

Relatório de avaliação intercalar da ENCP

Modelo de governança da Estratégia Nacional
de Combate à Pobreza (2021-2030)



FICHA TÉCNICA

Título

Relatório de avaliação intercalar da ENCP: modelo de governança da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (2021-2030)

Autoria

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Data

Maio 2026

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS	5
SIGLAS E ACRÓNIMOS	6
RESUMO ILUSTRADO	8
SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1. INTRODUÇÃO	12
2. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO	15
2.1. ABORDAGEM GERAL DA AVALIAÇÃO.....	15
2.2. FONTES E TÉCNICAS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO.....	16
2.2.1 <i>Grupos focais</i>	17
2.2.2 <i>Sessões participativas</i>	18
2.3. LIMITAÇÕES E DESAFIOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO.....	18
3. MODELO DE GOVERNANÇA DA ENCP	20
3.1. ARQUITETURA INSTITUCIONAL E DINÂMICAS DE ENQUADRAMENTO.....	20
3.2. FUNCIONAMENTO OBSERVADO DAS INSTÂNCIAS.....	21
<i>Coordenação Nacional</i>	21
<i>Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN)</i>	21
<i>Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)</i>	21
<i>Fórum Consultivo e Fóruns Participativos Temáticos</i>	22
4. RACIONAL ANALÍTICO DAS DIMENSÕES DE GOVERNANÇA DO PAENCP	25
<i>Atividades de promoção da integração institucional e intersectorialidade</i>	26
<i>Atividades de promoção da territorialização e da coordenação multinível</i>	27
<i>Gestão, eficiência e monitorização da ENCP</i>	28
<i>Atividades de promoção da participação e envolvimento dos atores</i>	29
<i>Atividades de promoção da aprendizagem institucional e produção de conhecimento</i>	29
5. DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES	31
5.1. INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL E INTERSETORIALIDADE.....	32
5.2. TERRITORIALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO MULTINÍVEL.....	34
5.3 GESTÃO E MONITORIZAÇÃO DA ENCP.....	36
5.3.1. <i>Gestão e Recursos Operacionais</i>	36
5.3.2. <i>Monitorização e avaliação da ENCP</i>	37
5.4 PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO DOS ATORES.....	39
5.4.1 <i>Fórum Consultivo da ENCP</i>	39
5.4.2 <i>Fóruns Participativos Temáticos (Atividade 6.9)</i>	40
5.4.3 <i>Participação cidadã e boas práticas territoriais (Atividade 5.7)</i>	40
5.4.4 <i>Living Lab e dispositivos participados de aprendizagem e avaliação</i>	41

5.4.5. Sessões participativas com pessoas em situação de pobreza	41
5.5. APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO	43
5.5.1. Produção estatística e analítica estrutural	43
5.5.2. Produção de conhecimento científico orientado para política de combate à pobreza	44
6. AVALIAÇÃO POR DIMENSÃO	45
6.1. INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL E INTERSETORIALIDADE	45
6.2. TERRITORIALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO MULTINÍVEL	50
6.3. PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO	52
<i>Fórum Consultivo da ENCP</i>	52
<i>Fóruns Participativos Temáticos</i>	53
<i>Sessões participativas com pessoas em situação de pobreza</i>	54
6.4. GESTÃO E EFICIÊNCIA	57
6.5. MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM	59
7. CONCLUSÕES	62
7.1. INTERSETORIALIDADE: COORDENAÇÃO HORIZONTAL ATIVADA, AUTORIDADE TRANSVERSAL NÃO INSTITUCIONALIZADA	
62	
7.2 TERRITORIALIZAÇÃO: MOBILIZAÇÃO TERRITORIAL CONSISTENTE, INTEGRAÇÃO VERTICAL INCOMPLETA	63
7.3 PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO: DELIBERAÇÃO QUALIFICADA, INCORPORAÇÃO DECISÓRIA NÃO ESTABILIZADA.....	64
7.4 GESTÃO E EFICIÊNCIA: CAPACIDADE TÉCNICA ELEVADA, SUSTENTAÇÃO INSTITUCIONAL FRÁGIL.....	65
7.5 MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO E APRENDIZAGEM: ARQUITETURA DESENVOLVIDA, CICLO ADAPTATIVO INCOMPLETO .	65
8. RECOMENDAÇÕES	67
BIBLIOGRAFIA	70
ANEXO I – FUNDAMENTAÇÃO CONCEPTUAL E TEORIA DA MUDANÇA	71
ANEXO II – EVIDÊNCIA EMPÍRICA DE SUPORTE À AVALIAÇÃO.....	80
ANEXO III – MATRIZ DE JULGAMENTO AVALIATIVO E NÍVEL DE CONFIANÇA.....	86
ANEXO IV – QUADRO CONSOLIDADO DE RECOMENDAÇÕES	87

Índice de quadros e tabelas

Tabela 1 – Grupos Focais sobre territorialização (CIM/Áreas Metropolitanas e municípios)	17
Tabela 2 – Grupos focais sobre intersectorialidade	18
Tabela 3 – O funcionamento das instâncias de governança ao longo do PAENCP	23
Tabela 4 – Síntese da execução – PAENCP 2022-2025	31
Tabela 5 – Representação gráfica da Teoria da Mudança da Intersectorialidade	47
Tabela 6 – Representação da TdM do Fórum Consultivo	52

Siglas e Acrónimos

ADENE – Agência para a Energia
AM – Áreas Metropolitanas
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP – Administração Pública
APDES – Agência Piaget para o Desenvolvimento
APS – Associação Portuguesa de Sociologia
CIAN – Comissão Interministerial de Alto Nível
CIM – Comunidades Intermunicipais
CNADS – Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CN-ENCP – Comissão Nacional da ENCP
CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CNPDPJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens
CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social
CONFECOOP – Confederação Cooperativa Portuguesa
CTA – Comissão Técnica de Acompanhamento
EAPN – Rede Europeia Anti-Pobreza
ELPPE – Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética
EMM – Equipa Multidisciplinar de Monitorização
EMPECI – Equipa Multidisciplinar de Parcerias e Ecosistema Colaborativo de Inovação
ENCP – Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
ENIPSSA – Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
FC – Fórum Consultivo
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FEFAL – Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais
FPT – Fóruns Participativos Temáticos
GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IPDJ – Instituto Português do Desporto e da Juventude
JRC – Joint Research Council
MINET – Minimum Income Network
MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OE – Orçamento do Estado
PAENCP – Plano de Ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PEDS – Pilar Europeu dos Direitos Sociais

PLANAPP – Centro de Planejamento e de Avaliação de Políticas Públicas

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

QA – Questões de Avaliação

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAS – Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social

Science4Policy – Agenda de Investigação sobre Pobreza

SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

TdM – Teoria da Mudança

7 recomendações estratégicas

da avaliação intercalar da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza transferíveis para outras estratégias transversais

N.º	Recomendação	Operacionalização
1	Reforçar a autoridade e a responsabilização interministerial e formalizar a articulação entre estratégias	<ul style="list-style-type: none"> • Ativar regularmente a coordenação interministerial com decisões conjuntas formais, metas partilhadas entre tutelas corresponsáveis e acompanhamento verificável; • Formalizar a rede de coordenadores de estratégias convergentes, com objetivos operacionais, calendário, plano de trabalho conjunto e registo de compromissos e da respetiva concretização.
2	Consolidar a governança multinível	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar a territorialização em instrumentos formais de planeamento municipal e intermunicipal; • Reforçar o papel das estruturas intermunicipais como instâncias de coordenação territorial da estratégia.
3	Assegurar modelos de participação com rastreabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir mecanismos formais de sistematização, resposta e registo explícito dos contributos dos órgãos consultivos e dos cidadãos, com devolução estruturada; • Participação, com continuidade, recursos e equidade deliberativa, nos ciclos de planeamento, monitorização e avaliação.
4	Investir numa infraestrutura integrada de dados e monitorização	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar interoperabilidade entre bases administrativas; melhorar tempestividade e desagregação territorial e social consistente; • Desenvolver capacidade analítica para cruzamento sistemático de dados e leitura integrada de resultados e efeitos territoriais.
5	Instituir um ciclo regular de revisão estratégica baseado em evidência	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar nos relatórios de progresso uma secção formal de decisões e ajustamentos estratégicos, com identificação explícita das alterações introduzidas em metas, prioridades ou instrumentos à luz da evidência recolhida.
6	Promover a estabilidade institucional dos modelos de governação	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar previsibilidade orçamental plurianual e equipa técnica estável, com dimensão e competências adequadas à natureza transversal da estratégia.
7	Reforçar a transparência e a partilha pública de informação	<ul style="list-style-type: none"> • Criar e manter um ponto centralizado (e.g. <i>website</i>) que agregue relatórios de progresso, indicadores e produtos avaliativos, com comunicação regular e acessível para atores locais, sociedade civil e comunidade científica.

A continuidade da estratégia até 2030 exige menos novas instâncias e mais **consolidação institucional dos mecanismos já previstos** — assegurando que a coordenação técnica instalada se traduz, de forma consistente, em decisões políticas estruturantes e em responsabilização interministerial efetiva.

Sumário Executivo

A presente avaliação incide sobre o modelo de governança da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030 (ENCP), analisando a sua capacidade institucional para assegurar coordenação interministerial, articulação multinível, participação estruturada e utilização da evidência no horizonte de 2030. Não se trata de uma avaliação de impacto na incidência da pobreza, mas de uma análise avaliativa da robustez e funcionamento do modelo de governança enquanto condição para a sua eficácia e consolidação. As conclusões apresentadas dizem respeito à robustez da governança da ENCP no período intermédio de implementação (2022-2025), sendo interpretadas como condições institucionais da sua capacidade de atuação e não como uma avaliação direta da eficácia da Estratégia na redução da pobreza.

O exercício assentou na reconstrução da Teoria da Mudança (TdM) da governança e na sua análise a partir da triangulação de análise documental, entrevistas a atores-chave, observação institucional, grupos focais e sessões participativas. Os juízos formulados resultam da análise cruzada dessas fontes, estruturadas em cinco dimensões analíticas – intersetorialidade, territorialização, participação, gestão e eficiência, monitorização, avaliação e aprendizagem – que refletem os principais eixos de governança da ENCP.

A avaliação evidencia uma ENCP institucionalmente ativada, com legitimidade reconhecida e capacidade técnica instalada. O principal desafio não reside na dimensão técnica, mas na consolidação das condições político-institucionais de coordenação: não se observa evidência consistente de afirmação da autoridade interministerial. Assim, o desafio central reside no reforço dos mecanismos para converter coordenação técnica em decisões políticas estruturantes e alinhamento institucional em compromissos efetivos.

1. Intersectorialidade: *coordenação horizontal ativada, autoridade transversal não institucionalizada.*

A ENCP assegurou mecanismos regulares de articulação e acompanhamento técnico: a Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA) funcionou como espaço estável de partilha de informação e monitorização, e a Coordenação Nacional desempenhou um papel contínuo de mediação. Contudo, em fóruns de governança, como a Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN) ou a CTA, não se observaram decisões conjuntas formalizadas com implicações estruturantes nas políticas setoriais, nem harmonização sistemática de instrumentos/critérios na implementação de medidas por parte das diferentes áreas ministeriais. A CIAN não funcionou de forma regular e continuada – tendo reunido apenas duas vezes –, limitando a institucionalização de autoridade interministerial vinculativa. O eventual reposicionamento institucional da ENCP, com maior centralidade no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), não altera o desenho formal, mas pode acentuar riscos de leitura mais setorial, caso não sejam assegurados mecanismos robustos de articulação interministerial e de escalonamento político.

2. Territorialização: mobilização territorial consistente, integração vertical incompleta.

Há evidência de mobilização territorial consistente (Cartas de Compromisso, envolvimento de Comunidades Intermunicipais (CIM) e Municípios, presença direta da Coordenação Nacional), criando um enquadramento comum de referência para atores locais. Contudo, a mobilização não transitou plenamente para a institucionalização vertical: não se verificam sinais consistentes de integração da política nos ciclos formais de planeamento local, metas partilhadas, reporte bidirecional regular ou monitorização conjunta estruturada. As Cartas funcionaram como alinhamento inicial, mas não evoluíram para mecanismos formais de responsabilização.

3. Participação e inclusão: Deliberação qualificada; incorporação decisória não estabilizada.

Existe evidência consistente de um ecossistema participativo diversificado (Fórum Consultivo, Fóruns Temáticos, *Living Lab*), com qualidade metodológica e densidade deliberativa. A limitação identificada é institucional: não se identificam circuitos formais e regulares de incorporação dos contributos na decisão, nem mecanismos estruturados de devolução. O risco de “não integração” foi priorizado, por exemplo, no Fórum Consultivo (FC), aquando da dinâmica participativa de construção da Teoria da Mudança da ENCP.

Na participação de pessoas em situação de pobreza, limitações operacionais (instabilidade dos grupos, descontinuidade processual, constrangimentos logísticos) reduziram maturação cumulativa dos processos participativos.

4. Gestão e eficiência: Capacidade técnica elevada; sustentação institucional frágil.

A Coordenação Nacional evidencia elevada intensidade de coordenação técnica e ativação de instrumentos procedimentais (monitorização, relatórios). Porém, a sustentabilidade institucional é frágil: ausência de orçamento próprio estável, baixa previsibilidade financeira, dependência de dotações tutelares e execução por reembolso; equipa técnica reduzida e centralização na Coordenação Nacional, com institucionalização limitada da função estratégica na administração. Verifica-se uma assimetria entre ambição transversal e capacidade estrutural instalada para a dinamizar.

5. Monitorização, avaliação e aprendizagem: Arquitetura desenvolvida; ciclo adaptativo incompleto.

A ENCP instituiu mecanismos formais de monitorização, produção estatística e avaliação. Contudo, a sua consolidação enquanto sistema integrado de aprendizagem estratégica permanece incompleta: a monitorização opera sobretudo como acompanhamento administrativo da execução; a infraestrutura de dados enfrenta limitações estruturais de interoperabilidade, desagregação e acesso; e a evidência produzida – incluindo por via participativa e científica – não se encontra sistematicamente incorporada nos ciclos formais de decisão. Parte destas limitações é estrutural ao sistema nacional de informação pública.

Prioridades estratégicas para continuidade da ENCP e para outras estratégias transversais

As recomendações do relatório convergem em seis prioridades estruturais (aplicáveis à ENCP e transferíveis para outras estratégias nacionais transversais):

1. **Autoridade e responsabilização interministerial:** ativação regular da CIAN (ou equivalente), com decisões conjuntas formais, metas partilhadas e explícitas entre áreas governativas com acompanhamento verificável, articulação entre estratégias nacionais com objetivos convergentes com plano de trabalho, registo de compromissos e reporte de aplicação;
2. **Governança multinível consolidada:** integração da territorialização em instrumentos formais de planeamento municipal/intermunicipal, com metas territorializadas, indicadores partilhados e monitorização conjunta regular;
3. **Participação com rastreabilidade:** instituição de mecanismos formais de sistematização, resposta fundamentada e registo explícito de incorporação (ou não) dos contributos dos membros de fóruns de consulta e dos cidadãos, com devolução estruturada;
4. **Infraestrutura de dados e monitorização:** reforço da interoperabilidade entre bases de dados, melhoria da tempestividade, desagregação territorial consistente, por género, grupo etário e outras dimensões de estratificação social relevantes e desenvolvimento de mecanismos que permitam cruzamento sistemático de dados e leitura integrada de resultados e efeitos territoriais;
5. **Ciclo de revisão estratégica baseado em evidência:** explicitação formal, nos relatórios de progresso, das decisões e ajustamentos estratégicos decorrentes da evidência produzida;
6. **Estabilidade institucional:** previsibilidade orçamental plurianual e equipas técnicas estáveis com competências adequadas à natureza transversal da Estratégia;
7. **Transparência e partilha pública de informação:** criação e manutenção de ponto de acesso centralizado (e.g. *website*) que agregue a informação produzida no âmbito da ENCP – incluindo relatórios de progresso, indicadores de monitorização e produtos avaliativos, com comunicação regular e acessível dirigida aos diferentes públicos relevantes, incluindo atores locais e sociedade civil.

A continuidade da ENCP até 2030 dependerá menos da criação de novas instâncias e mecanismos e mais da consolidação institucional já previstos no modelo de governança, assegurando que a coordenação técnica instalada se traduz, de forma consistente, em decisões políticas estruturantes e em responsabilização interministerial efetiva.

1. Introdução

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) 2021-2030 constitui o primeiro quadro estratégico global, de longo prazo e articulado, com metas, indicadores e uma abordagem multidimensional ao fenómeno da pobreza. Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 184/2021, de 29 de dezembro, e operacionalizada através do Plano de Ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2022-2025 (PAENCP), aprovado pela RCM n.º 126/2023, de 17 de outubro, a Estratégia resulta do reconhecimento de que a pobreza não pode ser tratada apenas como ausência de rendimentos, mas deve ser entendida como privação cumulativa de direitos, oportunidades e condições de vida digna.

A ENCP assume uma abordagem transversal e interministerial, mobilizando diferentes áreas da ação governativa – proteção social, emprego, educação, saúde, habitação, energia, justiça e administração local – e envolvendo a sociedade civil, a academia e os atores territoriais. Esta ambição reflete o alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), definindo o combate à pobreza como prioridade nacional e compromisso europeu.

O PAENCP organiza-se em seis eixos estratégicos, que traduzem tanto uma lógica categorial como territorial e universalista:

1. Reduzir a pobreza nas crianças, jovens e suas famílias, com foco na igualdade de oportunidades desde a infância;
2. Promover a integração plena dos jovens adultos e reduzir riscos de pobreza associados a transições de vida;
3. Potenciar o emprego e a qualificação como fatores centrais de inclusão e eliminação da pobreza;
4. Reforçar as políticas públicas de inclusão social e proteção, assegurando apoio a pessoas em maior situação de vulnerabilidade;
5. Assegurar a coesão territorial e o desenvolvimento local, enfrentando desigualdades regionais e promovendo equidade;
6. Mobilizar a sociedade portuguesa para o combate à pobreza como um desígnio nacional, fortalecendo a corresponsabilização coletiva.

Ao conjugar estas dimensões, a ENCP procura não apenas reduzir a incidência da pobreza até 2030, mas também prevenir a sua reprodução e garantir a participação ativa das pessoas em situação de pobreza no desenho, acompanhamento e avaliação das políticas.

O PAENCP 2022-2025 traduz esta ambição em 273 atividades organizadas em seis eixos e 14 objetivos estratégicos, executadas por múltiplos organismos da administração central, regional e local, parceiros sociais, organizações da economia social e entidades da sociedade civil. Esta amplitude constitui, simultaneamente, um dos pontos fortes da Estratégia e uma das suas maiores vulnerabilidades: por um lado, permite mobilizar uma vasta gama de atores e instrumentos,

aumentando o potencial de transformação estrutural; por outro, impõe desafios acrescidos de monitorização, coerência e avaliabilidade, dada a heterogeneidade de formatos e graus de maturidade das medidas, a dispersão territorial e institucional da execução, bem como a sobreposição com outros planos e estratégias em curso.

Importa referir que, no momento da realização da presente avaliação intercalar, a ENCP encontra-se em processo de reformulação no quadro da atualização das prioridades governativas e do ajustamento do seu modelo de implementação. A análise desenvolvida neste relatório incide, por conseguinte, exclusivamente sobre a versão da Estratégia e do respetivo Plano de Ação em vigor durante o período em análise, conforme aprovados pelos diplomas referidos. Os resultados, conclusões e recomendações devem, assim, ser interpretados à luz desse enquadramento específico, procurando contribuir com evidência útil para o aperfeiçoamento futuro da Estratégia.

A avaliação intercalar foi realizada pelo PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas – no âmbito das suas atribuições de apoio técnico ao Governo em matéria de planeamento estratégico e avaliação de políticas públicas. Nos termos da RCM n.º 184/2021, de 29 de dezembro, que aprovou a ENCP, o PLANAPP, conjuntamente com o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MTSSS, integra o modelo de governança da ENCP com responsabilidades específicas na produção de conhecimento, monitorização e avaliação e na promoção de processos de aprendizagem institucional associados à sua implementação. Assim, o presente exercício avaliativo insere-se nas funções de suporte técnico à Coordenação Nacional da ENCP (CN-ENCP), visando produzir evidência independente e informada que possa apoiar a melhoria contínua das políticas públicas de combate à pobreza.

Neste contexto, conforme sublinhado no exercício conduzido pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) de construção participativa da Teoria da Mudança (TdM) da ENCP¹, tornou-se claro que uma avaliação centrada apenas na análise de atividades e resultados dificilmente captaria a lógica transformadora da ENCP. As atividades, em muitos casos, correspondem a políticas já existentes, a adaptações ou a compromissos em áreas setoriais distintas, pelo que a chave da sua eficácia não reside tanto na execução isolada de cada ação, mas antes na capacidade de articulação, coordenação e aprendizagem que a Estratégia consegue gerar ou potenciar.

Por esta razão, a opção avaliativa privilegiou cinco **dimensões críticas da governança**:

- **intersectorialidade**, enquanto condição para evitar fragmentação e garantir coerência externa;
- **territorialização**, como forma de adequar as respostas às desigualdades e potencialidades locais;
- **participação e inclusão**, assegurando a inclusão das pessoas em situação de pobreza e das organizações que as representam;
- **gestão e eficiência**, visando assegurar a suficiência e mobilização eficiente dos recursos humanos, financeiros e institucionais; e

¹ COLABOR (2025) Relatório Final do Estudo para a Construção participativa da teoria da mudança da ENCP.

- **monitorização, avaliação e aprendizagem**, traduzida em mecanismos robustos de monitorização, avaliação e produção de conhecimento.

A avaliação intercalar estrutura-se, assim, em torno de **cinco questões de avaliação** que decorrem diretamente destas dimensões críticas da governança:

1. Em que medida a ENCP tem promovido uma integração institucional e intersetorial efetiva?
2. Em que medida tem assegurado processos de territorialização e coordenação multinível coerentes e operacionalizáveis?
3. Até que ponto os mecanismos de participação garantem uma inclusão substantiva e influente das pessoas em situação de pobreza e das organizações que as representam?
4. Os recursos humanos, financeiros e institucionais afetos à ENCP são adequados às suas responsabilidades e estão a ser mobilizados de forma eficiente?
5. Os sistemas de monitorização, avaliação e produção de conhecimento estão organizados de modo a sustentar a aprendizagem institucional e o ajustamento estratégico.

O relatório encontra-se estruturado em sete capítulos. Após a presente introdução, o segundo capítulo apresenta a estratégia metodológica da avaliação intercalar, explicitando a abordagem geral adotada, as fontes mobilizadas, as técnicas de recolha e análise de informação e as limitações e desafios do processo avaliativo.

O terceiro capítulo descreve o modelo de governança da ENCP, clarificando a arquitetura institucional prevista e o funcionamento observado das diferentes instâncias.

O quarto capítulo explicita o racional analítico das dimensões de governança do PAENCP, enquadrando conceptualmente as dimensões consideradas e os critérios que orientam a apreciação avaliativa.

O quinto capítulo procede à sistematização do desenvolvimento das atividades, organizando a evidência pelas cinco dimensões da governança, distinguindo entre o plano da execução factual das atividades e os elementos relevantes para análise.

O sexto capítulo constitui o núcleo analítico do relatório, apresentando a avaliação por dimensão e formulando juízos avaliativos fundamentados na evidência recolhida.

Por fim, o sétimo capítulo sintetiza as principais conclusões e apresenta recomendações orientadas para o reforço da coerência, sustentabilidade e capacidade transformadora da Estratégia.

Embora centrada na ENCP, a análise desenvolvida neste relatório produz evidência relevante para o desenho e a governança de outros instrumentos de planeamento estratégico em políticas públicas, em particular aqueles que assentam em modelos de coordenação intersetorial e multinível. As aprendizagens identificadas podem, assim, contribuir para o aperfeiçoamento de abordagens de governança estratégica noutros domínios de política pública.

2. Estratégia Metodológica de Avaliação

2.1. Abordagem geral da avaliação

A avaliação intercalar da ENCP assume-se como um exercício de escrutínio institucional e estratégico centrado na qualidade dos processos de governança que sustentam a Estratégia. Mais do que aferir a execução isolada das atividades previstas no PAENCP, procura-se avaliar se o modelo de coordenação – assente na articulação, territorialização, participação e aprendizagem – está a criar condições para uma ação pública mais integrada, coerente e sustentável no combate à pobreza.

Este enfoque decorre da natureza transversal e multinível da ENCP, cuja eficácia depende menos da introdução de medidas novas e mais da capacidade de informar e articular políticas existentes, mobilizar atores e promover ajustamentos informados ao longo do tempo. A avaliação intercalar constitui, assim, um momento de reflexão estruturado sobre a robustez da sua arquitetura de mudança, identificando fragilidades e margens de melhoria que possam informar a consolidação da Estratégia e o próximo ciclo de planeamento até 2030.

A definição da estratégia metodológica exige, por isso, clarificar o tipo de conhecimento pertinente nesta fase. Embora as avaliações de impacto quantitativas sejam adequadas para aferir efeitos causais líquidos, a sua aplicação à ENCP revela-se de aplicabilidade limitada por três razões principais.

Em primeiro lugar, a ENCP não configura uma intervenção unitária passível de isolamento causal. Trata-se de uma estratégia interministerial que agrega 273 atividades, com diferentes graus de maturidade, escalas e públicos-alvo. A literatura sublinha que avaliações de impacto pressupõem intervenções relativamente homogéneas e cadeias causais estabilizadas – condições que não se verificam numa estratégia integrada e multinível (European Commission, 2013; OECD, 2019). Em segundo lugar, a atribuição de resultados finais – como variações estatisticamente significativas nas taxas de pobreza – enfrenta limites estruturais, dado que esses indicadores são influenciados por múltiplos fatores exógenos (conjuntura económica, mercado de trabalho, políticas fiscais e sociais, inflação, entre outros), o que dificulta uma atribuição causal robusta à ENCP.

