

ENCONTRO DE AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: **DAS BOAS PRÁTICAS A UMA AGENDA NACIONAL**

2025, 1ª Edição

ÍNDICE

4 Prefácio

6 Enquadramento

7 Programa

14 Sessões Paralelas – Comunicações apresentadas nos painéis temáticos

14 Metodologias de Avaliação

1. Avaliações Baseadas na Teoria (AbT), complexidade de programas e triangulação de informação - questões metodológicas suscitadas pela mobilização de estudos de caso
2. Aplicação do Modelo Experience Lab para a Avaliação de Políticas Públicas
3. Avaliação do Alinhamento Estratégico entre a Política de Coesão pós-2030 e o Planeamento Territorial em Portugal
4. A Portugal Inovação Social como iniciativa promotora da Medição de Impacto Social em Portugal: Estudos de Caso
5. Living Lab para a monitorização e avaliação participativa: uma experiência pioneira no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à pobreza

37 Educação e Formação

1. Padrões e resultados da ativação do IEFP: análise de dados administrativos detalhados
2. Avaliação de impacto do Projeto-Piloto Manuais Digitais (PPMD) nas aprendizagens dos alunos
3. Money for nothing and stigma for free? The effect of positive discriminatory policies on education gaps
4. Avaliação de políticas educativas cofinanciadas: Reflexão teórica e aplicação exploratória da metodologia QCA aos PIICIE
5. Finance for All: Experimental Evidence of a Financial Literacy Program



55 Território, ambiente e sustentabilidade

1. Prevenção de políticas em conflito: Lições de uma avaliação participativa no Gerês
2. SQUARES - Sustentabilidade e Qualidade em Planos de Mobilidade Urbana Sustentável
3. Regeneração do solo em Portugal: objetivos co-construídos para informar uma política nacional de solos
4. Fatores de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) em bovinos de carne e PEPAC: oportunidade de atualização e ligação aos produtores
5. Metodologia Path4Impact - Avaliação do impacto para a sociedade da investigação aplicada no âmbito do Programa Mobilizador de I&D para a Prevenção e Combate de Incêndios Florestais

79 Economia e Fiscalidade

1. Fiscal Drag in Theory and Practice: a European Perspective
2. The Full, Persistent, and Symmetric Pass-Through of a Temporary VAT Cut
3. Sailing through troubled waters: Evidence from support discontinuities to firms in times of crisis
4. As potencialidades e limitações da análise de contribuição – o caso das Agendas Mobilizadoras
5. Utilização do microsimulador do IRS na avaliação da despesa fiscal: dedução relativa às pessoas com deficiência

99 Políticas Sociais e Justiça

1. 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Avaliação do acesso, distribuição e execução do financiamento a nível nacional
2. Avaliação de Impacto da Medida “Apartamentos Partilhados” para pessoas em situação de sem-abrigo
3. Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal – uma reflexão em torno de resultados preliminares do Estudo MAASIP
4. Barreiras e desafios à monitorização e avaliação de políticas no setor da Justiça
5. CoAction Against Adversity: Um modelo baseado em evidência para políticas públicas de saúde mental infantil



PREFÁCIO



Pedro Saraiva
Presidente
da REPLAN

Enquanto Diretor do PLANAPP (Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas), e por inerência igualmente Presidente da REPLAN (Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública), tive o grato prazer de acompanhar a preparação e concretização da primeira edição do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas.

A Avaliação de Políticas Públicas afirma-se, cada vez mais, como um instrumento essencial para a melhoria das sociedades, permitindo compreender o que funciona, que resultados estão a ser alcançados, mas também que mudanças importa identificar ou implementar, tomando decisões baseadas em evidências. Ao longo do dia 26 de novembro de 2025, muitas dezenas de pessoas juntaram-se no IAPMEI para trocar experiências, partilhar opiniões, construir ideias ou projetos, estabelecer parcerias e modos de

colaboração, com um foco comum: Avaliação de Políticas Públicas.

É neste contexto que surge agora a presente obra, que reúne os principais contributos, mensagens e conclusões retiradas a partir deste evento, que congregou representantes da administração pública, da academia e de entidades privadas, oradores nacionais e internacionais.

Em Portugal, têm-se registado avanços significativos no que diz respeito à Avaliação de Políticas Públicas, acompanhados tanto pelo PLANAPP como pela REPLAN, mas persistem ainda desafios relevantes pela frente, nomeadamente ao nível da sua institucionalização sistémica, da disponibilidade de recursos, acesso a dados, utilização das melhorias metodológicas disponíveis e da efetiva utilização dos resultados obtidos.

Esta publicação assume-se como mais um contributo estruturante para o reforço da cultura e prática de Avaliação das Políticas Públicas em Portugal, pois as comunicações aqui reunidas evidenciam a diversidade e riqueza das abordagens metodológicas e experiências existentes, incluindo avaliações baseadas na teoria da mudança, modelos participativos, experimentais e colaborativos que aproximam a avaliação dos cidadãos e dos contextos reais de aplicação das políticas, numa enorme variedade de contextos e áreas governativas.

Os trabalhos apresentados demonstram, de forma consistente, o valor das evidências no apoio à decisão, bem como a necessidade de adotar metodologias adaptadas à



complexidade dos problemas públicos, frequentemente multidimensionais. Talvez valha a pena sublinhar aqui também o papel da Agenda Nacional de Avaliação, enquanto instrumento estratégico para consolidar este caminho. Definida e aprovada no âmbito da REPLAN, a sua promoção e discussão no âmbito do evento proporcionaram mais um passo decisivo para reforçar a coordenação, a aprendizagem institucional e a utilização sistemática da avaliação na definição e revisão de políticas públicas em Portugal.

Esta obra, além de fazer memória centrada na realização da primeira edição do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas, traduz também um compromisso coletivo: o de promover uma Administração Pública mais informada, mais transparente e mais orientada para resultados, assente na construção de uma comunidade de avaliação de políticas públicas cada vez mais sólida, competente, inovadora e articulada.

Que esta publicação possa, assim, inspirar decisores, técnicos, académicos e todos os que se dedicam ou interessam pela Avaliação de Políticas Públicas, estimulando uma utilização mais consistente da mesma também como ferramenta de transformação e dinamização do progresso da nossa sociedade. O PLANAPP tem um propósito claro, devidamente explicitado: “Boas Políticas Públicas, Melhor Sociedade”. Por isso mesmo, prestamos particular atenção também à avaliação e análise de impacto das políticas públicas. Só com uma adequada

Avaliação de Políticas Públicas podemos constantemente formular e implementar Boas Políticas Públicas, conducentes a um Melhor Portugal! Muito obrigado a todos aqueles que ajudaram a concretizar esta primeira edição do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas, bem como a todos os que nele participaram e a todos os autores que contribuem para esta publicação, com um reconhecimento muito especial para a REPLAN e em particular para a sua Equipa Multissetorial de Avaliação, que colocou de pé a iniciativa e assegura um conjunto de atividades da máxima relevância, e finalmente para o IAPMEI, que de imediato disponibilizou as suas instalações para acolher o evento, cujos principais conteúdos agora se resumem neste formato documental. Num mundo em rápida mudança, onde os desafios são cada vez mais complexos e exigentes, apostar na avaliação é investir na qualidade das decisões e, em última análise, no bem-estar coletivo, alcançado através de Boas Políticas Públicas. Votos de boas leituras, e espero que nos encontremos ou reencontremos na segunda edição do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas, agendado para ter lugar a 20 de novembro de 2026, no seguimento do sucesso alcançado na primeira edição, bem refletido também nesta publicação.



ENQUADRAMENTO

A primeira edição do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas teve lugar no dia 26 de novembro de 2025, no IAPMEI em Lisboa, sob o tema “Avaliação de Políticas Públicas: das Boas Práticas a uma Agenda Nacional”. Organizado pela EMA – Equipa Multissetorial de Avaliação da REPLAN – Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública, reuniu a administração pública, a academia e diversos profissionais com prática ou interesse em matéria de avaliação de políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas permite obter conhecimento valioso para tomar decisões quanto ao seu futuro, bem como identificar falhas de implementação e modos de corrigi-las. Permite reforçar a transparência e a prestação de contas relativa aos efeitos concretos da ação governativa e administrativa. Em Portugal, tem-se assistido, nos últimos anos, a desenvolvimentos relevantes nesta área, constituindo a avaliação um campo dinâmico e variado, que envolve diversas disciplinas científicas, objetos de estudo e metodologias, ainda que persistam desafios, nomeadamente, ao nível da institucionalização da avaliação, dos recursos investidos ou consequências efetivas dos seus resultados.

Com o pressuposto do papel central da avaliação de políticas públicas para uma governança de qualidade, o Encontro teve como principal objetivo reforçar a importância da

avaliação e da sua institucionalização no seio da administração pública, partilhar conhecimentos e inovações e estreitar a relação da esfera pública com a academia e demais profissionais, promovendo a partilha de conhecimento e inovação, experiências e aprendizagens, problemas e soluções. Nesta linha, o evento promoveu a divulgação da Agenda Nacional de Avaliação (ANAV), enquanto instrumento estratégico para reforçar a cultura da avaliação em Portugal, tendo contado com a apresentação do projeto-piloto da Agenda, em curso no Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI), bem como um painel de discussão com diferentes visões sobre os desafios de criação e implementação uma Agenda de Avaliação.

Contou, igualmente, com a apresentação de estudos de avaliação (concluídos ou em curso), organizados em cinco áreas temáticas: Metodologias de Avaliação, Educação e Formação, Território, Ambiente e Sustentabilidade, Economia e Fiscalidade e Políticas Sociais e Justiça. Durante o evento, houve lugar a apresentação de posters sobre temas de avaliação.

Por fim, foi possível conhecer a experiência da Costa Rica com a apresentação da sua Agenda Nacional de Avaliação, integrada no ***Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública***.



PROGRAMA

9h30 - 10h00	Receção de participantes
10h00 - 10h30	Sessão de abertura Pedro Saraiva Coordenação da REPLAN António Leitão Amaro Ministro da Presidência
10h30 - 10h50	Projeto-piloto da Agenda Nacional de Avaliação Margarida Rodrigues, Direção-Geral de Estudos, Planeamento e Avaliação (DGEPA)
10h50 - 12h30	Mesa-redonda: Criar e implementar uma Agenda Nacional de Avaliação em Portugal Moderação: Catarina Cristino Pereira, Representante da Coordenação da Equipa Multissetorial de Avaliação da REPLAN Setor público: Duarte Rodrigues, Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C); António Rua, Instituto Nacional de Estatística (INE); Isabel Proença, Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras (U-Tax); Paulo Guimarães, Banco de Portugal, responsável pelo laboratório de Microdados (BPLIM).





Academia:

Luis Cabral, Nova SBE Public Policy Institute.

Setor privado:

Sandra Primitivo, EY-Parthenon

12h30 - 14h00

Almoço | Visualização dos Posters (Hall)

Os autores estarão junto aos seus posters para apresentar e esclarecer dúvidas nos seguintes horários:

13h00 - 13h30

1.Avaliação de políticas numa perspetiva intergeracional.

