado das partes interessadas.

### Caixa 2.11. A abordagem do Programa do Governo finlandês à definição de prioridades

Em termos concetuais, o Programa do Governo finlandês não se baseia na estrutura ministerial e em objetivos sectoriais, mas sim em fenómenos societais ou alterações nos sistemas (sociais, económicos e/ou ambientais), centrando-se em oportunidades e desafios sistémicos da sociedade. Este conceito enfatiza e aplica uma abordagem de sustentabilidade do ponto de vista ecológico, social e económico (a curto prazo e especialmente numa perspetiva de longo prazo).

O Governo incumbiu o Departamento de Estratégia Governamental do Gabinete do Primeiro-Ministro (GSD) de facilitar e coordenar a preparação do programa na primavera de 2019. O processo incluiu (i) diagnósticos sobre temas-chave (ii) um exercício de projeção da evolução da situação a 4 anos; (iii) a definição de metas e objetivos (complementando objetivos teóricos e práticos com metas de resultados e impactos, como base para a elaboração de novos indicadores e métricas para cada um dos temas estratégicos).

O processo foi gerido em grupos temáticos de atores políticos, apoiados por cerca de 200 peritos, sob a coordenação da GSD. Uma plataforma tecnológica dedicada permitiu que as partes interessadas acompanhassem os progressos registados nas diferentes vertentes de negociação.

Foram identificados e comunicados resultados e objetivos de alto nível, com indicadores, para estabelecer uma meta e definir critérios de sucesso. Por exemplo, o governo definiu como objetivo alcançar a neutralidade carbónica até 2030, aumentar a taxa de emprego para 75% e equilibrar as finanças públicas até 2023.

Fonte: Governo da Finlândia; (Governo da Finlândia, 2019)

## *Alinhamento e coerência das estratégias sectoriais*

Um dos elementos que dificultam uma orientação eficaz e eficiente a partir do centro de governo é, frequentemente, a excessiva complexidade do sistema de planeamento a nível setorial. Em muitos países membros da OCDE, o número de documentos de planeamento no conjunto das áreas governativas excede várias centenas, o que resulta numa ausência de coerência e continuidade na implementação de estratégias e, muito frequentemente, numa duplicação de esforços. Este nível de complexidade exige instrumentos de coordenação eficazes ao mais alto nível para evitar a dispersão e a duplicação de recursos e esforços públicos. O centro de governo pode ser um elemento essencial deste esforço, ajudando a assegurar a coerência do quadro estratégico e a garantir a continuidade da ação em torno de grandes objetivos estratégicos entre políticas sectoriais. As entidades responsáveis pelo planeamento estratégico no centro de governo também podem ajudar a resolver incoerências e conflitos entre prioridades e medidas estratégicas a um nível informal, durante reuniões bilaterais ou de comités de coordenação com os ministérios sectoriais, informando o Primeiro-Ministro ou o seu Gabinete quando são necessárias decisões a um nível superior (Ben-Gera, 2004).

A capacidade do centro de governo para realizar este tipo de análise exige que haja um certo nível de clareza sobre as prioridades do governo, tal como referido no capítulo anterior. Por outro lado, é importante perceber quais as causas principais da complexidade e da proliferação de documentos estratégicos a nível sectorial/intersectorial. Entre as fontes de complexidade possíveis são de salientar:

- Falta de capacidades estratégicas nos ministérios setoriais, com assimetria de competências e de recursos dedicados ao planeamento, com impacto na qualidade da conceção, execução, acompanhamento e avaliação das estratégias;
- O sistema de planeamento nem sempre incentiva a colaboração interministerial, o que faz com que agências ou entidades atuando nos mesmos sectores desenvolvam frequentemente planos que se sobrepõem;

- Os documentos estratégicos específicos estão ligados a fatores externos e a compromissos internacionais, como o Acordo de Paris, os ODS ou os compromissos, os financiamentos ou os mecanismos da União Europeia.

Portugal, tal como muitos outros países da OCDE, enfrenta desafios relacionados com a proliferação de documentos estratégicos a nível sectorial e intersectorial. O país identificou cerca de 140 instrumentos de planeamento, apoiados por aproximadamente 43 redes interministeriais. De acordo com o levantamento feito pelo PlanAPP, os planos estratégicos mais recentes referem o alinhamento com outros planos estratégicos a nível sectorial e nacional (por exemplo, *este plano está alinhado com a estratégia nacional A e B e com o plano nacional para XY),* sem, no entanto, especificar quais os processos ou as metodologias utilizadas para garantir o respetivo alinhamento, designadamente na fase de implementação. A criação do PlanAPP visa, entre outros, contribuir para resolver esta situação, tendo-lhe sido atribuídas competências de promoção e monitorização da coerência dos planos sectoriais com os documentos de planeamento transversal, bem como de emissão de relatórios e pareceres sobre os planos sectoriais. Esta função do PlanAPP poderá contribuir para a coerência global do sistema de planeamento português.

Os esforços do PlanAPP para melhorar o alinhamento entre os documentos de planeamento estratégico têm-se concentrado nos documentos de planeamento transversal, nomeadamente confrontando as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas com os objetivos delineados na Estratégia Portugal 2030, no Plano de Recuperação e Resiliência e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Adicionalmente, o projeto de lei das Grandes Opções elaborada pelo PlanAPP em 2022 especifica de forma pormenorizada os programas e os planos associados a cada opção, fornecendo assim uma visualização ilustrativa do grau de complexidade do quadro de planeamento estratégico em Portugal.

Assegurar o alinhamento entre documentos estratégicos e a sua coerência com as prioridades governamentais a nível sectorial é uma das principais tarefas do centro de governo em termos de planeamento estratégico. Este tem sido um papel fundamental das unidades estratégicas do centro de governo em vários países da OCDE, em especial na Estónia, onde deu origem à criação de uma série de mecanismos, como reuniões de revisão de estratégias com os ministérios sectoriais, termos de referência (notas conceptuais) para cada nova estratégia e grupos de trabalho dedicados a prioridades estratégicas especificas. A Bélgica, por seu lado, reformulou a abordagem e o processo de articulação dos documentos estratégicos, nomeadamente os documentos de médio prazo (12), enquanto outros países da OCDE iniciaram abordagens para racionalizar e reduzir o número de estratégias sectoriais, como aconteceu na Estónia, na Polónia e, mais recentemente, na Lituânia (Caixa 2.13.).

### Caixa 2.12. Articulação entre estratégias nacionais e sectoriais na Bélgica

O planeamento estratégico na Bélgica foi desenvolvido de forma a ser muito colaborativo e iterativo, atendendo à natureza federal e "consociacional" da administração. E, para melhor relacionar as prioridades com os resultados, é feita uma distinção muito clara entre os planos estratégicos, por um lado, e os planos operacionais, por outro.

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*) e uma nota política geral anual (N*ote de politique générale*). Uma vez estabelecidas as prioridades políticas através destes documentos, o Serviço Público Federal / Política e Apoio (FPS/PPS BOSA) elabora um projeto de plano estratégico nacional, que é posteriormente revisto de acordo com os contributos recebidos dos Ministros.

O plano estratégico nacional inclui igualmente um quadro orçamental, um plano de gestão interna, um plano de comunicação e um mapa de atribuição de responsabilidades pela implementação das várias medidas nele previstas. Os objetivos transversais definidos a partir das prioridades políticas do governo são elaborados e selecionados em paralelo e integrados no plano estratégico após um processo de validação formal.

Os planos operacionais anuais traduzem as metas estratégicas e táticas dos planos estratégicos em objetivos e processos operacionais. Estes planos operacionais diferem do plano estratégico pelo seu processo de elaboração, modalidades, conteúdo e obrigações para com os 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 uma lista dos recursos afetos a cada objetivo operacional, descrevendo os processos e iniciativas através dos quais os objetivos operacionais serão alcançados e os indicadores que permitirão avaliar os resultados atingidos e o desempenho do departamento ou unidade responsável por cada objetivo. Aos objetivos transversais são atribuídos KPI específicos.

Fonte: Governo da Bélgica, 2022.

### Caixa 2.13. Racionalização e alinhamento das estratégias sectoriais na Lituânia

Na Lituânia, existiam cerca de 250 documentos estratégicos em 2015 e os planos de ação estratégicos incluíam 1800 indicadores de monitorização.

O Governo de 2016-2020 desenvolveu diretrizes e um plano de ação para reestruturar o sistema de planeamento estratégico e de formulação do orçamento, tornando-o mais focado nos resultados e em garantir a sustentabilidade orçamental. Em 25 de junho de 2020, foi adotada uma nova Lei da Gestão Estratégica N.º XIII-3096, que regula um sistema de gestão estratégica orientado para os resultados: estabelece os princípios do novo sistema de gestão estratégica, os níveis e tipos de documentos de planeamento, as suas inter-relações e o seu impacto no planeamento orçamental, os intervenientes no sistema de gestão estratégica, os seus direitos e deveres e as disposições de governação da gestão do sistema de gestão estratégica. Os objetivos foram otimizar o número de documentos de planeamento estratégico, a fim de tornar o planeamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas e das medidas mais claros, bem como rever a preparação, a aprovação e a execução do planeamento estratégico, ou seja, estabelecer um novo sistema de planeamento estratégico.

Com base na referida Lei, o Governo preparou uma metodologia de gestão estratégica que descreve de forma pormenorizada a sua aplicação e que será igualmente utilizada na preparação da futura estratégia de longo prazo do país, Lituânia 2050. A fim de garantir que os planos de ação estratégicos correspondem aos objetivos essenciais estabelecidos noutros documentos de planeamento, as diretrizes determinam quais os elementos dos documentos de planeamento que devem ser transferidos para os planos de ação estratégicos e os respetivos critérios para o fazer.

A implementação da nova lei e da nova metodologia tem por objetivo harmonizar e melhorar os documentos de planeamento estratégico e reduzir o número de documentos de planeamento estratégico de 290 para 100; no entanto, muitos tipos de documentos de planeamento estratégico continuarão a existir.

Fonte: (National Audit Office of Lithuania,2021;Bertelsmann Stiftung, 2022); (Nakrošis, Vilpišauskas, & Jahn, 2020)

O papel do PlanAPP é fundamental para garantir o alinhamento entre os planos nacionais e sectoriais. Este papel consiste em garantir que as prioridades nacionais se refletem de forma coerente nos planos sectoriais e que as medidas neles incluídas contribuem para alcançar os objetivos estratégicos globais do governo, bem como em assegurar que os planos sectoriais são coerentes entre si evitando sobreposições e favorecendo complementaridades em termos de estratégias, objetivos e ações. Neste contexto, a RePLAN pode constituir um canal eficaz para apoiar a coordenação e o alinhamento com os ministérios sectoriais sobre políticas horizontais e planos estratégicos sectoriais, incentivando debates e partilha de informação ao longo de todo o ciclo estratégico e político. A preparação e o debate de conceitos estratégicos antes da elaboração de estratégias sectoriais, bem como a utilização de grupos de trabalho interministeriais e de reuniões de análise de estratégias individuais constituem exemplos de instrumentos de apoio a esta função.

## Reforço da ligação entre o planeamento e o orçamento para uma melhor abordagem e otimização do financiamento das principais prioridades estratégicas

A relação entre o orçamento e o planeamento é fundamental para o desempenho da administração. De facto, um plano sem cabimentação orçamental estabelece uma visão sem os meios práticos para a alcançar. Por outro lado, apesar de constituírem uma oportunidade para estabelecer prioridades, os processos orçamentais tendem a ser orientados por uma perspetiva custo-eficiência. A definição de prioridades no processo orçamental subestima as reformas com benefícios a longo prazo, mas com pouco impacto orçamental a curto prazo, centrando-se mais no custo orçamental das reformas do que na sua viabilidade (Instituto Grattan, 2020). Este facto realça a importância de alinhar as despesas públicas com as prioridades estratégicas do governo durante o processo orçamental, bem como durante a preparação das estratégias.

O alinhamento dos processos orçamental e de planeamento em Portugal encontra-se enquadrado pela Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, sendo articulado através das Grandes Opções. Com efeito, 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 a orçamentação baseada no desempenho e estabelecer uma relação mais explícita entre as despesas e as prioridades. Esta lei também promoveu o desenvolvimento de um Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP), de acordo com anteriores recomendações da OCDE (OCDE, 2012) (OCDE, 2008) existindo vantagens na aceleração da sua aplicação plena para facilitar a reafectação dos recursos públicos às prioridades estratégicas do país (OCDE, 2021). 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 principais etapas iniciais do processo orçamental e da sua articulação com as prioridades do governo, enquanto a Lei do Orçamento de 2015 visa estabelecer um enquadramento facilitador deste processo.