Em terceiro lugar, muitas medidas do PAENCP correspondem a adaptações ou reforço de políticas pré-existentes em diferentes setores (proteção social, emprego, educação, etc.), o que agrava os problemas de atribuição e inviabiliza a distinção clara entre efeitos próprios da Estratégia e dinâmicas setoriais já em curso.

Acresce que a lógica transformadora da ENCP reside sobretudo na ativação de mecanismos de governança – coordenação intersetorial, articulação multinível, participação substantiva e aprendizagem institucional – que operam de forma gradual e relacional. Estes mecanismos, centrais à mudança pretendida, são dificilmente captáveis através de indicadores clássicos de impacto, mas constituem o núcleo explicativo da intervenção.

Esta opção é coerente com abordagens contemporâneas de avaliação de políticas públicas complexas, que recomendam modelos orientados para a teoria em contextos caracterizados por

elevada complexidade, adaptação ao contexto e multiplicidade de atores. Nestes casos, a análise de mecanismos, pressupostos e condições institucionais permite compreender como e em que circunstâncias uma estratégia pode produzir efeitos, mesmo antes de estes se tornarem plenamente observáveis.

Assim, a avaliação intercalar assume um carácter formativo e estratégico: não mede impactos, mas avalia se estão reunidas condições institucionais, organizacionais e processuais necessárias para que esses impactos possam ocorrer. A questão central é, portanto, se a arquitetura institucional e os mecanismos de coordenação, participação e monitorização estão suficientemente consolidados para sustentar a Estratégia até 2030.

A estratégia metodológica assenta em dois pilares complementares: a reconstrução participada da TdM da governança da ENCP e a definição de Questões de Avaliação (QA) alinhadas com a cadeia causal identificada.

A TdM foi desenvolvida através de um processo iterativo, ancorado na literatura sobre avaliação baseada na teoria e governança intersetorial (European Commission, 2013; Candel & Biesbroek, 2016; OECD, 2019; Aoki, Tay & Rawat, 2022). Numa primeira fase, a Equipa de Avaliação elaborou uma formulação preliminar com base na análise documental e numa entrevista aprofundada à CN-ENCP, identificando pressupostos críticos, mecanismos de mudança e resultados intermédios esperados.

Numa segunda fase, esta formulação foi validada e aprofundada num exercício participativo com a CTA, que permitiu testar empiricamente a cadeia causal, clarificar riscos e aferir a ativação real dos mecanismos identificados. Com base nesta TdM consolidada, as QA foram afinadas de modo a refletir os pressupostos críticos, os mecanismos a ativar e os resultados intermédios esperados, assegurando coerência entre o quadro analítico e a evidência recolhida.

2.2. Fontes e técnicas de recolha de informação

Para responder às QA definidas na proposta de avaliação intermédia, a equipa mobilizou um conjunto diversificado de fontes e técnicas de recolha de informação, permitindo a triangulação de evidências e a análise integrada dos processos de governança da ENCP. As principais técnicas utilizadas foram as seguintes:

- Análise documental (Estratégia e Plano de Ação 2022-2025, relatórios de acompanhamento e monitorização, atas, protocolos e outros documentos relevantes);
- Dinâmicas participativas com o Fórum Consultivo e CTA em torno da TdM;
- Observação direta (CTA, Fórum Consultivo, fóruns temáticos);
- Entrevista semiestruturada à CN-ENCP e ao GEP, no quadro do apoio técnico à CN-ENCP;
- Realização de grupos focais com Municípios, CIMs e com membros da Rede Informal de Coordenadores;
- Recolha de dados junto da Equipa Multidisciplinar de Monitorização (EMM) do PLANAPP, no papel de núcleo de apoio técnico da ENCP;

- Equipa Multidisciplinar de Parcerias e Ecosistema Colaborativo de Inovação (EMPECI) do PLANAPP, na qualidade de implementadores de medidas do PAENCP (Science for Policy);
Realização de sessões participativas com pessoas em situação de pobreza.

2.2.1 Grupos focais

A opção pela técnica de grupos focais decorreu da sua adequação ao objetivo de recolher informação qualitativa aprofundada junto de atores-chave envolvidos na ENCP, permitindo explorar de forma estruturada processos de articulação, coordenação e aprendizagem institucional. Esta técnica foi, sobretudo, utilizada para aprofundar duas dimensões analíticas centrais da avaliação: a territorialização e a intersetorialidade.

a) Grupos focais sobre territorialização (CIM/Áreas Metropolitanas e municípios)

Um conjunto de grupos focais foi dirigido às CIM, Áreas Metropolitanas (AM) e Municípios, com o objetivo de promover a reflexão sobre a territorialização das políticas de combate à pobreza e o processo de transferência de competências da área social para o nível local. Estes grupos abordaram o diagnóstico territorial, os planos locais de combate à pobreza e a coordenação multinível, procurando compreender implicações, desafios e oportunidades associados à atuação multinível.

Tabela 1 – Grupos Focais sobre territorialização (CIM/Áreas Metropolitanas e municípios)

Data	Entidades
3 de dezembro de 2025	CIM Alto Minho, Área Metropolitana do Porto, CIM das Beiras e Serra da Estrela e a CIM do Baixo Alentejo
17 de dezembro de 2025	CIM Tâmega e Sousa, CIM Médio Tejo, CIM Médio Tejo, CIM Terras de Trás-os-Montes, Área Metropolitana de Lisboa, CIM Alto Tâmega, CIM Barroso, CM de Montalegre

b) Grupos focais com a Rede Informal de Coordenadores

Com vista a analisar o contributo da Rede Informal de Coordenadores para a intersetorialidade, foram realizados dois grupos focais, nos dias 10 e 18 de dezembro, orientados para a recolha de perceções qualificadas sobre o funcionamento, contributos e as limitações deste mecanismo de articulação intersetorial.

O primeiro grupo contou com a participação de representantes da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), enquanto entidade coordenadora da Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens, e da Agência para a Energia (ADENE), entidade responsável pela Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (ELPPE 2023–2050). O segundo grupo reuniu representantes do Instituto da Habitação e da Reabilitação

Urbana (IHRU), da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) e do Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ).

Tabela 2 – Grupos focais sobre intersetorialidade

Grupo focal	Data	Entidade	Estratégia / instrumento representado
Grupo focal 1	10 de dezembro	Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ)	Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens
		ADENE	Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (ELPPE 2023–2050)
Grupo focal 2	18 de dezembro	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)	Política pública de habitação / programas de habitação
		Estrutura de coordenação da ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
		Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ)	Plano Nacional para a Juventude

2.2.2. Sessões participativas

O projeto-piloto de monitorização e avaliação participativa da ENCP 2021-2030 constituiu uma iniciativa inovadora orientada para garantir a inclusão efetiva da voz das pessoas em situação de vulnerabilidade no acompanhamento das políticas públicas. Assente na articulação entre conhecimento experiencial e conhecimento técnico especializado, o piloto pretendeu testar mecanismos que permitissem aos destinatários uma participação ativa nas decisões que os afetam, valorizando sobretudo a aprendizagem sobre processos participativos. Para efeitos da avaliação intercalar, o acompanhamento destas sessões constituiu igualmente uma técnica de recolha de informação qualitativa, permitindo observar dinâmicas de participação, mecanismos de mediação e processos de incorporação de contributos.

2.3. Limitações e desafios do processo de avaliação

O processo de avaliação enfrentou desafios decorrentes da natureza da ENCP e das condições institucionais e temporais da sua realização. A opção por uma abordagem participativa, coerente com o modelo de governança, implicou exigências metodológicas acrescidas, designadamente a necessidade de acomodar diferentes níveis de envolvimento de atores, clarificar expectativas sobre o alcance da avaliação e mitigar o risco de dispersão de contributos num contexto de elevada transversalidade temática. Tal como identificado na própria TdM, subsiste uma tensão estrutural entre deliberação e influência efetiva nos processos de decisão, constituindo simultaneamente objeto de análise e condicionante do próprio exercício avaliativo.

A avaliação assumiu ainda um carácter parcialmente experimental, na medida em que a operacionalização da TdM através de dinâmicas participativas implicou um processo de aprendizagem metodológica centrado na explicitação de mecanismos e pressupostos da intervenção. O horizonte temporal da avaliação intercalar limitou a observação de resultados consolidados, sendo o foco necessariamente colocado nas condições institucionais e processuais de funcionamento da Estratégia.

A ENCP dispõe de mecanismos regulares de reporte da execução das atividades, baseados na informação fornecida pelas entidades responsáveis. Contudo, não existia, à data da avaliação, um repositório estruturado de evidência organizado segundo a lógica analítica da TdM e das QA. Para ultrapassar esta limitação, foi criada uma pasta partilhada entre a equipa de avaliação e as técnicas da CN-ENCP, onde foram sendo agregados documentos, relatórios, registos e outros elementos probatórios relativos às atividades em análise. Este procedimento permitiu sistematizar a evidência relevante, mas exigiu um esforço adicional de recolha, organização e validação, com implicações na economia do processo avaliativo.

O exercício decorreu igualmente num contexto de incerteza quanto à continuidade política e institucional da ENCP, associado a mudanças de ciclo governativo. Parte do trabalho avaliativo foi realizada num período em que não estava plenamente assegurada a continuidade do PAENCP, o que condicionou a previsibilidade do enquadramento futuro e o grau de envolvimento de alguns atores.

Do ponto de vista operacional, não foi possível envolver todos os parceiros previstos em entrevistas e grupos focais, por constrangimentos de agenda e disponibilidade. A equipa dedicada à avaliação revelou-se reduzida face à complexidade e amplitude da Estratégia, exigindo opções de focalização e priorização analítica.

Apesar destes limites, foi possível desenvolver um processo de avaliação coerente com os objetivos definidos, ancorado na TdM e sustentado por triangulação de fontes documentais, administrativas e qualitativas. O exercício produziu evidência relevante para o aperfeiçoamento da governança da ENCP e para a consolidação das condições institucionais necessárias à prossecução dos seus objetivos até 2030.

3. Modelo de Governança da ENCP

O modelo de governança da ENCP foi concebido para responder ao carácter transversal e multidimensional da pobreza. Estrutura-se em três níveis – político, técnico e participativo/territorial – articulando coerência estratégica, capacidade operacional e legitimidade democrática. Combina direção política e compromisso interministerial, coordenação técnica e acompanhamento interinstitucional, participação organizada da sociedade civil e mobilização territorial, em linha com as exigências de uma política pública multissetorial.

A análise do funcionamento destas instâncias ao longo do período de execução do PAENCP 2022-2025 evidencia diferenças relevantes entre o desenho formal e a dinâmica institucional observada, com implicações para a capacidade de afirmação transversal da ENCP, para a integração dos contributos participativos e para a estabilidade dos mecanismos de coordenação.

3.1. Arquitetura institucional e dinâmicas de enquadramento

No plano político, a CIAN é a instância responsável pela orientação estratégica e acompanhamento da execução da ENCP, reunindo membros do Governo das áreas diretamente implicadas. Nos termos da RCM n.º 184/2021, de 29 de dezembro, compete-lhe analisar, acompanhar e avaliar a execução da Estratégia, aprovar planos de ação e relatórios e emitir orientações estratégicas. A sua composição interministerial traduz o reconhecimento da pobreza como problema estrutural que exige articulação entre políticas setoriais.

A coordenação operacional do PAENCP é assegurada pela CN-ENCP em articulação com áreas governativas e entidades executoras e organização dos processos de monitorização e reporte, com apoio técnico do GEP e do PLANAPP.

Paralelamente, a CTA é uma instância colegial interinstitucional integrando representantes das áreas governativas, dos organismos executores do PAENCP (65 entidades) e três personalidades independentes de reconhecido mérito nas matérias da ENCP. Presidida pela CN-ENCP, compete-lhe acompanhar a execução do Plano, analisar os relatórios de progresso, solicitar informação às entidades executoras e propor ajustamentos, funcionando como espaço estruturado de monitorização e articulação.

No plano participativo, o Fórum Consultivo (FC) visa o envolvimento da sociedade civil, da economia social, de entidades representativas do poder local e de peritos em matérias de apoio e proteção social. No seu âmbito dinamizaram-se Fóruns Participativos Temáticos (FPT), para o aprofundamento de matérias específicas.

O modelo configura, assim, uma arquitetura multinível que articula direção política, coordenação técnica e acompanhamento interinstitucional, complementada por mecanismos de participação organizada.

3.2. Funcionamento observado das instâncias

Coordenação Nacional

Nomeada em novembro de 2022², a CN-ENCP assumiu desde o início a operacionalização efetiva do modelo de governança, assegurando não apenas a preparação e dinamização das instâncias formais (CTA e FC), mas também a coordenação quotidiana da execução do PAENCP 2022-2025, o que implicou reuniões bilaterais com entidades responsáveis por atividades, visando clarificar responsabilidades, acompanhar a execução e reforçar os mecanismos de monitorização e avaliação. Esta atuação evidencia um exercício continuado de coordenação técnica e mediação interinstitucional.

A CN-ENCP concentrou um conjunto alargado de funções estruturantes: articulação com áreas governativas e entidades executoras, organização dos processos de reporte, elaboração dos relatórios de progresso, dinamização de cartas de compromisso, acompanhamento técnico das atividades e interlocução com entidades nacionais e internacionais. Grande parte das atividades associadas à territorialização, participação e monitorização teve na CN-ENCP o seu principal vetor de operacionalização.

Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN)

Inicialmente ancorada na Presidência do Conselho de Ministros (PCM), a coordenação política da ENCP passou, no âmbito do XXIV Governo Constitucional, a ser assegurada pela Secretária de Estado da Ação Social e Inclusão, na área do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Neste contexto, a articulação interministerial formal prevista para a CIAN não se consolidou como instância regular de coordenação estratégica, o que pode ter condicionado a afirmação da ENCP enquanto instrumento transversal e reforçado a centralidade operacional da CN-ENCP. Apesar de constituir o vértice político da Estratégia, o funcionamento da CIAN foi reduzido. Não foi recolhida evidência que permita identificar a existência de mecanismos alternativos de coordenação interministerial com carácter estruturado fora da CIAN. Desde a aprovação do PAENCP realizaram-se duas reuniões a 29 de junho e a 20 de dezembro de 2023, ambas no âmbito do XXIII Governo Constitucional, envolvendo as áreas governativas relevantes em cada momento. Nos anos subsequentes não há registo de novas reuniões.

Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA)

A CTA assumiu um papel ativo no acompanhamento da execução do PAENCP. Em 2024 realizou quatro reuniões plenárias e duas sessões de capacitação, centradas na análise dos relatórios de progresso, no aprofundamento do conhecimento sobre indicadores e fontes de informação e no alinhamento metodológico. Em 2025 manteve funcionamento regular, incluindo sessões dedicadas ao planeamento anual, à recolha de dados de execução e, no quadro desta avaliação, à discussão da implementação à luz da TdM.

² Despacho n.º 13022/2022, de 10 de novembro.

A evolução das agendas revela a transição de uma fase inicial de mobilização institucional para um acompanhamento mais sistemático da execução, com reforço dos processos de monitorização e preparação da avaliação intermédia, integrando pontualmente dinâmicas participativas e reflexões sobre coordenação intersetorial e participação de pessoas em situação de pobreza. O detalhe das reuniões, participantes e temas encontra-se sistematizado na tabela síntese das reuniões e sessões de capacitação da CTA (ver Anexo II).

Fórum Consultivo e Fóruns Participativos Temáticos

O Fórum Consultivo (FC), cuja composição atual – 33 entidades e 10 personalidades – foi validada em dezembro de 2023, assegura a participação estruturada de entidades da sociedade civil, economia social e parceiros institucionais. Entre as entidades representadas incluem-se, entre outras, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), a Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN) Portugal, a Cáritas Portuguesa, a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a Confederação Cooperativa Portuguesa (CONFECOOP), a União das Misericórdias Portuguesas, a Cruz Vermelha Portuguesa, a Agência Piaget para o Desenvolvimento (APDES), a Associação Portuguesa de Inquilinos e Aldeias de Crianças SOS. Em 2024 o FC deliberou a criação de FPT, reforçando a dimensão de participação qualificada. O primeiro decorreu em fevereiro de 2025, dedicado à transferência de competências para as autarquias, seguindo-se fóruns sobre pobreza energética e outras matérias. Estes espaços evidenciaram inovação na promoção da participação estruturada, permanecendo, contudo, o desafio de assegurar a tradução sistemática dos contributos produzidos nos processos formais de decisão e planeamento.

A síntese comparativa das principais instâncias de governança, integrando mandato formal, funcionamento observado e principais forças e fragilidades identificadas, encontra-se sistematizada na tabela seguinte.

Tabela 3 – O funcionamento das instâncias de governança ao longo do PAENCP

Instância	Mandato e composição	Funcionamento e evidência	Análise crítica (forças, fragilidades e riscos)
CIAN – Comissão Interministerial de Alto Nível	Ministros das várias áreas – e.g. Educação, Autarquias Locais, Saúde e Habitação/Infraestruturas (podendo ser alargada). Competências: analisar, acompanhar e avaliar a execução da ENCP; aprovar planos de ação e relatórios; emitir orientações estratégicas (RCM 126/2023).	Realizadas duas reuniões (junho e dezembro de 2023) ainda no âmbito do XXIII Governo Constitucional. Interrupções associadas a quedas de governo e processos eleitorais (nov. 2023; fev. 2025), transição para o XXIV Governo Constitucional e, posteriormente, para o XXV Governo Constitucional. Ausência de documentação pública de deliberações.	Elevada legitimidade política e potencial de compromisso transversal. Funcionamento irregular e descontinuidade política fragilizaram a coordenação interministerial. Risco de formalização simbólica e perda de capacidade de orientação estratégica efetiva.
CN – Coordenação Nacional	Equipa técnica (até 8 elementos). Funções: acompanhar execução, articular ministérios, monitorizar a ENCP (RCM 126/2023).	Atividade contínua; elaboração de relatórios e <i>newsletters</i> ; articulação com PLANAPP e GEP; dinamização de parcerias e cartas de compromisso; presença em eventos.	Garante continuidade técnica e coerência operacional. Recursos humanos limitados face à amplitude da Estratégia. Capacidade de mobilização condicionada pela ausência de respaldo político regular da CIAN. Risco de sobrecarga da equipa.
CTA – Comissão Técnica de Acompanhamento	65 entidades da Administração Pública + 3 personalidades. Funções: acompanhar execução, monitorizar medidas, propor ajustamentos.	Reuniões regulares (sem calendário fixo). Contributos para os Relatórios. Participação variável das entidades.	Diversidade institucional e abrangência setorial. Risco de burocratização e dispersão temática. Capacidade limitada de articulação interministerial efetiva.
Fórum Consultivo (FC)	Representantes da sociedade civil, ONG, economia social e peritos. Funções: reforçar participação, apoiar FPT, acompanhar execução.	Reuniões regulares (3.ª reunião em março 2025). Contributos para Relatório; dinamização de Fóruns Participativos Temáticos; sessões com destinatários	Inovação participativa e reforço do diálogo intersetorial. Peso limitado na decisão política. Risco de desmotivação se contributos não forem integrados nos processos formais.
Fóruns Participativos Temáticos (FPT)	Composição variável (ministérios, autarquias, ONG, academia, cidadãos). Funções: debate especializado sobre temas críticos.	Realização <i>ad hoc</i> . Produção de recomendações temáticas; integração parcial nos relatórios.	Foco em temas emergentes e capacidade de aprofundamento técnico. Ausência de mecanismos claros de seguimento das recomendações. Risco de participação meramente consultiva.

A análise do funcionamento das instâncias sugere um desfasamento entre a ambição transversal do desenho institucional e o grau de consolidação do funcionamento da instância política de topo. A CN-ENCP assumiu centralidade operacional, assegurando continuidade técnica num contexto de ativação política não plenamente estabilizada, embora com concentração de responsabilidades numa equipa de dimensão reduzida. A CTA evidenciou capacidade de acompanhamento técnico e aprendizagem institucional, enquanto o modelo participativo revelou potencial inovador, ainda dependente de mecanismos mais estruturados de integração nos circuitos estratégicos.

4. Racional analítico das dimensões de governança do PAENCP

O presente capítulo explicita o racional analítico que enquadra a avaliação da governança da ENCP, clarificando a lógica através da qual se articulam estruturas institucionais, mecanismos de funcionamento e instrumentos operacionais previstos no PAENCP para gerar resultados intermédios. Este enquadramento não corresponde ainda a uma análise avaliativa da execução ou dos resultados, mas à formalização do referencial conceptual que sustenta a leitura da implementação e da qualidade dos processos de governança desenvolvida nos capítulos seguintes.

A governança da ENCP é aqui entendida como um processo relacional e multinível, que resulta da interação entre estruturas institucionais de coordenação, atividades e instrumentos operacionais que ativam mecanismos causais de natureza organizacional e relacional – como o alinhamento interinstitucional, a coordenação horizontal e vertical, a circulação de informação, a produção de confiança e a aprendizagem reflexiva. A ativação destes mecanismos contribui para a produção de resultados intermédios e qualidades emergentes da governança, como a intersetorialidade, a coerência territorial, a participação substantiva e a capacidade de aprendizagem institucional, que constituem os principais objetos de análise avaliativa do presente relatório.

Neste contexto, o capítulo apresenta o exercício matricial desenvolvido no âmbito da avaliação, que cruza sistematicamente as atividades do PAENCP relevantes para a governança com resultados intermédios, mecanismos de mudança, pressupostos e riscos. Este exercício permite tornar explícita a lógica subjacente ao desenho da Estratégia e às condições necessárias à ativação dos mecanismos.

Importa clarificar que o PAENCP, tal como aprovado em RCM, não explicita resultados intermédios ou finais associados às atividades de governança. Os resultados intermédios apresentados neste capítulo foram, por isso, inicialmente (re)construídos com base na análise documental da ENCP e do respetivo Plano de Ação (PA), bem como a partir de uma entrevista em profundidade realizada à CN-ENCP, que permitiu explicitar a lógica causal implícita subjacente ao desenho e à operacionalização da Estratégia. Estes resultados intermédios foram posteriormente discutidos e validados com a equipa da CN-ENCP, com a CTA e FC assegurando a sua coerência com o funcionamento efetivo da Estratégia, sem prejuízo da autonomia analítica da avaliação.

O exercício de análise da execução incide exclusivamente sobre atividades e instrumentos operacionais do PAENCP, não incluindo estruturas de governança como a CTA. A exceção é o FC e os FPT, operacionalizados como atividades no PAENCP. A análise desenvolvida em resposta às questões de avaliação, porém, já integra explicitamente a CTA enquanto espaço privilegiado de promoção da intersetorialidade, designadamente através da análise do seu funcionamento, dos contributos percecionados pelos participantes e dos resultados do exercício de reconstrução participada da TdM realizado com os seus membros.

O racional analítico aqui exposto sustenta transversalmente as cinco dimensões avaliativas da governança da ENCP – integração institucional e intersetorialidade; territorialização e coordenação

multinível; participação e inclusão; gestão e eficiência; e monitorização, avaliação e aprendizagem – as quais, para efeitos de leitura da execução das atividades, são agregadas nos blocos apresentados na Tabela 4. O presente capítulo funciona, assim, como chave de leitura do relatório, estabelecendo as categorias analíticas necessárias para compreender a articulação entre o desenho do PAENCP, a sua operacionalização e os desafios colocados à qualidade da governança.

Cada bloco analítico agrega atividades que, embora distintas em natureza e grau de maturidade, partilham a orientação funcional no modelo de governança da ENCP. Para cada um são apresentados resultados intermédios esperados, sem prejuízo de contributos cruzados entre conjuntos agregados.

Atividades de promoção da integração institucional e intersetorialidade

O conjunto funcional associado à integração institucional e intersetorialidade agrega exclusivamente atividades operacionais inscritas no PAENCP – designadamente a Rede Informal de Coordenadores (6.2), os Protocolos de Colaboração com a academia, economia social e setor privado (6.3) e a articulação com financiamentos europeus (6.15). As estruturas formais de governança, como a CTA, são analisadas em capítulo próprio enquanto instâncias institucionais e não como atividades do Plano.

A Rede Informal de Coordenadores é o instrumento mais orientado para a articulação entre políticas. Os protocolos de colaboração com entidades da academia, da economia social e do poder local, bem como a articulação com financiamentos europeus, por seu turno, são centradas na legitimação externa da Estratégia, na coerência com outros instrumentos de política pública e na tentativa de alinhamento *ex ante* entre agendas. Estas atividades não produzem coordenação operativa entre setores, mas contribuem para o enquadramento transversal da ENCP no ecossistema das políticas públicas. Os resultados intermédios esperados deste bloco de atividades situam-se sobretudo ao nível:

- do **alinhamento estratégico entre áreas governativas;**
- do **reconhecimento político e técnico da pobreza como problema transversal;**
- da **criação de canais regulares de circulação de informação e partilha de práticas;**
- e do **reforço da capacidade de coordenação interinstitucional.**

Estes resultados constituem condições essenciais para a emergência de uma ação pública mais integrada, reduzindo riscos de fragmentação e sobreposição de instrumentos.

A concretização destes resultados intermédios depende da ativação de mecanismos de articulação interinstitucional, reconhecimento transversal da Estratégia e coerência externa com outros instrumentos de política pública, os quais assentam em pressupostos críticos – existência de mandato político, participação com capacidade de influência e continuidade dos espaços de articulação – e sujeitos a riscos como a formalização sem tradução operativa, a fragilidade do compromisso intersetorial e a limitação da articulação a contributos pontuais. A análise empírica do funcionamento efetivo destes mecanismos e da materialização destes riscos é desenvolvida no Capítulo 5.

Atividades de promoção da territorialização e da coordenação multinível

O bloco analítico associado à territorialização e à coordenação multinível agrega atividades orientadas para aproximar a ENCP dos contextos territoriais, reforçar a articulação entre níveis de governança e promover respostas mais ajustadas às especificidades regionais e locais. Estas atividades operam sobretudo através do envolvimento de municípios, entidades intermunicipais e redes locais, procurando criar condições para uma governança mais colaborativa e multinível no combate à pobreza.