2.Programas de Prevenção Desenvolvimental: A importância de uma avaliação integrativa.

3.From Pilot Evidence to Policy: Emotion Regulation Training for Long-term Unemployed Adults.

4.Incentivar atividades avaliativas no setor da saúde: o estudo de caso do "North West London evaluation toolkit".

5.'C3 - Comunidades Centradas nas Crianças' : Uma proposta para o desenvolvimento e avaliação de políticas locais orientadas para a infância.

6.Competency Framework In Public Policy Evaluation.

13h30 - 14h00

1.Desafios éticos e metodológicos ao uso de modelos quasi-experimentais na medição de impacto social de políticas de inovação socieducativa: o caso dos PIICIE e dos PACD.

2.Avaliação de efeitos das autoestradas em Portugal.

3.Avaliação de impacto territorial para operações de revitalização urbana - uma abordagem exploratória.

4.Territorializar a avaliação de políticas públicas: inovação social rural e o estatuto Jovem Empresário Rural.

5.Avaliação do Custo Nivelado de Energia Eólica Offshore Flutuante na Costa Ocidental de Portugal

14h00 - 16h00

Sessões paralelas: apresentação das comunicações aprovadas, distribuídas pelos seguintes painéis temáticos:

Metodologias de avaliação

Moderação: Sandra Dionízio, AD&C

1.Avaliações Baseadas na Teoria (AbT), complexidade de programas e triangulação de informação - questões metodológicas suscitadas pela mobilização de estudos de caso.

2.Aplicação do Modelo Experience Lab para a Avaliação de Políticas Públicas.



14h00 – 16h00

3.Avaliação do Alinhamento Estratégico entre a Política de Coesão pós-2030 e o Planeamento Territorial em Portugal.

4.A Portugal Inovação Social como iniciativa promotora da Medição de Impacto Social em Portugal: Estudos de Caso.

5.Living Lab para a monitorização e avaliação participativa: uma experiência pioneira no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza.

14h00 – 16h00

Educação e Formação

Moderação: Catarina Pereira, PLANAPP

1.Padrões e resultados da ativação do IEFP: análise de dados administrativos detalhados.

2.Avaliação de impacto do Projeto-Piloto Manuais Digitais (PPMD) nas aprendizagens dos alunos.

3.Money for nothing and stigma for free? The effect of positive discriminatory policies on education gaps.

4.Avaliação de políticas educativas cofinanciadas: Reflexão teórica e aplicação exploratória da metodologia QCA aos PIICIE.

5.Finance for All: Experimental Evidence of a Financial Literacy Program.



14h00 – 16h00

Território, Ambiente e Sustentabilidade

Moderação: Isabel Pina, Direção-Geral do Território

1.Prevenção de Políticas em Conflito: Lições de uma Avaliação Participativa no Gerês.

2.SQUARES - Sustentabilidade e Qualidade em Planos de Mobilidade Urbana Sustentável.

3.Regeneração do solo em Portugal: objetivos co-construídos para informar uma política nacional de solos.

4.Fatores de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) em bovinos de carne e PEPAC: oportunidade de atualização e ligação aos produtores.

5.Metodologia Path4Impact - Avaliação do impacto para a sociedade da investigação aplicada no âmbito do Programa Mobilizador de I&D para a Prevenção e Combate de Incêndios Florestais.

14h00 – 16h00

Economia e Fiscalidade

Moderação: Paulo Costa, GPEARI

1.Fiscal Drag in Theory and Practice: a European Perspective.

2.The Full, Persistent, and Symmetric Pass-Through of a Temporary VAT Cut.

3.Sailing through troubled waters: Evidence from support discontinuities to firms in times of crisis.



4.As potencialidades e limitações da análise de contribuição – o caso das Agendas Mobilizadoras.

5.Utilização do microsimulador do IRS na avaliação da despesa fiscal: dedução relativa às pessoas com deficiência.

16h00 - 16h30

Experiências e lições de uma Agenda Nacional de Avaliação na Costa Rica

Eddy García, Jefe de la Unidad de Evaluación
Carolina Zuñig Zamora, Analista de Evaluación

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Costa Rica

16h30 - 17h00

Pausa

17h00 - 17h30

**Sessão de encerramento:
apresentação das sínteses
das sessões paralelas**



SESSÕES PARALELAS

Encontro de Avaliação de Políticas Públicas:
das boas práticas a uma Agenda Nacional



SESSÕES PARALELAS

Comunicações apresentadas nos painéis temáticos

Metodologias de Avaliação

1. Avaliações Baseadas na Teoria (ABT), complexidade de programas e triangulação de informação - questões metodológicas suscitadas pela mobilização de estudos de caso

António Manuel Figueiredo –
Quaternaire Portugal,
afigueiredo@quaternaire.pt
Pedro Quintela – Quaternaire Portugal,
pquintela@quaternaire.pt
Filipa Barreira – Quaternaire Portugal,
fbarreira@quaternaire.pt
Patrícia Amaral – Quaternaire Portugal,
pamaral@quaternaire.pt

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– Mobilização do método dos Estudos de Caso para o aprofundamento das relações causais mais importantes das TdM de Programas crescentemente complexos.

Objetivo principal do trabalho

– Formalizar a experiência recente da Quaternaire Portugal, colocando-a à discussão.

Resultado ou conclusão-chave

– Esta estratégia de abordagem metodológica permite identificar fatores/condições de transformação e estabelecer nexos consistentes com a TdM do Programa.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação

– Robustecimento das abordagens metodológicas da avaliação de Programas e instrumentos de Política Pública, num contexto de crescente complexificação.

Introdução

O universo das Avaliações Baseadas na Teoria (ABT) e a cada vez mais evidente complexidade dos programas e instrumentos de política pública objeto de avaliação têm mantido uma evolução em diálogo aberto, sendo hoje evidente que a resposta à complexidade crescente dos segundos tem impulsionado e estimulado a evolução metodológica das primeiras.¹ Esta questão tem suscitado da equipa de avaliação da Quaternaire Portugal (QP) uma atenção particular, transformando-a em prática reflexiva da sua própria experiência de avaliação e, muito especialmente, do desenvolvimento metodológico da sua experiência de condução de ABT aplicadas a programas e instrumentos de política pública cuja complexidade é reconhecida. Essa prática reflexiva tem sido formalizada em diálogo permanente com a evolução da própria investigação sobre o tema. Nesta comunicação exploram-se



alguns exemplos práticos de Estudos de Caso (EC) de diferentes avaliações recentemente realizadas pela QP – abrangendo um universo muito distinto de objetos de avaliação, incluindo programas em distintas fases de implementação (Programa Cidadãos Ativ@s, Programa Temático PESSOAS 2030 e Programa Assistência Técnica 2030) à avaliação da implementação de uma medida legislativa (Autonomia e Flexibilidade Curricular, Decreto-Lei n.º 55/2018) –, propondo uma reflexão crítica sobre alguns dos desafios metodológicos, limites e potencialidades que a aplicação desta técnica coloca às ABT.

Metodologia

Como Peck e Hobson (2025) referem pertinentemente num artigo recente, a crescente complexidade em que são desenhados e implementados os Programas conduz à necessidade de aprofundamento das ABT através, essencialmente, do desejável domínio melhorado das relações de causalidade, cuja verificação é necessária para que as transformações esperadas dos Programas aconteçam. Na experiência de avaliação da QP, o afinamento metodológico tem passado por aplicar na conceção das Teorias da Mudança (TdM) ou de Programação (TdP) princípios de avaliação realista (Pawson e Tilley, 1997), atribuindo especial atenção à identificação e captação de evidência associada de diferentes conjuntos de relações “contextos-mecanismos-resultados”. Esse tipo de desenvolvimento metodológico interpela fortemente a triangulação de informação que suporta as avaliações, estabelecendo laços com a chamada “análise de contribuição” (Mayne, 2019; Delahais, 2023) e procurando, na dimensão

participativa da recolha de evidência, elementos de mapeamento de fatores de causalidade (Bouyousfi e Quedraogo, 2025).

Embora não se esgote nessa dimensão, a mobilização de EC tem sido progressivamente afinada pela equipa de avaliação da QP, com utilização adaptada da metodologia de *process tracing* (PT) (Bennett e Checkel, 2015) para isolar nos casos estudados contextos, fatores e condições de transformação, os quais são posteriormente mapeados e analisados conjuntamente para operacionalizar a aplicação da “análise de contribuição” – i.e. retirando dos diferentes EC inferências sobre mecanismos causais que articulam relações entre contextos e resultados. Os autores acima invocados sublinham a especial vocação das metodologias de PT para medir e testar hipóteses de mecanismos causais, sendo nessa perspetiva que a trabalhamos. É esta dimensão dos EC que dá origem a esta comunicação, analisando-os como elemento crucial de uma triangulação de informação mais vasta ao serviço do conhecimento mais aprofundado das relações de causalidade que as ABT identificam como necessárias para assegurar as transformações devidamente contextualizadas.

A incidência num processo específico de recolha de informação, os EC, não significa que ignoremos que a análise de plausibilidade de TdM cada vez mais complexas não tenha de recorrer a triangulações de informação de largo espectro. A opção pelos EC deve-se apenas ao facto de, em função da nossa experiência de avaliação, na sua utilização serem mais claros os nexos de relacionamento entre TdM, avaliação realista, análise da contribuição e PT.



Resultados

Idealmente, os EC devem ser considerados, com as devidas proporções impostas pela estratégia metodológica e dimensão orçamental das avaliações, como uma espécie de “miniprogramas de investigação”, sendo a sua mobilização particularmente ajustada à avaliação de políticas públicas, nas suas diferentes etapas de implementação – *ex ante*, *in itinere* ou *ex post* (Ridde *et al.*, 2023). Obviamente, esses miniprogramas de investigação podem servir objetivos mais vastos do que o **simples** aprofundamento de mecanismos causais identificados nas TdM. Neste caso, porém, privilegiamos o tratamento preferencial nos EC de fatores de transformação considerados representativos de toda a estratégia de mudança definida para os Programas ou as medidas legislativas em avaliação, de acordo com as respetivas TdM. Os exemplos selecionados para esta comunicação constam da tabela seguinte que, de forma sintética, sumariza os aspetos-chave a apresentar e a discutir.

- **Programa: Cidadãos Ativ@s**

Estudo de Caso: Projeto “Capacitar para Acreditar” (Acreditar – Associação de Pais e Amigos das Crianças com Cancro)

Fator de transformação

selecionado: A profissionalização e a aplicação prática de competências em *advocacy*.

Articulação com a TdM:

Este EC permitiu identificar um fator representativo da transformação pretendida pelo Programa, nomeadamente, o fortalecimento institucional, empoderamento das ONG e capacidade de influência política (*advocacy*). Os apoios concedidos pelo Programa reforçaram competências técnicas da “Acreditar”, nomeadamente ao nível da comunicação (incluindo na interlocução com *media* e partidos políticos), da angariação de fundos e no acesso a redes colaborativas. Neste EC, a combinação entre capacitação técnica, redes colaborativas e uso estratégico dos *media* potenciou o impacto das ações de *advocacy*, nomeadamente o fortalecimento institucional e a capacidade de influência política das ONG.