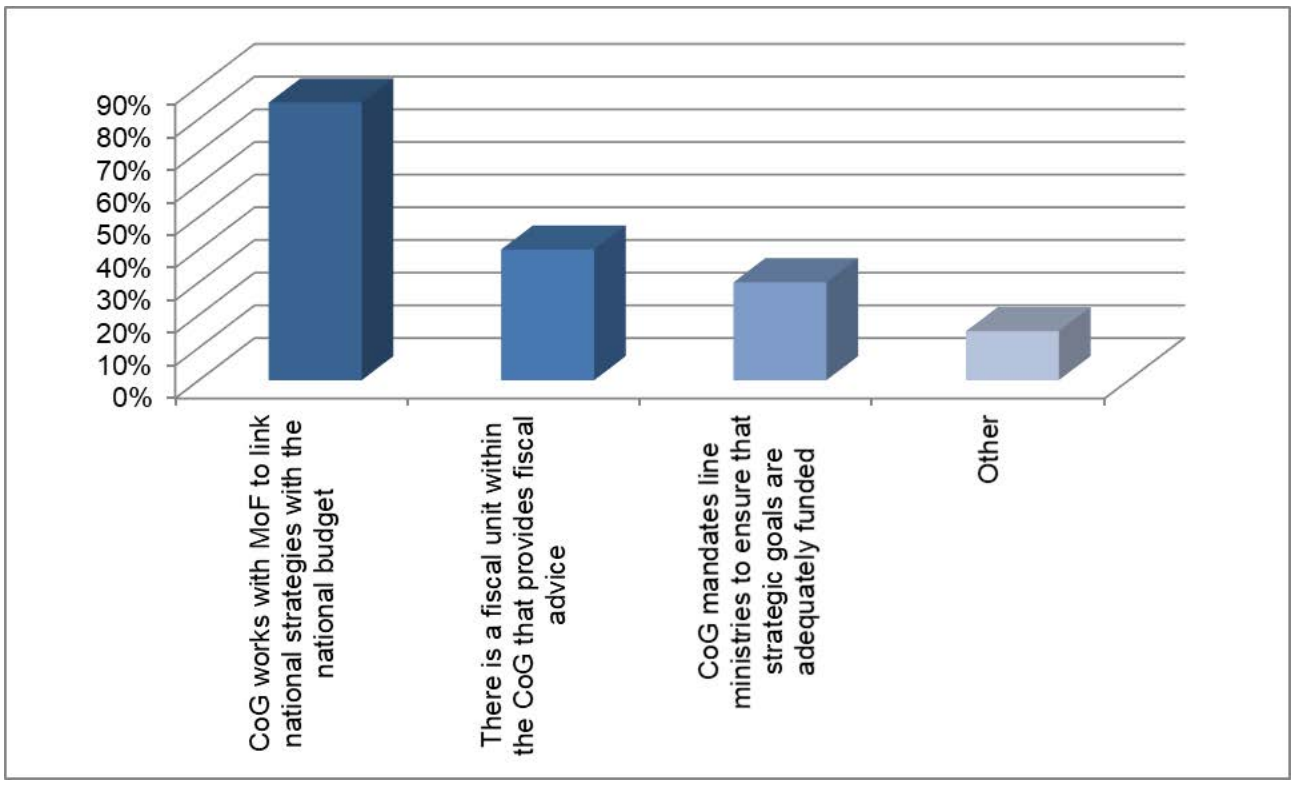
Apesar destas disposições, os dirigentes da administração pública entrevistados no âmbito deste projeto identificaram e sublinharam uma série de obstáculos a uma relação efetiva entre os processos orçamental e de planeamento estratégico. Em primeiro lugar, o projeto de Lei das Grandes Opções para o próximo ano está a ser discutido em paralelo com o orçamento, principalmente devido à mudança de governo[9], não proporcionando tempo suficiente para o plano orientar a definição de prioridades orçamentais e a alocação de recursos. Esta situação deverá mudar em 2023, em conformidade com a Lei de Enquadramento Orçamental de 2015, com a possibilidade de elaborara e apresentar as Grandes Opções antes do processo orçamental. Em segundo lugar, para que o Ministério das Finanças possa verdadeiramente orientar o processo de definição de prioridades orçamentais, será fundamental estabelecer critérios de definição de prioridades que não estejam apenas relacionados com a

disponibilidade de financiamento plurianual. Embora as Grandes Opções incidam sobre as medidas cujo financiamento está já assegurado, o documento deveria, em princípio, ajudar a identificar prioridades e a afetar e adaptar o financiamento em conformidade. Em terceiro lugar, e tal como sublinhado pelo PlanAPP, a proposta de incluir, pela primeira vez, um quadro de investimentos públicos plurianuais no projeto de lei das Grandes Opções enfrentou desafios, que terão de ser ultrapassados para estabelecer uma relação clara entre os investimentos plurianuais e os objetivos correspondentes. Por último, Portugal caracteriza-se por um elevado grau de controlo do orçamento dos ministérios sectoriais.

### *Acordos de governação e colaboração com o Ministério das Finanças*

A 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, para alcançar melhores resultados para os cidadãos. A maioria dos centros de governo dos países membros da OCDE têm formas de colaboração com os respetivos ministérios das finanças, pelo menos durante o processo orçamental, para ajudar a identificar e canalizar as prioridades do governo (Figura 2.3). Cerca de 90% dos centros de governo trabalham com o ministério das finanças para estabelecer uma ligação clara às estratégias nacionais ao orçamento nacional. Uma abordagem coordenada exige disposições de governação bem definidas que articulem as responsabilidades funcionais e as competências de cada organismo ou entidade, o fluxo de informação que deve ocorrer e as decisões e resultados que devem resultar da coordenação (OCDE, 2022). Uma coordenação eficaz e bem-sucedida exige uma participação precoce do ministério das finanças no desenvolvimento de estratégias e na preparação de estimativas de custos pelos ministérios sectoriais. Este processo envolve, tipicamente, a criação de pequenas equipas com responsáveis pelo planeamento e pelas finanças nos ministérios sectoriais, no centro de governo e no ministério das finanças, e que neste último caso são habitualmente as unidades responsáveis pelo orçamento e pela revisão das despesas. Os ministérios sectoriais em Portugal não obrigatoriamente uma unidade responsável pelo orçamento, embora a sua criação pudesse apoiar o diálogo institucional entre os ministérios sectoriais e o ministério das finanças sobre a afetação de fundos e o seu alinhamento com as prioridades estratégicas. Por outro lado, as unidades no centro de governo e, em especial, o PlanAPP poderiam também desempenhar um papel mais ativo no processo orçamental para assegurar a coerência com o quadro estratégico, como acontece na Estónia e na Letónia (ver Caixa ). Na Suécia, o governo inclui anualmente na lei orçamental um quadro específico de reformas que identifica as principais prioridades do governo e os níveis de financiamento propostos, para além das suas propostas de afetação de despesas.

Figura 2.3. Coordenação e colaboração entre o centro do governo e o Ministério das Finanças nos países membros da OCDE




Fonte: (OCDE, 2017)

### Caixa 2.14. Participação do centro do governo no processo orçamental para uma melhor coerência das políticas na Letónia e na Estónia

#### Letónia

Na Letónia, o Centro de Coordenação Intersectorial (CSCC), que integra o Gabinete do Primeiro-Ministro, tem um papel formal no processo orçamental, avaliando as novas iniciativas orçamentais juntamente com o Ministério das Finanças. O CSCC avalia as propostas de acordo com um conjunto de critérios pré-estabelecidos (incluindo a conformidade substantiva com os documentos de planeamento do desenvolvimento nacional e com o programa governamental) para determinar a sua ordem de precedência, que é depois submetida ao governo para ulteriores deliberações sobre o orçamento anual e o quadro orçamental plurianual.

#### Estónia

Na Estónia, o centro de governo desenvolveu um conjunto de mecanismos para a coordenação entre o centro de governo, o ministério das finanças e os ministérios sectoriais com vista a melhorar a coerência entre o orçamento e o planeamento estratégico. Entre estes, destacam-se as reuniões anuais com os diferentes ministérios sectoriais e o ministério das finanças sobre as respetivas estratégias e as necessidades de financiamento, a fim de assegurar o financiamento das principais medidas estratégicas. O ministério das finanças participa igualmente na preparação e na revisão dos termos de referência (notas conceptuais) sobre futuras estratégias lideradas pelo centro de governo com outros ministérios sectoriais.

Fontes: Entrevistas com representantes do Pārresoru koordinācijas centrs/Centro de Coordenação Intersectorial da Letónia, a 16 de maio de 2022, e com o antigo representante da Unidade Estratégica do Gabinete do Primeiro-Ministro da Estónia, em dezembro de 2022.

A implementação da lei orçamental e do respetivo decreto regulamentar, assim como a preparação das Grandes Opções, proporcionam um contexto favorável a uma evolução do sistema de planeamento português e a uma maior ligação entre o orçamento e as prioridades estratégicas e deveria ser acelerada (OCDE, 2021). Por outro lado, o PlanAPP poderia ser mais envolvido nas diferentes etapas da preparação do orçamento, em articulação com o processo de planeamento, assim como noutros mecanismos e processos de coordenação envolvendo o centro de governo e o ministério das finanças, de forma a assegurar que as prioridades e as agendas transversais são financiadas de forma adequada.

### *Outros instrumentos orçamentais e estratégicos para o alinhamento de prioridades*

Para além das disposições em matéria de governação, a "classificação orçamental" e a utilização de instrumentos orçamentais específicos surgiram nos últimos anos como um meio de os países integrarem as prioridades transversais no seu quadro de gestão orçamental e das finanças públicas e nas suas práticas de gestão.

Muitos países têm vindo a utilizar diferentes abordagens para responder a desafios transversais e assegurar que as prioridades em matéria de despesa vão ao encontro das prioridades estratégicas. A Finlândia, em particular, tem vindo a trabalhar no desenvolvimento de um processo de orçamentação baseado em fenómenos que visa dar resposta a prioridades estratégicas de alto nível e de longo prazo que requerem abordagens horizontais, colaborativas e transversais ("fenómeno"). O objetivo é estabelecer uma ligação 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

de acordo com essas mesmas prioridades (Governo da Finlândia, 2022). A Nova Zelândia desenvolveu um quadro de normas de vida (LSF) para incluir prioridades de bem-estar no orçamento. O orçamento para o bem-estar inclui metas anuais relacionadas com o bem-estar. As despesas discricionárias são identificadas de forma a canalizá-las para o financiamento das metas e dos objetivos prioritários. Em 2022, foram selecionadas cinco prioridades relacionadas com a "transição justa", o bem-estar físico e mental, o futuro do trabalho, os Povos Mãori e do Pacífico e o bem-estar infantil. O governo prepara um relatório anual específico sobre os resultados alcançados nas áreas de bem-estar do orçamento (Governo da Nova Zelândia, 2022).

Em muitos países membros da OCDE, foram feitos esforços para integrar as questões de género e as preocupações ambientais nos processos orçamentais. A abordagem francesa à orçamentação "verde" é um bom exemplo de uma prática utilizada em mais de metade dos países membros da OCDE (OECD, 2021). A orçamentação "de género" também é aplicada em 61% dos países membros da OCDE (OECD, A publicar).

### Caixa 2.15. Orçamento verde em França

Desde 2020, a França publica anualmente um "Relatório de Impacto Ambiental sobre o Orçamento do Estado" em anexo à primeira versão do projeto de orçamento anual. Cada despesa é classificada de acordo com o seu impacto sobre 6 objetivos ambientais:

- Mitigação das alterações climáticas
- Adaptação às alterações climáticas e prevenção dos riscos naturais
- Gestão dos recursos hídricos
- Economia circular, gestão de resíduos, prevenção de riscos tecnológicos
- Poluição
- Biodiversidade

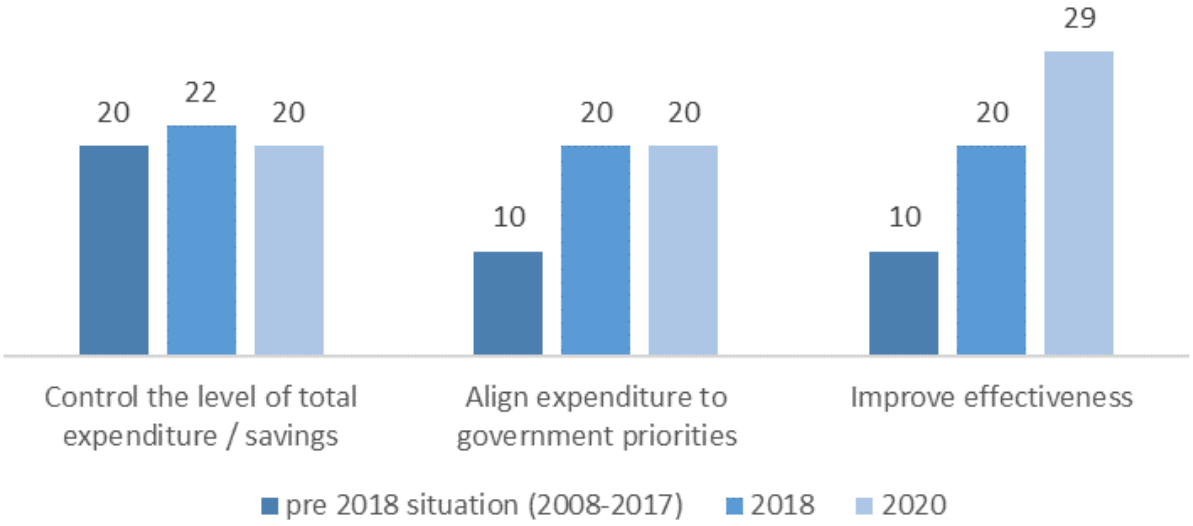
Cada despesa é posteriormente classificada ou "etiquetada" com uma nota que varia entre 3 e -1, consoante o seu impacto ambiental.

Em 2022, de um total de 586,6 mil milhões de euros de despesas orçamentais e fiscais, 53,4 mil milhões de euros foram classificados como tendo potencialmente impacto no ambiente. Destes, 32,5 mil milhões eram despesas "verdes", com um impacto positivo no ambiente, 4,5 mil milhões foram consideradas despesas "mistas", isto é favoráveis ao ambiente em pelo menos um eixo, mas com efeitos negativos em pelo menos um outro eixo; e 10,8 mil milhões correspondiam a despesas com um impacto negativo em pelo menos um eixo ambiental.

Fonte: (Governo de França, 2022)

Por último, as revisões das despesas permitem avaliar as despesas públicas alocadas aos ministérios e agências sectoriais e fornecer aos decisores políticos recomendações sobre a forma de melhorar a eficácia e a eficiência dessas despesas. No essencial, uma análise da despesa visa identificar as opções de financiamento que os ministros podem selecionar para fazer implementar as prioridades do governo e aumentar a relação custo-benefício da despesa pública. A análise da OCDE revela que, desde 2008, a maioria dos países da OCDE adotou revisões das despesas com uma série de objetivos, incluindo o alinhamento das despesas com as prioridades (ver Figura 2.4). A OCDE sublinha que Portugal poderia alargar a implementação da orçamentação baseada no desempenho e melhorar o acompanhamento, a avaliação e, em última análise, a eficácia da despesa pública, nomeadamente em relação aos seus objetivos estratégicos e prioridades nacionais (OCDE, 2021).

Figura 2.4. Objetivo das revisões das despesas nos países da OCDE




Fonte: (OCDE, 2022)

## Opções políticas e instrumentos a considerar

Com base na análise acima e nos exemplos da experiência e da prática de outros países membros da OCDE, a caixa seguinte apresenta um conjunto de opções e de instrumentos que o PlanAPP pode considerar para melhorar o processo de planeamento estratégico em Portugal e aumentar as suas capacidades e mecanismos de orientação e coordenação dos planos estratégicos nacionais.