Integram este bloco: 1) os Fóruns Locais de Combate à Pobreza; 2) o projeto-piloto de atendimento integrado; 3) o mapeamento de projetos territoriais; 4) o Selo Autárquico “Direitos Humanos”; 5) o congresso anual de municípios; e 6) o apoio à elaboração de estratégias municipais e intermunicipais. Estas atividades partilham uma orientação comum no sentido de reforçar a dimensão territorial da ENCP e maior coerência entre o nível nacional e os níveis regional e local. Os resultados intermédios esperados situam-se sobretudo ao nível:

- do **reforço da capacidade local de planeamento, coordenação e intervenção** no combate à pobreza;
- da maior **apropriação territorial da ENCP** por parte de municípios e entidades intermunicipais;
- da **melhoria da articulação vertical entre níveis de governança**, reduzindo discontinuidades entre orientações nacionais e implementação local;
- e da **experimentação de modelos de resposta integrada** no território, com potencial de aprendizagem e disseminação.

Estes resultados intermédios são condições para uma governança multinível eficaz, que se traduza em práticas territoriais diferenciadas e articuladas, evitando soluções uniformes e desajustadas. A sua concretização depende da ativação de mecanismos que gerem articulação funcional entre a CN-ENCP, os municípios, as entidades intermunicipais e redes locais de intervenção social, para traduzir orientações estratégicas nacionais em processos territoriais de planeamento e intervenção. Estes mecanismos pressupõem o envolvimento efetivo dos atores locais, a existência de capacidades técnicas mínimas ao nível municipal e intermunicipal, a continuidade do acompanhamento e apoio técnico por parte da CN-ENCP e a possibilidade de adaptação da ENCP às especificidades territoriais.

Este bloco de atividades encontra-se exposto a riscos relevantes, como a adesão desigual dos territórios, a fragilidade institucional e técnica de alguns contextos locais, a formalização de instrumentos de territorialização sem tradução efetiva em práticas de coordenação e intervenção, a dependência excessiva de dinâmicas voluntárias e a dificuldade em assegurar continuidade e sustentabilidade das iniciativas para além de momentos pontuais de mobilização. A materialização destes riscos pode comprometer a capacidade da ENCP para se afirmar como uma estratégia efetivamente multinível, reduzindo a territorialização a um exercício de disseminação de orientações nacionais, sem integração substantiva nos processos locais de decisão e intervenção.

A análise empírica do funcionamento dos mecanismos, bem como da materialização dos pressupostos e riscos associados a esta dimensão, é desenvolvida no Capítulo 7, no âmbito da resposta à questão de avaliação relativa à territorialização e coordenação multinível.

Gestão, eficiência e monitorização da ENCP

O bloco analítico associado à gestão, eficiência e monitorização da ENCP agrega instrumentos e condições estruturais que asseguram o funcionamento da Estratégia, a adequação dos recursos mobilizados e a existência de dispositivos formais de acompanhamento. Ao contrário dos blocos anteriores, que se orientam para a articulação horizontal ou territorial, este domínio incide sobre as condições organizacionais, administrativas e técnico-analíticas que sustentam a ENCP.

Integram este bloco 1) o sistema integrado de indicadores de monitorização e avaliação (5.33); 2) o plano de avaliação intermédia (6.4); 3) a consolidação da avaliação de impacto legislativo (6.18); 4) o estudo de indicadores e áreas no combate à pobreza (6.5); e 5) o *dashboard* de indicadores sociais a nível municipal (6.7). Estes instrumentos constituem a infraestrutura técnico-analítica da Estratégia.

Paralelamente, este bloco inclui dimensões estruturais da gestão organizacional da ENCP, designadamente os recursos humanos e administrativos afetos à CN-ENCP, a articulação funcional entre entidades com mandatos distintos e a capacidade de mobilização de meios em função das responsabilidades atribuídas. Os resultados intermédios esperados situam-se sobretudo ao nível:

- da existência de **condições organizacionais estáveis** para a implementação da Estratégia;
- da **adequação entre responsabilidades atribuídas e recursos** disponíveis;
- da institucionalização de **rotinas de monitorização e avaliação**;
- e da **produção regular de informação** relevante para suporte à decisão.

Estes resultados constituem pré-condições para o funcionamento eficaz das restantes dimensões da governança, uma vez que insuficiências ao nível da gestão e da eficiência organizacional tendem a repercutir-se na capacidade de coordenação intersetorial, territorialização e participação.

A concretização destes resultados depende da estabilidade das equipas, da adequação das competências técnicas às funções, da fluidez dos processos administrativos e orçamentais e da valorização institucional da monitorização e avaliação enquanto instrumentos de governança. Encontra-se exposto a riscos como a insuficiência ou descontinuidade de recursos humanos, a sobrecarga da CN-ENCP, a fragmentação de responsabilidades entre entidades, a limitada interoperabilidade dos sistemas de informação ou a produção de evidência sem tradução na decisão.

A análise empírica do grau de ativação destes mecanismos, bem como da verificação dos pressupostos e da materialização dos riscos associados às atividades de gestão, participação e aprendizagem, é desenvolvida no Capítulo 7, no âmbito da resposta às respetivas QA.

Atividades de promoção da participação e envolvimento dos atores

O bloco analítico associado à participação e envolvimento dos atores agrega as atividades orientadas para estruturar espaços formais de auscultação, deliberação e coprodução no âmbito da ENCP, promovendo o envolvimento de entidades institucionais, organizações da sociedade civil e, progressivamente, pessoas em situação de pobreza nos processos de acompanhamento.

Integram este bloco: 1) as iniciativas de cocriação (6.1); 2) os FPT (6.9); e 3) as reuniões do FC (6.14). Estas atividades configuram dispositivos distintos, mas funcionalmente articulados, destinados a criar canais regulares de expressão, debate e contributo qualificado para a monitorização e eventual ajustamento das políticas de combate à pobreza. Os resultados intermédios esperados situam-se sobretudo ao nível:

- da **institucionalização de espaços de participação** estruturada;
- do **reforço da legitimidade social** da ENCP;
- da **integração de perspetivas diferenciadas** na análise das medidas;
- e do **desenvolvimento de dinâmicas de aprendizagem coletiva**.

Estes resultados são particularmente relevantes num domínio de política pública marcado pela transversalidade temática e pela diversidade de atores envolvidos, contribuindo para mitigar riscos de encerramento institucional e de formulação de políticas desconectadas das realidades sociais.

A ativação destes mecanismos depende da clareza quanto ao mandato político, da devolução e incorporação dos contributos e da continuidade dos fóruns ao longo do tempo. Os riscos são a participação meramente formal ou consultiva, a perda de dinamismo dos espaços participativos, a rotatividade dos representantes e a eventual desconexão entre debate e decisão. A sua materialização compromete a qualidade deliberativa da ENCP e a sua capacidade de incorporar contributos externos.

Atividades de promoção da aprendizagem institucional e produção de conhecimento

O bloco analítico associado à aprendizagem institucional e produção de conhecimento agrega as atividades orientadas para aprofundar a compreensão estrutural da pobreza, identificar lacunas analíticas e promover a articulação entre conhecimento científico e decisão pública. Este conjunto não se centra na monitorização da execução, incidindo antes na produção de conhecimento orientado para política pública e na consolidação de capacidades analíticas estruturais.

Integram este bloco, designadamente: 1) o acompanhamento e disponibilização de informação estatística sobre as condições de vida e a pobreza em diferentes escalas territoriais, assegurado pelo GEP (1.72); 2) a realização de estudos de avaliação de políticas específicas, como o estudo sobre o Rendimento Social de Inserção (4.1); 3) a produção de análises transversais sobre desigualdades no âmbito do processo orçamental (4.5); e 4) a promoção de uma agenda de investigação sobre pobreza em articulação com a academia e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) (6.17). No seu conjunto, estas atividades visam reforçar a produção e mobilização de conhecimento relevante para a

monitorização das dinâmicas de pobreza, para a avaliação de políticas públicas e para a aprendizagem institucional associada à implementação da Estratégia. Os resultados intermédios esperados situam-se ao nível:

- do **reforço da fundamentação analítica** da Estratégia;
- da **identificação de áreas lacunares**;
- da promoção de **análises independentes e tecnicamente robustas**;
- e da **aproximação entre comunidade científica e decisores públicos**.

Estes resultados contribuem para a consolidação de uma governança reflexiva, capaz de rever pressupostos, identificar fragilidades e incorporar novos conhecimentos na definição de prioridades.

A concretização destes efeitos depende da qualidade técnica da informação e estudos produzidos, da autonomia analítica das entidades, da continuidade dos mecanismos de cooperação com a academia e da existência de canais institucionais que permitam traduzir conhecimento em orientação estratégica. Este bloco encontra-se exposto a riscos como a descontinuidade de iniciativas de investigação, a produção de conhecimento sem articulação com prioridades estratégicas ou a dificuldade em assegurar impacto efetivo da investigação na definição e ajustamento das políticas públicas.

5. Desenvolvimento das atividades

No âmbito do relatório final de monitorização 2022-2025 foi pedido às entidades executoras que reportassem informação acerca das atividades pelas quais são responsáveis. Nessa medida, das 57 entidades envolvidas, obteve-se uma taxa de resposta de 94,7% referente ao processo de recolha.

A classificação das atividades apresentada na tabela seguinte corresponde à informação reportada pela CN-ENCP e pelo GEP no âmbito do acompanhamento da execução do PAENCP. Esta classificação tem natureza descritiva e não coincide necessariamente com o juízo avaliativo sobre a execução. A análise seguinte distingue estes dois níveis e analisa em que medida as atividades realizadas podem considerar-se concluídas por terem cumprido os objetivos a que se destinavam. A análise detalhada evidencia, em alguns casos, uma divergência entre a classificação da execução reportada e o grau de concretização dos objetivos das atividades, sendo particularmente evidente nas atividades relativas ao apoio a estratégias municipais/intermunicipais e ao Congresso de Municípios. Esta divergência reforça a necessidade de explicitar os critérios de classificação e a sua articulação com os resultados efetivamente alcançados. A tabela 4 mostra-nos o estado das atividades conforme o relatório de monitorização:

Tabela 4 – Síntese da execução – PAENCP 2022-2025

Atividade (n.º e descrição resumida)	Responsável	Estado
Integração institucional e intersectorialidade		
6.2. Rede Informal de Coordenadores	CN-ENCP	Concluída com continuidade
6.3. Protocolos de colaboração (academia, economia social, setor privado)	CN-ENCP	Concluída com ajustamentos
6.15. Articulação com financiamentos europeus	CN-ENCP	Concluída com continuidade
Territorialização e coordenação multinível		
5.7. Fóruns Locais de Combate à Pobreza	CN-ENCP	Não concluída com continuidade
5.16. Projeto piloto de atendimento integrado (emergência social e SAAS)	CN-ENCP	Não iniciada
6.6. Mapeamento de projetos territoriais	CN-ENCP	Não concluída com continuidade
6.11. Selo Autárquico “Direitos Humanos”	CN-ENCP	Suspensa/ descontinuada
6.12. Congresso anual de municípios	CN-ENCP	Concluída com ajustamentos
6.13. Estratégias municipais/intermunicipais (assistência técnica)	CN-ENCP / AT	Concluída com ajustamentos
Gestão e Monitorização da ENCP		
5.33. Sistema de indicadores M&A	CN-ENCP	Concluída
6.4. Plano de avaliação intermédia	PLANAPP	Concluída
6.18. Consolidação da avaliação de impacto legislativo	PLANAPP	Suspensa / Descontinuada
6.5. Estudo de indicadores e áreas no combate à pobreza	GEP	Não concluída com continuidade
6.7. <i>Dashboard</i> de indicadores sociais a nível municipal	GEP	Não concluída com continuidade

Participação e envolvimento dos atores		
6.1. Cocriação (<i>Living Labs</i> e sessões participativas)	PLANAPP	Concluída
6.9. Fóruns participativos temáticos	CN-ENCP	Não concluída com continuidade
6.14. Reuniões do Fórum Consultivo	CN-ENCP	Concluída com continuidade
Aprendizagem institucional e produção de conhecimento		
1.72. Acompanhar a evolução das condições de vida a nível local, municipal e regional (GEP)	GEP	Não concluída com continuidade
4.1. Realizar um estudo de avaliação do Rendimento Social de Inserção (RSI)	GEP	Concluída
4.5. Relatório sobre desigualdades no OE	PLANAPP	Suspensa/ Descontinuada
6.17. Agenda de investigação sobre pobreza (com academia/FCT)	CN-ENCP e FCT	Concluída

A análise da execução das atividades consideradas evidencia ritmos e modalidades de operacionalização diferenciados, refletindo a natureza distinta das intervenções previstas e os graus variáveis de dependência de decisões políticas e de articulação interinstitucional.

5.1. Integração institucional e intersetorialidade

No domínio da intersetorialidade, a implementação da ENCP integrou um conjunto de atividades de promoção da articulação entre áreas governativas, organismos da Administração Pública (AP) e parceiros institucionais relevantes, combinando dispositivos formais de coordenação, iniciativas de articulação informal e instrumentos de cooperação institucional. Estas atividades assumiram configurações distintas ao longo do período, quanto ao seu grau de formalização e regularidade³. A Rede Informal de Coordenadores/as das diferentes Estratégias Nacionais reuniu em duas ocasiões: 21 de maio de 2024 e 28 de janeiro de 2025, e envolveu representantes de um conjunto alargado de planos e estratégias nacionais com intervenção em domínios relevantes para a pobreza e exclusão social. Estiveram presentes coordenadores do Plano Nacional de Saúde, da Garantia para a Infância, Plano Nacional para a Juventude, a Estratégia Nacional para os Direitos da Criança, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação, a Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência, a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo, o Programa Nacional de Habitação e o Plano de Ação de Envelhecimento Ativo e Saudável.

No contexto destas reuniões, foi desenvolvido um exercício de análise de alinhamento e coerência entre estratégias nacionais, elaborado pelo PLANAPP a partir do mapeamento sistemático dos objetivos, medidas e indicadores das estratégias representadas. Este exercício permitiu uma leitura comparada das políticas setoriais, identificando situações de sobreposição, complementaridade e pontos de contacto entre instrumentos estratégicos, constituindo um contributo analítico para a compreensão da ENCP enquanto política de natureza transversal.

³ A CTA, enquanto estrutura de governança, é analisada no Capítulo 6 no âmbito da QA 1.1.

No domínio da cooperação institucional, a CN-ENCP promoveu a celebração de protocolos de colaboração com um conjunto de entidades externas à Administração Pública central, com o objetivo de alargar o ecossistema de governança da Estratégia e criar condições institucionais para a articulação intersetorial, territorial e com a sociedade civil organizada. Foram formalmente celebrados protocolos de cooperação com o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), a ANMP e a EAPN Portugal. O protocolo estabelecido com o CNADS enquadrou a colaboração no âmbito da Agenda 2030 e, em particular, na utilização da Plataforma ODSlocal para mapeamento e a caracterização de projetos locais de intervenção social alinhados com os ODS e com os objetivos estratégicos da ENCP. No quadro desta colaboração, foi concretizado o mapeamento dos projetos do Programa Escolhas 9G, tendo ficado prevista a extensão do exercício a outros programas nacionais de intervenção social, designadamente no âmbito do Portugal Inovação Social e do Contratos Locais de Desenvolvimento Social - 5ª Geração (CLDS-5G), ainda que estas últimas componentes não tenham tido seguimento no período em análise.

O protocolo celebrado com a ANMP teve como principais eixos a divulgação da Estratégia junto dos municípios, a dinamização de ações de informação e capacitação dirigidas a eleitos e técnicos locais, a colaboração no mapeamento de projetos de intervenção social e o desenvolvimento de iniciativas associadas à governança multinível, incluindo a discussão de uma proposta de regulamento do Selo Autárquico “Direitos Humanos: Governança e Participação”. No âmbito desta parceria, realizaram-se iniciativas concretas, nomeadamente uma ação em Vila Nova de Poiares, bem como atividades desenvolvidas em articulação com a secção dos ODS da ANMP.

No caso do protocolo com a EAPN Portugal, a cooperação incidiu sobretudo na articulação com a sociedade civil organizada e na participação em momentos de debate e reflexão sobre o combate à pobreza, incluindo o envolvimento da CN-ENCP em eventos de âmbito nacional, como a Cimeira Social. Este protocolo não integrou uma componente financeira, dada a existência de outros instrumentos de cooperação já estabelecidos entre a EAPN Portugal e o MTSSS. Ainda que o protocolo não tenha sido formalizado, registou-se a cooperação com a Associação Portuguesa de Sociologia (APS). No âmbito desta colaboração, foi organizada uma iniciativa pública relativa a “Desigualdades sociais e políticas públicas: a experiência da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza”, um espaço de debate e reflexão sobre a ENCP, envolvendo a comunidade académica e outros atores relevantes. Estava prevista, no enquadramento inicial desta colaboração, a realização de estudos específicos, o trabalho sobre indicadores e a criação de espaços regulares de reflexão. Parte desta articulação com a academia teve continuidade no âmbito do *Science for Policy* (S4P).

No período abrangido pela avaliação intercalar, a evidência indica que, embora alguns dos protocolos tenham originado iniciativas concretas, a sua operacionalização ocorreu de forma pontual e diferenciada entre entidades, não sendo ainda identificáveis resultados diretamente imputáveis a estes instrumentos de cooperação. Foi ainda desenvolvida uma linha de trabalho orientada para a articulação da ENCP com mecanismos de financiamento europeu, centrada na identificação de programas relevantes e de possibilidades de alinhamento entre a Estratégia e instrumentos de financiamento disponíveis no quadro europeu. A intenção concretizou-se através da participação em processos de

consulta e contributos técnicos, mas permaneceu pontual e indireta, não se configurando ainda como um mecanismo sistemático de integração da ENCP nos processos de programação.

No seu conjunto, esta dimensão evidencia uma execução orientada para a criação de condições institucionais e relacionais para a intersectorialidade, com avanços sobretudo ao nível do enquadramento estratégico e da legitimação transversal da Estratégia, permanecendo limitada a sua tradução em coordenação interinstitucional com expressão operativa.

5.2. Territorialização e coordenação multinível

No domínio da territorialização e da coordenação multinível, a maioria das atividades previstas no PA da ENCP encontra-se por iniciar ou num estado de execução parcial, ainda que tenha sido a dimensão em que foi concretizado mais trabalho por parte da CN-ENCP. Das seis atividades listadas para este domínio, duas estão classificadas como “não concluída com continuidade” (Fóruns Locais e mapeamento de projetos territoriais), uma como “não iniciada” (projeto piloto de atendimento integrado), uma como “suspensa/descontinuada” (Selo Autárquico) e duas como “concluída com ajustamentos” (Congresso anual de municípios e estratégias municipais/intermunicipais).

No âmbito das iniciativas associadas aos Fóruns Locais de Combate à Pobreza (atividade 5.7), realizaram-se, em 2024, reuniões com 19 das 23 Entidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, envolvendo Conselhos Intermunicipais, Conselhos Metropolitanos, vereadores da área da ação social e equipas técnicas intermunicipais. Estas reuniões integraram um plano de mobilização territorial destinado à apresentação da ENCP e respetivo PA e promoção de respostas e estratégias locais alinhadas. A aposta nos Fóruns Locais foi enquadrada como mecanismo de reforço da articulação territorial, da monitorização local e da participação de pessoas em situação de pobreza, constituindo uma das atividades com maior potencial de impacto do PAENCP. Foram igualmente realizadas 17 visitas a projetos e entidades, em articulação com as CIM, no âmbito do mapeamento e caracterização de projetos territoriais (atividade 6.6). As visitas incidiram sobre experiências consideradas relevantes ou inovadoras, envolvendo reuniões com equipas técnicas e responsáveis políticos locais. A informação detalhada encontra-se sistematizada em anexo.

Apesar do reconhecimento generalizado da pertinência dos Fóruns Locais, a programação concreta de iniciativas revelou-se ainda residual, refletindo constrangimentos associados à disponibilidade de recursos humanos e à capacidade institucional local.

O esforço de conhecimento territorial incluiu um inquérito nacional aos municípios (atividade 5.7), com 240 respostas de 112 municípios, permitindo um diagnóstico exploratório das práticas de trabalho em rede no combate à pobreza. Os resultados evidenciam forte heterogeneidade institucional: 61% dos municípios reportam iniciativas neste domínio, maioritariamente assentes na mobilização de estruturas pré-existentes (como a rede social), e não na criação de fóruns autónomos. Predomina uma configuração técnico-institucional, com participação limitada de pessoas em situação de pobreza e

mecanismos de monitorização sobretudo informais. Em dezembro de 2024 foi lançado um novo questionário nacional para mapeamento de Boas Práticas de Participação Cidadã.

Paralelamente, a CN-ENCP realizou 33 apresentações públicas, maioritariamente por convite, tendo sido formalizadas 15 Cartas de Compromisso com Entidades Intermunicipais e AM (atividades 5.7 e 6.13). As Cartas preveem a atualização de diagnósticos territoriais, o alinhamento de planos intermunicipais com a ENCP e o reforço da capacitação da administração pública local, constituindo instrumentos formais de compromisso territorial. No seu seguimento, foram dinamizados eventos regionais de mobilização e partilha, incluindo encontros realizados na AM do Porto e nas CIM do Ave, Cávado e Alto Minho. A dimensão da capacitação foi operacionalizada através da articulação com a Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais (FEFAL) para o desenvolvimento de módulos formativos de reforço das competências da administração local no atendimento a pessoas em situação de pobreza e implementação de modelos integrados de acompanhamento social. Realizou-se uma primeira formação na CIM do Alto Tâmega e Barroso, encontrando-se outra em fase de aprovação para a região do Ave, financiadas pelo PT2030. Estas ações enquadram-se no trabalho preparatório associado à atividade 5.16., que não foi iniciada.

No que respeita ao Selo Autárquico “Direitos Humanos: Governança e Participação” (atividade 6.11), foi elaborado regulamento estruturado definindo objetivos, critérios de elegibilidade e modelo de avaliação, não se registando, contudo, evidência de implementação no período analisado.

A atividade 6.12, relativa ao Congresso Anual de Municípios, foi classificada como “concluída com ajustamentos”, embora as realizações efetivas diverjam do previsto no PAENCP. A CN-ENCP desenvolveu trabalho preparatório substantivo – elaboração de proposta de programa, planeamento logístico, estabelecimento de contactos e definição de calendarização, mas a tutela não considerou o momento oportuno para a sua realização. A execução assumiu, por isso, uma configuração alternativa: em vez de um evento centralizado e de âmbito nacional, realizaram-se encontros regionais descentralizados – o referido encontro da AM do Porto e o seminário com a CIM do Ave, Cávado e Alto Minho – e formalizaram-se Cartas de Compromisso com entidades intermunicipais. Do ponto de vista avaliativo, esta reorientação pode ter respondido de forma mais adaptada às condições de implementação e à mobilização territorial. Ainda assim, o Congresso de Municípios constituía um mecanismo com lógica e alcance próprios – de participação alargada, visibilidade pública e afirmação política da Estratégia, que os formatos alternativos não reproduzem integralmente. A equivalência entre o previsto e o realizado merece, por isso, ser explicitada, sem que isso invalide o valor das iniciativas efetivamente desenvolvidas.

O apoio à criação de estratégias municipais e intermunicipais (atividade 6.13) é classificado como “concluída com ajustamentos”, classificação que merece escrutínio. A não aprovação da candidatura ao Instrumento de Assistência Técnica da Direção-Geral de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia inviabilizou a disponibilização dos recursos materiais e humanos necessários à sua concretização, evidenciando a dependência da execução de decisões externas à esfera da CN-ENCP. A execução da atividade ficou, assim, limitada à conceção de um plano formativo e à aplicação de um questionário de identificação de boas práticas, no qual sete municípios manifestaram

disponibilidade para a sistematização de experiências. Nenhuma estratégia municipal ou intermunicipal foi efetivamente apoiada. A classificação adotada parece refletir o esforço preparatório desenvolvido, e não o cumprimento do objetivo da atividade. Esta discrepância entre classificação e concretização reforça a necessidade de distinguir entre desenvolvimento preparatório e cumprimento efetivo dos objetivos da atividade, bem como de reforçar, no âmbito da monitorização da ENCP, a explicitação dos critérios de classificação da execução e a sua articulação com o grau de concretização dos objetivos.

Em contraste com estas dinâmicas de mobilização e preparação, o projeto-piloto de atendimento e intervenção local integrada no âmbito da emergência social e dos Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) (atividade 5.16) não registou execução formal. A implementação estava dependente da definição do modelo do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) (atividade 5.15) e, apesar da elevada visibilidade política da medida e da apresentação de proposta técnica consolidada, a fase de pilotagem não avançou. Não obstante, a CN-ENCP desenvolveu trabalho preparatório relevante, incluindo reuniões interinstitucionais e grupos focais com municípios que operam modelos integrados, tendo produzido um esboço de modelo apresentado à tutela.

Os grupos focais realizados com CIM, no âmbito do presente exercício de avaliação, permitiram recolher evidência qualitativa complementar sobre os processos de territorialização. Os contributos confirmam a forte heterogeneidade territorial – interior marcado por envelhecimento e despovoamento; áreas metropolitanas com pressão habitacional e mobilidade intermunicipal – bem como constrangimentos associados à descentralização de competências, nomeadamente insuficiência de recursos humanos e dificuldades de acesso à informação da Segurança Social. Foi salientada a fragmentação e desatualização de indicadores territoriais, limitando o planeamento estratégico local. Os participantes reconheceram, contudo, a relevância das Cartas de Compromisso como sinal político de aproximação e a necessidade de reforçar mecanismos de participação direta das pessoas em situação de pobreza ao nível territorial.

5.3 Gestão e Monitorização da ENCP

5.3.1. Gestão e Recursos Operacionais

Nos termos da RCM n.º 184/2021, a ENCP assenta num modelo de governança interministerial, envolvendo as áreas governativas da Presidência do Conselho de Ministros, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Educação, das Autarquias Locais, da Saúde e das Infraestruturas e Habitação, sendo assegurado apoio administrativo, logístico e financeiro pela Presidência do Conselho de Ministros. A CN-ENCP foi, em 2022, chamada a contribuir para o quadro orçamental da tutela, elaborando um orçamento plurianual (2023-2027) que refletia as dotações previsionais necessárias à execução do respetivo plano de atividades e ao cumprimento das competências atribuídas. Contudo, esse foi o único exercício em que tal contributo foi solicitado, não tendo sido requeridos, nos anos subsequentes, novos contributos orçamentais no âmbito da implementação da ENCP. As despesas correntes, designadamente deslocações e estadas, foram

suportadas pela Secretaria-Geral da PCM (SGPCM), sendo as deslocções processadas por reembolso. Na avaliação da CN-ENCP, pese embora alguma perda de fluidez do processo de realização de despesa como resultado das mudanças verificadas ao nível do executivo político, foi sempre assegurado o apoio financeiro às atividades definidas.