- **Programa: PESSOAS 2030**

Estudo de Caso: Centros Nacionais de Acolhimento e Integração de Migrantes (CNAIM)

Fator de transformação

selecionado: O acesso a serviços multilinguísticos, parcerias comunitárias e atendimento especializado contribui significativamente para a integração social e econômica dos migrantes, embora dependa de financiamento adequado e coordenação eficaz entre *stakeholders*.

Articulação com a TdM: Este EC permitiu validar a plausibilidade dos mecanismos de transformação definido na TdM, uma vez que a evidência recolhida demonstrou que o acesso a serviços multilinguísticos, parcerias comunitárias e atendimento especializado contribui significativamente para a integração social e econômica dos migrantes, embora dependa de financiamento adequado e coordenação eficaz entre *stakeholders*. O EC evidenciou ainda a capacidade de adaptação à mudança do PESSOAS 2030, designadamente aos fatores associados ao incremento e diversificação dos fluxos migratórios no país, podendo dizer-se que o apoio continuado aos mediadores interculturais presentes nos CNAIM constitui um elemento de enorme relevância na resposta do Programa a essa alteração de contexto. Finalmente, este EC permitiu identificar a importância e a necessidade de uma coordenação efetiva do PESSOAS 2030 com outras intervenções do FSE+, designadamente com os Programas Regionais e Temáticos e com o FAMI 2030, neste caso em matérias relacionadas especificamente com o acolhimento e integração de migrantes.

- **Programa: Assistência Técnica 2030**

Estudo de caso: Sistema de Informação (SI) do Portugal 2030 (PT2030)

Fator de transformação

selecionado: Contributo para a melhoria (i) da coordenação estratégica do PT2030 e (ii) das condições de integridade e qualidade de informação relativa à aplicação de Fundos Europeus

Articulação com a TdM: Este EC permitiu validar que, resolvidas que estejam as insuficiências de funcionamento identificadas por esta avaliação, as quais estima-se que sejam progressivamente suprimidas à medida que se avança no compromisso e implementação dos Programas do PT2030, o grande impacto sistémico do SI do PT 2030: melhora a coordenação estratégica, a interoperabilidade e transparência através do Balcão Único e *Hub* de Dados. Os beneficiários avaliam positivamente o funcionamento do Balcão de Fundos, apesar de insuficiências de usabilidade e de alguns módulos ainda em falta. O AG+ (*back-office* centralizado) continua em “work in progress”, sendo que ausência de adesão obrigatória gerou entropia e perda de economias de escala. Os *Dashboards* do *Hub* de Dados, ações contempladas no Plano Estratégico e Operacional para o Digital da AD&C, são considerados um dos pontos fortes do SI do PT2030, pela fiabilidade e potencial de comunicação de resultados, assegurando uma divulgação atempada de realizações e resultados.



- **Medida Legislativa: Avaliação Autonomia e Flexibilidade Curricular (DL n.º 55/2018)**

Estudo de caso: Escola Programa TEIP (Territórios Educativos de intervenção Prioritária)

Fator de transformação

selecionado: Liderança pedagógica ativa e equipas educativas estáveis. A existência de lideranças pedagógicas mobilizadoras e de equipas educativas com continuidade potenciou práticas de planificação conjunta, supervisão entre pares e articulação interdisciplinar.

Articulação com a TdM: Este EC permitiu identificar um fator decisivo para a consolidação de uma cultura de colaboração docente e inovação pedagógica e ativação do mecanismo central da TdM: a autonomia e a cooperação profissional como motor de melhoria das aprendizagens e promotor da equidade em contexto escolar.

Conclusões

O que o ensaio de formalização de experiência realizado permite concluir é que, concebendo os EC das avaliações como miniprogramas proporcionados de investigação, emerge uma significativa vantagem analítica em concebê-los como veículos de aprofundamento das relações causais mais importantes das TdM dos Programas e das medidas legislativas em avaliação. A aplicação da metodologia de PT à identificação e apuramento de fatores/ condições de transformação permite não só reduzir a propensão monográfica latente na vulgata de elaboração dos EC, mas também estabelecer

nexos consistentes de relação entre a TdM e as dimensões metodológicas da avaliação realista e da análise de contribuição. Quantas mais experiências de avaliação puderem ser associadas a este propósito de prática reflexiva mais sólida poderá ser a exploração deste novo olhar analítico sobre os EC, com validação na investigação mais recente.

Por outro lado, importa que na elaboração dos cadernos de encargos de futuras avaliações de programas, medidas e instrumentos de política pública se tenha em linha de conta a exigência que a realização dos EC implica, designadamente do ponto de vista do rigor metodológico associado ao aprofundamento da recolha, tratamento e análise de informação associada quer a cada EC, quer ao seu eventual cruzamento com múltiplos outros EC e fontes de informação complementares – exigência essa que, como é evidente, não se coaduna, em termos temporais e orçamentais, com a imposição de um número excessivo de EC a realizar.

Referências

Bennett, Andrew; Checkel, Jeffrey T. (Eds) (2015). *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bouyousfi, Salah Eddine; Ouedraogo, Miché (2025). "Streamlining Complex Intervention Evaluation Through Participatory Systems Mapping and Contribution Analysis: A Comprehensive Framework for Actionable Complexity Evaluation", *American Journal of Evaluation*, 46(1), pp. 6-21.



Delahais, Thomas (2023). "Contribution Analysis", *LIEPP Methods Brief*, 44.

Mayne, John (2019). "Revisiting Contribution Analysis", *Canadian Journal of Program Evaluation / La Revue canadienne d'évaluation de programme*, 34(2), pp. 171–191.

Pawson, Ray; Tilley, Nick (1997). *Realistic Evaluation*. London/ Thousand Oaks / New Delhi: Sage.

Peck, Laura R.; Hopson, Rodney (2025). "From the Co-Editors: Complexity, Evaluation Use, and Causal Methods", *American Journal of Evaluation*, 46(1), pp. 4–5.

Ridde, Valery; Coulibaly, Abdourahmane; Gautier, Lara (2023). "Case studies", *LIEPP Methods Brief*, 12.



2. **Aplicação do Modelo Experience Lab para a Avaliação de Políticas Públicas**

Ricardo Dias, ricardo.dias@ina.pt
Maria Asensio, maria.asensio@ina.pt
INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.

Sumário Executivo

Perante as limitações dos modelos tradicionais de avaliação de políticas públicas – frequentemente centrados em abordagens ex post, tecnocráticas e pouco permeáveis à participação –, este trabalho propõe a integração do Modelo Experience Lab como instrumento de reforço da inovação e da aprendizagem institucional. A introdução deste modelo responde à necessidade de tornar os processos de avaliação mais dinâmicos, colaborativos e orientados para a criação de valor público, incorporando a experimentação e o envolvimento dos diferentes atores no ciclo de políticas. O trabalho visa demonstrar que a integração do Modelo Experience Lab na avaliação de políticas públicas constitui uma estratégia inovadora de capacitação institucional, capaz de fortalecer a capacidade da Administração Pública para responder, de forma ágil e informada, aos desafios sociais, tecnológicos e organizacionais contemporâneos.

Introdução

A avaliação de políticas públicas enfrenta hoje desafios crescentes relacionados com a sua capacidade de incorporar múltiplas perspetivas, gerar inovação e produzir conhecimento útil para a decisão pública. Modelos tradicionais, baseados em abordagens essencialmente ex post e quantitativas, tendem a limitar-se à

medição de resultados, negligenciando a aprendizagem organizacional e o envolvimento dos cidadãos (Faria, 2018; Peters, 2021).

Neste contexto, o INA – Instituto Nacional de Administração, I. P., enquanto entidade responsável pela capacitação e inovação na Administração Pública portuguesa, tem vindo a desenvolver novas abordagens de avaliação assentes em metodologias colaborativa e participativa. O modelo Experience Lab surge como uma dessas abordagens, ao articular princípios de open innovation (Chesbrough, 2020) e de governação colaborativa (Bason, 2018; OECD, 2022), promovendo uma relação mais próxima entre avaliação, experimentação e melhoria contínua. Coloca-se, assim, a questão de saber de que forma modelos colaborativos de avaliação, como o Experience Lab, podem responder aos limites das abordagens tradicionais e gerar valor público através da aprendizagem e inovação.

O objetivo desta comunicação é analisar o potencial do Modelo Experience Lab como instrumento de inovação na avaliação de políticas públicas, nomeadamente nas políticas de capacitação e formação profissional da Administração Pública. Pretende-se demonstrar como este modelo contribui para uma governação mais transparente, eficaz e centrada nos cidadãos, reforçando a aprendizagem institucional e a sustentabilidade das políticas públicas. Esta reflexão insere-se no âmbito do Encontro de Avaliação de Políticas Públicas, contribuindo para o debate sobre práticas inovadoras de avaliação e governação colaborativa.

Metodologia

A abordagem metodológica adotada assenta numa avaliação participativa, formativa e orientada para a aprendizagem, inspirada nos princípios da open innovation (Chesbrough, 2020), da governação colaborativa (Bason, 2018) e dos living labs europeus (EnoLL, 2021).

O Modelo Experience Lab estrutura-se em seis fases interdependentes:

- (i) Identificação do problema – definição conjunta dos desafios e necessidades, com base em diagnósticos participativos e análise documental;
- (ii) Cocriação de soluções – realização de workshops colaborativos para gerar e priorizar ideias inovadoras;
- (iii) Experimentação em contexto real – prototipagem rápida e teste de soluções em ambiente de trabalho real, envolvendo utilizadores finais;
- (iv) Avaliação e feedback – recolha sistemática de dados qualitativos e quantitativos sobre o desempenho e a perceção dos intervenientes;
- (v) Melhoria contínua – reformulação das soluções com base nos resultados obtidos e nas aprendizagens adquiridas;
- (vi) Disseminação de resultados – partilha pública das boas práticas e dos resultados alcançados, fomentando replicação e escalabilidade.

As fontes de informação integraram documentos institucionais, relatórios de diagnóstico, inquéritos, observação direta e entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas sessões de cocriação com mais de 100 **stakeholders**, incluindo dirigentes públicos, formadores, técnicos e representantes de instituições de ensino superior. A análise de dados combinou métodos qualitativos e quantitativos,

cruzando métricas de desempenho (indicadores de satisfação, participação e implementação) com análise de conteúdo das entrevistas e observações. Este desenho metodológico permitiu captar não apenas os resultados mensuráveis, mas também os processos de mudança organizacional e as dinâmicas de aprendizagem coletiva (Oliveira & Brito, 2013; Leminen et al., 2020).

Esta metodologia visa produzir evidência útil para a decisão pública, promover a aprendizagem organizacional e gerar soluções replicáveis, contribuindo para uma avaliação contínua, participada e baseada em evidências no contexto das políticas públicas.