**Clarificar as responsabilidades e os atores**

Em Portugal, os diferentes processos de planeamento estratégico poderiam beneficiar de uma maior clarificação das funções, das responsabilidades e das contribuições dos ministérios sectoriais no âmbito destes processos, incluindo:

- O desenvolvimento de uma macroestrutura do processo de planeamento estratégico identificando claramente as funções e as responsabilidades das entidades no centro de governo e dos ministérios sectoriais;
- A conclusão do levantamento dos processos de planeamento estratégico, em curso, e a realização de uma revisão funcional dos mandatos e das funções das entidades envolvidas no processo de planeamento estratégico;
- A comunicação de uma visão e de uma narrativa claras sobre o planeamento estratégico através de um manual de planeamento estratégico, como foi feito na Letónia, por exemplo**.**

**Reforçar o quadro de planeamento estratégico e assegurar o alinhamento e a coerência entre estratégias nacionais e sectoriais**

Para reforçar o quadro de planeamento estratégico, poderia ser útil ponderar a revisão da Lei de Bases do Planeamento de modo a abranger um maior número de documentos, assegurar que os mandatos, e as funções e responsabilidades de todos os intervenientes são bem definidos e conceber processos

de planeamento estratégico aprofundados para os principais documentos. Em particular, o centro do governo poderia considerar:

- A definição e a formalização da relação hierárquica entre os documentos que compõem o quadro estratégico nacional, assegurando que a Estratégia Portugal 2030, enquanto documento transversal de longo prazo, é a estratégia de desenvolvimento nacional; e rever a Lei de Enquadramento Orçamental de forma a incluir todos os documentos relevantes para além das Grandes Opções. Em alternativa, poderia promover a produção de um manual de planeamento para todas as entidades de administração pública, à semelhança do que acontece na Letónia;
- O desenvolvimento de processos de planeamento estratégico detalhados para cada documento estratégico fundamental, incluindo a clarificação das ligações descendente e ascendentes entre diferentes conjuntos de documentos;
- A clarificação das funções dos diferentes intervenientes nos processos de planeamento estratégico, definindo-as com clareza no quadro do planeamento estratégico nacional ou revendo os respetivos mandatos, quando necessário;
- A definição de um conjunto claro de prioridades para o quadro de planeamento estratégico nacional.

À medida que o PlanAPP for desenvolvendo instrumentos e ferramentas adicionais para reforçar o alinhamento estratégico no âmbito do processo de planeamento, as seguintes opções poderão revelar-se úteis, a par dos instrumentos de gestão do desempenho:

- A introdução de uma taxonomia de documentos estratégicos e sistematizar a estrutura destes documentos;
- O reforço da coordenação e da colaboração com os ministérios sectoriais e outras entidades da administração, para assegurar a coerência entre os documentos transversais e sectoriais, bem como a integração das principais prioridades nacionais nos documentos sectoriais, através de mecanismos institucionais e digitais ( por exemplo, tirando partido do RePLAN e instituindo a realização de reuniões de análise estratégica com os ministérios sectoriais sobre as principais estratégias a nível nacional e sectorial);
- A revisão das estratégias sectoriais e transversais nas diferentes fases do seu desenvolvimento (por exemplo, revisão da nota conceptual de origem, revisão durante a fase de elaboração, revisão da coerência da estratégia com o programa de governo quando o documento é apresentado para discussão e aprovação na reunião do Conselho de Ministros).

**Apoio aos ministérios sectoriais no processo de planeamento**

O PlanAPP poderia considerar o desenvolvimento de instrumentos e ferramentas adicionais para apoiar os ministérios sectoriais, incluindo:

- O mapeamento das unidades estratégicas e dos recursos existentes, identificando as lacunas e sobreposições institucionais, nomeadamente nos ministérios sectoriais;
- O desenvolvimento de diretrizes, modelos e formulários para os ministérios sectoriais;
- A disponibilização de recursos do PlanAPP para apoiar os ministérios sectoriais na preparação de estratégias e na aplicação das diretrizes;
- A criação de uma plataforma digital para alojamento e acesso a um registo de estratégias, diretrizes e modelos de elaboração de documentos de planeamento estratégico;
- A definição de um processo de trabalho claro com os ministérios sectoriais para a preparação das Grandes Opções, a fim de garantir que estes podem contribuir para o documento,

assegurando a ligação às suas prioridades e planos sectoriais e dispondo dos conhecimentos especializados relevantes; e formalizar o grupo de trabalho informal existente, recorrendo, quando necessário, a grupos técnicos adicionais e reuniões informais ou à mobilidade de recursos entre o PlanAPP e os ministérios sectoriais para apoio adicional. A criação de um grupo de trabalho permanente poderá apoiar o envolvimento e as interações com ministérios sectoriais e reforçar as suas contribuições para os principais documentos, com o apoio do PlanAPP, como aconteceu para a elaboração do PNR 2022.

- A criação de grupos de trabalho semelhantes para os principais documentos de planeamento estratégico nacionais, para assegurar o alinhamento e a coerência das principais prioridades e medidas.

**Estabelecer uma relação entre o planeamento estratégico e os resultados das políticas públicas**

Portugal poderia continuar a desenvolver o seu quadro de desempenho estratégico, tanto no que respeita ao programa de governo como às prioridades de alto nível, através da adoção de um conjunto de medidas, tais como:

- A ampliação do atual modelo de monitorização das políticas públicas a outras prioridades de alto nível definidas no Programa do Governo e nas Grandes Opções (alterações climáticas, digitalização, desigualdades), incluindo a definição de metas e de um conjunto limitado de indicadores-chave para o respetivo desempenho.
- O desenvolvimento de roteiros e de instrumentos de monitorização para apoiar os ministérios sectoriais na implementação das prioridades de alto nível, como os Planos de Resultados no Reino Unido;
- A organização e o apoio a reuniões de análise de estratégias e de dados para que o PlanAPP, em conjunto com os ministérios sectoriais, possa acompanhar os progressos na aplicação das estratégias e verificar a sua coerência com outras estratégias a nível nacional e sectorial.

**Reforçar a ligação entre o planeamento estratégico e o planeamento orçamental e financeiro**

Para reforçar a ligação entre o planeamento estratégico e o planeamento orçamental, o PlanAPP poderia propor:

- A realização de reuniões sistemáticas sobre a relação entre o planeamento estratégico e o planeamento orçamental, com os ministérios responsáveis pela elaboração de estratégias e o Ministério das Finanças, aquando da preparação e do desenvolvimento dessas estratégias, para promover um diálogo sobre as prioridades, a estimativa dos custos e a relação custo-eficiência das medidas.;
- O aumento da ligação entre a definição de prioridades de alto nível e o orçamento através:
  - Das Grandes Opções, apresentando as medidas e as prioridades do Programa do Governo de forma detalhada e assim orientando as discussões e a alocação orçamental para as prioridades;
  - ou, por exemplo, dando maior ênfase ao debate sobre as despesas ligadas às prioridades do governo no âmbito do processo orçamental, seja no quadro da articulação entre o centro de governo centro e o Ministério das Finanças, seja, eventualmente, num documento específico, como um "quadro de reformas" (à semelhança do que acontece na Suécia), ou ainda, no desenvolvimento da prática de revisões das despesas ( que concorrem para o alinhamento d as despesas com as prioridades estratégicas).

# 3 O PlanAPP como instrumento para um planeamento estratégico inclusivo e informado por evidências

Com a criação da "RePLAN" (Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública), no mesmo diploma legal que cria o PlanAPP, é atribuída ao PlanAPP a missão de estruturar e supervisionar a criação de redes intragovernamentais para o alinhamento estratégico e a coerência das políticas públicas. As estruturas institucionais encarregadas de coordenar as atividades de planeamento estratégico nos países membros da OCDE têm vindo a assumir ao longo da última década a tarefa de articular conhecimento e evidências no âmbito dos processos de planeamento e desenvolvimento de políticas públicas de forma transversal, bem como de integrar a visão e os contributos dos cidadãos no planeamento estratégico. Os subcapítulos seguintes abordam as formas como o PlanAPP poderia aproveitar a sua missão para cumprir estas funções.

Com este objetivo, o Decreto-lei 21/2021 que cria o PlanAPP estabelece igualmente a RePLAN como uma rede interministerial de serviços de planeamento e prospetiva da administração pública no capítulo III (artigos 13.º a 15.º) (Governo de Portugal, 2021). O Diretor do PlanAPP é responsável pela coordenação da RePLAN e preside à respetiva Comissão. A RePLAN tem por missão promover a cooperação e o alinhamento de estratégias entre os serviços de planeamento e de prospetiva das várias áreas governativas, aumentar a partilha de conhecimento e as competências da administração pública e reforçar as bases de dados e evidências disponíveis na administração, envolvendo também a sociedade civil e a academia. Para além dos processos de planeamento estratégico, a RePLAN deverá também apoiar a coordenação das atividades de prospetiva, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Este capítulo explora o papel e as oportunidades da RePLAN em três áreas principais:

- A utilização do conhecimento e das evidências existentes dentro e fora da administração;
- A institucionalização e reforço da criação de redes internas com os decisores políticos, os ministérios sectoriais e o conjunto da administração pública;
- Maior envolvimento e promoção da participação dos cidadãos e das partes interessadas na elaboração de políticas públicas, nomeadamente em questões de natureza transversal como o clima ou a Responsabilidade Social das Empresas.

## A utilização do conhecimento e das evidências existentes dentro e fora da administração

O reforço da utilização de evidências é fundamental para a identificação dos problemas, para uma melhor priorização das ações e para a melhoria da qualidade e da pertinência das políticas e das estratégias

públicas. Um diagnóstico robusto requer informação qualitativa e atempada, associada a excelentes competências em análise de dados e de políticas públicas, pensamento estratégico e avaliação. Os países membros da OCDE utilizam um vasto conjunto de práticas e de instrumentos para recolher e analisar evidências no processo de elaboração de políticas públicas. Estas práticas e instrumentos foram desenvolvidas a partir de uma série de iniciativas que visam aumentar as capacidades de elaboração de políticas públicas informadas por evidências no seio das respetivas administrações, incluindo a definição de normas, a utilização de plataformas digitais, a realização de conferências e seminários, a promoção de investigação e a criação de ferramentas (OCDE, 2020).

### *Definição das normas e ferramentas para sistematização da utilização de evidências no planeamento estratégico*

O processo de planeamento em Portugal é apoiado por um vasto conjunto de fontes de dados e evidências. As fontes vão desde a análise do horizonte (como o projeto Megatendências Portugal 2050 em desenvolvimento no âmbito da RePLAN), a estudos específicos, relatórios de monitorização, estatísticas nacionais, etc. Embora esta pluralidade e diversidade de fontes e tipos de evidências sejam importantes, o PlanAPP possui pouca informação sobre o tipo e a qualidade dos dados utilizados nas atividades de planeamento nas quais não está diretamente envolvido (como acontece na proposta de lei das Grandes Opções e no PNR). Uma melhor compreensão das evidências utilizadas na elaboração e avaliação das políticas públicas em geral, ajudaria a reforçar o quadro geral de planeamento e a garantir que os organismos públicos estão todos a trabalhar com base nos mesmos princípios e pressupostos quando identificam problemas, equacionam soluções potenciais ou definem objetivos. Esta questão é particularmente importante no contexto de Portugal, onde mais de três quartos dos cidadãos consideram que os cientistas não estão suficientemente envolvidos no processo de decisão, como decorre dos resultados do Inquérito da OCDE sobre a Confiança 2022 e se pode ler no relatório sobre as Lições do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal (OCDE, 2021; OCDE, 2023).

Neste sentido, o PlanAPP poderia desenvolver normas harmonizadas para a utilização de evidências nas atividades de planeamento. Um entendimento comum do que são evidências qualitativas e adequadas contribuiria certamente para melhorar globalmente a qualidade e a coerência dos documentos/resultados do planeamento estratégico. A OCDE iniciou em 2020 um exercício de recolha e tipificação de boas práticas para o desenvolvimento de princípios e normas para mobilização de evidências para a conceção, implementação e avaliação de políticas públicas (OCDE, 2020). Um dos exemplos mais "maduros" de definição de normas, a partir do centro de governo, para a utilização de evidências em atividades de planeamento estratégico pode ser encontrado nos Estados Unidos (ver Caixa 3.1.). Outros instrumentos/ fontes para a elaboração de políticas públicas informadas por evidências são, por exemplo, os resultados da avaliação de políticas públicas anteriores, o recurso a mediadores de conhecimento ou as consultas a cidadãos e partes interessadas.

#### Caixa 3.1. A elaboração de planos estratégicos informados por evidências nos Estados Unidos

**Orientações sobre a utilização de evidências na elaboração dos planos estratégicos das agências federais**

O Gabinete de Gestão e Orçamento (OMB) dos EUA emite diretrizes detalhadas para a elaboração dos Planos Estratégicos das Agências Federais. Parte destas diretrizes está diretamente relacionada com a utilização de evidências na elaboração de planos estratégicos:

- Os planos devem cumprir critérios de adequação, exequibilidade e aceitabilidade, com base num diagnóstico fundamentado dos problemas a resolver e das complexidades associadas a alcançar os resultados esperados, que acolha o contributo dos peritos-chave, das partes interessadas e das

aprendizagens anteriores da organização através de processos como a revisão da estratégia da agência;

- Os planos devem ter em consideração várias abordagens alternativas para resolver o problema e identificar uma estratégia preferencial que prometa ser mais eficaz e assegurar a maior probabilidade de sucesso, tendo em conta: considerações legais e políticas; cenários futuros; lições aprendidas com as revisões de estratégias anteriores; controlo da a agência sobre os resultados esperados; confiança sobre o impacto das intervenções da agência; e, nível tolerância ao risco da agência (conforme identificado no processo ERM da agência).

Por outro lado, as diretrizes do OMB contém ainda uma explicação exaustiva sobre o que se entende por um "modelo lógico" e como esta ferramenta de enquadramento ajuda as agências a coordenar o planeamento estratégico, as estratégias e a produção de evidências.

Agendas de Aprendizagem nas agências federais

Com a promulgação da Lei de Bases do Planeamento Informado por Evidências de 2018 (ou "*Evidence Act*") os planos estratégicos das agências federais são apoiados pela Agenda de Aprendizagem de cada agência (isto é, um plano de compilação de evidências) que estabelece e mapeia as atividades que a agência empreenderá para responder às questões estratégicas e operacionais de curto e longo prazo mais importantes e prementes para o cumprimento da missão da agência. O *Evidence Act* exige ainda que as agências federais realizem uma Avaliação de Capacidade nos domínios da Estatística, Avaliação, Investigação e Análise e incluam os resultados desta avaliação nos seus Planos Estratégicos.

Fonte: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/s230.pdf

A utilização e a disponibilidade de evidências são também fundamentais para informar as estratégias e as políticas públicas. A crise da COVID-19 veio enfatizar a necessidade de dispor de dados atualizados de alta qualidade para conceber estratégias e respostas de política pública. Os relatórios estatísticos e a informação fornecida pelos institutos de estatística ou pelos ministérios sectoriais podem, por vezes, ser produzidos em ciclos longos que não respondem às necessidades imediatas dos governos. Para resolver este problema, a Finlândia criou uma sala de dados partilhada para o governo que proporciona um acesso rápido e fácil a um vasto conjunto de dados. Este serviço destina-se prioritariamente aos gabinetes ministeriais e, em segundo lugar, aos organismos da administração pública. O serviço disponibiliza rapidamente dados constantes dos respetivos registos para apoiar a elaboração de políticas públicas e o processo de decisão, assim como como avaliações de impacto *ex ante* e *ex post.* A direção do serviço é responsável pela organização das atividades e pela definição das prioridades em necessidades de informação. O serviço é presidido por um representante do Ministério das Finanças e vice presidido por um representante do Gabinete do Primeiro-Ministro.