Os protocolos celebrados com diversas entidades não tiveram dimensão financeira associada, quer por já existir financiamento por outras vias, quer pela complexidade processual associada à autorização de despesa. Adicionalmente, a não aprovação, pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, de uma proposta de candidatura ao Fundo de Assistência Técnica — por ter sido considerada prioritária a afetação de recursos a outros investimentos — impediu o apoio financeiro aos municípios para a elaboração de estratégias municipais e intermunicipais (ação 6.13), podendo, em parte, explicar a não execução desta atividade. A RCM n.º 126/2023, de 17 de outubro, estabelece ainda que a CN-ENCP pode contar com uma equipa de até oito trabalhadores, obrigatoriamente cedidos por organismos públicos (ISS, GEP, IEF), permanecendo os encargos a cargo da entidade de origem, não dispondo a CN-ENCP de autonomia para recrutar diretamente recursos humanos especializados ou de mecanismos próprios de seleção/definição de perfis técnicos específicos. A equipa foi sendo constituída e recomposta ao longo do período de vigência do PAENCP, registando-se entradas e saídas frequentes de técnicos provenientes de diferentes serviços de origem, conforme quadro apresentado em anexo. Esta dinâmica traduziu-se em rotatividade significativa da equipa técnica, que nunca esteve completa com o número de pessoas previstas no diploma. Foi referido que a CN-ENCP enfrentou dificuldades na contratação de recursos especializados e limitações de autonomia na gestão corrente. A inexistência de *site* institucional da ENCP, cujo desenvolvimento estava previsto desde 2023, é apontada como exemplo das dificuldades administrativas e da dependência de decisões externas.

5.3.2. Monitorização e avaliação da ENCP

A monitorização e avaliação da ENCP assenta num modelo concebido para responder à natureza transversal, multinível e multissetorial da Estratégia, envolvendo um número elevado de áreas governativas, entidades executoras e níveis territoriais. Este modelo foi desenvolvido com apoio técnico do PLANAPP e do GEP, em articulação com a CN-ENCP e encontra-se formalizado no Plano de Monitorização e Avaliação do PAENCP 2022-2025. O modelo organiza o acompanhamento da Estratégia em diferentes níveis, combinando indicadores de execução das atividades, indicadores de acompanhamento global da pobreza – designadamente, o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR), indicadores associados às metas estratégicas da ENCP e indicadores de natureza mais tempestiva.

O acompanhamento da execução concretizou-se através da recolha sistemática de informação junto das entidades responsáveis pelas atividades do PA, num processo coordenado pelo PLANAPP, que permitiu elaborar os Relatórios de Progresso de 2022-2023, 2024 e o Relatório Final de Monitorização – os principais instrumentos formais de monitorização da Estratégia. Esse relatório era posteriormente

discutido e aprovado pela CTA. No biénio 2022-2023, a recolha abrangiu 192 atividades e envolveu 42 entidades responsáveis, registando-se uma taxa de resposta de 85,7% das entidades. Em 2024, participaram 48 entidades responsáveis pelas 197 atividades previstas para esse ano, alcançando-se uma taxa de resposta de 83,3%. Considerando o conjunto do período 2022-2025, a taxa de resposta das entidades responsáveis manteve-se elevada, próxima dos valores observados nos anos anteriores. Tal resultado foi igualmente sustentado pelo esforço diligente da equipa de monitorização, que, reconhecendo a relevância destes dados, desenvolveu um trabalho sistemático de acompanhamento e insistência junto das entidades responsáveis.

A informação reportada centrou-se na execução das atividades (concluídas, em curso ou por iniciar), no cumprimento das metas anuais e, quando disponível, na desagregação por sexo e região NUTS II. As dificuldades surgiram associadas à heterogeneidade de registo das entidades executoras. Foram identificadas inconsistências na informação reportada – e.g. distinção entre “participantes” e “participações” – bem como a inexistência de sistemas de registo sistemático em algumas atividades, circunstâncias que condicionam a comparabilidade e a consolidação da informação recolhida.

Na monitorização, estava prevista a criação de um sistema integrado de indicadores (atividade 5.33), operacionalizado através de um quadro estruturado de indicadores incorporado nos Relatórios de Progresso. A sua concretização assumiu um formato integrado no sistema de reporte existente, não correspondendo à criação de uma arquitetura autónoma de monitorização. Paralelamente, previa-se a criação de *dashboards* municipais (atividade 6.7), dependente da mobilização de instrumentos e bases de dados existentes (como a Carta Social e os dados territoriais dos Quadros de Pessoal (QP)). O reduzido número de recursos humanos no GEP foi identificado como constrangimento à consolidação desta componente. Face à impossibilidade de desenvolvimento integral no período em análise, optou-se por uma abordagem faseada, com desenvolvimento de “módulos” passíveis de integração futura numa solução consolidada. Neste âmbito, em 2025, foi desenvolvida mais uma componente, atualmente em apreciação para decisão superior.

Importa distinguir entre, por um lado, o sistema de monitorização da ENCP, orientado para o acompanhamento da execução do PAENCP, do cumprimento das metas definidas e da ativação dos mecanismos de governança previstos, e, por outro, a produção estatística estrutural sobre a pobreza e desigualdades – que será desenvolvida no ponto 4.5.2. –, e que, embora constitua um recurso fundamental para a contextualização estratégica e para a fundamentação das políticas públicas, não configura, em sentido estrito, um instrumento de monitorização da implementação da Estratégia.

Em paralelo à monitorização de natureza administrativa e estatística, a ENCP desenvolveu ainda iniciativas orientadas para a qualificação da avaliação e para a incorporação de abordagens participativas, nomeadamente através do *Living Lab* de Monitorização e Avaliação Participativa e do seu Roteiro Metodológico, que serão desenvolvidos no capítulo 5.5.1. Foi ainda concebido o Plano de Avaliação Intermédia (atividade 6.4), que estabeleceu o enquadramento conceptual e metodológico para a avaliação intermédia da governança da Estratégia que se concretiza neste relatório.

A atividade 6.18, relativa à consolidação da avaliação de impacto legislativo, encontra-se classificada como suspensa/descontinuada, não tendo registado execução no período em análise.

5.4 Participação e envolvimento dos atores

A ENCP inclui um conjunto de dispositivos para o envolvimento de atores institucionais, organizações da sociedade civil e pessoas em situação de pobreza nos processos de implementação, monitorização e avaliação da Estratégia. Estes traduzem a opção por um modelo de governança colaborativo e multinível, em que a participação não assume apenas uma função consultiva formal, mas integra aprendizagem institucional, produção de conhecimento e qualificação das políticas públicas. A análise que se segue foca-se nos principais mecanismos mobilizados neste domínio – o FC, os FPT, a identificação de boas práticas territoriais e o *Living Lab* de Monitorização e Avaliação Participativa – atendendo à sua configuração, funcionamento e contributo para o reforço da participação substantiva e da capacidade de monitorização e avaliação da ENCP.

5.4.1 Fórum Consultivo da ENCP

As reuniões do FC constituíram momentos de auscultação e discussão no âmbito da implementação do PAENCP partilhadas e participativas. De acordo com os registos de presenças disponíveis, a participação efetiva nas reuniões do FC apresentou alguma variabilidade ao longo do período em análise. As sessões realizadas entre 2024 e 2025 contaram, em regra, com a presença de entre cerca de 20 e 30 participantes, incluindo representantes de entidades da economia social, organizações não governamentais, parceiros sociais, associações representativas do poder local e peritos individuais. Verificou-se a existência de um núcleo recorrente de entidades que participou de forma regular (e.g. EAPN Portugal, a Cáritas Portuguesa, a CNIS, a União das Misericórdias Portuguesas, a CONFECOOP, a Cruz Vermelha Portuguesa, a APDES, a ANMP e a ANAFRE), bem como peritos e personalidades individuais convidados, coexistindo com uma participação mais pontual de outras entidades formalmente integrantes.

Entre março de 2024 e março de 2025, foram dinamizadas cinco reuniões do FC⁴ e uma sessão de trabalho com o objetivo de discutir as prioridades do PAENCP, analisar o progresso das atividades em execução e recolher contributos para a monitorização e avaliação das atividades. No âmbito do FC, destaca-se ainda a realização de um exercício coletivo de construção e discussão da TdM da ENCP, envolvendo os seus membros. Este exercício constituiu um momento estruturante de reflexão partilhada sobre os objetivos, mecanismos de mudança e resultados esperados da Estratégia e um enorme contributo para a avaliação da ENCP.

Em complemento, foram realizadas sessões de trabalho com metodologias participativas, organizadas em formato de *focus group*, orientadas para a recolha de contributos qualitativos mais aprofundados. Estas sessões centraram-se, em particular, na análise dos efeitos ou impactos percecionados das atividades concluídas do PAENCP 2022-2025, bem como na identificação de fatores facilitadores,

⁴ Em anexo encontra-se a lista de reuniões e temas.

constrangimentos e riscos associados à implementação das medidas. Os contributos recolhidos nestas sessões foram sistematizados e integrados nos Relatórios de Progresso da ENCP.

No âmbito do FC, foi ainda deliberada a criação dos FPT, enquanto mecanismo complementar de participação, orientado para o aprofundamento de temas específicos considerados prioritários no contexto da Estratégia, designadamente os relacionados com a implementação territorial da ENCP e a transferência de competências para as autarquias.

5.4.2 Fóruns Participativos Temáticos (Atividade 6.9)

Em 2024, o FC deliberou a criação dos FPT, enquanto instrumento de aprofundamento da dimensão participativa da ENCP. No exercício das suas competências – enquanto instância responsável por dinamizar processos de auscultação e participação das pessoas no âmbito da Estratégia – foram definidas três áreas temáticas prioritárias:

- Impacto da digitalização dos serviços públicos nas pessoas em situação de maior vulnerabilidade;
- Impacto da descentralização de competências da ação social para os municípios na população mais vulnerável;
- Oportunidades associadas à economia circular e ao mercado social de emprego.

Na sequência da auscultação das entidades representadas no FC, e tendo em conta as manifestações de interesse e as condições logísticas disponíveis, foram constituídos três grupos de trabalho temáticos. A CN-ENCP assegurou a definição do enquadramento metodológico dos FPT e procedeu à sistematização das atividades do PAENCP associadas às temáticas selecionadas.

Os FPT integram-se na Atividade 6.9 do PAENCP e constituem um mecanismo estruturado de envolvimento direto das pessoas em situação de pobreza, enquadrado no Eixo 6 da Estratégia. Estes fóruns visaram promover uma aproximação às realidades territoriais, através da recolha de perceções, experiências e contributos dos públicos diretamente afetados pelas políticas em análise.

No total, foram realizados seis FPT, envolvendo uma diversidade de parceiros institucionais e públicos-alvo, em diferentes territórios. A informação relativa à localização, datas, entidades envolvidas e perfis dos participantes encontra-se sistematizada em anexo.

5.4.3 Participação cidadã e boas práticas territoriais (Atividade 5.7)

No âmbito do reforço da participação cidadã na ENCP, foi elaborado um relatório preliminar, desenvolvido no âmbito da atividade 5.7 e produzido em janeiro de 2026, que sistematiza informação recolhida sobre experiências e práticas participativas no combate à pobreza a nível local. O relatório assenta num inquérito de auscultação municipal realizado em 2024 (atividade 5.7), complementado por levantamentos adicionais de experiências participativas, informação de projetos e plataformas

existentes e contributos recolhidos no âmbito do FC da ENCP, configurando uma leitura predominantemente institucional das práticas de participação cidadã no combate à pobreza.

O relatório identifica como boas práticas de participação cidadã no combate à pobreza um conjunto de experiências territoriais que, embora heterogéneas, partilham traços comuns. Destacam-se práticas que promovem a auscultação de pessoas em situação de pobreza no desenho ou ajustamento de respostas locais; iniciativas que integram a participação em dispositivos existentes de governança local, como Redes Sociais ou projetos municipais, evitando a criação de estruturas paralelas; metodologias participativas, desenvolvidas no âmbito de projetos financiados (ex. CLDS-5G, Escolhas), que criam espaços regulares de escuta e envolvimento dos destinatários; experiências que articulam participação com acompanhamento social e intervenção de proximidade, reforçando a relação de confiança entre técnicos e participantes; e práticas que valorizam a sistematização e partilha de aprendizagens, através da documentação de processos, da troca entre municípios e da disponibilidade para divulgação pública das experiências. Estas boas práticas evidenciam que a participação cidadã tende a ser mais consistente quando ancorada em estruturas institucionais estáveis, em equipas técnicas capacitadas e em contextos territoriais com maior capacidade organizativa.

5.4.4. *Living Lab* e dispositivos participados de aprendizagem e avaliação

A aprendizagem institucional incluiu a realização de exercícios analíticos e avaliativos e o desenvolvimento de instrumentos metodológicos orientados para a qualificação da monitorização e avaliação. Neste âmbito, destaca-se o *Living Lab* de Monitorização e Avaliação Participativa, implementado em 2023 com apoio técnico do PLANAPP, em colaboração com o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS), que integrou a realização de três encontros presenciais com a CN-ENCP, o PLANAPP, o GEP e entidades do setor social. Este processo deu origem a um Roteiro para a Monitorização e Avaliação Participativa da ENCP com princípios, etapas e opções metodológicas para envolver atores e destinatários na monitorização e avaliação e que enquadrou as sessões participativas realizadas no Porto e em Braga, entre dezembro de 2024 e dezembro de 2025⁵.

5.4.5. Sessões participativas com pessoas em situação de pobreza

As sessões participativas foram concebidas como um mecanismo estruturado para integrar, de forma sistemática, a perspetiva das pessoas em situação de pobreza, produzindo evidência qualitativa relevante para a avaliação intercalar da ENCP. Em cada território realizaram-se quatro sessões, incluindo um encontro inicial de enquadramento e capacitação (“encontro zero”) e sessões

⁵ Disponível para consulta no *site* do PLANAPP, através da seguinte hiperligação: [Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de políticas públicas](#). Este Roteiro encontra-se atualmente a ser revisto à luz da experiência da ENCP.

subsequentes orientadas para a identificação de problemas, definição de critérios de sucesso, análise de medidas da ENCP e recolha de evidência experiencial sobre os efeitos das políticas.

As sessões realizadas em Braga centraram-se na temática da Proteção Social, enquanto as do Porto incidiram sobre Trabalho e Emprego. O processo foi desenhado para cumprir três objetivos principais:

- **Incorporar as perspetivas dos destinatários** na construção da TdM da ENCP e na identificação dos fatores críticos para o sucesso das medidas;
- **Apoiar a definição e validação do Plano de Avaliação**, nomeadamente no que se refere às questões avaliativas prioritárias e aos indicadores considerados relevantes do ponto de vista das populações;
- **Recolher contributos para a avaliação intercalar**, captando perceções sobre a implementação das medidas, os resultados alcançados, os obstáculos identificados e as necessidades emergentes a considerar no segundo Plano de Ação.

As sessões foram dinamizadas por uma perita externa e realizadas em parceria com entidades locais. Em Braga contou-se com o apoio da Cáritas Arquidiocesana de Braga; no Porto, com a EAPN Portugal, no âmbito do Projeto *Click* – Ativar Competências para a Empregabilidade, em articulação com a APDES e a APPC – Associação do Porto de Paralisia Cerebral. Estas entidades asseguraram a mobilização dos participantes e a disponibilização de espaços, criando condições de proximidade e confiança com os públicos envolvidos. Esta colaboração foi determinante para facilitar o acesso aos grupos-alvo e mitigar barreiras associadas à participação de pessoas em situação de pobreza.

O desenho metodológico seguiu uma lógica progressiva em quatro etapas: iniciou-se com a criação de confiança, a clarificação do processo e uma capacitação básica sobre avaliação no “encontro zero”; seguiu-se uma fase de diagnóstico e definição de metas e critérios de sucesso; avançou-se para a decisão coletiva sobre indicadores; e culminou com o balanço final do piloto, consolidando aprendizagens relevantes para futuras iniciativas de participação no âmbito da ENCP. Embora ambos os grupos tenham seguido esta mesma lógica geral, verificaram-se diferenças de percurso: enquanto em Braga o grupo manteve maior continuidade, no Porto, a necessidade de reconstituir o grupo na fase final levou a uma adaptação metodológica centrada sobretudo na recolha de dados qualitativos, numa lógica de retorno do processo à fase inicial. Esta adaptação permitiu assegurar contributos úteis para a avaliação, embora com menor profundidade deliberativa.

O facto de se tratar de uma primeira experiência, conduzida num contexto e junto de públicos que não estão habituados a ser chamados a dar a sua opinião e decorrendo num curto espaço de tempo, não permitiu aprofundar, tanto quanto se pretendia ou previa, os contributos dos cidadãos presentes. Ainda assim, os resultados obtidos demonstram a riqueza do conhecimento experiencial dos cidadãos quando integrados em processos deliberativos. Em Braga, os participantes identificaram como nós críticos os baixos rendimentos, os problemas de saúde mental e a crise habitacional. Um dos resultados mais significativos foi a construção coletiva de um Decálogo de Critérios, validado pelo grupo, que define as características que uma política pública eficaz deve ter: integral, abrangente, acessível, humanizadora e não assistencialista. Este grupo refletiu e apontou indicadores participativos

concretos, sugerindo que o sucesso de medidas como o alojamento urgente deve ser medido não apenas por vagas, mas pela qualidade do acompanhamento e rapidez da resposta.

No Porto, os grupos sinalizaram a discriminação por idade e as dificuldades de integração de pessoas com deficiência como barreiras fundamentais ao mercado laboral. Os cidadãos imaginaram cenários de futuro onde o modelo escolar destrói preconceitos e as políticas públicas garantem acesso efetivo a cuidados de saúde para remover barreiras à empregabilidade.

Para além das já referidas limitações operacionais neste processo participativo, a irregularidade na participação e a consequente rotatividade dos grupos de participantes afetou a continuidade metodológica entre sessões, tendo também sido percecionadas dificuldades de compreensão, por parte dos participantes, de documentos técnicos da ENCP.

Apesar destes constrangimentos, o piloto confirmou o valor da participação direta de pessoas em situação de pobreza para a avaliação da ENCP, fornecendo evidência experiencial estruturada, critérios de análise relevantes e contributos úteis para aferir a adequação e a implementação das medidas. Globalmente, o piloto permitiu perceber que sessões estruturadas reduzem a distância entre a decisão política e a realidade vivida, gerando propostas cidadãs que detetam lacunas nos planos de ação vigentes e sugerem soluções alternativas, como o reforço da educação inclusiva desde o infantário ou a criação de roteiros de respostas sociais acessíveis.

5.5. Aprendizagem institucional e produção de conhecimento

5.5.1. Produção estatística e analítica estrutural

A aprendizagem institucional associada à ENCP integra igualmente a produção e disponibilização de informação estatística e analítica de carácter estrutural sobre pobreza e desigualdades, sistematizada sobretudo pelo GEP e pelo PLANAPP. Esta produção não se confunde com o sistema formal de monitorização da execução do PAENCP, mas constitui uma base relevante para a contextualização estratégica da intervenção pública e para o enquadramento das metas definidas pela Estratégia.

No período em análise, não foi produzido um relatório estruturado especificamente associado ao acompanhamento territorial das condições de vida no âmbito da ENCP (atividade 1.72), embora se tenha registado a disponibilização progressiva de informação desagregada através de diferentes instrumentos estatísticos. Entre estes incluem-se os *dashboards* do Relatório Único/Quadros de Pessoal e da Carta Social, o reforço da informação incluída no Boletim Estatístico e a produção de indicadores concelhios mobilizados por instrumentos como os CLDS-5G e a Garantia para a Infância. Foram igualmente elaboradas notas técnicas e análises setoriais sobre matérias relevantes para o acompanhamento da pobreza, ainda que estas não tenham sido sistematizadas num documento único formalmente enquadrado na Estratégia.

No que respeita à avaliação do Rendimento Social de Inserção (RSI) (atividade 4.1), não foi desenvolvido um novo exercício avaliativo no período considerado, tendo sido referenciado o estudo

de avaliação anterior que analisou a medida em momentos recentes. A participação de Portugal na rede europeia Minimum Income Network (MINET), que produz fichas de país com informação comparável, constitui igualmente uma fonte regular de acompanhamento da medida. A classificação desta atividade como “concluída” assenta na referenciação desse estudo, não na realização de um novo exercício avaliativo no PAENCP – distinção analiticamente relevante para a apreciação do grau de execução da atividade.

Relativamente à produção de informação sobre desigualdades associada ao Orçamento do Estado (OE) (atividade 4.5), foi publicado um relatório específico em novembro de 2023, tendo sido elaborado, em 2025, um relatório relativo ao OE para 2025. A classificação como “suspensa/descontinuada” poderá refletir a ausência de publicação ou divulgação formal do relatório de 2025 entregue à tutela e a não continuidade do mecanismo como instrumento sistemático e regular de acompanhamento orçamental.

5.5.2. Produção de conhecimento científico orientado para política de combate à pobreza

No domínio da produção de conhecimento científico orientado para as políticas públicas, destaca-se a implementação da Agenda de Investigação sobre Pobreza (Atividade 6.17), desenvolvida em articulação com a academia e com a FCT, no âmbito da iniciativa S4P.

A operacionalização desta Agenda, resultante da colaboração estratégica entre o PLANAPP e a FCT, é financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e tem como objetivo central gerar conhecimento científico aplicado que responda a necessidades governativas num horizonte temporal de 12 a 18 meses. Inspirada no modelo finlandês de coordenação de investigação para apoio à decisão, e mobilizando o modelo de *policy briefs* do Joint Research Council (JRC), esta iniciativa procura fomentar uma cultura de produção de ciência orientada para as políticas públicas e reforçar a sua utilização por parte da comunidade de decisores. Os projetos têm uma duração de 12 a 18 meses e foram realizadas três edições (2023, 2024 e 2025). Na edição de 2025, o financiamento por projeto situou-se entre 40.000 euros e 50.000 euros, com entrega obrigatória dos resultados até março de 2026. As candidaturas foram avaliadas por um painel constituído por representantes do PLANAPP e das áreas governativas relevantes, sendo a ordenação das propostas determinada pelo Mérito do Projeto, calculado com base em dois critérios com igual ponderação: a qualidade e adequação ao contexto nacional (50%) e o mérito da equipa e adequação ao plano de trabalhos (50%). Em anexo apresenta-se, em detalhe, as edições do concurso, o número total de projetos selecionados em cada *call* e os resumos dos estudos especificamente focados na agenda da pobreza.

A evidência disponível documenta a existência de um conjunto articulado de dispositivos de monitorização, participação e produção de conhecimento associados à ENCP, com diferentes níveis de maturidade e institucionalização, tendo a monitorização sido materializada nos Relatórios de Progresso e coexistindo com instrumentos orientados para a aprendizagem institucional e qualificação

da governança participativa, incluindo o *Living Lab*, o Roteiro Metodológico e a Agenda de Investigação sobre Pobreza (S4P), com financiamento, critérios e prazos definidos.

6. Avaliação por Dimensão

O capítulo anterior sistematizou a execução das atividades inscritas no PAENCP que se prendem com a governança da Estratégia, organizando-as em quatro blocos analíticos que permitem uma leitura funcional da operacionalização. Esta organização responde a uma lógica de agregação por orientação e natureza das atividades, distinguindo entre mecanismos de articulação interinstitucional, dispositivos de territorialização, condições estruturais de gestão e espaços formais de participação e de aprendizagem institucional. O presente capítulo desloca o foco da descrição e leitura transversal da execução para a análise avaliativa propriamente dita, estruturando a evidência recolhida em torno das QA definidas no Plano de Avaliação. Para efeitos de análise, os blocos do capítulo 5 são desagregados em cinco dimensões avaliativas – integração institucional e intersectorialidade; territorialização e coordenação multinível; participação e inclusão; gestão e eficiência; e monitorização, avaliação e aprendizagem – permitindo uma apreciação mais fina e avaliável dos processos de governança que sustentam a ENCP. Esta opção metodológica não implica uma separação substantiva entre dimensões que, na prática, operam de forma interdependente no modelo de governança da ENCP. Pelo contrário, a análise avaliativa procura tornar explícitas essas relações – nomeadamente os modos como a participação informa a aprendizagem, como a aprendizagem depende da produção e circulação de evidência, e como a capacidade de gestão condiciona a continuidade e eficácia dos mecanismos de coordenação e territorialização. Assim, as dimensões constituem uma grelha analítica para organizar a evidência e responder às QA, mantendo como referência a lógica causal subjacente à TdM da governança da Estratégia. Os juízos avaliativos apresentados distinguem entre evidência diretamente observável e inferência avaliativa, resultante da análise integrada dos padrões empíricos identificados.

Nos subcapítulos seguintes, cada dimensão é analisada quanto aos mecanismos ativados, aos resultados observáveis (ou expectáveis), pressupostos e riscos identificados, para responder à questão central: em que medida a governança da ENCP tem criado condições estruturais para sustentar a sua eficácia e legitimidade até 2030.

6.1. Integração Institucional e intersectorialidade

QA 1.1 – Em que medida a ENCP tem promovido uma ação coordenada entre setores e estratégias nacionais, potenciando sinergias, evitando fragmentação e assegurando coerência externa com outras estratégias relevantes?

A questão de avaliação incide sobre a capacidade da ENCP para promover coordenação e sinergias entre áreas políticas no combate à pobreza, considerando a articulação interna entre ministérios e organismos públicos e a coerência externa com outras estratégias nacionais relevantes. Interessa

aferir em que medida as instituições de governança – designadamente a CIAN, a CTA, a Rede Informal de Coordenadores e os protocolos interinstitucionais – criaram condições efetivas para uma ação integrada, evitando dinâmicas de fragmentação setorial.