Resultados

A aplicação do Modelo Experience Lab revelou uma maior integração entre avaliadores, decisores e cidadãos, promovendo a transparência e a confiança institucional e a corresponsabilização nos processos de avaliação. O envolvimento activo dos participantes permitiu identificar barreiras administrativas, propor soluções adaptadas ao contexto e testar intervenções em pequena escala, reduzindo riscos e custos. Verificam-se ganhos significativos em colaboração interinstitucional, nomeadamente entre o INA, entidades públicas e instituições académicas. Esta sinergia reforçou a coerência das políticas de capacitação e fomentou a criação de uma cultura de experimentação e de aprendizagem contínua na Administração Pública. Resultados quantitativos

- Participação de mais de 100 **stakeholders** nos processos de



cocriação;

Desenvolvimento de 12 protótipos de soluções inovadoras, dos quais 5 foram implementados em contexto real.

- Aumento de 25% nos indicadores de satisfação dos participantes com os processos de avaliação e experimentação.

- Melhoria da eficiência dos processos de formação e reporte observada em vários serviços públicos-piloto. Contributos estratégicos

O estudo permitiu consolidar um modelo replicável e adaptável a diferentes áreas da governação, reforçando a capacidade institucional para a avaliação baseada em evidências. O Experience Lab contribuiu ainda para alinhar inovação, transparência e participação cidadã, em conformidade com as recomendações da OCDE (2020, 2022) e das redes europeias de living labs (EnoLL, 2021). Em termos mais amplos, o modelo contribui para reconfigurar a avaliação como um processo colaborativo e de aprendizagem, fortalecendo a ligação entre evidência, experimentação e decisão pública.

Conclusões

A adoção do Modelo Experience Lab representa uma mudança paradigmática na prática de avaliação, substituindo abordagens meramente ex post por processos de cocriação, experimentação e aprendizagem em tempo real.

Do ponto de vista metodológico, o modelo demonstra o valor de integrar múltiplos atores – decisores,

técnicos, cidadãos e investigadores – e de combinar dados qualitativos e quantitativos para ajustar políticas de forma dinâmica.

No plano político-institucional, o Experience Lab reforça a capacidade de inovação e de adaptação da Administração Pública, contribuindo para aumentar a transparência, a confiança pública e a legitimidade das decisões.

Implicações para a prática de avaliação:

- Integrar de forma sistemática os diversos atores em todas as fases do processo avaliativo;
- Utilizar evidências em tempo real para apoiar decisões e reformulações de políticas;
- Promover avaliações dinâmicas e interativas, que combinam indicadores quantitativos com **feedback** qualitativos contínuo.

Implicações para as Políticas Públicas:

- Fortalecer a capacidade institucional de inovação e adaptação, através de processos colaborativos e experimentais;
 - Aumentar a transparência e a confiança pública na ação governativa, envolvendo cidadãos na formulação e avaliação das medidas;
 - Consolidar a aprendizagem organizacional como componente estruturante da governação moderna.
- Em suma, o Experience Lab constitui uma ferramenta inovadora para modernizar a avaliação de políticas públicas, conciliando rigor científico,

participação cidadã e aprendizagem organizacional – pilares de uma governação pública mais inteligente, sustentável e centrada nas pessoas, abrindo caminho a uma nova cultura de avaliação e decisão colaborativa.

Referências

- Bason, C. (2018). Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. 2ª ed. Bristol: Policy Press.
- Chesbrough, H. (2020). Open Innovation Results: Going Beyond the Hype and Getting Down to Business. Oxford: Oxford University Press.
- ENoLL (2021). European Network of Living Labs – Research and Innovation Agenda. Brussels: ENoLL.
- Faria, C. F. (2018). Avaliação de Políticas Públicas: Entre a técnica e a política. Lisboa: ISCSP.
- Leminen, S., Nyström, A.-G., & Westerlund, M. (2020). Change processes in open innovation networks – Exploring living labs. *Industrial Marketing Management*, 91, 701–718.
- OECD (2020). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). Public Sector Innovation: A Handbook for Policy Makers. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, L., & Brito, C. (2013). Avaliação participativa de políticas públicas: desafios e potencialidades. *Revista de Administração Pública*, 47(4), 815–837.
- Peters, B. G. (2021). The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration. 8ª ed. London: Routledge.
- Pollitt, C. (2019). Management in the Public Sector. 2ª ed. London: Routledge.



3. **Avaliação do Alinhamento Estratégico entre a Política de Coesão pós-2030 e o Planeamento Territorial em Portugal**

Paulo Neto – Universidade de Évora, UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas e CICP – Centro de Investigação em Ciência Política (neto@uevora.pt)

Maria Luísa Silva – ISCAL, Instituto Politécnico de Lisboa; FCUL, Universidade de Lisboa; CICS.NOVA, CEFAGE (mlfsilva@iscal.ipl.pt)

Sumário Executivo

Problema abordado – Análise do (des)alinhamento entre a Política de Coesão pós-2030, mais orientada para desempenho, condicionalidades e abordagem *place-based*, e o sistema de planeamento territorial em Portugal.

Objetivo principal do trabalho – Propor um quadro de avaliação do alinhamento estratégico e territorial, combinando um índice de alinhamento (com subdimensão “propósito e coerência de missão”) e uma matriz plano-programa replicável.

Conclusão-chave – Verifica-se alinhamento conceptual relevante, mas persistem desalinhamentos temporais, espaciais e instrumentais que exigem reforço de governação multinível, capacitação e infraestrutura de dados para 2028-2034.

Relevância para as políticas públicas – Instrumento de apoio à negociação do próximo Acordo de Parceria e ferramenta de suporte à construção da Agenda Nacional de Avaliação (ANAV), incentivando trabalho com foco em resultados reais e aprendizagem dentro das instituições.

Introdução

A transição para 2028-2034 decorre num contexto de megatendências que pressionam os territórios e testam a capacidade de resposta das políticas públicas: clima e água, transição energética, demografia e migrações, digitalização e inteligência artificial, e reconfiguração geoeconómica e das cadeias de valor. Este enquadramento exige instrumentos territoriais com resiliência, dados em tempo quase real e governação adaptativa (Comissão Europeia, 2023a; IPCC, 2023; PLANAPP, 2024; Comissão Europeia/JRC, 2023).

A Política de Coesão da União Europeia (UE) evoluiu de uma lógica centrada na elegibilidade e no input para uma trajetória que combina desenvolvimento orientado ao território, condicionalidades reforçadas e gestão por resultados, com maior prémio ao desempenho e responsabilização no pós-2030 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013; 2021a; 2021b; Grupo de Alto Nível, 2024). No plano nacional, o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) oferece visão prospetiva e uma Agenda para o Território, mas enfrenta desafios de operacionalização, monitorização e integração com os mecanismos financeiros e regulatórios da Coesão, carecendo de objetivos quantificados, marcos temporais e de um observatório operativo que sustente decisões *data-driven* (Assembleia da República, 2019; Neto & Silva, 2025).

As lições de 2021-2027 mostram avanços na orientação temática e na territorialização dos investimentos, mas evidenciam lacunas de coerência vertical (UE-Estado-Região-Local) e

horizontal (intersectorial), fragilidades na articulação plano-programa, coordenação de instrumentos e disponibilidade de dados em tempo quase real para gestão por desempenho (Comissão Europeia, 2023b). A prospectiva de médio-longo prazo, ancorada no **Strategic Foresight Report** e nos cenários do **Joint Research Centre**, reforça a necessidade de alinhar desenho institucional e instrumentos territoriais com condicionalidades e métricas de resultado (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023). Comparando 2014–2020, 2021–2027 e a perspectiva pós-2030, observa-se um movimento consistente para a territorialização estratégica e gestão por resultados, com reforço de condicionalidades e uso de instrumentos integrados, como Investimentos Territoriais Integrados e ações urbanas integradas. Espera-se no pós-2030 um papel ainda mais central de métricas de desempenho e mecanismos de responsabilização, apoiados por observação contínua e interoperabilidade de dados (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013; 2021a; 2021b; Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023b; Neto & Silva, 2025). Face a este quadro, propõe-se uma abordagem de avaliação do alinhamento entre Política de Coesão e instrumentos de ordenamento do território que integre: i) um índice de alinhamento que capte coerência vertical e horizontal; ii) uma matriz plano-programa com critérios e ponderações replicáveis; iii) a identificação de lacunas e sobreposições entre medidas financiadas e estratégias territoriais; iv) recomendações de governação

multinível para 2028–2034. O contributo esperado é duplo. No plano metodológico, oferecer instrumentos simples, comparáveis e replicáveis. No plano prático, apoiar a negociação do Acordo de Parceria pós-2027, a revisão e ajustamento dos instrumentos do PNPOT e a institucionalização de aprendizagem contínua, através da ANAV e de observatórios de dados (Neto & Silva, 2025; Grupo de Alto Nível, 2024).

Metodologia

Segue-se um método misto em três passos. Primeiro, uma análise documental e de conteúdo aos documentos orientadores da Coesão pós-2030, ao Portugal 2030 e ao PNPOT, com codificação temática e ponderação por relevância/escala, gerando uma linha de base do alinhamento e o guia de codificação e ponderação para 2028–2034. Segundo, estudos de caso em duas NUTS II com mapeamento de operações, análise de Theory of Change e de Contribution Analysis, e entrevistas semiestruturadas a decisores e técnicos da administração central, regional e local. Terceiro, validação participada com **stakeholders**, aplicando sensemaking para co-priorizar ajustes, testar recomendações e acordar um plano de melhoria. Dois instrumentos estruturarão a abordagem proposta: O “índice de alinhamento” que agregará dimensões de coerência vertical (UE-Estado-Região-Local) e horizontal (intersectorial), com uma subdimensão propósito e coerência de missão que avaliará o grau de tradução dos objetivos estratégicos em resultados territoriais e incentivos ao desempenho; a matriz plano-



programa agrega objetivos, medidas e condicionantes dos programas operacionais de aplicação da Política de Coesão com os instrumentos territoriais (PNPOT, Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROTs), Planos Diretores Municipais (PDMs)), através de critérios e ponderações transparentes (ex.: alinhamento com as megatendências, contributo para metas de descarbonização, cobertura de áreas funcionais, qualidade dos indicadores e informação de suporte), assegurando condições de replicabilidade e comparabilidade inter-regional (Comissão Europeia, 2023b). A metodologia proposta combinará análise normativa (Regulamentos 2014–2020; 2021–2027), evidência prospetiva (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; IPCC, 2023) e validação empírica nos estudos de caso, garantindo coerência vertical/horizontal e robustez na inferência causal (Parlamento Europeu & Conselho Europeu, 2013; 2021a; 2021b).