### *Sistemas de aconselhamento científico e o envolvimento de peritos externos*

A infraestrutura de conhecimento de um país é, em geral, composta por produtores, mediadores e utilizadores de conhecimento. Os produtores de conhecimento encontram-se no meio académico, nos institutos de estatística e nos centros de investigação, assim como em *think tanks*. Estes produtores de conhecimento fornecem os dados científicos que estão na base das análises e das decisões tomadas a nível político (OCDE, 2017). Os mediadores de conhecimento são os intermediários entre os produtores de conhecimento e os responsáveis pela tomada de decisões, cabendo-lhes assegurar o alinhamento entre as necessidades dos responsáveis pela elaboração das políticas públicas e a síntese de evidências fornecidas pelos produtores de conhecimento (OCDE, 2017). Os mediadores de conhecimento também devem assegurar a robustez da síntese de evidências, a sua transdisciplinaridade e o contributo dos

peritos pertinentes. Os mediadores de conhecimento também podem prestar aconselhamento sob a forma de opções ou de recomendações específicas e ajudar os decisores políticos a avaliar a fiabilidade das evidências (OCDE, 2023).

Para fazer face a desafios complexos, os governos necessitam de conhecimentos especializados, pontos de vista e informações de um conjunto alargado de atores. Para tal, é necessário criar uma infraestrutura de conhecimento estratégico que possa ir além dos silos administrativos, que agregue organismos da administração pública na proximidade do governo (OCDE, 2017) e sistemas de aconselhamento mais elaborados, onde os mediadores do conhecimento desempenham um papel fundamental. Os sistemas de aconselhamento à elaboração de políticas públicas incluem conselhos consultivos, conselhos de planeamento estratégico, comissões *ad hoc*, comissões especializadas, unidades de prospetiva, consultores especiais, "*tiger teams*", fóruns de inovação, "*what works centres*", *think tanks* e muitas outras estruturas, que fornecem conhecimento e aconselhamento estratégico ao governo.

Desde a sua criação, o PlanAPP tem desempenhado um papel pioneiro como mediador de conhecimento entre a ciência e a política pública, designadamente através de iniciativas de definição de agendas para a elaboração de políticas informadas por evidências e da criação de mecanismos como, por exemplo, os seminários "Ciência para a Política Pública". O PlanAPP poderia alargar o seu papel de um modo mais sistémico, articulando e orientando o sistema de aconselhamento científico, atualmente fragmentado, para apoiar um desenvolvimento e planeamento de políticas públicas coerente e informado por evidências (ver Quadro 3.1).

Neste sentido, o PlanAPP tem vindo a celebrar protocolos de cooperação com instituições académicas e de investigação, bem como com fornecedores de dados da administração pública (e.g. INE). Adicionalmente, o PlanAPP emitiu várias notas prospetivas que estão disponíveis no seu portal.

O desenvolvimento da RePLAN pode reforçar e institucionalizar ainda mais este papel de mediador de conhecimento e a consolidar o sistema de aconselhamento científico existente no país. O estabelecimento da RePLAN prevê a criação de equipas multissectoriais que poderão ajudar a desenvolver e recolher evidências e a informar a elaboração de estratégias e de outras políticas públicas em áreas prioritárias fundamentais (Governo de Portugal, 2021). Estas equipas funcionariam como grupos de trabalho que reuniriam decisores políticos, funcionários públicos, académicos e outras partes interessadas. Deste modo, estas equipas poderiam contribuir para o reforço da elaboração de políticas públicas informadas por evidências sobre temas específicos, fornecendo, discutindo e partilhando contributos, dados e análises que poderiam ser utilizados para informar tanto o trabalho do PlanAPP como o trabalho dos ministérios sectoriais.

Sob a orientação do PlanAPP, a RePLAN poderia apoiar a criação, a organização e a planificação do trabalho destas equipas multissectoriais centrando-as nas prioridades estratégicas e nos temas transversais mais relevantes para o conjunto das áreas governativas. Um número limitado de equipas multissectoriais poderia apoiar a elaboração de políticas públicas na área das prioridades estratégicas e de longo prazo do governo, com mandatos, resultados e calendários definidos. A Finlândia criou, a um nível mais elevado, um grupo de trabalho interministerial que se concentra na implementação de uma prioridade governamental predefinida e que reúne representantes dos ministérios sectoriais e peritos externos. Estes grupos de trabalho terminam com o fim do mandato do governo e são criados grupos para novas prioridades governamentais. São apoiados pelo Departamento Estratégico do Governo através de uma unidade dedicada.

## Quadro 3.1 Exemplos do sistema de aconselhamento científico em Portugal

| Tipo de organização | Instituições |
|---|---|
| Organismos de investigação | Laboratórios associados (em geral); Conselho de Laboratórios Associados (CLA); Centro de Investigação de Montanha (CIMO); Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia (INL); Instituto de Medicina Molecular João Lobo Antunes (iMM); Instituto de Investigação & Inovação em Saúde (i3S) |
| Laboratórios públicos | Instituto Hidrográfico (IH); Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P. (INIAV); Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P. (INMLCF); Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA); Instituto Português do Mar e da Atmosfera I.P. (IPMA); Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG); Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC) |
| Comités consultivos permanentes e *ad-hoc* | Comités consultivos permanentes: Comissão Técnica de Vacinação (CTV).<br>Comissões consultivas *ad-hoc*: comissões *ad-hoc* de inquérito aos incêndios florestais de 2017 (Comissão Técnica Independente); Comissão *ad-hoc* encarregada de elaborar um livro branco sobre o presente e o futuro do Sistema Nacional de Saúde (SNS). |
| Conselhos científicos e consultivos | Conselhos consultivos: Conselho Económico e Social (CES).<br>Conselhos consultivos incorporando um aconselhamento científico significativo: Conselho Nacional de Saúde Pública (CNSP); Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS); Conselho para a Produtividade; Conselho Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI). |
| Painéis de peritos, *task-forces* | Reuniões de peritos realizadas no INFARMED; Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, para avaliar os desenvolvimentos da pandemia COVID-19 em Portugal; Agendas Temáticas de Investigação e Inovação. |
| Observatórios de políticas públicas | Universidades: ISCTE (alguns são geridos por laboratórios associados); Laboratórios Associados da Universidade do Minho Laboratórios; Seis observatórios geridos pelo Instituto de Ciências Sociais (ICS) (Universidade de Lisboa); Seis observatórios geridos pelo Centro de Estudos Sociais (CES) (Universidade de Coimbra).<br>Laboratórios de colaboração: CoLABOR e ProChild Data.<br>Outros exemplos: Observatório da Energia, gerido pela ADENE, a Agência para a Energia, e Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS). |
| Consultores contratados | O documento "Visão estratégica para o plano de recuperação económica de Portugal 2020-2030", elaborado por António Costa Silva, é um exemplo paradigmático. |
| Empresas de consultoria | Peso crescente das empresas de consultoria nacionais e internacionais |

Fonte: Adaptado de (Simões, 2021)

### *Estratégias de mobilização de evidências científicas para apoiar o processo de decisão: cooperação interministerial e organização de um plano de investigação comum*

As evidências científicas, à semelhança dos dados e das estatísticas oficiais, podem apoiar um processo de decisão fiável e informado por evidências. As evidências científicas podem, em particular, ajudar os governos a analisar e a resolver questões multidimensionais "perversas" (OCDE, 2020). Embora as evidências possam ser recolhidas e reunidas a partir de diferentes fontes pelo governo, a cooperação interministerial tende a ajudar a identificar, a partilhar e a utilizar evidências científicas sólidas na elaboração de estratégias e de políticas públicas em geral. A colaboração entre áreas governativas promove uma compreensão partilhada das necessidades e prioridades em matéria de evidências e favorece uma análise comum dos problemas, que conduzi à identificação conjunta de potenciais respostas. A colaboração entre áreas governativas pode ainda apoiar os debates sobre a forma de integrar e abordar os problemas identificados em documentos estratégicos e assegurar a sua inclusão no ciclo político. Os benefícios da colaboração entre áreas governativas são particularmente relevantes no caso de questões transversais que ultrapassam o âmbito de um só ministério sectorial e exigem uma resposta coordenada e multidimensional por parte do governo. Nestas situações, os governos podem utilizar canais formais e informais para mobilizar, partilhar e analisar as evidências, por exemplo, através da criação de redes formais e de grupos de trabalho sobre questões gerais ou específicas, em que as evidências, os contributos e as potenciais soluções podem ser discutidos para fundamentar estratégias e políticas públicas. Estas redes ou grupos podem centrar-se em questões temáticas ou funcionais e coordenar o trabalho da administração em domínios como a investigação científica, a avaliação das políticas públicas ou a prospetiva.

Para criar sinergias e garantir o alinhamento das principais prioridades estratégicas, os governos podem também desenvolver agendas anuais de estudos para toda a administração. Em geral, estas agendas abrangem as principais prioridades de investigação e desenvolvimento do governo e de cada um dos ministérios sectoriais e podem ser discutidas e acordadas sob a orientação do centro do governo. As agendas comuns ajudam a identificar prioridades conjuntas e a colmatar potenciais lacunas analíticas ou a falta de recursos internos através da contratação externa, permitindo o acesso coordenado a estudos independentes e multidimensionais, enquanto concorrem para uma mobilização e utilização mais eficiente dos recursos necessários, centralizando as atividades de seleção e contratação de parceiros.

Com base nestas agendas, a capacidade do centro de governo de encomendar estudos e análises contribui para aumentar o conjunto de recursos e evidências disponíveis na administração e a relevância do trabalho de investigação desenvolvido para um maior número de partes interessadas (OECD, 2020).

Ao desenvolver o seu papel de mediador de conhecimento, o PlanAPP poderia inspirar-se na experiência da Finlândia, seja ao nível das práticas de gestão da cooperação interministerial em matéria de investigação e desenvolvimento e prospetiva, seja no que respeita ao seu plano anual comum de investigação (ver Caixa 3.2.) (OCDE, 2023)).

#### Caixa 3.2. Coordenação das agendas de investigação e prospetiva pelo Centro do Governo na Finlândia

**Grupo de trabalho governamental para a coordenação das atividades de investigação, prospetiva e avaliação**

O grupo de trabalho do Governo para a coordenação das atividades de investigação, prospetiva e avaliação (Grupo de Trabalho TEA) permite que os ministérios finlandeses desenvolvam uma cooperação e troca de informações eficaz.

O TEA reforça a supervisão horizontal das atividades de investigação, prospetiva e avaliação, contribui para melhorar a base de evidências e conhecimento de apoio ao processo de decisão e desenvolve novas formas de disseminação de informação sobre as atividades de investigação, prospetiva e avaliação junto de decisores políticos e da sociedade em geral.

O mandato do grupo de trabalho, nomeado pelo Gabinete do Primeiro-Ministro, não tem um horizonte determinado e inclui representantes de todos os ministérios sectoriais. O TEA é avaliado anualmente pelo Gabinete do Primeiro-Ministro e é o órgão responsável pela coordenação e contratação das atividades de análise, avaliação e investigação do Governo e dos seus ministérios.

Entre as responsabilidades do grupo de trabalho TEA incluem-se as seguintes:

- Apresentar, anualmente, uma proposta ao Gabinete do Primeiro-Ministro, de um plano de análise, avaliação e investigação para apoiar os processos de decisão do Governo, com base nos contributos de todos os ministérios;
- Orientar o processo de análise, avaliação e investigação do Governo nos ministérios sectoriais;
- Coordenar e acompanhar a implementação do plano de análise, avaliação e investigação e a realização dos respetivos objetivos;
- Participar na disseminação da informação e do conhecimento criados nos ministérios sectoriais;
- Preparar, anualmente, uma proposta conjunta para decisão do Governo sobre as áreas temáticas e as prioridades da investigação estratégica, após consulta do Conselho de Investigação e Inovação e com base numa iniciativa do Conselho de Investigação Estratégica;
- Coordenar a redação de uma descrição do contexto das atividades a desenvolver e de outros trabalhos de prospetiva como base para os relatórios prospetivos dos ministérios sectoriais; e
- Facilitar a utilização dos repositórios de conhecimento sobre análise, prospetiva, avaliação e investigação e outra informação pública nos processos de decisão.

O grupo de trabalho para a coordenação das atividades de investigação, prospetiva e avaliação estabelece a ligação com outros organismos que utilizam, financiam e produzem dados de investigação, prospetiva e avaliação. O TEA não faz ele próprio investigação, mas funciona como um mediador, que ajuda cada área governativa a identificar e selecionar potenciais fornecedores de conhecimento (universidades, *think tanks*, etc.), elaborando um plano de investigação anual e supervisionando a preparação e divulgação dos estudos produzidos no âmbito do plano. O TEA também organiza seminários e conferências para divulgar o trabalho de investigação e promover as capacidades analíticas da administração. Todos os estudos são publicados pelo TEA no portal do Governo.

### O painel de prospetiva

Trabalhando em colaboração com o Grupo de Trabalho TEA, a Finlândia tem também um painel de prospetiva que supervisiona, apoia e alinha as atividades de prospetiva em todo a administração. O seu objetivo é organizar e institucionalizar as atividades de prospetiva na elaboração de estratégias e políticas públicas na Finlândia. Em particular, o painel ajuda a preparar as revisões futuras dos ministérios competentes, que fornecem previsões sobre as tendências e os desafios futuros do país em questões sectoriais, e o relatório governamental sobre o futuro, que visa identificar as futuras questões cruciais para o país.

Fontes: (Governo da Finlândia, TEA Working Group. Gabinete do Primeiro-Ministro. Website oficial., 2022); entrevistas com o Governo da Finlândia realizadas em Helsínquia em novembro de 2022; (Governo da Finlândia, Government report on the Future, 2022).

Outros países optaram por desenvolver capacidades de análise nos ministérios sectoriais para melhorar a utilização de evidências na conceção de políticas públicas. A República Eslovaca, por exemplo, criou um sistema de institutos para a análise de políticas públicas sob a alçada dos ministérios sectoriais (Caixa 3.3.).