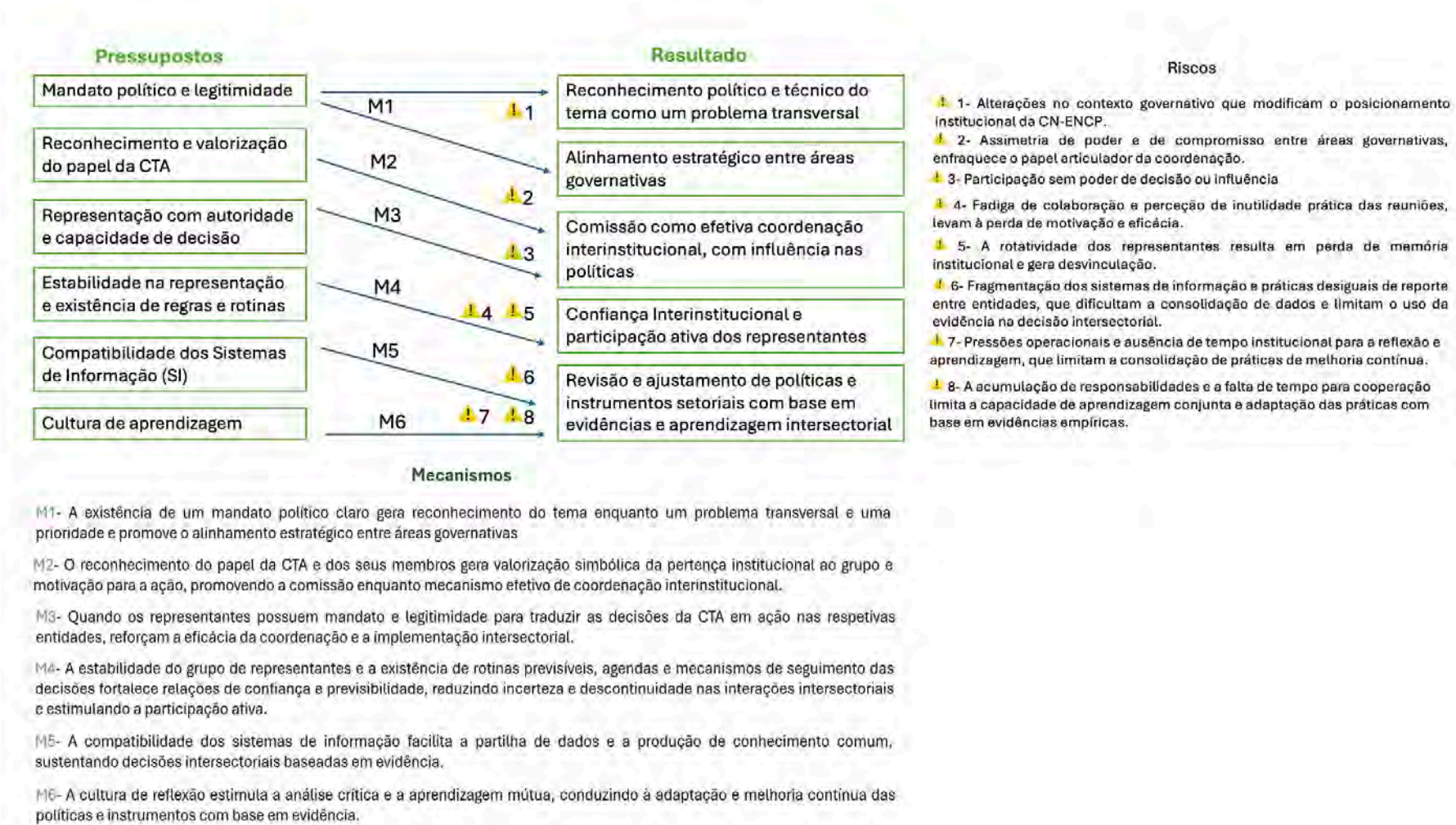
A evidência indica que a ENCP criou condições relevantes para o alinhamento estratégico e a aprendizagem interinstitucional, mas que esses ganhos permanecem, na fase intercalar, maioritariamente circunscritos à esfera cognitiva e relacional, com tradução ainda limitada em coordenação operativa entre políticas e estratégias. Tal decorre, sobretudo, de constrangimentos de natureza político-institucional, em particular da fragilidade do mandato transversal e da irregularidade do funcionamento das instâncias de coordenação política de topo.

A CIAN, enquanto vértice político da Estratégia, revelou funcionamento limitado no período analisado, não existindo evidência de reuniões regulares nem de deliberações públicas para além das duas sessões iniciais. Esta ausência de acompanhamento político sistemático fragilizou o compromisso interministerial, deslocando o ónus da articulação para instâncias predominantemente técnicas. Não foi identificada evidência de mecanismos alternativos de coordenação interministerial com carácter estruturado fora da CIAN.

Neste contexto, a CTA, que integra mais de 60 organismos, consolidou-se como espaço regular de partilha de informação, alinhamento estratégico e aprendizagem interinstitucional. No exercício de reconstrução da TdM com os seus membros, o mandato político e o reconhecimento da pobreza como problema transversal (M1) surgiram como pressupostos mais valorizados, articulados com a reflexividade e aprendizagem adaptativa (M6). Foi ainda evidenciada a perceção partilhada de uma dinâmica de reforço cumulativo do reconhecimento político da pobreza enquanto questão transversal.

Contudo, os riscos mais salientados – representação sem mandato decisório efetivo (R3) e fragmentação dos sistemas de informação (R6) – condicionaram, segundo os participantes, a tradução desse alinhamento em decisões vinculativas. A estes fatores acrescem fragilidades nos processos de reporte, designadamente heterogeneidade da informação e práticas desiguais entre entidades, que limitaram a consolidação de uma base comum de evidência. Estas limitações indicam que a coordenação intersectorial não se materializou plenamente ao nível dos procedimentos e rotinas administrativas, permanecendo dependente de dinâmicas deliberativas.

Tabela 5 – Representação gráfica da Teoria da Mudança da Intersetorialidade



Fonte: elaboração própria

Verifica-se ainda que, no período em análise, não foram identificadas decisões conjuntas formalizadas entre áreas governativas nem alterações documentadas em políticas setoriais diretamente atribuíveis à articulação promovida pela CTA. A integração institucional assumiu, assim, caráter parcial: consistente ao nível do reconhecimento transversal e do alinhamento estratégico, mas ainda limitada quanto à responsabilização efetiva e à produção de efeitos operativos estruturados.

Relativamente à Rede Informal de Coordenadores, os contributos situaram-se sobretudo ao nível da troca de informação e da identificação de sobreposições entre estratégias. As duas reuniões realizadas foram valorizadas como espaço inicial de aproximação, tendo o mapeamento de coerência conduzido pelo PLANAPP permitido, segundo os entrevistados, identificar convergências e duplicações. No entanto, a Rede não evoluiu para um mecanismo estruturado de coordenação intersetorial. O reduzido número de reuniões, a ausência de objetivos operacionais definidos, a inexistência de mecanismos formais de seguimento e a falta de *outputs* conjuntos limitaram a sua consolidação. Embora cerca de 71% das atividades da ENCP apresentem ligação a outras estratégias nacionais, com mais de 200 atividades potencialmente articuláveis, e apesar de o exercício de mapeamento ter sido fortemente valorizado pelos participantes, essa densidade de interligações não se traduziu em harmonização sistemática de procedimentos, indicadores ou decisões conjuntas. O contributo da Rede permaneceu, assim, predominantemente exploratório e cognitivo, não se encontrando ainda consolidado enquanto instrumento operativo de coordenação intersetorial.

A ENCP procurou igualmente reforçar a integração institucional através da celebração de protocolos de cooperação com o CNADS, a ANMP e a EAPN Portugal, dando origem a iniciativas concretas no domínio do mapeamento de projetos, da dinamização de ações junto dos municípios e da participação em momentos de debate público. Contudo, a sua operacionalização manteve-se pontual e diferenciada entre entidades, não se consolidando como mecanismos estáveis de coordenação intersetorial. No período em análise, não se identificam efeitos estruturados ou continuados diretamente imputáveis a estes instrumentos, nem a sua consolidação enquanto dispositivos regulares de decisão ou harmonização interinstitucional, embora tenham contribuído para criar condições favoráveis ao desenvolvimento de atividades em colaboração. O contributo destes protocolos para a integração institucional assume, assim, natureza complementar e exploratória, permanecendo dependente da sua articulação com as instâncias centrais de governança da ENCP e da sua futura estabilização.

Em termos avaliativos, conclui-se que a ENCP contribuiu para criar condições estruturantes da intersetorialidade – designadamente ao nível do reconhecimento transversal do problema, do alinhamento estratégico e da redução da fragmentação cognitiva entre setores – mas que não se encontram ainda consolidados mecanismos estáveis de coordenação operativa com capacidade decisória e efeitos vinculativos nas políticas setoriais. O grau de integração institucional pode, assim, ser caracterizado como parcial e em consolidação.

Síntese de resposta à QA 1.1 – Integração institucional e intersectorialidade

A avaliação indica que a ENCP criou condições relevantes para o alinhamento estratégico e a aprendizagem interinstitucional. Contudo, na fase intercalar, esses ganhos permanecem maioritariamente circunscritos à esfera cognitiva e relacional, com tradução ainda limitada em coordenação operativa entre políticas públicas. Tal resulta sobretudo da fragilidade do mandato político transversal e da irregularidade do funcionamento das instâncias de coordenação de topo.

Na ausência de acompanhamento político sistemático, o ónus da articulação intersectorial foi deslocado para mecanismos de natureza técnica. A CTA afirmou-se como o principal mecanismo de coordenação intersectorial, promovendo circulação de informação, alinhamento cognitivo e reconhecimento transversal da pobreza como problema público multidimensional. Contudo, a ausência de capacidade decisória e de mecanismos formais de seguimento limitou a conversão desses ganhos em ajustamentos concretos nas políticas setoriais.

A Rede Informal de Coordenadores e os protocolos interinstitucionais também contribuíram para o alinhamento estratégico e para o reforço da coerência externa da Estratégia, mas produziram resultados sobretudo pontuais e contingentes. A ativação desigual destes instrumentos evidencia uma vulnerabilidade estrutural da governança da ENCP, associada à dependência da adesão voluntária e da capacidade de resposta das entidades envolvidas.

Em síntese, a ENCP encontra-se numa fase intermédia da cadeia causal da intersectorialidade: dispõe de múltiplos espaços de articulação e produziu aprendizagens relevantes, mas ainda não consolidou mecanismos estáveis de coordenação operativa com capacidade decisória e efeitos estruturados nas políticas públicas.

6.2. Territorialização e coordenação multinível

QA 1.2 – Em que medida a ENCP tem promovido uma governança adaptada aos territórios, envolvendo atores locais e assegurando articulação entre níveis de governança?

A análise da territorialização da ENCP revela um desfasamento entre a capacidade de mobilização territorial demonstrada e o grau de institucionalização efetiva da coordenação multinível alcançada. Em termos avaliativos, a Estratégia conseguiu gerar adesão política e reforçar a presença do tema do combate à pobreza na agenda territorial, mas não consolidou, no período analisado, mecanismos estáveis de articulação vertical entre níveis de governança.

A ENCP estabeleceu canais de interlocução com Entidades Intermunicipais e Municípios, promoveu ações de mobilização e formalizou Cartas de Compromisso que traduziram alinhamento político inicial que confirmam o reconhecimento da Estratégia como enquadramento agregador supramunicipal. Contudo, esse reconhecimento não se traduziu em integração estruturada nos ciclos de planeamento e decisão locais, nem em dispositivos regulares de acompanhamento, com efeitos de corresponsabilização intergovernativa.

A não concretização dos Fóruns Locais de Combate à Pobreza ilustra esta dificuldade de institucionalização. A evidência indica que tal não decorreu de ausência de adesão municipal ou de fragilidades conceptuais do modelo, mas de condicionantes contextuais relevantes: a consolidação da transferência de competências na área da ação social absorveu capacidade organizativa significativa nos municípios, e o contexto pré-eleitoral autárquico reduziu a propensão para a criação de novas instâncias formais. O bloqueio situou-se, assim, na calendarização e nas condições institucionais, e não no desenho da medida. O mesmo padrão verifica-se nas iniciativas com maior potencial estruturante para a governança multinível. O projeto-piloto de atendimento integrado, apesar do trabalho preparatório desenvolvido, não transitou para implementação. O Selo Autárquico e o Congresso Anual de Municípios, embora tecnicamente preparados, permaneceram numa fase prévia de validação política. Também o apoio à construção de estratégias municipais e intermunicipais ficou condicionado pela não concretização dos mecanismos de assistência técnica previstos, tornando a evolução desta componente dependente da capacidade instalada em cada território.

O mapeamento de projetos territoriais constituiu um contributo relevante para o conhecimento e visibilidade das respostas, mas não evoluiu para uma plataforma operativa de coordenação intermunicipal ou articulação programática. Em contraste, a capacitação no âmbito do protocolo com a FEFAL representa uma das expressões mais tangíveis da territorialização, ao reforçar competências locais num domínio crítico; ainda assim, o seu efeito situa-se sobretudo ao nível do reforço de capacidades, não substituindo a necessidade de dispositivos formais de coordenação vertical.

A estes elementos acrescem constrangimentos operacionais reiteradamente assinalados pelas CIM: a descentralização de competências não foi acompanhada por reforço proporcional de recursos humanos, e a interoperabilidade entre sistemas administrativos permaneceu limitada. As dificuldades de acesso a dados da Segurança Social e a fragmentação de indicadores reduziram a possibilidade

de monitorização partilhada e planeamento conjunto, enfraquecendo os fundamentos informacionais de uma governança multinível baseada em evidência comum.

Importa ainda considerar que a ENCP se desenvolveu num campo territorial já estruturado por instrumentos prévios de planeamento social. Neste contexto, a Estratégia assumiu predominantemente um papel enquadrador e agregador, favorecendo integração incremental, mas dependente das dinâmicas institucionais pré-existentes e da heterogeneidade de capacidades entre territórios.

Em síntese, a territorialização da ENCP encontra-se numa fase intermédia da cadeia causal da governança multinível. A Estratégia demonstrou capacidade de mobilização, produziu instrumentos conceptualmente consistentes e reforçou competências territoriais, mas a institucionalização de mecanismos estáveis de coordenação vertical, corresponsabilização intergovernativa e partilha sistemática de informação permaneceu limitada no período analisado, condicionando a consolidação de uma governança multinível plenamente estruturada.

Síntese de resposta à QA 1.2 – Territorialização e Governança Multinível

A avaliação indica que a ENCP registou progressos relevantes na mobilização dos territórios e no envolvimento inicial de atores locais, através de ações de divulgação, contacto direto, Cartas de Compromisso, iniciativas de capacitação e preparação de instrumentos estruturantes. Estes avanços verificaram-se sobretudo nas iniciativas cuja ativação dependia diretamente da capacidade de mobilização da CN-ENCP, e menos naquelas que exigiam decisão política formal, enquadramento institucional superior ou articulação intergovernativa estruturada.

Em contraste, as iniciativas com maior potencial estruturante para a governança multinível – dependentes de decisão política formal, concertação intergovernativa e interoperabilidade informacional – permaneceram numa fase de preparação, apesar da maturidade técnica e conceptual alcançada.

Este desfasamento evidencia que os principais constrangimentos à territorialização da ENCP não decorreram de insuficiências técnicas ou de défice de mobilização territorial, mas de condicionantes de natureza político-institucional e limitações estruturais na articulação vertical e na partilha sistemática de informação, que restringiram a ativação de mecanismos estáveis de coordenação entre níveis de governança.

A territorialização da ENCP encontra-se, assim, numa fase intermédia da cadeia causal da governança multinível: apresenta forte capacidade de mobilização e preparação técnica, mas uma institucionalização ainda limitada de mecanismos estáveis de coordenação vertical, corresponsabilização intergovernativa e partilha sistemática de informação, necessários à consolidação de uma governança multinível efetiva.

6.3. Participação e Inclusão

QA 1.3 – Em que medida os públicos em situação de pobreza têm participado de forma efetiva na conceção, implementação e avaliação da ENCP, e até que ponto os seus contributos têm sido incorporados nas decisões?

A ENCP desenvolveu um conjunto diversificado de mecanismos destinados a assegurar a participação de públicos em situação de pobreza, de organizações com intervenção direta junto destes públicos e de atores institucionais relevantes. A avaliação incide sobre a efetividade dessa participação, a sua qualidade deliberativa, a sua representatividade e, sobretudo, o grau de incorporação dos contributos produzidos nos processos de decisão da Estratégia.

Fórum Consultivo da ENCP

Para robustecer a análise do exercício do papel do FC⁶ enquanto mecanismo de participação mediada dos públicos em situação de pobreza na conceção, implementação e avaliação da ENCP, foi realizado um exercício participativo de TdM realizado com os seus membros.

Tabela 6 – Representação da TdM do Fórum Consultivo



⁶ O exercício de TdM com o Fórum Consultivo da ENCP realizou-se a 21 de junho de 2025, envolvendo cerca de 20 participantes, organizados em quatro grupos de trabalho, com recurso a uma matriz de TdM e momentos de validação e priorização coletiva dos contributos.

A análise dos resultados do exercício evidencia, desde logo, uma ampla validação dos mecanismos atribuídos ao FC, em particular os associados à criação de um diálogo estruturado e contínuo entre atores institucionais e da sociedade civil e ao contributo do Fórum para o reforço da capacidade de monitorização e avaliação das políticas públicas. Estes mecanismos foram os mais valorizados pelos participantes, indicando um consenso quanto ao papel do Fórum enquanto espaço de reflexão crítica, aprendizagem interinstitucional e produção de conhecimento coletivo.

Contudo, o exercício revelou igualmente uma tensão estrutural entre o valor deliberativo do espaço e a sua influência efetiva nos processos de decisão. Embora os resultados intermédios previstos na TdM tenham sido considerados desejáveis, os participantes reconheceram que estes não se encontram plenamente atingidos, particularmente no que respeita à articulação com os órgãos de decisão e à integração dos contributos produzidos. O risco mais votado e priorizado no exercício – a não integração dos contributos do Fórum nos processos de decisão – evidencia que a principal fragilidade não reside na qualidade do espaço participativo, mas na ausência de circuitos institucionais formais que assegurem a tradução sistemática dos contributos em orientações, ajustamentos ou decisões verificáveis. A inexistência de mecanismos claros de devolução e *feedback* reforça esta perceção.

Do ponto de vista avaliativo, conclui-se que o FC apresenta elevado valor cognitivo, relacional e legitimador, constituindo um ativo relevante da ENCP enquanto espaço de aprendizagem institucional e produção de conhecimento coletivo. Todavia, a sua capacidade transformadora permanece condicionada pela fragilidade da ligação entre deliberação e decisão.

Fóruns Participativos Temáticos

Os Fóruns Participativos Temáticos constituem um mecanismo de aprofundamento da participação, com incidência temática e territorial, orientado para a auscultação direta de públicos.

A análise da documentação disponível evidencia que os FPT foram concebidos e implementados com base em metodologias participativas estruturadas, recorrendo a guiões prévios, dinâmicas de grupo focal e processos explícitos de sistematização dos contributos recolhidos. A mobilização dos participantes assentou, em larga medida, em organizações com forte capilaridade territorial, assegurando diversidade de contextos e experiências representadas.

A participação parece ter ultrapassado a lógica meramente consultiva ou descritiva. Os contributos incidiram de forma recorrente sobre aspetos operacionais da implementação das políticas, incluindo a morosidade e complexidade dos processos administrativos, a desigualdade territorial na aplicação de critérios, a discricionariedade percebida no atendimento e a persistência de situações de estigmatização associadas a determinadas medidas. Para além do diagnóstico, os fóruns deram origem à formulação de propostas concretas e acionáveis, orientadas para a melhoria da eficácia das políticas ao nível da informação e divulgação das medidas, da uniformização de critérios, do reforço das competências das equipas locais e da articulação interinstitucional.

A diversidade temática dos FPT realizados – abrangendo domínios como a transferência de competências, o mercado social de emprego, a pobreza energética e o alojamento estudantil acessível – reforça a leitura destes dispositivos como um instrumento relevante e replicável de participação qualificada. Estes fóruns contribuíram para uma compreensão mais fina das dinâmicas territoriais e dos efeitos concretos das intervenções da ENCP, complementando os restantes mecanismos participativos com uma auscultação temática e territorialmente situada.

Sessões participativas com pessoas em situação de pobreza

É fundamental contextualizar a abordagem da participação na ENCP, particularmente no que se refere aos mecanismos de auscultação direta de públicos em situação de pobreza, como um projeto-piloto de natureza experimental. Conforme detalhado no Roteiro para a Monitorização e Avaliação Participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, a primeira versão deste guia foi concebida como um roteiro experimental para orientar processos participativos de monitorização e avaliação (M&A) de políticas públicas, tendo a ENCP como caso prático. Esta natureza experimental implicou que o mandato da participação, especialmente no que tange à incorporação decisória dos contributos, não estivesse completamente estabilizado. As limitações operacionais, a necessidade de constante adaptação metodológica e a própria construção de um modelo inovador para o contexto português, como a distinção entre "avaliação com participação" e "avaliação participativa", condicionaram a formalização imediata de circuitos formais e regulares de incorporação e de devolução dos contributos. A experiência do *Living Lab* e das sessões participativas deve, portanto, ser analisada sob a perspetiva de um processo de aprendizagem e de refinamento contínuo, onde a consolidação institucional dos mecanismos de rastreabilidade dos contributos é um objetivo em evolução, e não um pressuposto plenamente estabelecido desde o início.

Neste domínio, a evidência recolhida no âmbito do *Living Lab* e das sessões participativas identifica avanços, mas também fragilidades estruturais que condicionam a efetividade deste processo. A experiência do piloto evidencia, em particular, a necessidade de reforçar os modelos de participação, designadamente no que respeita às condições institucionais e operacionais que sustentam a participação direta das pessoas em situação de pobreza. A qualidade e continuidade destes processos depende de um enquadramento estável que evite dinâmicas meramente simbólicas e permita sustentar o envolvimento cívico ao longo do tempo.

Conforme identificado no Capítulo 2.2.2., um dos desafios foi a instabilidade dos grupos, com perdas significativas de participantes e dificuldades de retenção. No Porto, em particular, esta situação conduziu à interrupção da lógica prevista, e ditou a substituição do modelo previsto de avaliação participativa, centrado na deliberação e coconstrução, por um modelo mais circunscrito de avaliação com participação orientado para a recolha de dados, com redução da capacidade deliberativa do grupo.

A evidência demonstra que a sustentabilidade destes processos depende de condições logísticas adequadas, capazes de assegurar regularidade, previsibilidade e continuidade das sessões. Estas condições incluem, entre outros aspetos, a gestão das convocatórias, o apoio às deslocações dos

participantes, o desenho de agendas compatíveis e a disponibilização de informação acessível. Sem este suporte estruturante, a participação fragmenta-se e limita a profundidade das discussões.

Para sustentar o envolvimento cívico a longo prazo, é necessário garantir que a participação produz efeitos perceptíveis na decisão política e que existe devolução estruturada dos resultados aos participantes. A ausência de mecanismos claros de integração e de *feedback* sobre o destino dado aos contributos limita a apropriação do processo, fragiliza a confiança e reduz a motivação para um envolvimento continuado. Repensar a participação exige, assim, passar de agendas definidas de cima para baixo para agendas abertas, onde os próprios cidadãos contribuem para a identificação dos temas prioritários a avaliar, com base nas suas experiências quotidianas.

Assim, embora o piloto tenha criado uma oportunidade concreta de participação direta, a sua efetividade permanece limitada. Os contributos produzidos revelam capacidade para identificar problemas estruturais, propor critérios de análise e refletir sobre os efeitos das medidas. Contudo, a instabilidade dos grupos, a irregularidade das sessões e a baixa familiaridade dos participantes com processos deliberativos deste tipo, reduziram a maturação dos contributos e a sua influência consistente na conceção e implementação da estratégia.

No que respeita ao grau de incorporação dos contributos nas decisões, persiste uma distância significativa entre o valor deliberativo das sessões e o seu impacto nos processos formais da ENCP. Não se encontram evidências de mecanismos sistemáticos que assegurem a transmissão estruturada desses contributos aos órgãos de decisão nem a devolução formal aos participantes. Mas o reforço desta dimensão depende não só de ajustamentos procedimentais, mas do compromisso claro dos níveis dirigentes na apreciação, integração e resposta fundamentada aos resultados produzidos.

Considerados em conjunto, os diferentes mecanismos de participação ativados no âmbito da ENCP – participação direta a partir das sessões, participação mediada através do FC e participação temática e territorial através dos FPT – configuram um ecossistema participativo diversificado, metodologicamente consistente e com elevada legitimidade deliberativa. A evidência indica que estes dispositivos permitem produzir conhecimento relevante, ancorado nas experiências vividas e nos desafios concretos da implementação das políticas públicas.

Todavia, a avaliação revela também que a principal fragilidade transversal a estes mecanismos reside na ausência de circuitos institucionais claros e sistemáticos que assegurem a incorporação dos contributos produzidos nos processos de conceção, implementação e avaliação da ENCP, bem como a devolução estruturada da informação aos participantes. O juízo avaliativo aponta, assim, para uma participação com valor deliberativo, cognitivo e legitimador, mas com capacidade transformadora ainda limitada, condicionada pela fragilidade da ligação entre participação e decisão.

Síntese de resposta à QA 1.3 – Participação e Inclusão

A avaliação indica que a ENCP criou um conjunto diversificado e metodologicamente consistente de dispositivos de participação, incluindo participação direta (*Living Lab*), participação temática (FPT) e participação mediada (FC). Estes mecanismos proporcionaram oportunidades reais de envolvimento e produziram contributos relevantes, evidenciando legitimidade deliberativa e capacidade de gerar conhecimento útil para a implementação da Estratégia. No conjunto destes dispositivos, o FC assume uma função de charneira, ao constituir o principal espaço institucional de diálogo estruturado entre AP, sociedade civil e organizações com intervenção no combate à pobreza, com vocação para alimentar os processos de monitorização e reflexão estratégica da ENCP.