Resultados

Os resultados esperados organizam-se em três blocos principais. Primeiro, um índice de alinhamento comparável por domínios (transição climática, inovação, coesão social), capaz de distinguir configurações territoriais com maior coerência de missão, evidenciando padrões regionais associados às condicionalidades do pós-2030 (Comissão Europeia, 2023a; Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; Neto & Silva, 2025). Em segundo lugar, uma tipologia de desalinhamentos – temporal (desfasamentos entre calendários de planeamento e execução programática), espacial (inadequação

face a áreas funcionais e escalas NUTS II/III) e instrumental (incongruência entre objetivos, indicadores e incentivos) – e respetivos fatores explicativos, incluindo deficiências de governação, capacidade institucional e infraestrutura de informação (Neto & Silva, 2025). Em terceiro, uma **toolbox** de integração plano-programa (**checklists** de elegibilidade estratégica, matriz plano-programa, guia metodológico e **feedback loops**), orientada para implementação e monitorização por desempenho. Com base no exercício de adequação estratégica PNPOT – Política de Coesão, antecipa-se já a proposta de priorização de seis instrumentos (novos/ajustados) para reduzir desalinhamentos e acelerar o acoplamento entre planeamento e investimento: 1) Acordos Territoriais vinculados a metas e incentivos de desempenho; 2) Plano de Sobreposição Climática para espacializar riscos/medidas e orientar elegibilidade; 3) Protocolos Digital-Twin para simulação de impactos e escolha de carteiras; 4) Planos de Áreas Funcionais para governança intermunicipal baseada em evidência; 5) Contratos de Transição Justa alargados a territórios vulneráveis; 6) Painéis de KPI integrados com a monitorização dos programas (Neto & Silva, 2025). Estas propostas criarão uma ponte explícita entre missões europeias (Pacto Ecológico, Agenda Digital, Fundo para a Transição Justa) e as decisões de uso do solo, reforçando **accountability** e previsibilidade na negociação com a Comissão Europeia (Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023b).

Nos estudos de caso, espera-se identificar padrões diferenciados: por

exemplo, no Alentejo combinações específicas de transição energética, escassez hídrica e dispersão demográfica, que requerem instrumentos de governança multinível e dados granulares para orientar investimentos em redes, serviços e reindustrialização limpa; noutras NUTS II, a pressão metropolitana e a dinâmica de inovação exigirão ênfase em áreas funcionais, mobilidade e habitação acessível.

Conclusões

Antecipam-se, desde já, quatro mensagens centrais. Primeira, a Política de Coesão reconhece as megatendências e tenderá, no pós-2030, a premiar o desempenho com maior seletividade e condicionalidades, o que reforça a necessidade de métricas robustas e de observabilidade em tempo quase real (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2021a; Grupo de Alto Nível, 2024; Comissão Europeia, 2023a). Segunda, o PNPOT exhibe alinhamento conceptual com a agenda europeia, mas a governança, a literacia de dados e a ligação a incentivos permanecem insuficientes para garantir impactos territoriais consistentes (Assembleia da República, 2019; Neto & Silva, 2025). Terceira, a *toolbox* proposta – índice de alinhamento, matriz plano-programa, *checklists* e *feedback loops*

– permitirá reduzir desalinhamentos temporais, espaciais e instrumentais e sustentar a aprendizagem institucional. Quarta, para a negociação do período de programação e financiamento 2028-2034 e para a ANAV, recomendam-se: i) coordenação multinível assente em Acordos Territoriais com metas e prémios; ii) investimento em infraestrutura de dados/observatórios e painéis de KPI; iii) incentivos ao desempenho e mecanismos de responsabilização; iv) integração sistemática de prospetiva (PLANAPP/JRC) e de avaliação de contributo na seleção de projetos (Comissão Europeia/JRC, 2023; PLANAPP, 2024; IPCC, 2023).

Referências

Assembleia da República. (2019). Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, que aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). Diário da República, 1.ª série, 170, 4296-4337.

Comissão Europeia. (2023a). Relatório de Prospetiva Estratégica 2023: A sustentabilidade e o bem-estar no centro da autonomia estratégica aberta da Europa (SWD (2023) 289). Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia. (2023b). Programas da UE 2021-2027: FEDER, FC, FSE+, FTJ e Interreg – Guia rápido. Direção-Geral da Política Regional e Urbana.

Comissão Europeia, Joint Research Centre. (2023). Rumo a uma Europa justa e sustentável em 2050: Relatório de cenários (JRC 133716). Serviço das Publicações da União Europeia.

Grupo de Alto Nível sobre o Futuro da Política de Coesão da UE. (2024). Forjar juntos um futuro sustentável: A Política



de Coesão pós-2030. Direção-Geral da Política Regional e Urbana, Comissão Europeia.

IPCC. (2023). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the IPCC. IPCC. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>

Neto, P., & Silva, M. L. (2025, 10-11 de julho). Alinhamento estratégico e territorial: Para uma maior eficácia na articulação entre a Política de Coesão da UE e o ordenamento do território em Portugal [apresentação de conferência]. 32.º Congresso APDR 2025, Universidade Portucalense, Porto.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2013). Regulamento (UE) n.º 1303/2013 que estabelece disposições comuns relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020. Jornal Oficial da União Europeia, L 347, 320-469.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021a). Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas aos fundos em regime de gestão partilhada, 2021-2027. Jornal Oficial da União Europeia, L 231, 159-706.

Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia. (2021b). Regulamento (UE) 2021/1056 que institui o Fundo para uma Transição Justa. Jornal Oficial da União Europeia, L 231, 1-28.

PLANAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública. (2024). Megatendências 2050: Impactos em Portugal (Brochura REPLAN). PLANAPP.

4. **A Portugal Inovação Social como iniciativa promotora da Medição de Impacto Social em Portugal: Estudos de Caso**

Alexandra Serra – APLIXAR, Expertise in Applied Research (aplixar@gmail.com)

Rui Serôdio – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da UPorto (rserodio@fpce.up.pt)

Sumário Executivo

A política social pública ganha robustez e sustentabilidade quando assenta em investimentos estratégicos orientados por evidência. Neste contexto, a inovação social surge como motor de transformação, introduzindo novas soluções para problemas persistentes. Já a medição de impacto social permite identificar o que funciona, com base em evidência científica, tornando as políticas públicas mais eficientes, inclusivas e sustentáveis. Com este trabalho, discute-se como inovação social e a medição de impacto social se articulam no desenvolvimento de políticas e práticas sociais mais eficazes.

Introdução

A iniciativa PIS – Portugal Inovação Social surgiu no âmbito do Portugal 2020 visando promover o desenvolvimento e o financiamento de IIES – Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social, capacitar atores e sistemas de inovação e empreendedorismo social e, dinamizar o investimento social em Portugal. Desde a sua criação, em 2014, a PIS financiou cerca de 700 IIES, sendo a Medição de Impacto Social (MIS) uma componente presente, reforçada e, atualmente, de natureza obrigatória. A inovação social assume, assim, um

papel transformador, promovendo novas abordagens e modelos de intervenção que procuram gerar valor social acrescido. Também a avaliação e a medição de impacto assumem aqui um papel incontornável, permitindo aferir eficácia e sustentando possibilidades de disseminação. A APLIXAR é uma *Spin-off* da Universidade do Porto criada em 2018 com uma vasta experiência em Monitorização, Avaliação e MIS. Nos últimos 6 anos a APLIXAR foi responsável pela conceção e implementação de cerca de 50 estudos de MIS, muitos deles no âmbito das candidaturas à PIS, ao Programa Parcerias para o Impacto. MIS é uma forma de avaliação que transcende a verificação de indicadores de realização e se foca na mensuração das mudanças e das mais-valias que advêm da participação numa determinada iniciativa (Serôdio, Lima e Serra, 2018). O enfoque da MIS está colocado nos indicadores de resultado, devendo, tal como é avançado pela Comissão Europeia para a avaliação da inovação em políticas sociais, recorrer a metodologias sustentadas em métodos científicos.

A eficácia das políticas sociais é um elemento central na construção de sociedades mais justas, coesas e resilientes. Quando baseadas em evidência empírica estas políticas tornam-se instrumentos de aprendizagem e melhoria contínua, evitando a reprodução de soluções ineficazes ou desajustadas. Esta comunicação tem como principal objetivo demonstrar e discutir a relevância da MIS para o desenho de políticas públicas sustentadas em evidência científica, concretamente na área da intervenção social e educativa,



através da apresentação de quatro estudos.

Metodologia

Apresentam-se de seguida quatro estudos de MIS realizados em 2022 e 2023 no âmbito da medida Parcerias para o Impacto da Portugal Inovação Social.

O “Praia Grande” do Balletteatro é um projeto destinado a crianças do pré-escolar dos Agrupamentos de Escolas do Porto, bem como às suas famílias e às equipas dos contextos educativos. Este projeto tinha como objetivo reduzir a violência nos relacionamentos interpessoais, por meio da promoção de um conjunto de competências socio emocionais entendidas como recursos essenciais para contextos relacionais mais tolerantes, aceitantes e socialmente saudáveis. A abordagem metodológica foi um desenho quasi-experimental com pré e pós-teste, sem grupo de controlo (o projeto era uma medida universal).

O questionário elaborado para o estudo era respondido pelas Educadoras das crianças. Foi possível emparelhar 376 respostas de préteste e pós-teste, recolhidas em 11 Agrupamentos de Escolas. As 376 crianças avaliadas eram de ambos os sexos, de forma igualitária. Cerca de 1/3 tinha 5 anos, e 1/4, respetivamente, 4 e 6 anos.

O “ColorADD nas Escolas” é desenvolvido pela Associação ColorADD Social com crianças do 1º ciclo. Nos anos letivos de 2020/2021 a 2023/2024 este programa consistia numa ação de rastreio precoce ao daltonismo, com o apoio de Óticas do território onde as escolas se situavam e, ainda, na dinamização de atividades visando a simulação da visão daltônica e suas limitações. Participaram nos

estudos de MIS 1161 estudantes e 82 docentes de 44 escolas da CIMAC – Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central. Optouse por uma abordagem correlacional, com um momento de recolha de dados, no final da intervenção, e com duas vias de informação: medidas de autorrelato e de heterorrelato (com docentes), tendo como recurso o inquérito por questionário. No questionário para as crianças seleccionouse, na sua globalidade, uma metodologia problem solving, com recurso a pequenas histórias.

O “Pelos Dois” da DTC Social tem como principal objetivo contribuir para o processo de reabilitação de pessoas reclusas, através de intervenção assistida por animais (neste caso, cadelas e cães provenientes de canis municipais ou outras estruturas semelhantes), fomentando o desenvolvimento de competências pessoais, interpessoais e sociais. Esta Iniciativa cria a oportunidade de as pessoas reclusas poderem cuidar, educar e treinar cães “sem família”, tornando-os mais “adaptados” à vida em comunidade, promovendo a sua (re)inserção, via adoção, numa fase posterior à Intervenção.

A MIS do “Pelos Dois” recorreu a um desenho quasi-experimental pré/ pós-teste com grupo de controlo, constituído por pessoas reclusas dos mesmos estabelecimentos prisionais que o grupo experimental, mas que não participaram na iniciativa. O plano operacional e metodológico envolveu quatro fases de recolha de dados, correspondentes aos quatro ciclos de intervenção. Participaram no estudo 472 pessoas reclusas (283 do grupo experimental e 189 do grupo de controlo), 23.9% do sexo feminino e

76.1% do sexo masculino, com idades entre os 19 e os 82 anos.