Para alicerçar o seu papel de mediador de conhecimento, o PlanAPP está a trabalhar na institucionalização das relações com a comunidade científica. Entre outras atividades, o PlanAPP organizou, em colaboração com a OCDE, mesas-redondas sobre "Aconselhamento científico para a elaboração de políticas em Portugal" em torno das prioridades da Estratégia Portugal 2030, que ajudaram a identificar recomendações para medidas destinadas a estabelecer pontes entre a ciência e as políticas públicas (OCDE, 2023). Uma forma de dar continuidade a estas iniciativas poderia passar pelo desenvolvimento de um código de conduta sobre aconselhamento científico, abordando questões como a confidencialidade da informação, os conflitos de interesses e o *feedback* (Simões, 2021). Um código de conduta poderia acolher as lições aprendidas com iniciativas anteriores, como as aprendidas, por exemplo, no âmbito do Ministério da Saúde, onde se concluiu ser necessário coordenar melhor as diferentes estruturas para a prestação de aconselhamento político e estabelecer uma melhor ligação entre os fornecedores de conhecimento e os mediadores de conhecimento e os decisores, através de regulamentação específica sobre a matéria (ver Decreto-Lei 14/2014).

### Caixa 3.3. Institutos de análise de políticas públicas na República Eslovaca

Os institutos de análise de políticas públicas estão sob a tutela dos ministérios sectoriais e servem para fornecer um quadro analítico de referência às decisões de cada ministério. Estes institutos apoiam a elaboração de políticas públicas informadas por evidências no país e fornecem capacidades analíticas sobre uma vasta gama de temas à administração. As suas estruturas, competências e posição orgânica variam entre ministérios.

O Instituto para a Política Financeira do Ministério das Finanças (IFP) coordena os diferentes institutos, para além do seu papel específico de apoio à definição da política financeira do país. O IFP produz um número significativo de notas, análises e documentos de trabalho, incluindo previsões económicas e contributos para orçamentos de médio prazo, e é regularmente solicitado a fornecer pareceres e análises ao Ministro das Finanças, embora estes não sejam vinculativos. As principais atividades do IFP incluem análises e previsões macroeconómicas, fiscais e orçamentais e sobre reformas estruturais.

O instituto fornece ainda contributos ao Governo para os seus documentos estratégicos, como o Programa de Estabilidade ou o Programa Nacional de Reformas, bem como para os respetivos orçamentos de médio prazo.

Fonte: OCDE (2020). *Regulatory Policy in the Slovak Republic: Towards Future-Proof Regulation*. OECD Reviews of Regulatory Reform. OECD Publishing. Paris. Em: https://doi.org/10.1787/ce95a880-en.

## Redes internas: mobilizar a administração pública para o planeamento estratégico

Conforme acima referido, graças ao seu poder de convocação e proximidade do Primeiro-Ministro, o centro do governo está bem posicionado para dirigir e coordenar as atividades de planeamento estratégico do governo, organizar o processo e assegurar o envolvimento dos ministérios sectoriais e de outras instituições públicas. De facto, enquanto assegura o alinhamento dos planos sectoriais com as estratégias e prioridades nacionais, o centro de governo também pode facilitar e apoiar o trabalho e os intercâmbios sobre estratégias, nomeadamente através do fornecimento de orientações e metodologias, promovendo a criação de comunidades de prática em torno do processo de planeamento estratégico em todas as áreas governativas.

Portugal está a desenvolver a RePLAN para ajudar a mobilizar, alinhar e partilhar prioridades estratégicas, documentos e metodologias e aumentar as capacidades da administração pública. A RePLAN poderá apoiar a criação das redes internas a dois níveis: a um nível mais estratégico, a comissão da rede, presidida pelo Diretor do PlanAPP e reunindo os dirigentes dos serviços de planeamento nos diferentes ministérios e organismos, poderá discutir as prioridades, os planos e os métodos de trabalho e de articulação; e, a um nível mais técnico, a comissão poderá promover e supervisionar o estabelecimento de equipas multissectoriais *ad hoc* que reuniam representantes de todas as áreas governativas e as partes interessadas externas e que se possam concentrar em temas, projetos e atividades mais específicas para fundamentar a elaboração de estratégias.

A criação da RePLAN em Portugal pode também vir a tornar-se um instrumento importante para ajudar a desenvolver um "*esprit de corps*" entre os profissionais das políticas públicas (por exemplo, "grupos de colaboração" para a partilha de melhores práticas, formação e intercâmbios informais entre os responsáveis pelo planeamento de políticas públicas dos ministérios sectoriais e dos organismos centrais da administração pública) e reforçar a estabilidade dos novos processos de planeamento e a agilidade do quadro de planeamento.

A primeira reunião da RePLAN, realizada em 23 de novembro de 2022, procedeu ao lançamento da rede, discutiu os seus objetivos e o respetivo modelo de funcionamento, os desafios transversais e as orientações do Plano de Ação para 2023-2024 (PlanAPP, 2022). A esta primeira reunião, seguiram-se quatro reuniões em 2023, em janeiro, março, setembro e novembro, que procederam à aprovação e acompanhamento da operacionalização do referido plano de ação.

Em 2023, existiam em Portugal 43 redes interministeriais associadas ao conjunto de instrumentos de planeamento em vigor, e 42 redes de âmbito mais restrito, funcionado no quadro de ministérios sectoriais ou envolvendo conjuntos de entidades da administração pública. O centro de governo não tem uma visão geral nem qualquer supervisão destas redes, dos seus membros, mandatos e atividades em curso. Neste sentido, a RePLAN poderia atuar como uma "rede de redes" e supervisionar uma parte das redes existentes, como por exemplo as relacionadas com atividades de planeamento estratégico. Tal supervisão poderia envolver o mapeamento das diferentes redes, a racionalização do número de redes e a priorização das que dizem respeito às prioridades globais ou estratégicas do governo. A RePLAN poderia também garantir que os contributos e os resultados das atividades das várias redes são utilizados para informar a elaboração de políticas públicas estratégicas e contribuir para os processos dirigidos pelo PlanAPP.

Sob a orientação do PlanAPP, a RePLAN poderia apoiar a criação, a organização e o planeamento do trabalho das equipas multissectoriais centradas nas prioridades estratégicas e nos temas transversais do Governo. Um número limitado de equipas multissectoriais bem selecionadas poderia apoiar as prioridades estratégicas e de longo prazo do Governo, com mandatos, resultados esperados e prazos claramente definidos. Os países membros da OCDE utilizam um conjunto diversificado de estruturas interministeriais para apoiar a colaboração, o alinhamento e o trabalho em rede no planeamento estratégico. Estas estruturas podem assumir diferentes formas, desde comités ministeriais permanentes para as questões e instrumentos fundamentais, a grupos de trabalho temáticos *ad hoc*, bem como redes funcionais que se

ocupam, por exemplo, da investigação, da avaliação ou da prospetiva ao nível da administração pública. A Finlândia, por exemplo, criou uma arquitetura de governação que utiliza diferentes formatos (Caixa 3.4.). A Irlanda, por seu lado, criou 10 comités ministeriais que correspondem a prioridades estratégicas nacionais e permitem orientar e coordenar essas prioridades a nível transversal, sendo substituídos por novos comités quando muda o governo ou as suas prioridades. Este trabalho é dirigido a partir do centro de governo pelo gabinete do Primeiro-Ministro (*Taoiseach*) (Governo da Irlanda, 2021). Estes comités ajudam a estabelecer uma visão conjunta sobre um tema e apoiam o alinhamento e a implementação das prioridades estratégicas identificadas. A República Checa, em contrapartida, criou um Grupo de Peritos em estratégias que apoia especificamente a coordenação e a partilha de orientações relativas às estratégias, mas que tem um papel limitado no processo de decisão (OECD, 2023).

No domínio mais específico da prospetiva, o PlanAPP lançou um grupo de trabalho para a criação de uma comunidade de prospetiva em 2022, que ajudou a avaliar a situação e as capacidades de prospetiva existentes na administração pública, debater diversas questões práticas e definir prioridades. Este grupo de trabalho foi posteriormente integrado na equipa multissetorial de prospetiva da RePLAN. Noutros países, como a Finlândia, a França, a Nova Zelândia e Singapura, foram também desenvolvidas redes de peritos em prospetiva na administração pública (SOIF, 2021).

### Caixa 3.4. Disposições e mecanismos de governação para a coordenação interministerial na Finlândia

A Finlândia estabeleceu uma série de mecanismos de coordenação para apoiar o processo de definição de estratégias e de tomada de decisão liderado pelo centro do governo e, em especial, pelo Departamento de Estratégia do Governo. Estes mecanismos reúnem diferentes ministérios e, em regra, são partilhados por um ou dois ministérios principais, consoante o tema. Atualmente existem:

- quatro Comités Ministeriais permanentes sobre Finanças, Política Económica, Assuntos Europeus e Política Externa e de Segurança, que desempenham um papel fundamental na coordenação das políticas governamentais nestas áreas e na preparação dos conselhos de ministros;
- grupos de trabalho temáticos centrados em determinadas 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 funcionais sobre investigação e prospetiva (ver acima).

O GSD também utiliza canais informais para comunicar com os ministérios da tutela para alinhar, discutir e acompanhar os progressos da implementação das prioridades estratégicas da reforma.

Fonte: (Governo da Finlândia, 2021; Governo da Finlândia, 2022)

A identificação e a nomeação de interlocutores/pontos focais relevantes nos ministérios sectoriais são, em geral, um desafio para garantir que estes dispõem dos conhecimentos especializados, bem como da autoridade necessária para a mobilização do respetivo ministério. O sucesso deste processo depende muitas vezes da proatividade e da competência das pessoas, mas o desenvolvimento de redes estruturadas e de unidades e capacidades analíticas nos ministérios sectoriais pode ajudar. Quer a Estónia, quer a Finlândia apoiaram-se em grande medida em redes informais e interpessoais para impulsionar a agenda sobre temas estratégicos, como a digitalização, a partir do centro de governo. Estas redes também funcionam ao nível de dirigentes superiores. Na Estónia, reuniões informais de secretários-gerais ajudaram a discutir questões transversais e a aumentar a colaboração entre ministérios (OECD,

OECD *Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across*, 2015). Ambos os países têm vindo a trabalhar no sentido de institucionalizar algumas destas redes, por exemplo, através da criação de um "gabinete digital" com representantes dos sistemas de informação de diferentes ministérios que apoiam o trabalho do grupo de trabalho ministerial sobre o digital e facilitam a colaboração contínua sobre o tema. Embora os responsáveis pela área do planeamento nos ministérios sectoriais devam integrar a comissão da RePLAN, em muitos países da OCDE a manutenção de contactos informais com estes atores tem se revelado crucial para impulsionar as agendas estratégicas e as atividades de planeamento.

O funcionamento em rede pode ser complementado, com vantagem, por reuniões bilaterais entre o centro do governo e os ministérios sectoriais sobre as respetivas estratégias. Reuniões de análise de dados e de revisão das estratégicas sectoriais, como acontece na Estónia ou nos EUA, permitem que o centro de governo possa desempenhar uma função fundamental de garantir a coerência com o programa do governo e dos principais documentos nacionais.

À semelhança do que acontece em muitos países membros da OCDE, o PlanAPP pode aproveitar a oportunidade de convocar e criar determinados grupos de trabalho formais e informais sobre prioridades estratégicas, documentos ou necessidades, para coordenar o trabalho e envolver os ministérios competentes. O PlanAPP recorreu a esta possibilidade para preparar as últimas propostas de Grandes Opções e o PNR 2022, e poderá querer formalizar este mecanismo, uma vez que este documento será preparado periodicamente e o grupo de trabalho pode ser utilizado para melhor definir, preparar e monitorizar o documento.

Os programas de mobilidade entre o centro de governo e os ministérios sectoriais também se têm revelado benéficos em vários países membros da OCDE para reforçar os laços ao nível da administração, partilhar conhecimento e recursos, proporcionar uma melhor compreensão das funções e responsabilidades de cada entidade e desenvolver um "*esprit de corps*" entre os participantes no programa. Os programas de mobilidade e circulação de pessoal dos ministérios sectoriais para o centro de governo foram usados em países como o Canadá e o Reino Unido.

A RePLAN também deverá considerar formas de envolver outros organismos e entidades públicas responsáveis pela elaboração de documentos estratégicos relevantes, bem como entidades para-governamentais e instituições públicas (como o Tribunal de Contas ou o Conselho Económico e Social). Estes atores poderiam integrar a comissão ou as equipas multissetoriais ou participar em reuniões regulares de forma a assegurar um diálogo contínuo e o aproveitamento dos seus dados, estudos e avaliações para a elaboração de estratégias e outras políticas públicas.

## Participação dos cidadãos e das partes interessadas no planeamento estratégico e em tópicos transversais

A experiência dos países membros da OCDE mostra que, quando o processo de planeamento é aberto e inclusivo, o planeamento estratégico pode reforçar a legitimidade da governação e aumentar a sustentabilidade das políticas públicas para além do ciclo eleitoral. Ao definir “participação”, a Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto refere-se às partes interessadas, englobando os cidadãos e as partes interessadas/afetadas (OCDE, 2022). Este subcapítulo seguinte centra-se na análise dos mecanismos utilizados nos países da OCDE para o aproveitamento dos contributos dos cidadãos e apresenta dois exemplos concretos de abordagens deliberativas envolvendo os cidadãos na área do clima e do combate às alterações climáticas.

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. Os recentes exercícios de planeamento — Estratégia Portugal 2030, PRR, Plano Ferroviário Nacional e Estratégia de Mobilidade Ativa — envolveram reuniões com os cidadãos, audições públicas e oportunidades para contributos escritos e sugestões. O estudo que esteve na base da Estratégia Portugal 2030 recebeu mais de 1 100 contributos durante o processo de consulta pública.

Por outro lado, alguns conselhos consultivos incluem representantes da sociedade civil, como é o caso do Conselho Económico e Social, que reúne representantes da administração pública e da sociedade civil e é consultado sobre os documentos do Orçamento do Estado, as Grandes Opções e o Programa Nacional de Reformas. O Conselho das Finanças Públicas (um órgão de peritos do Estado) é 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.

No entanto, estes processos têm sido insuficientes para satisfazer as expectativas dos cidadãos em matéria de participação e representação, conforme referido no estudo da OCDE sobre os resultados do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal. De acordo com os resultados do inquérito, apenas 3 em cada 10 inquiridos consideram que as suas opiniões seriam tidas em conta numa consulta pública e ainda menos acreditam que teriam oportunidade de expressar os seus pontos de vista sobre as medidas do governo (OCDE, 2023). Apesar de alguns esforços pontuais para incluir os cidadãos numa fase inicial do processo de planeamento de vários documentos estratégicos fundamentais, o envolvimento dos cidadãos parece ocorrer principalmente no final do ciclo de planeamento e de desenvolvimento de políticas públicas. Portugal poderia orientar os seus esforços no sentido de incluir os cidadãos noutras fases do ciclo das políticas públicas (ver Figura 3.1.) e sistematizar a sua participação na elaboração de estratégias e de políticas públicas em geral. 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 como as associações representativas ou quaisquer outras entidades podem fazer observações ou sugestões sobre a proposta apresentada desses instrumentos. Este processo é efetuado através de plataformas digitais (www.consultalex.gov.pt, www.participa.gov.pt, www.participa.pt).