O FC afirmou-se como espaço estruturado de diálogo e aprendizagem interinstitucional, e os FPT produziram contributos operacionais concretos e contextualizados. O *Living Lab* constituiu um avanço na participação direta de pessoas em situação de pobreza, ainda que condicionado por instabilidade dos grupos e limitações operacionais que reduziram a continuidade e aprofundamento deliberativo.

Contudo, a incorporação efetiva desses contributos nos processos de decisão permanece limitada. Não se encontram mecanismos institucionalizados que assegurem a integração sistemática dos contributos e a devolução estruturada aos participantes. O risco de não integração, priorizado no exercício do Fórum Consultivo, confirma esta fragilidade.

Em síntese, os públicos participaram de forma efetiva ao nível deliberativo, mas a tradução dessa participação em influência decisória verificável ainda não se encontra plenamente consolidada.

6.4. Gestão e Eficiência

QA 1.4 – Em que medida os recursos humanos, institucionais e financeiros afetos à ENCP têm sido suficientes, mobilizados e utilizados de forma eficiente, em função dos objetivos definidos e da posição da Estratégia no conjunto das políticas públicas?

A análise da informação disponível permite concluir que a ENCP dispõe de um enquadramento institucional formalmente estruturado, mas os recursos humanos, institucionais e financeiros afetos à sua execução não se revelam plenamente adequados à amplitude dos objetivos definidos nem à posição transversal que a Estratégia ocupa no conjunto das políticas públicas.

No plano financeiro, a inexistência de um orçamento próprio, estável e gerido autonomamente pela CN-ENCP constitui uma limitação estrutural. Embora a Estratégia dependa da PCM e as despesas correntes sejam asseguradas por essa via, não existe planeamento plurianual de dotações nem autonomia na mobilização de recursos. A execução de despesas por reembolso, designadamente deslocações, e a ausência de meios logísticos próprios – incluindo apoio operacional básico para deslocações no território – revelam um reduzido grau de institucionalização administrativa. Numa estratégia que exige presença territorial regular, articulação interministerial contínua e dinamização de redes locais, esta ausência de meios próprios traduz-se em custos de eficiência e numa dependência excessiva de decisões administrativas externas.

A não concretização da candidatura ao Fundo de Assistência Técnica e a inexistência de dimensão financeira nos protocolos celebrados revelam igualmente uma limitada capacidade de mobilização de financiamento complementar. Ainda que a RCM preveja a possibilidade de recurso a fundos como o PRR e o Portugal 2030, a sua operacionalização ficou condicionada por decisões tutelares. Esta situação sugere que a Estratégia, formalmente enquadrada ao mais alto nível governativo, não beneficiou de um nível de prioridade orçamental compatível com a centralidade política do tema.

No que respeita aos recursos humanos, a suficiência deve ser analisada em duas dimensões: quantitativa e qualitativa. Embora o enquadramento normativo preveja até oito trabalhadores, a natureza das funções atribuídas à CN-ENCP – coordenação interministerial, territorialização, monitorização, avaliação, mobilização institucional e comunicação estratégica – exige competências altamente especializadas e estabilidade técnica. A dependência exclusiva de técnicos cedidos por organismos de origem, sem autonomia de recrutamento, limita a capacidade de ajustar perfis às necessidades estratégicas da ENCP.

A elevada rotatividade da equipa gera custos contínuos de transmissão de conhecimento e limita a consolidação técnica. Embora a Estratégia previsse uma dotação de até oito técnicos – que nunca chegou a ser concretizada – essa suficiência formal não se traduziu em suficiência funcional, devido à falta de estabilidade, especialização e autonomia de gestão. Esta configuração compromete a eficiência organizacional e reduz a capacidade de planeamento estratégico de médio prazo.

Em resposta à QA 1.4, conclui-se que os recursos afetos à ENCP foram mobilizados com elevado empenho e capacidade de iniciativa, mas não se revelam plenamente suficientes nem

institucionalmente consolidados face à exigência estratégica do combate à pobreza. A ausência de orçamento próprio, a limitada autonomia administrativa, o subdimensionamento e instabilidade dos recursos humanos e as fragilidades no sistema de informação condicionaram a eficiência da Estratégia. As limitações observadas decorrem menos de falhas conceptuais do modelo e mais de uma insuficiente consolidação estrutural dos meios necessários à sua plena execução.

Síntese de resposta à QA 1.4 – Gestão e Eficiência

A avaliação indica que a ENCP dispõe de um enquadramento institucional formalmente estruturado ao mais alto nível governativo, mas os recursos humanos, institucionais e financeiros afetos à sua execução não se revelam plenamente adequados à amplitude dos objetivos definidos nem à posição transversal que a Estratégia ocupa no conjunto das políticas públicas.

No plano financeiro, a inexistência de orçamento próprio, estável e autonomamente gerido pela CN-ENCP constitui uma limitação estrutural relevante. Embora as despesas correntes tenham sido asseguradas pela PCM, não se verificou continuidade no planeamento plurianual de dotações nem autonomia efetiva na mobilização de recursos. A execução por reembolso, a ausência de meios logísticos próprios e a não concretização de financiamento complementar revelam um grau reduzido de institucionalização administrativa, pouco compatível com as exigências de uma estratégia que pressupõe presença territorial regular, articulação interministerial contínua e dinamização de redes locais.

No que respeita aos recursos humanos, a suficiência formal prevista no enquadramento normativo não se traduziu plenamente em suficiência funcional. A dependência de técnicos cedidos por organismos de origem, sem autonomia de recrutamento, a rotatividade significativa da equipa e a necessidade de competências altamente especializadas limitaram a estabilidade técnica e a capacidade de planeamento estratégico de médio prazo. A mobilização relacional demonstrada, designadamente no investimento na territorialização, evidenciou empenho e liderança, mas revelou também forte dependência de esforço individual e reduzido suporte estrutural.

Em síntese, os recursos afetos à ENCP foram mobilizados com elevado compromisso e capacidade de iniciativa, mas não se encontram plenamente consolidados em termos institucionais e administrativos. As limitações identificadas decorrem menos de falhas conceptuais do modelo e mais de uma insuficiente consolidação estrutural dos meios financeiros, humanos e organizacionais necessários à plena execução de uma estratégia transversal de combate à pobreza.

6.5. Monitorização, avaliação e aprendizagem

QA 1.5 – Em que medida a ENCP tem promovido maior conhecimento sobre a pobreza e as suas condições, assegurando mecanismos de monitorização e avaliação que sustentem a aprendizagem, a adaptação e a melhoria contínua do combate contra a pobreza?

A análise evidencia que a ENCP instituiu um conjunto formalmente estruturado de mecanismos de monitorização, avaliação e produção de conhecimento, coerente com a natureza transversal e multinível da Estratégia. Contudo, no período intermédio em análise, a consolidação desses mecanismos enquanto suporte de aprendizagem estratégica e adaptação contínua permanece parcial.

No domínio da monitorização da execução, a Estratégia dispõe de um modelo formalizado, operacionalizado através da recolha sistemática de informação junto das entidades responsáveis pelas atividades do PAENCP e materializado nos Relatórios de Progresso. A atividade relativa ao sistema de indicadores de monitorização e avaliação foi formalmente concluída, tendo sido incorporado um quadro estruturado de indicadores nos instrumentos de reporte anual.

Todavia, a evidência mostra que este sistema opera predominantemente como mecanismo de acompanhamento administrativo da execução, centrado no estado das atividades e no cumprimento de metas anuais. A heterogeneidade dos sistemas de registo entre entidades, as inconsistências na informação reportada e as assimetrias na qualidade do reporte limitaram a comparabilidade e a consolidação analítica dos dados. A monitorização assegurou visibilidade sobre a execução, mas não produziu uma leitura sistemática integrada de resultados intermédios, efeitos diferenciados por território ou contributos causais das intervenções para as metas estratégicas.

No plano da produção estatística e analítica estrutural, a ENCP mobiliza informação relevante sistematizada pelo GEP, incluindo indicadores estruturais de pobreza e desigualdades, *dashboards* setoriais e relatórios específicos. Contudo, parte das atividades previstas – designadamente o *dashboard* municipal de indicadores sociais e o acompanhamento territorial estruturado das condições de vida – não se encontrava consolidado no período analisado. Acrescem limitações associadas à dependência de informação resultante de inquéritos para monitorização estrutural, à fragmentação de dados administrativos e à inexistência de interoperabilidade plena entre sistemas, fatores que restringem a possibilidade de análises territoriais finas e de cruzamento sistemático de informação com base em diferentes características.

No domínio da avaliação, foi concebido o Plano de Avaliação Intermédia, atualmente em operacionalização, representando um avanço relevante na qualificação metodológica da governança da Estratégia. A amplitude e heterogeneidade da ENCP justificam a opção por centrar, nesta fase, a avaliação na governança, evidenciando simultaneamente os limites atuais para análises causais abrangentes entre atividades e resultados.

Registaram-se também iniciativas de produção e mobilização de conhecimento sobre instrumentos específicos de política pública. Em 2023 foi publicado o relatório sobre desigualdades associado ao

OE, tendo sido preparado um novo relatório relativo ao OE 2025 que não viria a ser divulgado. No que respeita ao RSI, não foi realizado um novo exercício avaliativo no período considerado, tendo sido mobilizado o estudo disponibilizado em setembro de 2019⁷ e informação produzida no âmbito da rede europeia MINET, nomeadamente as diferentes fichas relativas a Portugal. A consolidação de uma lógica de avaliação de impacto legislativo, contudo, não teve continuidade, apesar de se tratar de uma atividade do PLANAPP reiteradamente destacada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A produção de conhecimento científico orientado para políticas públicas, através da Agenda de Investigação sobre Pobreza (S4P), constitui um instrumento estruturado e alinhado com as necessidades governativas, com financiamento dedicado, critérios de seleção definidos e prazos delimitados. Trata-se, contudo, de um dispositivo recente, cuja incorporação sistemática nos ciclos formais de decisão associados à ENCP ainda não é plenamente aferível no período analisado.

Em síntese avaliativa, a ENCP dispõe de instrumentos formais relevantes e diversificados de monitorização e produção de conhecimento, cobrindo os planos administrativo, estatístico, avaliativo e científico. Todavia, a sua consolidação enquanto suporte de aprendizagem adaptativa e melhoria contínua permanece intermédia. As limitações identificadas – fragmentação de dados administrativos, dificuldades de interoperabilidade, constrangimentos jurídicos associados ao Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), ausência de identificador único para cruzamento de bases, volatilidade das equipas técnicas e inexistência de recursos exclusivamente dedicados à consolidação informacional – não configuram fragilidades específicas da ENCP, mas condicionantes estruturais do sistema nacional de informação estatística.

Neste contexto, o desafio central reside não na criação de novos instrumentos, mas na estabilização das fontes, interoperabilidade dos sistemas e transformação da evidência produzida em decisões estratégicas estruturadas. A maturidade da ENCP nesta dimensão deve, assim, ser interpretada à luz de constrangimentos sistémicos que afetam transversalmente as políticas públicas em Portugal.

Síntese de resposta à QA 1.5 – Monitorização, Avaliação e Aprendizagem

A avaliação indica que a ENCP estruturou um conjunto formalmente coerente de mecanismos de monitorização, avaliação e produção de conhecimento, compatível com a natureza transversal e multinível da Estratégia. A existência de Relatórios de Progresso regulares, de um quadro estruturado de indicadores, da sistematização de informação estatística pelo GEP, de instrumentos avaliativos em curso e de uma agenda de investigação orientada para políticas públicas evidencia compromisso institucional com a produção de conhecimento sobre pobreza e desigualdades.

Contudo, no período intermédio analisado, a consolidação desses mecanismos como suporte à aprendizagem estratégica e adaptação permanece parcial. A monitorização opera sobretudo como instrumento de acompanhamento administrativo da execução, com limitações na leitura integrada

⁷ https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79620/RSI_20anos.pdf/8c2d70b1-6b80-4b3b-93dc-cb44d59be2c8

de resultados, na análise territorial diferenciada e na articulação entre fontes de informação. A produção estatística estrutural é relevante, mas enfrenta constrangimentos decorrentes da fragmentação de dados administrativos, da limitada interoperabilidade entre sistemas e das exigências jurídicas e técnicas que condicionam o cruzamento de informação.

Este quadro não resulta de fragilidades específicas da ENCP, mas de condicionantes estruturais do sistema nacional de informação pública que afetam transversalmente as políticas públicas. A Estratégia dispõe de instrumentos e produz evidência relevante, mas a institucionalização de circuitos estáveis de integração informacional e de utilização sistemática dessa evidência na decisão estratégica permanece em consolidação.

Em síntese, a ENCP encontra-se numa fase intermédia da cadeia de aprendizagem institucional: produziu conhecimento diversificado e estruturou dispositivos formais de monitorização e avaliação, mas a sua tradução sistemática em governança adaptativa e melhoria contínua depende do reforço da integração dos sistemas de informação, da estabilização das fontes e da consolidação de mecanismos de retroalimentação entre evidência e decisão.

7. Conclusões

A avaliação intercalar da ENCP evidencia uma Estratégia com relevância reconhecida pelos atores envolvidos e capacidade técnica instalada, mas com resultados operativos ainda assimétricos entre dimensões. A robustez da evidência recolhida – documental, empírica e resultante dos exercícios participativos – permite afirmar que a ENCP produziu efeitos ao nível da articulação relacional, da aprendizagem institucional e da visibilidade transversal da pobreza enquanto problema multidimensional, mas menos conclusiva quanto à capacidade de indução decisória estruturante e de harmonização intersetorial verificável. As conclusões devem ser interpretadas como apreciações sobre condições de governança e não como juízos diretos sobre os resultados da Estratégia.

O traço mais consistente que emerge da análise não é a ausência de instrumentos, mas a insuficiente consolidação dos mecanismos que permitem converter alinhamento estratégico em coordenação efetiva, participação em influência decisória e evidência em ajustamento de políticas. A ENCP demonstra capacidade de mobilização e aprendizagem. O que ainda não demonstra de forma robusta é capacidade estabilizada de indução transversal, o que se evidencia no facto de uma parcela relevante das atividades não concretizadas (cf. Tabela 4), incluindo atividades suspensas, não iniciadas ou não concluídas, depender de decisão política superior ou de validação institucional.

7.1. Intersetorialidade: coordenação horizontal ativada, autoridade transversal não institucionalizada

A intersectorialidade da ENCP deve ser avaliada enquanto capacidade de coordenação horizontal no interior do aparelho governativo. Essa capacidade pode assumir, analiticamente, três formas:

- i. Coordenação relacional (redes, comunicação, confiança);
- ii. Coordenação procedimental (acompanhamento, partilha de informação, alinhamento técnico);
- iii. Coordenação decisória (orientações vinculativas, harmonização de instrumentos, responsabilização transversal).

A evidência disponível sustenta a ativação consistente das duas primeiras dimensões. A CTA funcionou como espaço regular de articulação técnica, promovendo circulação de informação, monitorização da execução e alinhamento interpretativo entre setores. A CN-ENCP assegurou mediação contínua e acompanhamento individualizado, contribuindo para estabilização de canais de interação e redução de fragmentação institucional. Estes elementos configuram coordenação horizontal técnico-relacional.

Contudo, a evidência é significativamente menos robusta quanto à terceira dimensão. Não se observam decisões conjuntas formalizadas nas políticas setoriais, nem harmonização sistemática de instrumentos ou critérios entre áreas governativas. A CIAN, enquanto instância de autoridade transversal, não funcionou de forma regular. A coordenação observada permaneceu no plano técnico, sem evidência de institucionalização consistente de autoridade interministerial vinculativa. Este padrão observa-se também ao nível da execução de atividades que, apesar de tecnicamente preparadas, não

avançaram por ausência de decisão ou validação institucional superior, como evidenciado em atividades dependentes de financiamento ou enquadramento político específico.

A centralidade assumida pela CN-ENCP revela simultaneamente capacidade e vulnerabilidade. A continuidade operacional da Estratégia dependeu fortemente da intensidade da coordenação técnica, o que evidencia empenho institucional, mas também fragilidade estrutural: a indução transversal não assentou em mecanismos políticos estabilizados.

A deslocação do centro de coordenação política da ENCP para a área governativa do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social introduz um elemento adicional na análise da coordenação horizontal. Em estratégias intersetoriais, o posicionamento institucional constitui um recurso de autoridade transversal. A deslocação para uma tutela setorial não altera o desenho formal da Estratégia, mas aumenta o risco de acantonamento, caso não sejam reforçados mecanismos explícitos de escalonamento político e articulação interministerial.

Em síntese, a ENCP ativou coordenação horizontal ao nível relacional e procedimental, mas não consolidou autoridade transversal decisória. A intersectorialidade encontra-se operacionalizada enquanto espaço técnico de articulação, mas não se encontra ainda institucionalizada enquanto mecanismo estruturante de decisão interministerial.

7.2 Territorialização: mobilização territorial consistente, integração vertical incompleta

A territorialização da ENCP deve ser analisada enquanto capacidade de coordenação vertical e corresponsabilização multinível. Ao contrário da intersectorialidade – que depende da articulação horizontal entre ministérios – a territorialização exige integração entre níveis com autonomia política e administrativa própria, o que torna particularmente desafiante a produção de resultados a este nível.

A evidência demonstra que a Estratégia conseguiu ativar mobilização territorial consistente. A celebração de Cartas de Compromisso, o envolvimento das CIM e a presença direta da CN-ENCP no território revelam capacidade de disseminação estratégica e reconhecimento local da pertinência da ENCP. Este resultado não é meramente formal: os atores territoriais passaram a dispor de um enquadramento comum de referência.

Contudo, a mobilização não se traduziu plenamente em institucionalização vertical. A corresponsabilização efetiva pressupõe integração nos ciclos formais de planeamento local, definição partilhada de metas, mecanismos regulares de reporte bidirecional e incentivos alinhados entre níveis de governo. A evidência não demonstra consolidação destes mecanismos. As Cartas de Compromisso funcionaram como instrumento de alinhamento político inicial, mas não evoluíram para dispositivos de responsabilização e monitorização conjunta. A integração da ENCP nos instrumentos formais de planeamento intermunicipal e municipal não se estabilizou como prática obrigatória ou recorrente.

Esta assimetria sugere que a territorialização permaneceu predominantemente no plano relacional e mobilizador, sem transição plena para governança multinível estruturada. O constrangimento principal não parece ter sido técnico – dado o grau de preparação e envolvimento observado – mas institucional: ausência de formalização decisória que convertesse adesão voluntária em compromisso vinculativo e integração sistêmica.

Em termos analíticos, a ENCP ativou coordenação vertical, mas não consolidou integração vertical. O território reconhece a Estratégia, mas o sistema multinível ainda não a incorporou de forma estrutural.

7.3 Participação e Inclusão: deliberação qualificada, incorporação decisória não estabilizada

A participação na ENCP deve ser analisada enquanto capacidade de integração deliberativa no ciclo de políticas públicas. Não se reduz à existência de espaços participativos, mas inclui a capacidade de influenciar decisões, produzir ajustamentos e gerar devolução estruturada aos participantes.

A evidência é consistente quanto à ativação de um ecossistema participativo diversificado. O FC funcionou como espaço regular de diálogo entre sociedade civil, economia social e entidades públicas, produzindo reflexão estratégica e contributos qualificados. Os FPT aprofundaram matérias específicas com enfoque territorial e operacional. O *Living Lab* introduziu mecanismos de participação direta de pessoas em situação de pobreza na avaliação da Estratégia. Estes dispositivos revelam qualidade metodológica e densidade deliberativa.

Contudo, a integração desses contributos no sistema decisório não se encontra institucionalizada de forma consistente: não se identificam mecanismos formais e regulares de incorporação dos contributos produzidos nos circuitos de decisão estratégica, nem dispositivos estruturados de devolução que permitam aos participantes compreender o destino das suas contribuições. O próprio exercício de TdM do FC sinalizou como risco prioritário a não integração dos contributos nos processos decisórios, reforçando a robustez desta conclusão. Mesmo em modelos consultivos, a qualidade da participação depende da existência de mecanismos de incorporação e devolução.

No caso da participação direta, as limitações operacionais observadas – instabilidade dos grupos, descontinuidade processual e constrangimentos logísticos – reduziram a maturação cumulativa da deliberação. Ainda assim, a evidência demonstra capacidade substantiva dos participantes para identificar problemas estruturais e formular propostas relevantes.

Em termos analíticos, podemos concluir que a ENCP consolidou participação deliberativa, mas não institucionalizou participação decisória. A Estratégia produziu legitimidade, conhecimento qualitativo e reconhecimento social. Contudo, não consolidou mecanismos estáveis que convertam sistematicamente deliberação em influência verificável sobre decisões.

A participação encontra-se, assim, ativada e reconhecida, mas estruturalmente dependente de reforço da articulação entre deliberação, decisão e devolução.

7.4 Gestão e Eficiência: capacidade técnica elevada, sustentação institucional frágil

A gestão da ENCP deve ser analisada enquanto capacidade administrativa de sustentar uma estratégia transversal em termos de recursos, autonomia operacional e previsibilidade institucional.

A evidência demonstra elevada intensidade de coordenação técnica por parte da CN-ENCP, com acompanhamento contínuo das entidades executoras, organização de processos de monitorização e produção regular de relatórios de progresso. Do ponto de vista procedimental, os instrumentos de acompanhamento foram ativados e utilizados.

Contudo, a sustentabilidade institucional da Estratégia revela fragilidades estruturais. A inexistência de orçamento próprio, estável e autonomamente gerido limita a previsibilidade financeira e reduz a margem de planeamento plurianual. A dependência de dotações da tutela e a execução de despesas por reembolso introduzem constrangimentos administrativos que não são neutros numa estratégia que exige presença territorial e articulação interinstitucional contínua. Este padrão traduz-se também na dificuldade em assegurar a concretização de atividades dependentes de validação política ou de enquadramento interministerial, observando-se situações em que iniciativas tecnicamente preparadas não avançaram por ausência de decisão institucional.

Ao nível dos recursos humanos, a execução assentou num núcleo técnico reduzido, incluindo face ao previsto, e fortemente centralizado na CN-ENCP com recurso a técnicos cedidos ou apoio externo. Esta configuração permitiu operacionalidade no curto prazo, mas evidencia uma institucionalização limitada da função estratégica no aparelho administrativo. A robustez da execução dependeu mais da intensidade e qualificação técnica do núcleo coordenador do que da existência de uma estrutura administrativa consolidada e plena.

Em termos analíticos, observa-se uma assimetria entre ambição estratégica e capacidade estrutural instalada. A ENCP funcionou com eficácia procedimental, mas sem consolidação plena de meios institucionais compatíveis com a natureza transversal e estrutural da Estratégia.

7.5 Monitorização, Avaliação e Aprendizagem: arquitetura desenvolvida, ciclo adaptativo incompleto

A análise do sistema de monitorização e avaliação da ENCP revela uma tensão que ultrapassa a própria Estratégia e remete para a capacidade estrutural do Estado para monitorizar e avaliar políticas transversais e multidimensionais não financiadas por fundos comunitários.

A ENCP estruturou um sistema de reporte, consolidou um quadro de indicadores de acompanhamento e mobilizou competências técnicas especializadas, incluindo o concurso S4P e instrumentos participativos inovadores. Existe, portanto, alguma capacidade de integração analítica instalada: produção de dados, de análise e mobilização de conhecimento científico e experiencial.

Contudo, o sistema opera sobre uma infraestrutura informacional fragmentada e frágil: a monitorização assenta no reporte das entidades executoras com base em informação de natureza distinta e com períodos de referência e desagregações nem sempre coincidentes, e em dados administrativos setoriais, cuja integração é limitada por problemas de interoperabilidade, restrições jurídicas à partilha e insuficiente desagregação territorial. Estas limitações não são contingentes à ENCP: são características estruturais do ecossistema estatístico e administrativo.

O efeito desta infraestrutura incompleta é duplo. Primeiro, condiciona a possibilidade de realizar avaliações de impacto, de estabelecer relações entre atividades e resultados intermédios, reduzindo a densidade inferencial da avaliação. Parte das limitações identificadas pela avaliação intermédia decorre destas condições estruturais dos dados.

Segundo, desloca o sistema para um modelo de governança predominantemente baseado em reporte de execução, em detrimento de uma governança adaptativa orientada por resultados. A Estratégia monitoriza o que faz com razoável consistência; dispõe de menor capacidade para medir, em tempo útil e com granularidade adequada, o que muda e porquê.

O eixo S4P e os dispositivos participativos introduzem um esforço relevante de compensação destas limitações, ampliando o espectro de evidência através de conhecimento científico e evidência experiencial. Contudo, também aqui se observa um desafio estrutural: a integração sistemática dessa evidência plural nos circuitos decisórios não se encontra plenamente institucionalizada. A produção de conhecimento é significativa, mas a sua incorporação como instrumento de revisão estratégica e de informação para a decisão permanece dependente de mediação técnica e de vontade política.

Em termos analíticos, a ENCP revela capacidade de produção de informação elevada face às condições estruturais existentes, mas opera num contexto de infraestrutura nacional de dados e avaliação ainda insuficientemente preparada para sustentar políticas transversais orientadas por evidência integrada e a avaliação de impacto. A limitação observada não é apenas da Estratégia, é sistémica.

8. Recomendações

As conclusões do Capítulo 7 evidenciam que a ENCP apresenta ativação institucional relevante nas dimensões horizontal (intersetorialidade), vertical (territorialização), societal (participação) e cognitiva (monitorização e avaliação), mas com assimetrias claras entre mobilização relacional e institucionalização da decisão. As recomendações que se seguem priorizam intervenções estruturais e sistêmicas, com especial incidência nas áreas onde a evidência recolhida é mais robusta e onde o impacto potencial é mais significativo para estratégias nacionais de natureza transversal.