O “Eu e a minha reforma” da Fundação Dr. António Cupertino Miranda é uma abordagem que procura responder às necessidades das pessoas seniores, através de um investimento em estratégias que promovem a inclusão financeira e digital, diminuindo, por um lado, assimetrias de informação e conhecimentos financeiros e, por outro lado, capacitando-as para o acesso à utilização de serviços digitais. Este projeto sustenta-se numa política de sensibilização e desenvolvimento local, de reconhecimento dos interesses das pessoas e numa metodologia que valoriza ações promotoras de igualdade de oportunidades de envelhecimento ativo e coesão social.

O estudo de MIS baseou-se num desenho quasi-experimental com grupo de controlo, constituído por pessoas com as mesmas características que o grupo experimental, mas que não participaram no projeto. O Instrumento de recolha de dados, tendo por base o Kit de Ferramentas da OCDE/INFE, mede o “Índice Geral de Competências Financeiras” (Conhecimentos Financeiros; Comportamentos Financeiros e, Atitudes Financeiras). Dada a grande dimensão da população-alvo (meta de realização de 1200 participantes), definiu-se que os estudos de MIS seriam realizados por amostragem representativa. A amostra final incluiu 492 pessoas do grupo experimental (erro amostral de 3.40%) e 88 do grupo de controlo. De forma a corroborar o impacto do projeto, durante o primeiro semestre de 2022, foi realizado um estudo de Follow-up através da realização de 9 Focus Group com participantes

das edições realizadas em 2020 e 2021. Na APLIXAR, a conceção e operacionalização do Modelo de MIS é sempre orientada para cada “projeto-alvo”, tendo sempre como objetivo último a recolha de evidência capaz de sustentar empiricamente o impacto social. Etapas como a identificação e recolha de Indicadores Relevantes de Impacto Social e a definição da abordagem metodológica são cruciais no processo de MIS. As abordagens quasi-experimentais são sempre a opção metodológica preferencial, apesar de nem sempre ser possível o seu uso. Desta forma, o recurso a abordagens observacionais e correlacionais é também uma opção, tendo em conta as especificidades das populações-alvo, a logística de implementação e os objetivos da própria intervenção / iniciativa e, naturalmente, potenciais constrangimentos éticos e/ou metodológicos.

Resultados

Os resultados do “Praia Grande” revelam melhorias estatisticamente significativas em todas as dimensões avaliadas (Autoestima; Comunicação verbal e não verbal; Criatividade; Diferenciação Emocional; Empatia; Gestão Emocional; Identificação Emocional; Regulação emocional; Resolução de problemas; Tomada de Decisões; Tolerância e, Trabalho em Equipa). A percentagem de crianças que mudou de forma positiva em cada uma das dimensões flutua entre 47% e 59%. As Educadoras afirmam que 50% da evolução das competências se deveu ao “Praia Grande”. Os resultados do “ColorADD nas Escolas” indicam que 95.6% das crianças reconhecem o fenómeno do daltonismo, conseguindo demonstrar empatia face à potencial “vítima”



ao identificar o espectro de emoções e sentimentos associados a uma situação de exclusão e discriminação. Já 93% reconhecem o Código ColorADD como uma solução adequada para prevenir situações futuras de discriminação por daltonismo. Os resultados do estudo de MIS do “Pelos Dois” indicam que no grupo de controlo, não se observam diferenças entre os momentos de avaliação em nenhuma das 14 dimensões avaliadas (Abertura à Mudança; Abertura ao Outro; Autocuidado; Autoestima; Autopercepção Positiva; Autorregulação; Comunicação; Cooperação; Empatia; Integração; Participação Cívica; Persistência; Resolução de Problemas; Sociabilização). Pelo contrário, no grupo experimental, observam-se diferenças estatisticamente significativas em todas sendo que, em média, as/os participantes melhoram em 7 dimensões diferentes. No que se refere ao “Eu e a minha reforma”, comparando os dados de préteste com os de pós-teste, no grupo de controlo não se verificaram diferenças estatisticamente significativas. Já no grupo experimental 88.4% dos/as participantes melhoraram as suas competências financeiras, apresentando níveis de literacia financeira superiores aos do grupo de controlo.

Conclusões

A avaliação é um processo de análise à prossecução dos objetivos e à eficácia da intervenção, implicando o cumprimento de indicadores de realização e, consoante, a abordagem, de resultado. A MIS foca-se especificamente nos indicadores de resultado e visa verificar se a intervenção traz valor ou mudança

social. A apresentação destes quatro estudos teve como objetivo permitir demonstrar como a MIS deve ser uma prática presente na intervenção social ou socioeducativa. A Portugal Inovação Social, enquanto política pública, tem vindo a adotar este paradigma como parte integrante da pilotagem e da experimentação, possibilitando tomadas de decisão estratégicas e fundamentadas. Uma prática social inovadora, quando devidamente avaliada e validada através da MIS fornece evidência empírica que sustenta a sua integração em políticas públicas de maior escala. Note-se que a medição de impacto social pode e deve ser mais abrangente e multidimensional, indo além dos resultados imediatos e olhando para mudanças duradouras e estruturais na vida das pessoas, das comunidades e das organizações. Políticas públicas eficazes traduzem-se em respostas ajustadas às necessidades reais das populações, permitindo otimizar os recursos disponíveis e maximizar o impacto social das intervenções. Quando baseadas em evidência empírica, por exemplo, através de resultados de estudos de MIS, estas políticas tornam-se instrumentos de aprendizagem e melhoria contínua, evitando a reprodução de soluções menos eficazes ou desajustadas. A eficácia das políticas sociais é uma condição essencial para garantir efetiva inclusão social, sustentabilidade e escalabilidade.

Referências

OECD. (2021). Social impact measurement for the social and solidarity economy. OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2021/06. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5f0b0b0b-en>

org/10.1787/ad1ac935-en OECD. (2022).
OECD/INFE Toolkit for Measuring
Financial Literacy and Financial
Inclusion 2022.

OECD Publishing. [https://doi.](https://doi.org/10.1787/cbc4114f-en)

[org/10.1787/cbc4114f-en](https://doi.org/10.1787/cbc4114f-en)

Serra, A., Brito, S., Bastos, P., & Oliveira,
S. (2023). Avaliação e medição de
impacto social da IIES “Praia Grande”,
promovida pelo Balletatro no âmbito
da medida Parcerias para o Impacto
da Portugal Inovação Social: Relatório
final. APLIXAR – Expertise in Applied
Research, Intervenção, Inovação e
Impacto, Lda.

Serra, A., Oliveira, S., Cunha, M. J.,
& Bastos, P. V. (2024). Relatório de
avaliação e medição de impacto
social do Programa ColorADD nas
Escolas – Alentejo Central (2020-
2024). APLIXAR – Expertise in Applied
Research, Intervenção, Inovação e
Impacto, Lda.

Serra, A., Oliveira, S., & Bastos, P.
(2023). Avaliação e medição de
impacto social da IIES “Eu e a Minha
Reforma” no âmbito da medida
Parcerias para o Impacto da Portugal
Inovação Social: Relatório final.
APLIXAR – Expertise in Applied
Research, Intervenção, Inovação e
Impacto, Lda.

Serra, A., Oliveira, S., Bastos, P.,
& Cunha, M. J. (2023). Avaliação
e medição de impacto social da
iniciativa “Pelos Dois”, promovida pela
DTC Social: Relatório final. APLIXAR
– Expertise in Applied Research,
Intervenção, Inovação e Impacto, Lda.

Serôdio, R., Lima, J. A., & Serra, A.
(2018). Políticas e práticas: evidência
e capacitação: medição de impacto
social: Vol. II. Área Metropolitana do
Porto. Porto.



5. **Living Lab para a monitorização e avaliação participativa: uma experiência pioneira no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à pobreza**

Daniel Silva, daniel.silva@ics.ulisboa.pt
(ICS-ULisboa)
Roberto Falanga,
roberto.falanga@ics.ulisboa.pt
(ICS-ULisboa)

Sumário Executivo

A Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP) prevê a participação de populações em situação de vulnerabilidade na avaliação das suas medidas. Como tal, foi promovido um Living Lab para coconstrução de um roteiro metodológico que orientasse o desenvolvimento de projetos-piloto para a monitorização e avaliação participativa da ENCP. O trabalho colaborativo de um conjunto de instituições com experiência de ação no terreno consubstanciou-se num documento com diretrizes temáticas e metodológicas flexíveis, aplicável a contextos e populações diversas. Este trabalho vem demonstrar o potencial de abordagens participativas, mas reforça, também, o reconhecimento da importância da monitorização e avaliação participativa de políticas públicas.

Introdução

A presente comunicação pretende dar a conhecer o contexto e o processo que resultou na coconstrução de um roteiro para a monitorização e avaliação participativa da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (ENCP), bem como algumas das

aprendizagens emergentes. Esta iniciativa surge de uma tripla parceria entre o Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa, o Centro de Planeamento e Avaliação de Políticas Públicas (PlanAPP) e a equipa coordenadora da ENCP.

A ENCP determina, no seu Objetivo Estratégico 6.1., a necessidade de “garantir mecanismos de participação das populações em situação de vulnerabilidade no desenho, acompanhamento e avaliação da estratégia”. Assente neste postulado, foi desenvolvido, em 2023, um Living Lab destinado à coconstrução de um roteiro compreensivo e flexível. Este deveria orientar o desenho e implementação de processos de monitorização e avaliação participativa de medidas enquadradas ou enquadráveis na ENCP, operacionalizados posteriormente através do desenvolvimento de um conjunto de projetos-piloto. A premissa subjacente à implementação do Living Lab foi, por um lado, aproveitar o conhecimento e experiência de um conjunto alargado de entidades para pensar em conjunto e definir que mecanismos de participação seriam aplicáveis em diferentes contextos. Por outro, pretendia gerar uma linguagem e entendimento comum relativamente à ENCP, facilitando assim colaborações institucionais e com a sociedade civil. A escolha do Living Lab como método de cocriação baseou-se na oportunidade de juntar atores institucionais diversos em torno de objetivos comuns trabalhados num contexto dinâmico e continuado no tempo. Todo o processo foi, aliás, instaurado com o intuito de dar

voz aos destinatários das medidas enquadradas e enquadráveis na ENCP para que lhes fossem garantidas as condições para uma participação efetiva na sua monitorização e avaliação (Murray, 2002).

Metodologia

Do ponto de vista operacional, o Living Lab estruturou-se em três encontros, com objetivos distintos mas complementares, organizados ao longo de três meses. Contou com a participação de catorze entidades, selecionadas pelas equipas da ENCP e do PlanAPP pelo reconhecido trabalho desenvolvido no terreno, junto à população destinatária da Estratégia.

O primeiro encontro consistiu na promoção de uma participação fundamentada das entidades, através da apresentação dos objetivos e estrutura da experiência, bem como do quadro teórico que a suportava. Para tal, além da participação da coordenadora da ENCP e de diversos especialistas que apresentaram e desenvolveram três conceitos-chave – participação cidadã, monitorização e avaliação de políticas públicas, e políticas de combate à pobreza –, juntou-se um testemunho internacional, protagonizado pela Estratégia Francesa de Prevenção e Luta Contra a Pobreza, que conta com uma forte componente participativa. O segundo encontro focou-se na formulação de diretrizes temáticas a partir dos seis eixos estratégicos da ENCP, visando destacar aspetos cruciais (positivos ou críticos) emergentes de cada um destes. Para garantir que todos os participantes se pudessem pronunciar sobre os seis eixos e respetivos objetivos, foi

adotado um formato específico que facilita a troca de experiências e conhecimento entre participantes: o World Café. A este momento, seguiu-se uma discussão em plenário sobre os aspetos destacados pelos participantes, que culminou num desafio à reflexão sobre como explorar estas temáticas em contextos com características e populações distintas, momento funcional ao trabalho que viria a ser desenvolvido no último encontro do Living Lab.