### Figura 3.1. Fases do ciclo de decisão ou da política pública e o papel potencial dos cidadãos

Fonte: (OCDE, 2022)

A inclusão de perspetivas diversas durante o processo de planeamento pode melhorar a qualidade da análise dos problemas e a implementação do plano. Um maior envolvimento dos cientistas também deve ser uma prioridade para a RePLAN, uma vez que 44% dos inquiridos no Inquérito da OCDE sobre a

Confiança consideram que os cientistas não estão suficientemente envolvidos no processo de decisão (OCDE, 2023).

As evidências também mostram que o envolvimento dos cidadãos pode ajudar a informar os funcionários públicos sobre questões específicas e a propor soluções melhores e mais adequadas. A caixa 3.5. apresenta alguns exemplos bem-sucedidos de estratégias que envolveram amplas consultas públicas e/ou processos de consulta a partes interessadas na Lituânia e em Itália.

### Caixa 3.5. Exemplos de estratégias moduladas pelo envolvimento dos cidadãos e das partes interessadas

#### Governo da Lituânia: Estratégia Nacional Lituânia 2030

O Governo da Lituânia empenhou-se num processo aprofundado de definição da sua estratégia nacional Lituânia 2030. O Conselho de Estado para o Progresso, liderado pelo Centro do Governo, foi responsável pelo processo de redação da estratégia, que contou com a participação de autoridades governamentais, líderes empresariais, grupos comunitários e personalidades da sociedade lituana. Foram criados três grupos de trabalho sobre economia inteligente, governação inteligente e sociedade inteligente. A consulta envolveu a população residente no país e os lituanos residentes no estrangeiro. O Conselho também se reuniu com presidentes de câmara, representantes de municípios, jovens e organizações não governamentais (ONG). Foram desenvolvidas abordagens inovadoras para envolver grupos de mais difícil alcance, incluindo os jovens e os idosos. O resultado é uma estratégia nacional que está a direcionar as políticas de todo o país e cuja implementação é monitorizada num processo inclusivo.

#### O Governo de Itália: Estratégia Trienal de Cooperação para o Desenvolvimento

A legislação italiana (Lei n.º 125/2014) para a cooperação para o desenvolvimento prevê a consulta à sociedade civil seja considerada durante a formulação da Estratégia Trienal de Cooperação para o Desenvolvimento. Para esse efeito, foi criada uma plataforma permanente que reúne representantes da sociedade civil e do governo, o *Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo* (CNCS), presidida pelo Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros e onde participam os ministérios relevantes e a Comissão Parlamentar dos Negócios Estrangeiros.

Fonte: OCDE (OCDE, 2016); OCDE (OCDE, 2019)

Estando integrado no centro do governo, o PlanAPP está numa posição ideal para promover o reforço da participação dos cidadãos no processo de desenvolvimento e de planeamento de políticas públicas. Os centros de governo de vários países membros da OCDE desenvolveram diretrizes ou conjuntos de ferramentas para os ministérios sectoriais e instituições públicas, com vista a conceber e a promover a participação dos cidadãos na elaboração de estratégias e políticas públicas. A Caixa 3.6. apresenta a experiência do centro de governo francês nesta matéria. No Canadá, o *Privy Council Office*, que apoia o Primeiro-Ministro e o seu Gabinete, publicou princípios, estudos de casos e um conjunto de ferramentas para ajudar as instituições públicas a planear processos de participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas (Governo do Canadá, 2020). Foi também criada uma Comunidade de Práticas sobre o Envolvimento dos Cidadãos.

O PlanAPP lançou uma série de iniciativas de colaboração em torno do planeamento estratégico e da prospetiva, nomeadamente o Lab 2050 (PlanAPP, s.d.). O projeto visa promover o debate nacional em

torno do desenvolvimento de visões de futuro para 2050 em Portugal. Este projeto inclui a criação de um laboratório, de uma plataforma de colaboração digital e relatórios sobre as diferentes visões para o futuro.

Estes esforços deveriam ser prosseguidos e poderiam aproveitar algumas lições do trabalho sobre a visão *Espanha 2050* realizado pelo Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia de Espanha, que também passou por um processo consultivo que contou com a participação de cidadãos e de outras partes interessadas, tal como se sublinha no relatório final do projeto (Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia do Governo de Espanha, 2021).

### Caixa 3.6. O papel do centro do governo no reforço da participação dos cidadãos em França

No âmbito da Direção Interministerial para a Transformação Pública em França, o Centro Interministerial para a Participação dos Cidadãos (CIPC) oferece apoio estratégico e metodológico aos ministérios e departamentos da administração pública que pretendam envolver os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas. Este apoio permite a implementação de um quadro de participação sincero, transparente e rigoroso.

Criado em novembro de 2019, na sequência dos compromissos assumidos pelo governo no III Comité Interministerial para a Transformação Pública, o CIPC oferece apoio interministerial e aconselhamento e conhecimento especializados sobre a participação dos cidadãos. Por um lado, o CIPC é responsável por apoiar a administração nos seus projetos participativos e, por outro, por garantir a qualidade dos processos, a transparência e a implementação de um "direito à opinião".

O CIPC fornece à administração pública recursos e ferramentas metodológicas para a ajudar a compreender os desafios da participação dos cidadãos, incluindo a apresentação de diferentes modos de participação, *kits* metodológicos, modelos de compromisso, recomendações de medidas a tomar em função dos objetivos da consulta e do nível de participação esperado. O CIPC também dá acesso a prestadores de serviços especializados na facilitação de consultas (presenciais ou digitais).

Por último, o CIPC coordena uma comunidade de prática para os responsáveis pela participação dos cidadãos, que realiza reuniões e ações de formação adaptadas às respetivas necessidades.

Fonte: (Direção Interministerial da Transformação Pública, 2023)

### *Processos de decisão deliberativa em França e na Irlanda: casos de estudo sobre o envolvimento dos cidadãos na área do combate às alterações climáticas*

A Assembleia dos Cidadãos da Irlanda constitui um sólido caso de estudo sobre a forma como o envolvimento dos cidadãos pode contribuir para o processo de decisão e alcance de objetivos estratégicos em questões transversais através de uma abordagem deliberativa. A Assembleia dos Cidadãos sobre o clima foi criada pelo governo irlandês no final de 2016 e funcionou até ao início de 2018, na sequência da Convenção sobre a Constituição, realizada em 2012-2014 (ver Quadro 3.2.). Desde então, foram organizadas várias Assembleias de Cidadãos centradas em novos temas, a última das quais sobre biodiversidade (Assembleia dos Cidadãos da Irlanda, 2023).

A França seguiu uma abordagem semelhante em 2019-2020, estabelecendo a “Convenção de Cidadãos Franceses sobre o Clima” que envolveu nove meses de participação dos cidadãos e o apoio de peritos externos, da administração e do governo. Foram selecionados 150 cidadãos para constituir uma amostra representativa. As recomendações dos participantes foram redigidas com a ajuda de peritos jurídicos,

para garantir que podiam ser diretamente submetidas a um debate legislativo no Parlamento. As 149 propostas apresentadas pela Convenção foram publicadas numa plataforma digital especialmente criada para o efeito. O governo decidiu a forma como algumas delas foram integradas em documentos estratégicos e políticos.

Foi elaborado um relatório final com uma avaliação da utilidade do trabalho realizado para alcançar os objetivos climáticos com base num questionário realizado junto dos 150 cidadãos envolvidos. Embora a maioria das respostas aponte para a falta de integração das propostas nas medidas governamentais, os inquiridos sublinham o valor da Convenção e da prática das Assembleias Cidadãs para promover a ação climática (Convenção dos Cidadãos Franceses sobre o Clima, 2021). Note-se que a plataforma digital e a Convenção têm estado inativas desde o relatório final publicado em 2021.

## Quadro 3.2. Comparação entre as Assembleias de Cidadãos na Irlanda e as diretrizes da OCDE sobre iniciativas de deliberação pública

| Tópico | Assembleias de cidadãos na Irlanda | Diretrizes da OCDE sobre iniciativas de deliberação pública |
|---|---|---|
| Considerações sobre a adequação de uma questão/tópico para uma deliberação pública | Os cidadãos selecionados deliberaram sobre cinco temas:<br>• os desafios e as oportunidades de uma população em envelhecimento;<br>• parlamentos com mandatos fixos;<br>• modelos de organização de referendos;<br>• aborto;<br>• como o Estado pode fazer da Irlanda um líder na luta contra as alterações climáticas.<br>Este conjunto de temas bastante eclético resultou, em parte, dos compromissos assumidos pelo partido político Fine Gael no seu programa eleitoral, mas também refletiu as pressões para a ação em áreas críticas para a sociedade irlandesa (nomeadamente no que diz respeito ao aborto e às alterações climáticas), bem como as negociações entre potenciais parceiros de coligação que precedem o estabelecimento de um governo de coligação. | Uma questão é adequada para deliberação pública se:<br>• Existe uma grande preocupação no seio de uma comunidade;<br>• É necessário fazer escolhas, mas não há respostas "certas";<br>• É necessário que um conjunto de pessoas e grupos atuem para que a comunidade possa efetivamente avançar;<br>• Outras perspetivas e ideias podem ajudar a comunidade a avançar;<br>• Os cidadãos não tiveram a oportunidade de ponderar as diferentes linhas de ação e as suas consequências a longo prazo; e<br>• O processo de decisão dos titulares de cargos públicos e de outros dirigentes deve ser informado pela opinião da sociedade civil, assim como pelas perspetivas dos peritos. |
| Papel dos cidadãos | A Assembleia dos Cidadãos foi fundada com base num compromisso assumido no Programa de Governo em maio de 2016. Era composta por um presidente (a juíza jubilada do Supremo Tribunal, Mary Laffoy) e 99 cidadãos selecionados aleatoriamente por uma empresa líder em estudos de mercado, a RED C, enquanto representantes do eleitorado irlandês em termos de idade, sexo, classe social e distribuição regional. | A seleção aleatória tenta ultrapassar as deficiências e as distorções dos convites "abertos" e "fechados" e garante que quase todas as pessoas têm a mesma hipótese de serem convidadas a participar e que o grupo final constitui um microcosmo da sociedade. Este modelo de seleção também permite evitar a influência de interesses instalados.<br>Até à data, o método de seleção aleatória mais utilizado para a seleção de participantes em processos deliberativos representativos tem sido a seleção em duas fases (59%), geralmente designado por "lotaria cívica". Este método tem sido utilizado maioritariamente na Alemanha, Austrália, Canadá e Estados Unidos. |

| | | |
|---|---|---|
| | | Ao estratificar a amostra final de cidadãos, todos os processos deliberativos selecionam os participantes de acordo com critérios de seleção demográfica que correspondem à composição da população em geral (à semelhança do que acontece num censo), e, por norma, incluem pelo menos quatro critérios: sexo; idade; geografia e fatores socioeconómicos. |
| Papel dos peritos | Experiências-piloto: A experiência da Irlanda com assembleias de cidadãos remonta a 2011, ano em que se realizou o primeiro projeto-piloto dirigido por académicos irlandeses, intitulado "*We the Citizens*". Com base nesta experiência, concluiu-se que estes fóruns poderiam ajudar a preencher o hiato entre os cidadãos e o governo na política irlandesa e a estimular a sua participação na democracia<br><br>Foi constituído um grupo consultivo para cada tópico da Assembleia, para ajudar no processo de seleção de peritos.<br><br>O tema das alterações climáticas incluiu apresentações de 15 peritos em alterações climáticas e de 6 líderes na transição para uma economia de baixo carbono.<br><br>A organização da Assembleia de acordo com a orientação "aprender-ouvir-deliberar" permitiu a realização de apresentações de peritos, a recolha de contributos de cidadãos e a facilitação de discussões entre os diversos atores. | Existem diferentes formas de informar os participantes sobre os temas em discussão e de facilitar a aprendizagem. Entre os processos deliberativos para os quais existem dados disponíveis sobre as práticas de aprendizagem utilizadas (157 de 282 casos), a grande maioria (79%) contou com a presença de peritos nas reuniões. Os peritos fazem apresentações sobre o tema em causa e respondem a perguntas dos participantes. Outros formas complementares de aprendizagem incluem a distribuição de material de leitura introdutório antes da primeira reunião (48%), sessões de aprendizagem, incluindo visitas de estudo aos locais em causa (43%), a possibilidade dos participantes solicitarem informações e convidarem oradores, partes interessadas e peritos (35%) para as reuniões e a disponibilização aos participantes de material de leitura pormenorizado e abrangente entre reuniões, para que os participantes se possam preparar para os debates (31%). |
| Papel dos técnicos da administração pública e do governo | Um secretariado específico, composto por pessoal de toda a administração pública e financiado pelo centro de governo, assegurou o bom funcionamento de cada evento.<br><br>São necessários procedimentos concretos e consensualizados para o acompanhamento e implementação do processo. O exemplo irlandês da criação de uma comissão parlamentar dedicada para analisar as recomendações da Assembleia por políticos eleitos constitui um modelo possível. | Compromisso: Para mostrar aos cidadãos que o seu contributo é bem-vindo e valioso, e que é um privilégio representar os seus concidadãos num processo deliberativo, é uma boa prática realçar a importância do dever de cidadania que foram convidados a exercer. É importante que os participantes tenham um fortes compromissos político e/ou institucional com o processo para lhe conferir a credibilidade necessária e para motivar os cidadãos a investirem o seu tempo.<br><br>Facilitadores: Os técnicos da administração pública e do governo também atuam frequentemente como facilitadores durante as iniciativas deliberativas |

| | | |
|---|---|---|
| | Durante a Assembleia dos Cidadãos Irlandeses de 2016-2018, o relatório final foi elaborado pelo Secretariado com o contributo dos cidadãos e reenviado a um subgrupo de cidadãos para comentários e, posteriormente, a todo o grupo para validação. | Elaboração das recomendações: As melhores práticas na elaboração de recomendações sugerem que deve caber aos participantes o controlo das recomendações e que a redação pode ser apoiada por peritos e consultores jurídicos, bem como pelo centro de governo.<br><br>A integração no processo de decisão e o retorno de informação aos cidadãos são também cruciais. |

*Fonte:* (OCDE, 2020)*; https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17524032.2019.1708429 ;* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07907184.2018.1534832

### *Envolver a academia, a sociedade civil e administração pública na discussão conjunta de temas transversais: estudos de casos sobre o clima e a responsabilidade social das empresas*

O envolvimento da sociedade civil, de peritos, académicos ou técnicos, e de cidadãos em geral na discussão conjunta de temas transversais pode ajudar a fomentar novas ideias e a cocriar, a promover o interesse público e um consenso social alargado, e a fornecer uma base de evidências mais sólida para políticas públicas em áreas transversais. Dois casos de estudo, na Irlanda e em França, podem servir de exemplo para a RePLAN no que respeita à criação de mecanismos formais de diálogo com um vasto conjunto de atores para melhor informar as estratégias e as políticas públicas e mobilizar esforços em torno de problemas complexos e multidimensionais. Estes casos de estudos analisam a plataforma de responsabilidade social e ambiental das empresas em França (Caixa 3.7) e o Diálogo Nacional sobre a Ação Climática na Irlanda (Caixa 3.8).