1. Reforçar a autoridade e responsabilização interministerial

Deve ser assegurada a ativação regular da instância política de coordenação interministerial prevista no modelo de governança – no caso da ENCP, a CIAN – com produção formal de decisões conjuntas, definição de metas partilhadas entre áreas governativas, com identificação explícita das tutelas corresponsáveis pela sua concretização e dos instrumentos de acompanhamento conjunto. A coordenação técnica é indispensável para a operacionalização da Estratégia, mas não substitui a necessidade de decisão política colegial com responsabilização transversal entre áreas governativas.

Paralelamente, os espaços de articulação entre estratégias com objetivos convergentes devem evoluir de fóruns informais de partilha para mecanismos de coordenação com seguimento estruturado, incluindo plano de trabalho, registo de compromissos assumidos e reporte da sua aplicação nos respetivos contextos institucionais.

2. Consolidar a governança multinível

A territorialização da Estratégia depende atualmente, em grande medida, da iniciativa e capacidade institucional dos territórios, originando níveis diferenciados de apropriação e implementação. Para reforçar a consistência da ação pública, importa estruturar melhor a articulação entre Administração Central, estruturas intermunicipais (CIM/AM) e municípios.

Neste sentido, recomenda-se reforçar o papel das estruturas intermunicipais como instâncias de coordenação territorial da Estratégia, promovendo a sua articulação com os instrumentos de planeamento supramunicipal e municipal, bem como a definição de indicadores comuns e ciclos regulares de acompanhamento entre níveis de governação.

3. Garantir integração efetiva da participação nos processos de decisão

Os contributos produzidos em fóruns participativos, redes de atores e processos de envolvimento cidadão devem ser acompanhados por mecanismos formais de sistematização, resposta fundamentada e registo explícito da sua incorporação – ou não incorporação – nas decisões estratégicas. A rastreabilidade entre deliberação e decisão é condição para evitar dinâmicas de

participação simbólica e para consolidar a confiança institucional. A participação deve ser concebida como componente integrada do ciclo de planeamento, monitorização e avaliação, exigindo continuidade, recursos adequados e metodologias que garantam equidade e qualidade deliberativa.

4. Reforçar estruturalmente a infraestrutura de dados e monitorização

Estratégias transversais requerem sistemas de informação capazes de acompanhar não apenas a execução administrativa das medidas, mas também os resultados intermédios e os efeitos territoriais diferenciados das políticas. Para tal, é necessário assegurar interoperabilidade entre bases administrativas relevantes, sistematizar indicadores tempestivos e garantir desagregação consistente – territorial, por género, por grupos etários, etc. – bem como capacidade técnica para análise integrada dos dados.

A ausência destas condições limita a robustez da monitorização, restringe a possibilidade de análises causais e reduz a capacidade de aprendizagem estratégica. Em particular, condiciona a realização de avaliações de impacto robustas, que dependem da disponibilidade de dados comparáveis, integráveis e longitudinalmente consistentes. Trata-se de uma limitação estrutural dos sistemas de informação que condiciona a produção de evidência integrada para apoio à decisão.

O reforço da interoperabilidade entre sistemas administrativos, do desenvolvimento da respetiva metainformação e das capacidades analíticas para integração e exploração de dados constitui, por isso, uma condição essencial para sustentar avaliações mais robustas e apoiar políticas públicas baseadas em evidência.

5. Institucionalizar o ciclo de revisão estratégica baseado em evidência

Recomenda-se que os relatórios de progresso integrem uma secção formal de decisões e ajustamentos estratégicos, com identificação clara das alterações introduzidas em metas, prioridades ou instrumentos à luz da evidência recolhida, reforçando a função estratégica do reporte.

6. Assegurar a transparência e a partilha pública de informação

A ENCP produziu, ao longo do período de implementação, um volume considerável de informação – relatórios de progresso, instrumentos de monitorização, estudos, análises territoriais e contributos de processos participativos. Essa produção constitui um ativo estratégico relevante, tanto para a prestação de contas, como para a aprendizagem coletiva entre os múltiplos atores envolvidos na sua implementação. Contudo, a informação encontra-se dispersa por diferentes organismos e suportes, sem ponto de acesso centralizado e estruturado, e a ausência de presença institucional própria da ENCP limita a visibilidade pública da Estratégia, o escrutínio externo e a apropriação pelos atores locais, pela sociedade civil e pela comunidade científica.

A transparência é também uma condição funcional da governança multinível. A partilha sistemática de informação entre níveis de governo e com os atores da sociedade civil reduz a assimetria informacional, favorece a corresponsabilização e sustenta uma cultura de monitorização partilhada. A sua ausência configura um défice estrutural com implicações diretas na coerência da implementação territorial e na legitimidade da Estratégia.

Recomenda-se, por isso, assegurar a disponibilização pública, regular e acessível da informação produzida no âmbito da ENCP, através de ponto de acesso centralizado, com comunicação ativa dos resultados junto dos diferentes públicos relevantes.

7. Assegurar estabilidade institucional das estruturas de coordenação

Estratégias nacionais de natureza transversal devem dispor de previsibilidade orçamental plurianual e de equipas técnicas robustas estáveis, com competências adequadas às funções de coordenação estratégica, monitorização e articulação interinstitucional. A sustentabilidade institucional não deve depender da intensidade individual dos seus responsáveis, mas de condições estruturais consolidadas.

A tradução operacional destas seis recomendações estratégicas no contexto específico da ENCP encontra-se detalhada no Anexo, onde são identificadas medidas concretas e desagregadas por instrumento e entidade responsável. A tabela visa, assim, operacionalizar as recomendações aqui formuladas, sem introduzir novos eixos de recomendação.

Bibliografia

- Aoki, N., Tay, A., & Rawat, S. (2022). Governing wicked problems: Policy coordination and integration in complex policy environments. *Policy Sciences*, 55(3), 475–495. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09459-3>
- Candel, J. J. L., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211–231. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y>
- European Commission. (2013). *Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development*. Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- OECD. (2019). *Better criteria for better evaluation: Revised evaluation criteria – Definitions and principles for use*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>
- OECD. (2025). *Building evidence for policy coordination and integrated governance*. OECD Publishing.

ANEXO I – Fundamentação Conceptual e Teoria da Mudança

Tabela de mecanismos, pressupostos e riscos da ENCP

Atividade	Reforço da capacidade de planeamento e intervenção territorial	Sensibilização e capacitação do poder local e SC	Conceber modelos de governança participativos	Reforço da capacidade de M&A de PP	Reforço de competências da AP para lidar com o preconceito	Criação de espaços de diálogo intersetorial com o público-alvo	Testagem de soluções integradas e intersetoriais inovadoras	Criação de mecanismos de articulação interinstitucional
6.2. Rede Informal de Coordenadores			M6.2.		M6.2			M6.2
6.3. Protocolos de colaboração (academia, economia social, setor privado)	M6.3	M6.3		M6.3	M6.3		M6.3	M6.3
5.7. Fóruns Locais de Combate à Pobreza		M5.7	M5.7.		M5.7	M5.7		
5.16. Projeto piloto de atendimento integrado (emergência social e SAAS)		M5.16					M5.16	M5.16
6.6. Mapeamento de projetos territoriais	M6.6	M6.6						
6.11. Selo Autárquico "Direitos Humanos"	M6.11	M6.11			M6.11			
6.12. Congresso anual de municípios	M6.12	M6.12	M6.12		M6.12			
6.13. Estratégias municipais/intermunicipais (assistência técnica)	M6.13		M6.13	M6.13	M6.13			M6.13
6.1. Cocriação (<i>Living Labs</i> e sessões participativas)			M6.1	M6.1		M6.1		
6.9. Fóruns participativos temáticos			M6.9			M6.9		
6.14 Realizar reuniões do Fórum Consultivo			M6.14	M6.14		M6.14		M6.14
5.33. Sistema de indicadores M&A				M5.33				
6.4. Plano de avaliação intermédia				M6.4				

6.5. Estudo de indicadores e áreas no combate à pobreza	M6.5			M6.5				
6.7. <i>Dashboard</i> de indicadores sociais a nível municipal	M6.7			M6.7				
6.17. Agenda de investigação sobre pobreza (com academia/FCT)	M6.17			M6.17				
1.72 Acompanhar a evolução das condições de vida a nível local, municipal e regional	M1.72	M1.72		M1.72				
4.1. Realizar um estudo de avaliação do Rendimento Social de Inserção (RSI)	M4.1			M4.1.				
4.5. Relatório sobre desigualdades no OE	M4.5			M4.5				
6.15. Articulação com financiamentos europeus					M6.15		M6.15	
6.18. Consolidação da avaliação de impacto legislativo				M6.18			M6.18	

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
M6.2	<p>Reunir coordenadores/as de diferentes estratégias num espaço informal e colaborativo, promove a partilha de práticas, a identificação de sinergias e a construção de uma visão comum sobre os desafios da pobreza. É potenciada a criação de mecanismos de articulação institucional e a emergência de soluções mais integradas e participadas, com maior capacidade de adaptação aos contextos territoriais. Simultaneamente, a troca de experiências entre estratégias que integram dimensões de combate à exclusão e à estigmatização permite o desenvolvimento de uma consciência crítica e de competências transversais que podem ser disseminadas nos respetivos contextos institucionais.</p>	<p>P6.2.1. – Compromisso político e técnico dos membros da rede. P6.2.2. – Existência de uma estrutura de facilitação e seguimento, que promove a confiança, a escuta mútua e a horizontalidade. P6.2.3. – Existem canais institucionais que permitem a circulação e aplicação das aprendizagens nos contextos de origem. P6.2.4. – As diferentes estratégias têm pontos de contacto e objetivos complementares que permitem a construção de uma visão integrada. P6.2.5. – A rede inclui momentos de reflexão sobre preconceito, exclusão e práticas inclusivas.</p>	<p>R6.2.1. – A ausência de reconhecimento institucional da rede pode dificultar a aplicação das propostas geradas. R6.2.2. – Falta de clareza nos objetivos e responsabilidades. R6.2.3. – A falta de continuidade ou de recursos para manter a rede pode comprometer a sua eficácia. R6.2.4. – A reprodução de hierarquias institucionais dentro da rede pode inibir a partilha aberta e a inovação. R6.2.5. – A participação na rede pode ser desigual, com alguns setores mais ativos do que outros, limitando a representatividade.</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
M6.3	<p>Ao estabelecer protocolos de colaboração com instituições de ensino superior, centros de investigação, entidades da economia social e setor empresarial, promovem-se condições (conhecimento e recursos) para o surgimento de iniciativas que contribuem para as metas da ENCP. Estes protocolos reforçam ainda a capacitação do poder local e da sociedade civil, porque envolvem diretamente autarquias e organizações sociais em processos de aprendizagem e inovação.</p>	<p>P6.3.1 – As instituições têm interesse e disponibilidade para colaborar com a ENCP, os protocolos não são apenas formais. P6.3.2 – Existe financiamento e capacidade de implementação. P6.3.3. – Os projetos incluem componentes de formação, reflexão crítica e envolvimento das comunidades. P6.3.4. – As entidades envolvidas (incluindo as do poder local e da sociedade civil) reconhecem a importância da articulação interinstitucional para a eficácia das políticas públicas e têm interesse em participar</p>	<p>R6.3.1. – Protocolos sem execução prática. R6.3.2 – A falta de alinhamento entre os objetivos das instituições parceiras e os da ENCP pode gerar conflitos ou dispersão. R6.3.3 – A ausência de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos protocolos pode comprometer a sua eficácia. R6.3.4 – A desigualdade de poder ou a falta de alinhamento de objetivos entre parceiros pode limitar a participação efetiva de entidades da economia social ou das comunidades envolvidas.</p>
M6.15	<p>Ao promover o acesso a programas europeus que valorizam a igualdade, a inclusão e os direitos humanos (como o FSE+, CERV, Erasmus+), a Administração Pública (AP) nacional e local tem oportunidade de desenvolver competências específicas para lidar com o preconceito – seja através de projetos-piloto, intercâmbios, formação técnica ou ações de mainstreaming da igualdade. Ao integrar critérios de equidade e inovação nos projetos financiados, esta articulação contribui para transformar práticas institucionais e testar abordagens mais eficazes no combate à pobreza.</p>	<p>P6.15.1. – Os programas europeus disponíveis incluem linhas de financiamento relevantes para a temática da igualdade e combate ao preconceito. P6.15.2. – A AP tem capacidade técnica e institucional para identificar, candidatar-se e executar projetos com esse foco.</p>	<p>R6.15.1. – Projetos isolados e não articulados com a ENCP podem gerar aprendizagens não sistematizadas ou não replicáveis. R6.15.2 – Instrumentalização: a inclusão de componentes de igualdade pode ser apenas formal, sem transformação real nas práticas institucionais.</p>
M5.7	<p>O contacto direto com narrativas reais desafia perceções e permite partilha de soluções, porque os fóruns aproximam cidadãos em situação de pobreza, organizações locais e entidades públicas. Este processo também estimula práticas de governança participativa, porque testa e reforça modelos de decisão coletiva e corresponsabilização a nível local.</p>	<p>P5.7.1. – Os fóruns promovem uma reflexão sobre preconceito e exclusão, criando condições para a reflexão crítica. P5.7.2. – Os participantes têm margem de atuação nos seus contextos institucionais, o que lhes permite aplicar aprendizagens e promover mudanças. P5.7.3. – As pessoas em situação de pobreza sentem-se seguras e legitimadas para participar. P5.7.4. – Os fóruns são desenhados de forma inclusiva, com atenção às dinâmicas</p>	<p>R5.7.1. – Participação simbólica ou desinteressada. A resistência institucional à mudança pode limitar o impacto da participação nos fóruns. R5.7.2 – A participação das pessoas em situação de pobreza pode ser simbólica, sem influência real nas decisões. R5.7.3 – A ausência de continuidade ou de seguimento das propostas pode descredibilizar o processo. R5.7.4 – A reprodução de desigualdades</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
		<p>de poder e acessibilidade. P5.7.5 – Existe capacidade técnica e logística local para organizar os fóruns com qualidade.</p>	<p>de poder nos fóruns pode comprometer a qualidade do diálogo e a eficácia das soluções coconstruídas R5.7.5 – Ausência de continuidade ou aplicação prática dos conhecimentos adquiridos.</p>
M5.16	<p>Um projeto piloto permite experimentar, em contexto real, modelos de articulação entre serviços sociais, saúde, educação e outros, promovendo inovação, aprendizagem, sensibilização e capacitação do poder local e representa uma oportunidade de criar mecanismos de articulação interinstitucional. A natureza piloto da atividade oferece um espaço controlado para testar abordagens intersectoriais, avaliar a sua eficácia e identificar condições de replicabilidade.</p>	<p>P5.16.1. – Envolvimento efetivo de múltiplos setores. P5.16.2. – Flexibilidade para ajustar o modelo com base nos resultados e autonomia local para adaptar o modelo às necessidades do território. P5.16.3. – O projeto é efetivamente intersectorial, envolvendo diferentes áreas da administração pública e parceiros locais. P5.16.4. – São definidos critérios claros de inovação e integração, com mecanismos de acompanhamento e avaliação. P5.16.5. – Os resultados do piloto são sistematizados e disseminados, para alimentar políticas públicas mais amplas.</p>	<p>P5.16.1. – Falta de articulação entre setores P5.16.2. – Resistência à mudança ou ausência de avaliação sistemática R5.16.3. – Falsa inovação: o projeto pode reproduzir modelos tradicionais, sem efetiva integração ou inovação. R5.16.4. – Falta de articulação entre setores: ausência de coordenação pode comprometer a eficácia da resposta integrada. R5.16.5. – Isolamento do piloto: se não houver ligação com estratégias nacionais ou regionais, o projeto pode não ter continuidade nem impacto sistémico. R5.16.6. – Ausência de avaliação: sem monitorização rigorosa, não se retiram aprendizagens úteis para replicação ou escalabilidade.</p>
M6.6	<p>Ao mapear e caracterizar os projetos de intervenção social em curso nos territórios, a ENCP ativa um processo de sistematização de informação que torna visível o que está a ser feito, onde, por quem e com que resultados. Esta visibilidade permite identificar lacunas, sobreposições e boas práticas, o que reforça a capacidade de planeamento e intervenção territorial. Simultaneamente, o envolvimento dos municípios e das organizações locais no processo de mapeamento promove a sua sensibilização para os desafios da pobreza e estimula a apropriação do conhecimento produzido, contribuindo para a sua capacitação técnica e estratégica.</p>	<p>P6.6.1. – Os municípios e entidades locais colaboram ativamente no processo de mapeamento. P6.6.2. – O mapeamento é realizado com critérios claros, metodologias consistentes e ferramentas acessíveis. P6.6.3. – Os resultados do mapeamento são divulgados de forma útil e compreensível para os atores locais. P6.6.4. – Existe capacidade técnica e institucional para atualizar e utilizar os dados anualmente.</p>	<p>R6.6.1. – Mapeamento é ignorado ou reduzido R6.6.2. – Falta de articulação com os instrumentos de planeamento. R6.6.3. – Baixa adesão dos municípios ou entidades locais pode comprometer a representatividade do mapeamento. R6.6.4. – A ausência de critérios comuns pode dificultar a comparabilidade e utilidade dos dados. R6.6.5. – A informação recolhida pode não ser utilizada para informar o</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
		<p>P6.6.5. – O processo de mapeamento é acompanhado de momentos de devolução e reflexão com os territórios que permitem a integração dos dados no planeamento local.</p>	<p>planeamento ou a capacitação local. R6.6.6. – A atualização anual pode não ser assegurada por falta de recursos ou priorização institucional. R6.6.7. – O mapeamento pode ser percecionado como um exercício burocrático, sem valor prático para os territórios.</p>
M6.11	<p>A atribuição do Selo Autárquico “Direitos Humanos: Governança e Participação” ativa um processo de reconhecimento e incentivo à adoção de práticas autárquicas alinhadas com os princípios dos direitos humanos. A existência de critérios claros e exigentes, acompanhados de mecanismos de verificação e reconhecimento público, motiva os municípios a reverem e melhorarem as suas práticas de planeamento, participação e inclusão. Este processo contribui para o reforço da capacidade de intervenção territorial, para a sensibilização e capacitação do poder local, e para o desenvolvimento de competências institucionais orientadas para a equidade e o combate ao preconceito.</p>	<p>P6.11.1. – Existem critérios claros e exigentes e capacidade de verificação P6.11.2. – Acompanhamento e reconhecimento público P6.11.3. – Os municípios reconhecem valor no selo e estão motivados a candidatar-se. P6.11.4. – O processo de candidatura é transparente, acessível e tecnicamente acompanhado. P6.11.5. – O selo é articulado com outras iniciativas de capacitação e melhoria contínua.</p>	<p>R6.11.1. – Atribuição sem rigor ou sem impacto real. R6.11.2. – Descredibilização da iniciativa. R6.11.3. – Baixa adesão por parte dos municípios, por falta de incentivo ou excesso de exigência R6.11.4. – Falta de recursos para garantir o acompanhamento e a avaliação contínua da iniciativa.</p>
M6.12	<p>A dinamização de um congresso anual para partilha de experiências entre municípios ativa um processo de aprendizagem coletiva e reconhecimento mútuo que reforça a capacidade institucional local. A exposição a práticas diversas e inovadoras permite aos participantes refletir sobre os seus próprios modelos de intervenção, identificar oportunidades de melhoria e incorporar abordagens mais participativas e inclusivas. O congresso funciona como espaço de diálogo intersetorial, onde diferentes atores locais e nacionais podem trocar experiências, desconstruir preconceitos e coconstruir soluções mais eficazes e contextualizadas.</p>	<p>P6.12.1. – Os municípios estão disponíveis e motivados para participar e partilhar experiências. P6.12.2. – O congresso é desenhado com metodologias participativas e inclusivas. P6.12.3. – Existe diversidade territorial e temática nas experiências partilhadas. P6.12.4. – Os conteúdos do congresso são sistematizados e disseminados para além do evento. P6.12.5. – Há continuidade e articulação entre o congresso e outras iniciativas da ENCP.</p>	<p>R6.12.1. – Participação limitada ou desigual entre municípios, comprometendo a representatividade. R6.12.2. – Partilha superficial ou pouco crítica das experiências, sem aprendizagem efetiva. R6.12.3. – O congresso ser percecionado como evento simbólico, sem ligação a processos estruturais. R6.12.4. – Falta de seguimento ou integração das aprendizagens nos processos de planeamento local. R6.12.5. – Ausência de envolvimento de atores relevantes pode limitar o potencial intersetorial.</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
M6.13	<p>A promoção de estratégias municipais ou intermunicipais de combate à pobreza reforça a planificação territorial, porque cria planos orientadores adaptados às realidades locais. Estes processos consolidam também modelos de governança participativa, porque envolvem autarquias, organizações locais e cidadãos na definição de prioridades e ações.</p>	<p>P6.13.1. – Os municípios estão disponíveis e motivados para desenvolver estratégias locais ou intermunicipais. P6.13.2. – Existe capacidade técnica para elaborar estratégias. P6.13.3. – As estratégias incluem componentes de participação e inclusão. P6.13.4. – Há vontade política e institucional para implementar as estratégias e articular com outros atores.</p>	<p>R6.13.1. – Baixa adesão dos municípios ou falta de continuidade no processo de criação das estratégias. R6.13.2. – Existem dificuldades na relação entre atores locais R6.13.3. – As estratégias podem ser desenvolvidas sem envolvimento dos atores relevantes, limitando a sua eficácia.</p>
M6.1	<p>O trabalho conjunto com organizações sociais garante proximidade e capacidade de mobilização, enquanto a sistematização metodológica gera condições para a mobilização de cidadãos em situação de pobreza. Esta primeira fase garante capilaridade, legitimidade e proximidade, permitindo estruturar metodologias adequadas. Numa segunda fase, as sessões participativas com destinatários produzem conhecimento vivido e fortalecem a monitorização e avaliação participativa da ENCP, legitimando as políticas e reforçando a agência dos cidadãos.</p>	<p>P6.1.1. – As organizações do setor social têm disponibilidade e reconhecem valor em apoiar a mobilização e mediação. P6.1.2. – Os cidadãos em situação de pobreza estão dispostos a participar e confiam no processo. P6.1.3. – Existem recursos metodológicos e logísticos para assegurar a transição entre a fase de cocriação e a de participação. P6.1.4. – Há canais para incorporar e devolver os contributos produzidos.</p>	<p>R6.1.1. – Fraca articulação entre a fase de cocriação e a fase participativa, comprometendo a eficácia do processo. R6.1.2. – Participação limitada ou pouco representativa, tanto das organizações como dos cidadãos. R6.1.3. – Os contributos podem não ser considerados, criando perceção de participação simbólica. R6.1.4. – Falta de recursos (humanos, técnicos ou financeiros) para assegurar continuidade.</p>
M.6.9	<p>Os Fóruns Participativos Temáticos constituem uma extensão do Fórum Consultivo, mas em formato mais circunscrito e focado em áreas específicas. Ao reunir atores institucionais, organizações da sociedade civil e cidadãos em torno de temas delimitados, criam-se condições para discussões mais aprofundadas e orientadas para problemas concretos. Esta focalização promove análise circunstanciada, favorece a produção de conhecimento aplicável e gera contributos mais densos para a conceção de políticas públicas e para a monitorização da ENCP.</p>	<p>P6.9.1.-Os temas selecionados refletem preocupações relevantes e mobilizadoras para diferentes atores. P6.9.2.- Há disponibilidade e interesse das entidades em participar em formatos mais exigentes e especializados P6.9.3.- Existem metodologias adequadas para facilitar debates focados e sistematizar os contributos. P6.9.4. – Os resultados são articulados com</p>	<p>R6.9.1 - Se os temas não forem bem escolhidos, o fórum pode atrair baixa adesão ou debates pouco produtivos. R6.9.2- A focalização excessiva pode limitar a diversidade de perspetivas ou criar fragmentação. R6.9.3. – <i>Outputs</i> produzidos podem não ser devidamente integrados nos processos de decisão. R6.9.4. – Constrangimentos logísticos ou</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
		o Fórum Consultivo e outros mecanismos da ENCP.	de recursos podem reduzir o número ou a qualidade dos fóruns realizados.
M6.14	A realização de reuniões do Fórum Consultivo assegura um espaço de diálogo entre entidades públicas, sociedade civil e peritos, porque promove a partilha de informação, a coordenação estratégica e o acompanhamento da ENCP.	<p>P6.14.1.– Os membros do Fórum Consultivo são nomeados e com mandato e participam de forma regular</p> <p>P6.14.2 – As reuniões são facilitadas de forma inclusiva, transparente e orientada para a ação.</p> <p>P6.14.3 – Os contributos do Fórum são considerados nos processos de decisão e implementação da ENCP.</p> <p>P6.14.4 – Existe continuidade e regularidade nas reuniões, com mecanismos de acompanhamento.</p> <p>P6.14.5 – Os participantes têm espaço para partilhar experiências vividas e conhecimento técnico.</p>	<p>R6.14.1 – Participação desigual ou desmotivada dos membros, comprometendo a representatividade.</p> <p>R6.14.2 – Os contributos do Fórum não são integrados nos processos de decisão, gerando frustração.</p> <p>R6.14.3 – Reuniões demasiado formais ou burocráticas, limitando o diálogo genuíno.</p> <p>R6.14.4 – Falta de articulação entre os membros do Fórum e os processos operacionais da ENCP.</p>
M5.33	A criação de um sistema de indicadores permite recolher dados relevantes para acompanhar a implementação da ENCP e ajustar políticas com base em evidência.	<p>P5.33.1. – Os indicadores são relevantes, mensuráveis e utilizados na gestão.</p> <p>P5.33.2. – Existe capacidade técnica para recolher e interpretar os dados.</p>	<p>R5.33.1. – Sistema demasiado complexo ou desatualizado.</p> <p>R5.33.2. – Os indicadores recolhidos não permitem aferir resultados da ENCP</p>
M6.4	O plano de avaliação garante a institucionalização de processos de M&A, orientando a recolha de dados e a análise de resultados.	<p>P6.4.1. Existência de recursos técnicos e financeiros para implementar a avaliação.</p> <p>P6.4.2. – Compromisso político com a transparência e prestação de contas.</p>	<p>R6.4.1. – Plano elaborado, mas não operacionalizado.</p> <p>R6.4.2. Resistência de atores institucionais à avaliação independente.</p>