Finalmente, o terceiro encontro visou definir as diretrizes metodológicas que, assentes nos aspetos emergentes do encontro anterior, deveriam orientar a constituição de grupos de trabalho, as condições logísticas e a organização e facilitação das sessões de monitorização e avaliação participativa. À semelhança do segundo encontro, optou-se pelo formato World Café, permitindo que todos os participantes contribuíssem para a discussão dos temas trabalhados.

Resultados

Considerando que o objetivo primeiro do Living Lab era a coconstrução de um roteiro que permitisse desenvolver projetos-piloto que envolvessem ativamente a população destinatária da ENCP no processo de monitorização e avaliação, optou-se pela elaboração dum documento suficientemente flexível, garantindo a sua aplicabilidade nos mais diversos contextos.

Neste sentido, após a estabilização dos conceitos-chave, a coconstrução das diretrizes temáticas do roteiro permitiu identificar, através de uma discussão ampla e inclusiva, três aspetos cruciais em cada um dos seis eixos estratégicos da ENCP.

Assente neste trabalho, a definição



das diretrizes metodológicas do roteiro focou, de forma complementar, em questões de natureza mais prática. Destacam-se: a constituição do grupo, considerando-se apropriado um conjunto de 8 a 10 participantes que partilhem a mesma língua, de forma a garantir segurança e facilidade na comunicação; a facilitação por profissionais, especialmente no caso de participantes menores; a necessidade de cativar e manter o interesse dos participantes, ponderando-se por um tipo de retribuição, seja material ou imaterial; o envolvimento de líderes comunitários e indivíduos com histórias inspiradoras; e a adoção de métodos dinâmicos e interativos. Ao nível das condições logísticas, determinou-se que os espaços deveriam garantir proximidade, familiaridade e conforto. A opção pelo virtual foi considerada como sub-ótima, mas válida para reunir pessoas geograficamente dispersas ou acolher atividades específicas. Nestes casos, deveria garantir-se a literacia digital dos participantes, bem como o acesso aos dispositivos e infraestrutura necessária. O número de encontros estaria dependente do orçamento disponibilizado, considerando-se, no entanto, oportuno que cada um não excedesse as 2 ou 3 horas. Os projetos de monitorização e avaliação deveriam, ainda, ser contínuos, garante de conforto e confiança entre os participantes. Por fim, no âmbito do enquadramento institucional, considerou-se que as instituições a ser envolvidas na organização e facilitação das sessões de monitorização e avaliação deveriam ter experiência de ação no terreno, desde que representativas da população destinatária e/ou

do território e conhecedoras de abordagens participativas. Por fim, e no sentido de garantir a sustentabilidade das sessões, deveria existir uma ação concertada com outras estratégias, transferência do conhecimento adquirido para novas organizações e públicos, bem como uma gestão eficaz de expectativas e feedback contínuo.

Conclusões

O Living Lab demonstrou ser uma experiência bem-sucedida em várias dimensões. Primeiramente, cumpriu com êxito o seu propósito de coconstruir um roteiro. Todos os participantes puderam participar numa discussão abrangente e inclusiva que permitiu estabelecer indicações e ferramentas aplicáveis a cada um dos seis eixos da ENCP, orientando a implementação de projetos-piloto de monitorização e avaliação participativa em diferentes contextos e junto a diferentes públicos.

Em segundo lugar, reforçou o reconhecimento da importância da monitorização e avaliação participativa de políticas públicas. Os participantes reafirmaram a relevância de envolver a população destinatária nestes processos e sublinharam o seu interesse em participar nesta e em futuras ações.

Por fim, a experiência teve o êxito de substanciar a colaboração entre três entidades – PlanAPP, ENCP e ICS-ULisboa – cuja experiência profissional em áreas distintas e complementares resultou numa parceria inovadora que pode e deve inspirar novas iniciativas no futuro.

Referências

Murray, R. (2002). Citizens' Control of Evaluations. *Evaluation*, 8(1), 81-100



Educação e Formação

1. Padrões e resultados da ativação do IEFP: análise de dados administrativos detalhados

Cristina Faro - IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional (cfaro@iefp.pt)

Pedro Martins - NPPI – Nova School of Business and Economics (pedro.martins@novasbe.pt)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado – desemprego políticas ativas de mercado de trabalho.

Objetivo principal do trabalho – conhecimento dos determinantes da ativação de desempregados e impacto das medidas ativas de emprego.

Resultado ou conclusão-chave – as medidas de estágio, de formação e de cumprimento de obrigações por beneficiários de prestações de desemprego e rendimento social de inserção são as que mais resultam em ativação de utentes.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação – permite a avaliação de quais políticas são as mais eficazes e que possuem maior custo-benefício no mercado de trabalho.

Introdução

A parceria entre o IEFP e o Nova SBE Public Policy Institute (NPPI) envolveu a disponibilização e análise de várias

bases de microdados anonimizadas sobre as atividades do IEFP junto dos seus utentes. A partir destas bases de dados, realizaram-se várias análises, nomeadamente um estudo comparativo preliminar sobre a intensidade e eficácia das medidas ativas de emprego. O objetivo deste estudo é apoiar a orientação dos recursos disponíveis para as intervenções mais eficazes no ajustamento entre oferta e procura de emprego e na reintegração de desempregados no mercado de trabalho. Uma novidade deste estudo reside no facto de se conduzir uma avaliação transversal das várias intervenções (convocatórias, entrevistas, estágios, etc), de forma simultânea e comparativa, e não considerando isoladamente cada medida, como em estudos anteriores. Outra novidade passa por se produzirem indicadores sobre a intensidade de acompanhamento dos diferentes grupos de utentes.

Metodologia

As cinco bases de dados do IEFP mencionadas contêm informações sobre Intervenções, Apresentações (a ofertas de emprego) e Convocatórias, realizadas pelo IEFP, Pedidos de Emprego registados no serviço público de emprego e Ofertas de Emprego captadas junto de empresas e outras organizações. Estas bases reúnem um conjunto detalhado de informações sobre os utentes dos centros de emprego em Portugal Continental, as ações promovidas pelo IEFP e as empresas, permitindo uma compreensão aprofundada do mercado de trabalho português, nomeadamente sobre o desemprego. As bases abrangem o período de novembro de 2024 a maio de 2025, embora se preveja a incorporação de meses adicionais num futuro próximo. O estudo atual incide sobre o período abril



a maio de 2025.

A partir da partilha de bases de dados entre o IEFP e o NPPI, estão a ser desenvolvidos três estudos:

1. O primeiro assenta na simplificação, tratamento e melhoria da usabilidade das bases de dados, tornando-as mais intuitivas e práticas para outros investigadores que pretendam realizar estudos sobre as atividades do IEFP no futuro.
2. O segundo estudo, atualmente em fase mais avançada, consiste numa análise das diversas intervenções promovidas pelo IEFP, com o objetivo de desenvolver indicadores de ativação e identificar quais medidas produzem um maior impacto. Este estudo avalia igualmente o impacto das intervenções do IEFP em função das características dos trabalhadores — como o género, a idade, e o facto de serem ou não beneficiários de prestações de desemprego ou de rendimento social de inserção. Em termos metodológicos, recorrem-se a modelos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e Poisson para determinar os fatores que influenciam a ativação dos utentes.
3. O **terceiro estudo** centra-se na medida **Mais Emprego** — um subsídio concedido às empresas para a contratação de pessoas em risco de desemprego de longa duração, de acordo com diversos critérios. A metodologia

adotada inclui igualmente o uso de um modelo MQO para avaliar o impacto na probabilidade de contratação nas entrevistas, considerando o público-alvo (através da restrição da amostra a grupos de tratamento e controlo comparáveis).

Adicionalmente, realiza-se uma comparação entre concelhos para identificar eventuais efeitos indiretos negativos sobre utentes e empresas não abrangidos pela medida em territórios com maior concentração de apoios **Mais Emprego**. Para este estudo, pondera-se ainda a possibilidade de realizar uma análise com base num modelo de descontinuidade temporal, caso seja possível analisar um período mais alargado.

Resultados

Os contributos do *paper 1* traduzem-se no desenvolvimento de uma base de dados mais acessível e prática de utilizar bem como num manual para a sua utilização.

Relativamente ao *paper 2*, os resultados apontam para uma maior eficácia das medidas ativas de estágio, de formação e de cumprimento de deveres — nomeadamente aquelas que verificam se um beneficiário de prestações de desemprego se encontra efetivamente ativo na procura de trabalho. Além disso, a análise agregada das intervenções revela que estas são mais eficazes junto de imigrantes, mulheres e utentes com filhos. Em contrapartida, as medidas não têm produzido tanto impacto entre os beneficiários de prestações de

desemprego e as pessoas com maior risco de desemprego de longa duração. Por fim, no *paper* 3, os resultados preliminares sugerem um efeito direto significativo da medida, o que sugere que o subsídio aumenta a propensão das empresas para contratarem trabalhadores. Já os efeitos indiretos apresentam resultados estatisticamente não significativos.

Conclusões

Entre as principais implicações deste trabalho conjunto entre o IEFP e o NPPI/Nova SBE destacam-se, em primeiro lugar, as implicações para a formulação de políticas públicas: o IEFP pode orientar os seus esforços e recursos para as medidas que se revelam mais eficazes no combate ao desemprego. Além disso, a análise do perfil dos utentes para os quais as políticas têm demonstrado menor impacto permite identificar os grupos que requerem uma adaptação na forma de intervenção ou uma abordagem mais direcionada. Em segundo lugar, as novas possibilidades de investigação abertas a investigadores, uma vez que, na sequência desta colaboração, as bases de dados poderão vir a ser utilizadas de forma mais simples. Por fim, o estudo preliminar sobre a medida Mais Emprego virá a oferecer contributos relevantes para o planeamento dos próximos ciclos de implementação da medida, ao identificar os grupos em que é possível evitar efeitos indiretos negativos e aqueles em que o efeito direto se revela mais significativo.

Referências

Abbring, J. H., van den Berg, G. J., & van Ours, J. C. (2005). The effect of

unemployment insurance sanctions on the transition from unemployment to employment. *The Economic Journal*, 115(505), 602–630.

Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M. (2010). Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes? *Journal of the Royal Statistical Society: Series A*, 173(1), 67–92.

Behaghel, L., Crépon, B., & Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to the unemployed: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 142–174.

Brown, A. J. G. (n.d.). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor*.

Brown, A. J. G., Merkl, C., & Snower, D. J. (2007). Comparing the effectiveness of employment subsidies (Discussion Paper No. 2835). Institute for the Study of Labor (IZA).