Ambos os temas, nomeadamente as alterações climáticas e o desenvolvimento sustentável, são críticos para a participação dos cidadãos no processo de decisão em Portugal e para aumentar a confiança dos cidadãos no governo. Os resultados do Inquérito da OCDE sobre a Confiança em Portugal revelam que os inquiridos gostariam de ser mais ouvidos e envolvidos na elaboração de políticas públicas sociais e ambientais (OCDE, 2023). Os resultados do inquérito indicam igualmente que as políticas públicas sociais relacionadas com a equidade e com a oferta de oportunidades iguais para todos são fundamentais para os cidadãos portugueses e poderiam beneficiar da realização de mais estudos e de mais medidas de política pública por parte do governo. Embora já existam algumas plataformas participativas digitais em Portugal, como a *Participa!* do Ministério do Ambiente, estas continuam a ser insuficientes para promover a participação dos cidadãos, sobretudo porque não permitem co construir novas soluções e ideias em conjunto com os cidadãos e se centram nos canais de participação digital.

#### Caixa 3.7. Envolver a sociedade civil e as partes interessadas numa conduta empresarial responsável em França

O governo francês criou em 2013, no âmbito da *France Stratégie*, uma plataforma consultiva e de partilha para debater e apresentar recomendações sobre a Responsabilidade Social e Ambiental das Empresas (RSE). A plataforma visa promover a RSE e centra-se nos desafios sociais, ambientais e económicos em sentido amplo, 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 ONGs, e sugere ações prioritárias, assim como identifica e divulga boas práticas. O governo também pode apresentar pedidos à plataforma em relação a determinadas questões relacionadas com a RSE.

A plataforma reúne 50 membros do governo, da sociedade civil e do meio académico, incluindo sindicatos, organizações empresariais, ONGs, *think tanks*, 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 regras para a expressão de pontos de vista divergentes. A plataforma tem um processo de decisão baseado no consenso. O mapeamento e a identificação das partes interessadas relevantes foram uma tarefa importante que esteve na base do êxito da plataforma. Os membros reúnem-se várias vezes por ano (cinco vezes em 2021) em assembleia geral e em reuniões de trabalho e grupos específicos.

O secretariado é assegurado pela France Stratégie e as publicações são divulgadas na página *web* da France Stratégie, através da qual são também organizadas videoconferências sobre diferentes temas para incentivar a partilha de ideias e a promoção dos resultados dos estudos realizados. No final de 2020, os membros chegaram a acordo sobre um roteiro plurianual para as suas atividades, que está agora a ser implementado pela plataforma.

A plataforma permitiu à France Stratégie e, de um modo mais geral, ao governo, envolver um vasto conjunto de partes interessadas de forma coordenada e sistemática num tópico transversal para ajudar a informar a estratégia e a elaboração de políticas públicas sobre o tema. O seu trabalho ajudou a desenvolver novas medidas e ideias no domínio da RSE em França, por exemplo, sobre a rotulagem RSE para PMEs e microempresas.

Fonte: (France Stratégie, 2022; Plataforma RSE (França), 2022)

### Caixa 3.8. Envolver os cidadãos e a sociedade civil no Diálogo Nacional na Irlanda

O Governo da Irlanda desenvolveu planos para a Ação Climática em 2019 e em 2021 e criou o Diálogo Nacional sobre a Ação Climática (NDCA) para aumentar o envolvimento da sociedade e a participação pública no nos planos. O NDCA visa estabelecer um novo contrato social sobre o clima, para envolver, habilitar e capacitar toda a sociedade, incluindo políticos, decisores políticos, partes interessadas e os cidadãos em geral, para cocriar e implementar ações climáticas concretas e informar estratégias e respostas de política pública. O NDCA é dirigido pelo Ministério do Ambiente, do Clima e das Comunicações da Irlanda com o apoio da Agência de Proteção do Ambiente (EPA), que também assegura o secretariado.

A NDCA recorre a uma série de ferramentas e plataformas, incluindo, só em 2022:

- As Conversas sobre o Clima 2022 (CC22), que envolveram mais de 400 partes interessadas, 4300 cidadãos, jovens, populações vulneráveis à transição para a neutralidade carbónica e organizações locais e comunitárias.
- Três eventos no Fórum Nacional das Partes Interessadas no Clima, que assumiram a forma de *workshops* deliberativos, envolvendo mais de 300 partes interessadas de diversas organizações que debateram entre si 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 que partilharam os seus pontos de vista e sugestões sobre a forma de levar a cabo ações no domínio do clima.
- O estudo da EPA *Climate Change in the Irish Mind* (CCIM), que permitiu recolher dados representativos a nível nacional a atitudes e os comportamentos de 4 000 cidadãos relativamente às alterações climáticas.
- A Conferência sobre o Clima 2022 da EPA - *Creating Ireland's Climate Future - que* explorou a visão para uma Irlanda resiliente e com impacto neutro no clima até 2050 e a forma como essa visão poderá ser alcançada em termos de planeamento estratégico e de ambientes naturais e construídos.
- O *National Social and Behavioural Advisory Group* (Grupo Consultivo Nacional em Matéria Social e Comportamental), que se reuniu 3 vezes e foi criado para fornecer em permanência uma visão especializada sobre os resultados da investigação e informar o desenvolvimento das políticas públicas.

O NDCA reuniu uma base de evidências sobre a ação climática, nomeadamente sobre os pontos de vista e os comportamentos dos cidadãos através do estudo CCIM e das Conversas sobre o Clima. As Conversas sobre o Clima dispõem ainda de uma página *web* dedicada que incentiva a participação do público e a CC22 foi inaugurada pelo Ministro do Ambiente, do Clima e das Comunicações para garantir o apoio político e a visibilidade necessárias. A CC22 permitiu perceber que a sociedade era reativa e tinha um sentido de urgência e entusiasmo para trabalhar com o governo na ação climática. De acordo com o questionário digital que fez parte do processo das Conversas sobre o Clima, 92% dos inquiridos mostraram-se preocupados com as alterações climáticas, 83% disseram estar motivados para agir e 85% afirmaram já estar a tomar algum tipo de ação. Paralelamente, o estudo CCIM sugeriu que poderá haver uma discrepância entre o desejo de agir e a compreensão e a implementação de ações com impactos significativos. Ambos os mecanismos de consulta permitiram ao governo identificar tendências e práticas, mas também paradoxos nos comportamentos das pessoas e ajudaram a informar futuras atividades e medidas.

O NDCA também tem ajudado o governo a identificar áreas prioritárias para a ação, como a literacia climática, e tem contribuído para motivar os decisores políticos e as partes interessadas a acelerarem a sua concretização através de eventos específicos e de políticas públicas concretas. O NDCA contribui para a definição de prioridades e para a implementação da política climática e energética, incluindo a elaboração os novos Planos de Ação Climática que têm sido lançados de dois em dois anos desde 2019. A criação da Assembleia da Juventude para o Clima, por exemplo, resultou do Plano de Ação Climática de 2021.

Fontes: (Governo da Irlanda, National Dialogue on Climate Action (NDCA), 2021); (Governo da Irlanda, Apresentação sobre o Diálogo Nacional sobre a Ação Climática pelo Departamento do Ambiente, do Clima e das Comunicações, 2022); (Governo da Irlanda, Climate conversations 2022, 2022)

## Opções políticas e instrumentos a considerar

A análise realizada e as diferentes experiências e estudos de caso de países membros da OCDE apresentados podem sugerir ao PlanAPP e, mais especificamente, à RePLAN novas ideias e abordagens para aumentar as suas capacidades de desenvolvimento de redes externas e internas para a elaboração de estratégias baseadas em evidências.

**Aproveitar o conhecimento especializado e as evidências produzidas dentro e fora da administração**

O PlanAPP poderia reforçar o seu papel de mediador de conhecimento,

- Aproveitando o trabalho em rede no quadro da RePLAN para sensibilizar os decisores políticos e os técnicos e dirigentes da administração para as vantagens proporcionadas pela utilização de evidências no planeamento,;
- Desenvolvendo diretrizes e metodologias sobre a utilização de evidências e integrando-as nos manuais e orientações estratégicas de planeamento estratégico;
- Promovendo um levantamento dos organismos que compõem o sistema de aconselhamento à elaboração das políticas públicas, nomeadamente das redes existentes, em função das orientações temáticas das equipas multissectoriais da RePLAN, estudando a possibilidade de agrupar algumas dessas redes e/ou sugerindo a participação da RePLAN naquelas que dizem respeito a prioridades estratégicas e transversais;

- Ponderando a criação de uma rede de prospetiva e investigação abrangendo todas as áreas governativas (como na Finlândia, por exemplo).

**Promover a criação de redes internas: mobilizar toda a administração pública para o planeamento estratégico**

- Construindo um sentido de comunidade entre as unidades e os técnicos responsáveis pelo planeamento estratégico, utilizando a RePLAN e as relações informais a nível mais técnico;
- Estudando a possibilidade de criar um número limitado de grupos de trabalho ministeriais sobre prioridades estratégicas que o PlanAPP e a RePLAN possam apoiar, estabelecendo equipas multissectoriais sobre temas e prioridades estratégicas do governo para fins de investigação e de produção de evidências que possam alimentar o trabalho dos grupos de trabalho;
- Consolidando e formalizando o grupo de trabalho para a preparação das Grandes Opções para garantir a adesão de todos os intervenientes e assegurar a sistematização do processo;
- Desenvolvendo programas de mobilidade entre o PlanAPP/RePLAN e os ministérios sectoriais;
- Organizando atividades de capacitação, tais como a criação de novas unidades estratégicas nos ministérios onde estas não existam e/ou o desenvolvimento de ações de formação, seminários e conferências sobre temas selecionados em conjunto com rede RePLAN para toda a administração.

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

- Promovendo a participação dos cidadãos no planeamento estratégico, através da realização de consultas públicas em todas as áreas governativas, e promovendo a partilha de práticas, metodologias e orientações sobre a participação dos cidadãos na elaboração de estratégias e políticas públicas no seio da RePLAN;
- Assegurando que a participação dos cidadãos está prevista, de forma sistemática, nos principais documentos estratégicos, como aconteceu com a elaboração da Estratégia Portugal 2030, e sugerindo mecanismos para o envolvimento dos cidadãos na elaboração de futuras estratégias e políticas públicas;
- Estudando a possibilidade de criação de um centro para o envolvimento dos cidadãos no centro do governo, para definir regras e promover princípios e práticas de participação dos cidadãos em todas as instituições da administração;
- Desenvolvendo mecanismos de participação dos cidadãos sobre temas prioritários para os cidadãos, como as desigualdades e a equidade, e assegurando a integração dos resultados destes mecanismos de participação nos processos de planeamento estratégico;
- Comunicando as oportunidades de participação dos cidadãos, especialmente os jovens, nos mecanismos de consulta sobre a elaboração de políticas públicas e estratégias fundamentais, por exemplo, nos estabelecimentos de ensino e nas redes sociais.

**Envolver a academia, a sociedade civil e a administração na discussão conjunta de temas transversais**

- Criando novas plataformas e instrumentos para promover o diálogo e a participação das partes interessadas em determinados temas, por exemplo, o lançamento de um diálogo nacional sobre o clima com o Ministério do Ambiente e da Transição Energética, seguindo o exemplo da Irlanda, ou criando uma plataforma de diálogo público-privado sobre determinadas prioridades;

- Utilizando as plataformas de diálogo para reforçar as relações entre os decisores políticos e as comunidades científicas e elaborar um roteiro para institucionalizar os mecanismos de produção de conhecimento e de evidências para a política pública.

# Referências


Assembleia dos Cidadãos da Irlanda. (2023). Website oficial da "The Citizens' Assembly". doi:https://www.citizensassembly.ie/en/

Ben-Gera, M. (2004). Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office; Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries. In OECD (Ed.).

Bertelsmann Stiftung. (2022). Lithuania's strategic capacity, Sustainable Governance Indicators. Website oficial. doi:https://www.sgi-network.org/2022/Lithuania/Executive_Capacity

Brown, D., Kohli, J., & Mignotte, S. (2021). Tools at the centre of government: Research and practicitioner's insight.