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
M6.5	O estudo gera conhecimento estruturado sobre indicadores e áreas críticas, permitindo ajustar políticas e colmatar falhas de monitorização.	P6.5.1. – Disponibilidade de dados relevantes e fiáveis. P6.5.2. – Cooperação dos organismos setoriais na recolha e partilha de informação	R6.5.1. Alta de qualidade/atualização dos dados compromete a utilidade do estudo. R6.5.2. Relatórios pouco usados pelos decisores políticos.
M6.7	O dashboard torna visíveis as desigualdades territoriais, apoiando monitorização, transparência e planeamento local.	P6.7.1. – Indicadores escolhidos são pertinentes e comparáveis entre territórios. P6.7.2. – Municípios e entidades locais têm capacidade técnica para usar a ferramenta.	R6.7.1. O <i>dashboard</i> não ser atualizado regularmente. R6.7.2. Complexidade excessiva que dificulte o uso pelos atores locais.
M6.17	A agenda promove produção e articulação de conhecimento científico aplicado, alinhando investigação com necessidades de políticas públicas.	P6.17.1. Envolvimento efetivo da academia e financiamento sustentável. P6.17.2. Tradução dos resultados da investigação em recomendações úteis para políticas.	R6.17.1. Agenda produzida, mas sem financiamento estável. R6.17.2. Desfasamento entre prioridades de investigação e necessidades políticas.
M6.18	A avaliação de impacto legislativo permite antecipar e medir efeitos das leis, reforçando políticas baseadas em evidência.	P6.18.1. Disponibilidade de informação legislativa e estatística adequada. P6.18.2. Adoção institucional da avaliação como ferramenta regular.	R6.18.1. Avaliações formais sem integração real no ciclo político. R6.18.2. Instrumentalização política dos resultados das avaliações.
M1.72	A recolha e análise sistemática da evolução das condições de vida em diferentes escalas territoriais gera evidência acionável para o planeamento. O envolvimento de municípios e sociedade civil no processo aumenta a apropriação dos resultados e promove uma cultura de transparência. A informação produzida alimenta diretamente a capacidade de monitorização e avaliação da ENCP e de outras políticas, permitindo ajustamentos mais informados.	P1.72.1 Existem dados estatísticos fiáveis, comparáveis e desagregados a nível local. P1.72.2. Municípios e sociedade civil colaboram na recolha, validação e discussão dos dados. P1.72.3. Há capacidade técnica e institucional para analisar, divulgar e usar a informação P1.72.4. A informação recolhida é apresentada de forma acessível e mobilizadora.	R1.72.1 Dados insuficientes, desatualizados ou inconsistentes reduzem a utilidade da monitorização. R1.72.2. Falta de adesão dos municípios ou da sociedade civil limita a representatividade e apropriação. R1.72.3. A informação produzida pode não ser usada para decisões estratégicas, permanecendo simbólica. R1.72.4. Recursos técnicos ou financeiros insuficientes comprometem a continuidade da atividade.
M4.1	A avaliação do RSI fornece informação detalhada sobre os seus impactos na redução da pobreza, permitindo identificar falhas, desigualdades de acesso e potenciais melhorias na implementação. Essa evidência reforça a capacidade de planeamento ao nível local e nacional e consolida a cultura de monitorização e avaliação, contribuindo para políticas	P4.1.1. Disponibilidade de microdados administrativos e capacidade técnica de análise. P4.1.2. Abertura institucional e política para permitir acesso à informação e aceitar recomendações. P4.1.3. Metodologias adequadas que	R4.1.1. Resistência política ou institucional ao escrutínio limita o acesso a dados e uso dos resultados. R4.1.2. Insuficiência de tempo, recursos ou qualidade metodológica compromete a robustez da avaliação. R4.1.3. Foco excessivo em aspetos

	Mecanismos	Pressupostos	Riscos
	mais eficazes e ajustadas às necessidades dos beneficiários.	asseguram representatividade territorial e social. P4.1.4. Recursos financeiros e técnicos suficientes para realizar uma avaliação robusta.	formais pode negligenciar realidades territoriais e sociais.
M4.5	A elaboração de um relatório anual sobre desigualdades no Orçamento do Estado introduz uma perspectiva redistributiva no processo orçamental. Ao evidenciar como diferentes medidas e rubricas orçamentais afetam grupos sociais e territórios de forma diferenciada, reforça-se a capacidade de planeamento com foco na equidade e cria-se um instrumento de monitorização para avaliar a coerência entre políticas públicas e objetivos de combate à pobreza	P4.5.1. Disponibilidade de dados orçamentais suficientemente detalhados e desagregados. P4.5.2. Capacidade técnica para realizar análises de incidência distributiva. P4.5.3. Compromisso político e institucional com a transparência e <i>accountability</i> . P4.5.4. Existência de canais para disseminar e debater os resultados junto de decisores e sociedade civil.	R4.5.1. O relatório tornar-se um exercício formal sem impacto real na preparação do OE. R4.5.2. Resistência política a incluir critérios de desigualdade no processo orçamental. R4.5.3. Falta de qualidade dos dados comprometer a robustez da análise.

ANEXO II – Evidência Empírica de Suporte à Avaliação

Tabela de ações de territorialização

Data	CIM / Área Metropolitana	Local	Tipo de ação	Formato
05/02/2024	CIM Cávado	Braga	Reunião institucional	Presencial
05/02/2024	Área Metropolitana do Porto	Porto	Reunião institucional	Presencial
07/02/2024	CIM Alto Minho	Viana do Castelo	Reunião institucional	Presencial
07/02/2024	CIM Alto Minho	Viana do Castelo / Areosa / Vila Praia de Âncora	Visitas a projetos	Presencial
09/02/2024	CIM Tâmega e Sousa	Penafiel	Reunião institucional	Presencial
14/02/2024	CIM Oeste	Caldas da Rainha	Reunião institucional	Presencial
14/02/2024	CIM Oeste	Torres Vedras	Visita a projeto (APECI)	Presencial
15/02/2024	CIM Terras de Trás-os-Montes	Bragança	Reunião institucional	Presencial
15/02/2024	CIM Terras de Trás-os-Montes	Macedo de Cavaleiros / Bragança	Visitas a projetos	Presencial
16/02/2024	CIM Alto Tâmega e Barroso	Chaves	Reunião institucional	Presencial
19/02/2024	CIM Região de Coimbra	Coimbra	Reunião institucional	Presencial
19/02/2024	CIM Região de Coimbra	Coimbra	Visita a projeto (TUMO)	Presencial
20/02/2024	CIM Viseu Dão Lafões	Tondela	Reunião institucional	Presencial
21/02/2024	CIM Região de Aveiro	Anadia	Reunião institucional	Presencial
21/02/2024	CIM Região de Aveiro	Anadia / Oliveira do Bairro / Esmoriz	Visitas a projetos	Presencial
22/02/2024	CIM Beira Baixa	Castelo Branco	Reunião institucional	Presencial
22/02/2024	CIM Beira Baixa	Castelo Branco / Proença-a-Nova	Visitas a projetos	Presencial
23/02/2024	CIM Alto Alentejo	Portalegre	Reunião institucional	Presencial
27/02/2024	CIM Alentejo Litoral	Alcácer do Sal	Reunião institucional	Presencial
27/02/2024	CIM Baixo Alentejo	Beja	Reunião institucional	Presencial
28/02/2024	CIM Algarve	Faro	Reunião institucional	Presencial
28/02/2024	CIM Algarve	Albufeira	Visita a projetos (ECOS / Banco Alimentar)	Presencial
29/02/2024	CIM Alentejo Central	Évora	Reunião institucional	Presencial
11/03/2024	CIM Ave	Guimarães	Reunião institucional	Presencial
11/03/2024	CIM Ave	Guimarães	Visitas a projetos	Presencial
12/03/2024	CIM Tâmega e Sousa	Penafiel	Reunião institucional	Presencial
02/04/2024	CIM Lezíria do Tejo	Santarém	Reunião institucional	Presencial
07/05/2024	CIM Viseu Dão Lafões	Tondela	Conselho Intermunicipal	Presencial

10/05/2024	Área Metropolitana do Porto	Porto	Conselho Metropolitano (Vereadores Ação Social)	Presencial
07/06/2024	CIM Viseu Dão Lafões	Caramulo	Reunião Rede Social / Vereadores	Presencial
06/08/2024	CIM Região de Coimbra	Coimbra	Reunião equipa técnica	Presencial
11/09/2024	CIM Ave	Guimarães	Reunião equipa técnica	Presencial
12/09/2024	CIM Alto Tâmega e Barroso	–	Reunião equipa técnica	Online
12/11/2024	CIM Alentejo Central	–	Reunião política/técnica	Online
12/11/2024	CIM Baixo Alentejo	–	Reunião política/técnica	Online
03/12/2024	CIM Oeste	–	Reunião equipa técnica	Online
30/01/2025	CIM Alto Tâmega e Barroso	–	Reunião equipa técnica	Online
03/02/2025	CIM Tâmega e Sousa	–	Reunião equipa técnica	Online
13/02/2025	Área Metropolitana de Lisboa	Lisboa	Reunião Vereadores Ação Social e Saúde	Presencial
27/02/2025	CIM Alto Tâmega e Barroso	–	Reunião equipa técnica	Online

Tabela síntese reuniões FC

Reunião/Sessão de trabalho	Objetivo	Nº de participantes
Reunião 1: 26 de março de 2024 (Campus APP)	Discussão das prioridades do PA e identificação de contributos para a monitorização das atividades em curso;	27 participantes (21 entidades e 5 peritos externos)
Sessão de trabalho 1: 21 de junho de 2024 (Campus APP)	Recolha de perceções dos membros do FC sobre os efeitos ou impactos das atividades do PAENCP 2022-2025, concluídas no biénio 2022-2023, nas condições de vida das pessoas em situação de pobreza e exclusão social. Estes contributos serviram de base para a redação de um capítulo dedicado ao FC no Relatório de Progresso de 2022-2023;	22 participantes (15 entidades e 4 peritos externos)
Reunião 2: 5 de novembro de 2024 (Auditório do ISS, IP)	Análise do progresso das atividades do Plano de Ação 2024 e discussão de propostas de melhoria e ajustamento;	32 participantes (27 entidades e 4 peritos externos)
Reunião 3: 25 de março de 2025 (Auditório do ISS, IP)	Avaliação do estado de implementação das atividades e preparação da sessão de trabalho de julho;	28 participantes (21 entidades e 5 peritos externos)
Reunião 4: 10 de julho de 2025 (Auditório do ISS, IP)	Recolher perceções sobre as 24 atividades concluídas do Plano de Ação de 2024, utilizando a metodologia World Café. Com a finalidade de incorporar os contributos num capítulo dedicado no Relatório de Progresso de 2024, à semelhança do relatório anterior.	17 participantes (13 entidades e 2 peritos externos)
Reunião 5: 20 de outubro de 2025 (Auditório do ISS, IP)	Validar, priorizar e refletir criticamente sobre os mecanismos, pressupostos, resultados intermédios e riscos associados ao FC, no âmbito da avaliação intercalar da ENCP.	19 participantes (11 entidades e 3 peritos externos)

Mapeamento dos Fóruns Participativos Temáticos (Atividade 6.9)

Fórum	Entidade responsável	Local / Data	N.º Participantes	Parceiros	Tema	Objetivo
Perceção de efeitos ou impactos das atividades do PAENCP	Grupo Estratégico Metropolitano da Juventude da AMP	Porto, 20 de julho de 2024	34 jovens membros do grupo estratégico	ENCP e AMP	Atividades do PAENCP concluídas no biênio 2022-2023	Recolher a perceção de impactos nas condições de vida e identificar obstáculos à produção de efeitos
Mercado Social de Emprego vs. Automatização de Empregos	Federação Nacional das Associações Juvenis (FNAJ)	Covilhã, 16 de novembro de 2024	28 jovens	ENCP	Coexistência entre o mercado social de emprego e a automação	Discutir a adaptação à transição digital e o papel do associativismo no romper de ciclos de pobreza
Alojamento Estudantil Acessível	Federação Académica do Porto (FAP)	Porto, 16 de dezembro de 2024	34 jovens	ENCP	Desafios e Soluções no Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior	Discutir o impacto da falta de habitação no sucesso académico e identificar boas práticas de sustentabilidade da medida
Transferências de Competências para as Autarquias Locais	EAPN Portugal em parceria com a CNIS e ENCP	Porto, 10 de fevereiro de 2025	Representantes dos 19 Conselhos Locais de Cidadãos (Conselho Nacional)	CNIS e ENCP	Impacto da descentralização de competências de ação social	Avaliar o conhecimento e impacto da mudança junto dos destinatários e sugerir melhorias na eficácia da intervenção
Combater a Pobreza Energética: Conhecimento, Ação e Vozes da Comunidade	Coordenação Nacional da ENCP e Grupo de Trabalho (ADENE, GT, etc.)	Coimbra, 27 de junho de 2025	–	ADENE, ANIMAR, CPR, DGEG, FNAJ, IEFP, Leroy Merlin e ZERO	Pobreza energética e vulnerabilidade social/económica	Promover a escuta ativa de quem vive esta realidade e identificar soluções para alimentar políticas públicas mais justas.

Impacto da digitalização dos serviços públicos na população mais vulnerável	Coordenação ENCP com ADRIMAG, ARTE, IEFP, ISS e CM Vale de Cambra	Macieira de Cambra, 23 de outubro de 2025	4 grupos distintos (jovens, adultos com baixa escolaridade e seniores)	ADRMAG, ARTE, IEFP, ISS, A D ELO e CM Vale de Cambra	Transição digital e acesso a serviços públicos	Conhecer dificuldades na desmaterialização e identificar soluções adaptadas aos contextos específicos
---	---	---	--	---	--	---

Tabela síntese das reuniões e sessões de capacitação da CTA

CTA	N.º participantes	Temas	Resumo Geral
Reunião nº1: 25 de janeiro de 2024 (Auditório do ISS, IP)	46 participantes	Apresentação da ENCP, estruturas e modelo de governança; Discussão do modo de funcionamento e propostas de atividades da CTA; Apresentação da proposta de Plano de M&A do PAENCP 2022-2025	A sessão inaugural focou-se na mobilização dos organismos e na definição do modelo de governação. Discutiram-se propostas para grupos de trabalho temáticos e a importância da monitorização qualitativa e quantitativa
Reunião nº2: 20 de maio de 2024 (Auditório do ISS, IP)	57 participantes	Acompanhamento da execução do PAENCP 2022-2025, com destaque para a apresentação dos resultados preliminares do 1.º Relatório de Progresso relativo ao biénio 2022-2023	O encontro visou consolidar o processo de monitorização da estratégia, analisando a recolha de informação. A agenda incluiu a capacitação dos membros sobre indicadores da ENCP e informações sobre a primeira reunião do FC
Reunião nº3: 10 de setembro de 2024 (Auditório do ISS, IP)	46 participantes	Apresentação e discussão do Relatório de Progresso 2022-2023 do PAENCP; Calendarização da 1.ª sessão de capacitação da CTA sobre indicadores	Apresentação do primeiro relatório de progresso, destacando a elevada taxa de resposta das entidades. Debateram-se metas superadas e a necessidade de indicadores qualitativos e desagregação de dados
1ª Sessão de Capacitação: 24 de setembro de 2024	–	Indicadores da ENCP e Fontes de Informação associadas (Inquéritos)	Ação técnica para aprofundar o conhecimento dos membros da CTA sobre os indicadores da Estratégia e fontes como o ICOR e o Inquérito ao Emprego
2ª Sessão de Capacitação: 4 de outubro de 2024	–	Fontes de informação (Fontes administrativas e Inquéritos)	Continuação da formação técnica focada na utilização de fontes administrativas como a Carta Social e os Quadros de Pessoal para a monitorização da ENCP
Reunião nº4: 29 de janeiro de 2025 (Campus APP)	21 participantes	Principais Indicadores de Pobreza; Balanço da atividade da CN-ENCP 2024; Planeamento 2025 (Relatório de Progresso 2024, Calendário 2025 e Avaliação intermédia); Dinâmica de grupo	Análise dos dados do ICOR/INE e balanço de 2024. O planeamento incluiu o cronograma do segundo relatório de progresso e a realização de uma análise SWOT por eixos
Sessão Online: 25 de fevereiro de 2025	63 participantes	Recolha de dados de execução do Plano de Ação 2024	Sessão dedicada às instruções para a recolha de dados de execução do Plano de Ação de

			2024, visando a preparação do relatório de progresso
Reunião nº5: 17 de julho de 2025 (Auditório do ISS, IP)	41 participantes	Relatório de Progresso 2024 do PAENCP; Implementação da ENCP à luz da Teoria da Mudança; Participação das pessoas em situação de pobreza na M&A	Apresentação do Relatório de Progresso 2024 e discussão sobre a dificuldade de atingir metas até 2030 sem reforço de políticas. Destaque para o projeto experimental de sessões participativas
Reunião nº6: 4 de novembro de 2025 (Estação Alto dos Moinhos, Lisboa)	56 participantes	Reflexão sobre o papel da CTA no âmbito da avaliação intermédia da ENCP - Dinâmica participativa; Intervenção da Secretária de Estado da Ação Social e da Inclusão	Reunião focada numa dinâmica participativa sobre a Teoria da Mudança e coordenação intersetorial. Validaram-se mecanismos de governação e contributos sobre a dimensão regional

Projetos Selecionados na Agenda de Investigação sobre Pobreza (Science4Policy 2023-2025)

Edição (Call)	Total de Projetos Selecionados	Tema / Linha Temática	Título do Projeto e Resumo
S4P-23 (1. ^a Edição)	18 projetos	Impacto das medidas de proteção social no ciclo de reprodução da pobreza	RESPUBLICA: Realiza uma análise sistemática das políticas de combate à pobreza infantil e exclusão intergeracional, integrando as perspetivas de profissionais, famílias e crianças, com foco na região Norte de Portugal.
		Dimensões emergentes da pobreza e novos indicadores	Sistema de indicadores de Políticas de Inclusão: Visa desenhar e operacionalizar um sistema de observação das políticas de inclusão, criando indicadores para monitorizar as condições de vida das pessoas com deficiência e o impacto das políticas públicas no seu quotidiano.
S4P-24 (2. ^a Edição)	18 projetos	Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal	MAASIP: Sistematiza as experiências nacionais de atendimento social integrado para apoiar a tomada de decisão municipal e propõe um guia metodológico e um atlas interativo sobre estes modelos de intervenção.
		Descentralização de competências da Ação Social para as Autarquias Locais	POV_LEVELS: Investiga em que medida a transferência de competências para os municípios atenua as causas da pobreza, criando um sistema de indicadores para avaliar a qualidade dos serviços de Rendimento Social de Inserção (RSI) na proximidade.
S4P-25 (3. ^a Edição)	26 projetos (com financiamento aprovado)	Pobreza e exclusão social: limites das medidas de políticas públicas	Radar em análise: Estuda e avalia os limites e as potencialidades institucionais e locais do programa Radar Social como instrumento de combate à exclusão.
		Pobreza infantil em Portugal: diagnóstico e	Cascais Decide: Desenvolve um diagnóstico participativo sobre a pobreza infantil a nível local, resultando em recomendações de política

		estratégias de proximidade	pública baseadas na evidência recolhida no terreno.
--	--	----------------------------	---

ANEXO III – Matriz de Julgamento Avaliativo e Nível de Confiança

QA	Evidências a observar	Evidência Mobilizada	Juízo Avaliativo	Nível de Confiança
QA 1.1 Coordenação interministerial	Regularidade das instâncias políticas; decisões formais conjuntas; metas interministeriais; mecanismos de seguimento	Registos de reuniões; análise documental; entrevistas; observação institucional	Coordenação formalmente instituída, mas com ativação política limitada e frágil institucionalização decisória	Alto
QA 1.2 Funcionamento técnico	Regularidade de funcionamento; outputs técnicos; articulação intersetorial; mediação institucional	Relatórios de progresso; registos de reuniões; testemunhos convergentes	Funcionamento técnico consistente, com forte capacidade relacional e papel estruturante na operacionalização	Alto
QA 1.3 Participação e territorialização	Regularidade e diversidade da participação; representatividade; incorporação de contributos; seguimento	Registos de sessões; documentação produzida; entrevistas; observação	Dinamismo participativo relevante, mas com fragilidades no ciclo de incorporação e formalização decisória	Médio
QA 1.4 Monitorização e conhecimento	Existência de sistema de indicadores; integração informacional; suporte à decisão; articulação conhecimento-governança;	Relatórios; instrumentos de monitorização; entrevistas; análise de integração de dados	Desenvolvimento de instrumentos relevantes, mas integração incompleta no ciclo estruturado de decisão	Médio
QA 1.5 Recursos institucionais	Orçamento estável; adequação mas insuficiência de RH; capacidade administrativa; sustentabilidade organizacional	Informação institucional; análise orçamental; testemunhos	Recursos limitados face à ambição transversal da Estratégia	Alto
















ANEXO IV – Quadro Consolidado de Recomendações

Nº	Recomendação Operacional	Entidade(s) Responsável(is)	Instrumento / Âmbito
A1	Assegurar o funcionamento regular da Comissão Interministerial de Alto Nível (CIAN), com agenda estratégica definida, decisões formalmente registadas e definição explícita de metas partilhadas.	Tutela / CIAN	Modelo de Governação da ENCP
A2	Estruturar o seguimento dos espaços de articulação entre estratégias com objetivos convergentes, incluindo plano de trabalho, registo de compromissos assumidos e reporte da sua aplicação nos respetivos contextos institucionais.	Tutela / CIAN / CN-ENCP	Coordenação intersetorial
A3	Promover a referenciação dos objetivos da ENCP nos instrumentos de planeamento intermunicipal e municipal, com metas territorializadas coerentes com o PAENCP.	CN-ENCP / CIM / Municípios	Territorialização da Estratégia
A4	Estabelecer mecanismos regulares de acompanhamento entre Administração Pública Central, estruturas intermunicipais (CIM/Áreas Metropolitanas) e municípios, incluindo reporte estruturado e análise conjunta da implementação territorial.	CN-ENCP / AP central / CIM / Municípios	Governança multinível
A5	Instituir procedimento formal de devolução, resposta fundamentada e registo da incorporação – ou não incorporação – dos contributos produzidos no Fórum Consultivo, Fóruns Participativos Temáticos e outras sessões participativas.	CN-ENCP	Participação
A6	Garantir continuidade e condições operacionais adequadas aos dispositivos participativos, assegurando planeamento plurianual, recursos e sistematização dos resultados produzidos.	Tutela / CN-ENCP	Participação
A7a	Identificar e colmatar as lacunas de informação estatística que limitam o acompanhamento das metas da ENCP, designadamente ao nível da desagregação territorial, por género, grupo etário e outras dimensões de estratificação social relevantes – como tipo de agregado familiar e condição de deficiência – da periodicidade de produção e da acessibilidade dos dados administrativos setoriais.	CN-ENCP / GEP / INE	Infraestrutura de informação
A7b	Com base na informação disponível, desenvolver um conjunto de indicadores tempestivos para acompanhamento das metas da ENCP, priorizando métricas que permitam leituras intercalares entre ciclos de reporte formal.	CN-ENCP / GEP	Sistema de indicadores
A8	Promover interoperabilidade entre bases administrativas para a monitorização da pobreza,	Tutela / GEP / INE / CN-ENCP	Infraestrutura de dados

	permitindo integração e exploração analítica de dados para apoio à decisão.		
A9	Incluir nos Relatórios de Progresso uma secção formal de decisões e ajustamentos estratégicos, identificando explicitamente alterações introduzidas em metas, prioridades ou instrumentos à luz da evidência recolhida.	CN-ENCP / CIAN	Relatórios de progresso
A10	Garantir previsibilidade orçamental plurianual, a completude e a estabilidade da equipa técnica da CN-ENCP, assegurando continuidade institucional e capacidade de coordenação estratégica.	Tutela	Capacidade institucional da coordenação
A11	Criar e manter ponto de acesso público centralizado à informação da ENCP – incluindo o Plano de Monitorização e Avaliação, os Relatórios de Progresso, os indicadores de acompanhamento das metas e os principais produtos avaliativos – com atualização regular após aprovação dos documentos.	CN-ENCP / Tutela	Transparência e acesso público à informação
A12	Instituir um ciclo regular de comunicação pública dos resultados da ENCP, incluindo nota de síntese anual em linguagem acessível a públicos não técnicos, divulgada em simultâneo com os Relatórios de Progresso e dirigida aos atores locais, organizações da sociedade civil e ao público em geral.	CN-ENCP	Comunicação e disseminação de resultados

Estudos

Os Estudos são publicações tendencialmente extensas e de análise aprofundada e multidimensional sobre um tema de políticas públicas, com recolha própria de indicadores e/ou evidências e respetiva análise. Incluem-se nesta categoria os Relatórios de Avaliação.

1. Relatório de avaliação *ex post* da medida “Cooperativa na Hora” 
2. *Cash Rebate* - Avaliação do Incentivo à Produção Cinematográfica e Audiovisual 
3. Contratos de arrendamento anteriores ao Regime de Arrendamento Urbano - Estudo de quantificação e caracterização 
4. Comércio inter-regional em Portugal 
5. Relatório sobre as Desigualdades - 2023 
6. Orçamento Participativo Jovem Portugal - Relatório final da avaliação 
7. Sustentabilidade Financeira da ADSE - 1.º Relatório 
8. Os Profissionais do SNS: Retrato e Evolução 
9. Representação equilibrada de mulheres e homens nos cargos de direção das empresas - Relatório de avaliação da Lei n.º 62/2017 
10. Absentismo no Serviço Nacional de Saúde – Retrato e Evolução (2018-2023) 
11. Tempo de trabalho dos profissionais do SNS - Contributo do trabalho suplementar e da prestação de serviços clínicos 
12. A satisfação dos profissionais de saúde em Portugal e a retenção no SNS 
13. Acompanhamento das recomendações para o uso de *smartphones* nas escolas 
14. As empresas no comércio internacional: análise da produtividade entre 2010-2021 em Portugal 
15. Relatório de avaliação intercalar da ENCP: modelo de governança da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (2021-2030) 



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter



PLANAPP