Bryson, J., Hamilton Edwards, L., & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review, 20*(3), 317-339. doi:10.1080/14719037.2017.1285111

Comissão Europeia. (n.d.). *Stability and Convergence programme, Official website of the European Commission.* Acedido em: 12 de april de 2023. Obtido de https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes_en

Convenção dos Cidadãos Franceses sobre o Clima. (2021). France's Citizens' Convention on Climate. Website oficial. doi:https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/

Direção Interministerial da Transformação. (2022). *Assurer la mise en oeuvre des politiques prioritaires du Gouvernement.* Website oficial da DITP (versão em francês). doi:https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/assurer-la-mise-en-oeuvre-des-politiques-prioritaires-du-gouvernement

Direção Interministerial da Transformação. (2022). *Assurer la mise en œuvre des réformes, Fact sheet.* Website oficial da DITP. doi:https://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Book/Fiche1_1.pdf

Direção Interministerial da Transformação Pública. (2023). *Centre Interministériel de la Participation Citoyenne.* Website da DITP website (versão em francês). doi:https://www.modernisation.gouv.fr/associer-les-citoyens/le-centre-interministeriel-de-la-participation-citoyenne

France Stratégie. (2022). Apresentação da plataforma RBC. Website oficial da France Stratégie. doi:https://www.strategie.gouv.fr/actualites/presentation-de-plateforme-rse

Gabinete de Orçamento e Gestão dos Estados Unidos. (2022). *Circular No. A-11 (2022) - Section 230 Agency Strategic Planning.* Obtido de https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/s230.pdf?fbclid=IwAR1klOiEAEnHcpAnK3o4K8N1GrTawWcpAQR_y64GvafFkBT_yzYf4y0Whcw

Gabinete Nacional de Prospetiva e Estratégia do Governo de Espanha. (2021). *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo, Madrid: Ministerio de la Presidencia.* doi:https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050

Governo da Estónia. (2022). Website oficial do Governo. doi:https://www.riigikantselei.ee/en

Governo da Finlândia. (2019). Government Programme of the Government of Finland 2019-2023. doi:https://valtioneuvosto.fi/en/marin/government-programme

Governo da Finlândia. (2021). *Ministerial Working Group on Developing the Digital Transformation, the Data Economy and Public Administration.* Website oficial do Ministério das Finanças. doi:https://vm.fi/en/ministerial-working-group-on-developing-the-digital-transformation-the-data-economy-and-public-administration

Governo da Finlândia. (2022). Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing. In O. P. OECD Public Governance Reviews (Ed.). doi:https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en

Governo da Finlândia. (2022). Gabinete do Primeiro-Ministro. Website oficial. doi:https://vnk.fi/en/management-and-organisation

Governo da Finlândia. (2022). *Government report on the Future.* Website oficial do Gabinete do Primeiro-Ministro. doi:https://vnk.fi/en/foresight/government-report-on-the-future

Governo da Finlândia. (2022). TEA Working Group. Gabinete do Primeiro-Ministro. Website oficial. doi:https://tietokayttoon.fi/en/government-working-group-for-the-coordination-of-research-foresight-and-assessment-activities

Governo da Irlanda. (2021). Declaração de estratégia do Taoiseach para 2021-2023. doi:https://www.gov.ie/en/organisation-information/46ece-department-of-the-taoiseach-strategy-statement-2021-2023/

Governo da Irlanda. (2021). *National Dialogue on Climate Action (NDCA).* Website oficial do Governo. doi:https://www.gov.ie/en/publication/4bf2c-national-dialogue-on-climate-action-ndca/

Governo da Irlanda. (2022). Apresentação sobre o Diálogo Nacional sobre a Ação Climática pelo Departamento do Ambiente, do Clima e das Comunicações. Apresentado em conferência do PlanAPP realizada em 7 de novembro de 2022.

Governo da Irlanda. (2022). Climate conversations 2022. Website oficial do Departamento Ambiente, Clima e Comunicação. doi:https://climateconversations.citizenspace.com/decc/climate-conversations-2022/

Governo da Letónia. (2009). *Development Planning System Law.*

Governo da Letónia. (2022). Base de dados de documentos de planeamento de políticas (POLSIS). doi:http://polsis.mk.gov.lv/

Governo da Nova Zelândia. (2022). *Wellbeing Budget 2022: A Secure Future.* doi:https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2022-secure-future#:~:text=The%20Wellbeing%20Budget%202022%20is,initiatives%20included%20in%20Budget%202022.

Governo da República Checa. (2022). Portal Estratégico do Governo. Plataforma oficial do Ministério do Desenvolvimento Regional. doi:https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu/metodika

Governo de França. (2022). Cirular oficial do Primeiro-Ministro. Website: legifrance. doi:https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45366

Governo de França. (2022). *Focus sur le budget vert, à l'honneur de la conférence sur la décarbonation du 9 mars 2022.* | budget.gouv.fr. Obtido em 04 de 08 de 2022, de https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget-de-lue/articles/focus-sur-le-budget-vert-lhonneur-de-la-conference-sur-la

Governo de Portugal. (2020). Resolução do Conselho de Ministros, n.º 98/2020, Aprovação da Estratégia Portugal 2030. In *Diário da República, n.º 222,* de 13 de novembro de 2020. doi:https://files.dre.pt/1s/2020/11/22200/0001200061.pdf

Governo de Portugal. (2021). Decree-Law No. 21/2021, de 15 de março de 2021.

Governo de Portugal. (2021). Website oficial Recuperar Portugal. Estruturação da missão. doi:https://recuperarportugal.gov.pt/recuperar-portugal/

Governo de Portugal. (2022). *Programa do XXIII Governo Consitucional.* Obtido de https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec

Governo de Portugal. (2022). *Programa Nacional de Reformas 2022.* Obtido de https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/programa_nacional_de_reformas_2022_pt.pdf

Governo de Portugal. (2022). *Stability Programme 2022-2026.* Website da Comissão Europeia. doi:https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/pt_sp_2022-2026_en.pdf

Governo do Canadá. (2020). Public engagement tools and resources. Privy Council Office. Website oficial do Governo do Canadá. doi:https://www.canada.ca/en/privy-council/services/public-engagement-resources.html

Governo do Reino Unido. (2022). Outcome Delivery Plans. Gabinete de Apoio ao Governo do Reino Unido. doi:https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans.

Governo dos Estados Unidos da América. (2022). Serviços de Gestão de Pessoal para Agências. Website oficial. doi:https://www.opm.gov/-for-agencies/performance-management/strategic-planning/

Instituto Grattan. (2020). *Prioritising a government's agenda.* Obtido de https://grattan.edu.au/wp-content/uploads/2020/09/Prioritising-a-governments-agenda-Grattan-Institute-Report.pdf

Instituto para a Mudança Global. (2016). *Choosing the First Among Equals.* Obtido de https://institute.global/sites/default/files/articles/Choosing-the-First-Among-Equals.pdf

Nakrošis, Vilpišauskas, & Jahn. (2020). Lithuania: Sustainable Governance Indicators 2020.

OCDE. (2008). OECD Review of Budgeting in Portugal. In *OECD Journal on Budgeting, Volume 2008, Issue 3.* doi:https://www.oecd.org/portugal/42007470.pdf

OCDE. (2012). *OECD Economic Surveys: Portugal 2012.* OECD Publishing. Paris. doi:https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-en

OCDE. (2016). *The Governance of Inclusive Growth.* OECD Publishing. Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en

OCDE. (2017). *Policy Advisory Systems - Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making.* Obtido de https://www.oecd.org/governance/policy-advisory-systems-9789264283664-en.htm

OCDE. (2017). *Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government.*

OCDE. (2018). *Centre Stage 2.*

OCDE. (2019). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Italy 2019. In *OECD Development Co-operation Peer Reviews.* OECD Publishing. Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/b1874a7a-en

OCDE. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave.* doi:https://doi.org/10.1787/339306da-en

OCDE. (2020). *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design,.* Paris: OECD Publishing. doi:https://doi.org/10.1787/3f6f736b-en.

OCDE. (2021). *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. doi:https://doi.org/10.1787/b407f99c-en

OCDE. (2021). *CoG survey undertaken in preparation of the CoG meeting, 11th of March 2021 [Inquérito do CdG realizado no âmbito da preparação da reunião do CdG de 11 de março de 2021].*

OCDE. (2021). *OECD Economic Surveys: Portugal 2021.* OECD Publishing. Paris.

doi:https://doi.org/10.1787/13b842d6-en.

OCDE. (2022). *Best Practices for Spending Reviews in OECD Countries.* Obtido de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-spending-reviews_90f9002c-en

OCDE. (2022). Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government. In *OECD Public Governance Reviews.* OECD Publishing. Paris. doi:https://dx.doi.org/10.1787/33d996b2-en

OCDE. (2022). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes.* Obtido de https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f765caf6-en.pdf?expires=1667238945&id=id&accname=ocid84004878&checksum=76210F4219ED314651032ED98E2890A7

OCDE. (2023). Lessons from the OECD Trust Survey in Portugal. In *OECD Public Governance Policy Papers, Nº. 27.* OECD Publishing. Paris. doi:https://doi.org/10.1787/9754dd09-en

OCDE. (2023). *OECD Economic Surveys: Portugal 2023.* doi:https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en

OCDE. (2023). *Strenghtening Decision Making Processes and Policy Development in Portugal: the role of PlanAPP.*

OECD. (2015). OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en

OECD. (2020). Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences. In O. P. OECD Public Governance Reviews (Ed.). doi:https://doi.org/10.1787/86331250-en

OECD. (2021). Government at a Glance 2021. In P. OECD Publishing (Ed.). doi:https://doi.org/10.1787/1c258f55-en

OECD. (2023). OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. doi:https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en.

OECD. (Forthcoming). Preliminary results from 2022 OECD Survey on Gender Budgeting.

PlanAPP. (2022). *PlanAPP official website, last accessed 21 July 2022.* doi:https://planapp.gov.pt/o-planapp/#tabs|0

PlanAPP. (2022). *Trabalhos da RePLAN arrancam com reunião inaugural no CampusAPP.* 25 de novembro de 2022. Website oficial do PlanApp, Publicações. doi:https://planapp.gov.pt/replan-reuniao-inaugural-campusapp/

PlanAPP. (s.d.). *Lab2050 – Collaborative Foresight Laboratory. Acedido em: 23 de abril de 2023.* doi:https://planapp.gov.pt/en/lab2050-collaborative-foresight-laboratory/

Plataforma RSE (França). (2022). Annual report 2021. doi:https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rse_-_rapport_dactivite_2021_-_mars_2022.pdf

Serviço Nacional de Auditoria da Lituânia. (2021). Relatório sobre a aplicação das recomendações.

SIGMA. (2018). *Principe d'administration publique.* Obtido de http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-FR.pdf

Simões, V. C. (2021). 'Science for Policy in Portugal'. Discussion Paper prepared for the workshop on Science for Policy cross the EU: Portugal, organised by the EC JRC and the FCT.

SOIF. (2021). Features of Effective Systemic Foresight in Governments around the World,. doi:https://www.gov.uk/government/publications/features-of-effective-systemic-foresight-in-governments-globally

## Notas

[1] Os principais documentos estratégicos descritos no presente relatório relativos às prioridades do governo incluem:

- A Estratégia Portugal 2030, que é a principal estratégia de longo prazo de Portugal e estabelece quatro objetivos principais para Portugal: As Pessoas Primeiro: melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; Digitalização, Inovação e Qualificações como Motores do Desenvolvimento; Transição Climática e Sustentabilidade dos Recursos; e Um País Competitivo Externamente e Coeso Internamente. O documento foi elaborado pelo Ministério do Planeamento e foi aprovado por Resolução do Conselho de Ministros (n.º 98/2020) (Governo de Portugal, 2020).

- As Grandes Opções são um documento estratégico plurianual previsto na Constituição Portuguesa com força de lei, com o qual devem ser alinhados os planos nacionais e o orçamento (artigos 91º e 105º da Constituição). A última versão das Grandes Opções 2022-2026 foi preparada pelo PlanAPP, que tem a tarefa de redigir o documento. Embora o documento tenha sido originalmente utilizado para planear investimentos no país, o projeto de lei das Grandes Opções visa agora estabelecer uma ligação entre as prioridades nacionais delineadas no Programa do Governo e na Estratégia Portugal 2030 a outros programas e financiamentos governamentais, bem como fornecer um roteiro e um acompanhamento da implementação destas prioridades.

- O Programa de Governo é o plano de ação do governo para a legislatura que traduz os compromissos eleitorais num conjunto de prioridades e medidas. O programa em vigor à data da elaboração deste relatório era o Programa do XXIII Governo Constitucional, apresentado em abril de 2022. Abrangia um conjunto de prioridades fundamentais para o período 2022-2026 em matéria de boa governação, alterações climáticas e transição, demografia, desigualdades, sociedade digital e inovação (Governo de Portugal, 2022).

- O Programa Nacional de Reformas (PNR) de Portugal era, à data da elaboração deste relatório, o documento elaborado pelo país (PlanAPP, no caso de Portugal) no âmbito do Semestre Europeu, que apresentava de forma pormenorizada as políticas específicas a implementar para impulsionar o emprego e o crescimento e, ainda, cumprir as recomendações específicas da UE para cada país. O mais recente PNR, à data do relatório, apresentava a estratégia de médio prazo do XXIII Governo Constitucional para o desenvolvimento de Portugal , estava alinhado com o PRR e com a Estratégia Portugal 2030 e respondia às Recomendações formuladas durante o Semestre Europeu de 2019 e 2020 (Governo de Portugal, 2022).

- O Programa de Estabilidade de Portugal, à data, para o período 2022-2026, é um documento que apresenta planos orçamentais de médio prazo elaborados pelo Ministério das Finanças de Portugal e apresentados à UE, que se baseia nas regras de governação económica do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que visam evitar o aparecimento ou o agravamento de dificuldades orçamentais (Governo de Portugal, 2022; Comissão Europeia, n.d.).

- O Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal é um programa de aplicação nacional desenvolvido por uma estrutura específica, a Missão Recuperar Portugal ("Recuperar Portugal"), com base no instrumento *Next Generation da EU*, com o objetivo de ajudar Portugal a recuperar o seu crescimento económico, a tornar-se mais sustentável, resiliente e melhor preparado para

os desafios e oportunidades das transições ecológica e digital, em conformidade com as prioridades estratégicas nacionais e da UE .

[2] 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", tal como definido pela OCDE (OCDE, 2018). O centro do governo inclui tipicamente uma série de entidades, tais como o Gabinete do Primeiro Ministro, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério das Finanças e o Ministério do Planeamento, dependendo do contexto institucional do país, que desempenham cinco funções principais: preparação das reuniões do Conselho de Ministros, coordenação das políticas, planeamento estratégico, comunicação das mensagens do governo e acompanhamento da execução dos programas e estratégias governamentais.

[3] A afirmação reporta-se à orgânica do XXIII Governo Constitucional, em vigor à data da elaboração do presente relatório.

[4] A afirmação reporta-se à orgânica do XXIII Governo Constitucional, em vigor à data da elaboração do presente relatório.

[5] No âmbito do projeto, a OCDE aplicou um questionário sobre os processos e atividades de planeamento estratégico a um conjunto de entidades do governo e da administração pública envolvidas nestes processos, a fim de recolher informações e evidências.

[6] Ver nota 3.

[7] O quadro de monitorização e avaliação é tratado num outro relatório publicado no âmbito deste projeto. Como tal, neste capítulo a discussão são abordadas apenas as ferramentas utilizadas pelos centros de governo para apoiar a implementação das prioridades das políticas públicas.

[8] A afirmação reporta-se ao documento de planeamento previsto no âmbito do Semestre Europeu à data da elaboração do presente relatório.

[9] A afirmação reporta-se à entrada em funções do XXIII Governo Constitucional, que teve lugar durante a realização do projeto, a 2 de abril de 2022.

www.planapp.gov.pt

PlanAPP

@planapp_

Newsletter

PLANAPP
Boas Políticas Públicas
Melhor Sociedade

OECD

PRR
Plano de Recuperação e Resiliência

REPÚBLICA PORTUGUESA

Financiado pela União Europeia
NextGenerationEU