Bucher, A. (2010). Impacts of hiring subsidies targeted at the long-term unemployed on the low-skilled labor market: The French experience. *Economic Modelling*, 27(2), 553–565.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do



labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531–580.

Desiere, S., Langenbucher, K., & Struyven, L. (2019). Statistical profiling in public employment services: An international comparison. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (No. 224).

Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP). (2025a). 2 aviso:

Mais Emprego. https://www.iefp/documents/10181/12835341/2+Aviso_+MaisEmprego.pdf/f4f23a4a-4a65-4472-bec0-f32d92810f8a

Instituto do Emprego e da Formação Profissional (IEFP). (2025b). Ficha síntese medida Mais Emprego.

https://www.iefp.pt/documents/10181/12835341/Ficha+Synthese+Medida+Mais+Emprego_v.06-01-2025.pdf

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904–918.

Knaus, M. C., Lechner, M., & Strittmatter, A. (2021). Machine learning estimation of heterogeneous causal effects: Empirical Monte Carlo evidence. *The Econometrics Journal*, 24(1), 134–161.

Lalive, R., van Ours, J. C., & Zweimüller, J. (2005). The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3(6), 1386–1417.

Lechner, M., & Wunsch, C. (2009). Are training programs more effective when

unemployment is high? *Journal of Labor Economics*, 27(4), 653–692.

OECD. (2024). Impact evaluation of training and wage subsidies for the unemployed in Greece (Connecting People with Jobs). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4b908517-en>

Rosholm, M., & Svarer, M. (2008). The threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385–401.

Svarer, M. (2011). The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark. *Economica*, 78(312), 751–778.



2. **Avaliação de impacto do Projeto-Piloto Manuais Digitais (PPMD) nas aprendizagens dos alunos**

Pedro Luís Silva, Universitat Autònoma de Barcelona - CIPES, DGEEC
(pedro.luis.silva@cipes.up.pt)
Joana Duarte - DGEEC
(joana.duarte@dgeec.medu.pt)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– avaliação da política pública sobre a utilização de manuais escolares digitais.

Objetivo principal do trabalho – estudo de avaliação do impacto do projeto-piloto dos manuais digitais nas aprendizagens dos alunos.

Resultado ou conclusão-chave – ao nível das classificações internas finais, a generalidade dos resultados indica que o impacto da participação no PPMD não é estatisticamente significativo.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação – avaliação do impacto do projeto na aprendizagem dos alunos com base em metodologias causais.

Introdução

Em 2024/25, estando o Projeto-Piloto dos Manuais Digitais (PPMD) a entrar no quinto ano letivo de funcionamento, foi solicitado pelo Ministério da Educação, Ciência e Inovação (MECI) um estudo de avaliação do impacto do projeto na aprendizagem dos alunos com base em metodologias causais. Este estudo tem como finalidade avaliar o impacto da participação no PPMD na aprendizagem dos alunos. A análise adota uma abordagem de natureza causal, baseada na comparação do desempenho escolar dos alunos que foram abrangidos pelo PPMD com o de alunos que não participaram, mas que frequentam o mesmo nível de escolaridade, a mesma escola e apresentam características semelhantes em variáveis-chave como o sexo, e o estatuto socioeconómico, entre outras.

O presente estudo tem como objetivo responder, através de uma análise econométrica, à seguinte questão de investigação: qual o impacto da participação no PPMD no desempenho escolar dos alunos do 5.º ao 12.º ano de escolaridade?



Metodologia

O estudo utiliza cinco bases de dados principais: ENEB – Exames Nacionais do Ensino Básico; ENES – Exames Nacionais do Ensino Secundário; EE – Estatísticas da Educação; Base das classificações internas finais do 5.º ao 9.º ano; Base de dados dos alunos com manual digital.

Em primeiro lugar, comparamos, de forma descritiva, as escolas que participaram no PPMD com aquelas que não participaram. Esta análise é particularmente relevante, uma vez que a adesão ao programa foi voluntária e não aleatória. Torna-se, por isso, essencial identificar eventuais diferenças nos perfis das escolas, assim como alterações na sua composição ao longo da expansão do projeto, de forma a isolar o efeito do programa nos resultados dos alunos de outras características inerentes às escolas integrantes.

Além da comparação entre alunos de escolas que participaram e não participaram no programa, fazemos também uma análise entre alunos expostos e não expostos ao programa dentro da mesma escola, permitindo controlar potenciais vieses de seleção ao nível interno.

Finalmente, recorremos à análise de regressão para a avaliar o impacto causal de participação no projeto piloto, considerando diferentes especificações do modelo.

Resultados

Ao nível da avaliação externa, os resultados indicam que a participação dos alunos no PPMD não teve efeitos estatisticamente significativos nos resultados de nenhuma das provas finais do ensino básico e de nenhum dos exames nacionais.

Ao nível das classificações internas finais, a generalidade dos resultados indica que o impacto da participação no PPMD não é estatisticamente significativo. No entanto, sobretudo nos 5.º e 6.º anos, os efeitos em algumas disciplinas são estaticamente significativos, mas de magnitude muito reduzida, sem relevância educativa. Adicionalmente, explorou-se a hipótese de que o impacto do PPMD pudesse variar em função do número de anos de participação no programa, tanto ao nível dos alunos como das escolas. Esta análise complementar revelou efeitos estatisticamente significativos em casos pontuais, limitados a determinados anos de escolaridade, durações específicas de participação e disciplinas isoladas. Não se observou, portanto, uma tendência clara, transversal ou cumulativa de melhoria do desempenho associada a uma maior duração de participação no projeto.

A única exceção é na disciplina de História A no ensino secundário, onde se verificou uma melhoria de desempenho associado à participação prolongada dos alunos e das escolas no PPMD. No entanto, este efeito não se estende às restantes disciplinas, reforçando a conclusão de que os impactos observados não são sistemáticos.

Conclusões

Em síntese, a participação no PPMD não produziu efeitos sistemáticos no desempenho académico dos alunos. Estes resultados, que devem ser entendidos à luz das limitações previamente discutidas, reportam o impacto da participação no PPMD e não necessariamente o impacto da utilização dos manuais digitais nos processos de ensino e de aprendizagem.

3. **Money for nothing and stigma for free? The effect of positive discriminatory policies on education gaps**

José Mesquita Gabriel – NOVA SBE
(jose.gabriel@novasbe.pt)
Luís Catela Nunes – NOVA SBE
(lcnunes@novasbe.pt)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– com o objetivo de providenciar as mesmas oportunidades educacionais para crianças de um estatuto socioeconómico menos elevado, em 2006 foram criados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), garantindo recursos educativos adicionais a áreas carenciadas.

Objetivo principal do trabalho – entender o quão bem-sucedido foi o programa TEIP.

Resultado ou conclusão-chave – ainda que o programa tenha sido bem-sucedido em aumentar recursos nas escolas identificadas, não se assistiu a uma melhoria do desempenho académico dos alunos, e foi observado um estigma para com estas escolas, caracterizado por uma diminuição acentuada no número de alunos de estatuto socioeconómico mais elevado a matricular-se nas mesmas.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação

– os resultados deste estudo têm importantes implicações em termos de políticas públicas, enfatizando os custos de rotular escolas como necessitando de intervenção prioritária. Assim sendo, uma forma de contrariar a estigmatização destas escolas e simultaneamente assegurar os recursos adicionais necessários

para promover uma igualdade de oportunidades educativas seria ajustar o financiamento das escolas de forma proporcional à percentagem de alunos de baixo nível socioeconómico, deixando assim de existir o rótulo que tem levado a uma maior segregação nestas escolas.

Introdução

Neste artigo analisamos o programa TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), cujo objetivo foi o de garantir as mesmas oportunidades educacionais para alunos de estatuto socioeconómico mais baixo, disponibilizando recursos escolares adicionais para zonas desfavorecidas.

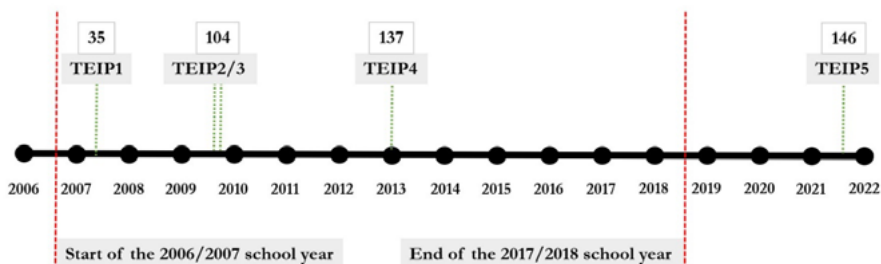
Após um curto projeto-piloto nos anos 90, o programa TEIP foi reestabelecido no ano letivo de 2006/2007, inicialmente contando com 35 agrupamentos de escola localizados em Lisboa ou no Porto. Feito à imagem de programas semelhantes realizados anteriormente em diferentes países desenvolvidos (como em França, com as Zones d'Education Prioritaires, ou no Reino Unido, com as Education Action Zones), o programa tem desde então verificado sucessivas expansões e, no início do ano letivo de 2024/2025, o mesmo já contabilizava 146 agrupamentos de escola espalhados pelo país, correspondendo a mais de 15% da população escolar. O principal objetivo deste artigo foi, então, o de fazer uma avaliação completa e independente desta política pública, nomeadamente percebendo qual o efeito da mesma no desempenho académico dos alunos para o qual a política foi desenhada, ou seja, para alunos de estatuto socioeconómico menos elevado.



Metodologia

Para realizar esta avaliação, recorremos a uma base de dados administrativa (MISI), disponibilizada pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), que contém informações detalhadas sobre todos os alunos, bem como pessoal docente e não docente, de todas as escolas públicas do território continental português, entre os anos letivos de 2006/2007 e 2017/2018. Recorremos também a uma base de dados (ENEB) fornecida pelo Ministério da Educação, com informação relativa às classificações obtidas nos exames nacionais dos 4.º, 6.º e 9.º anos. Ao todo, a nossa base de dados final continha informação ao longo de 12 anos letivos, com dados sobre 10.2 milhões de observações de alunos

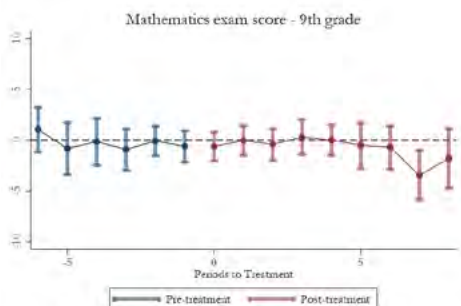
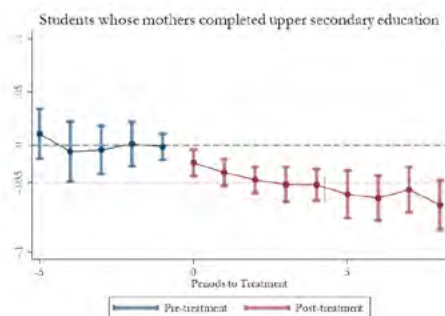
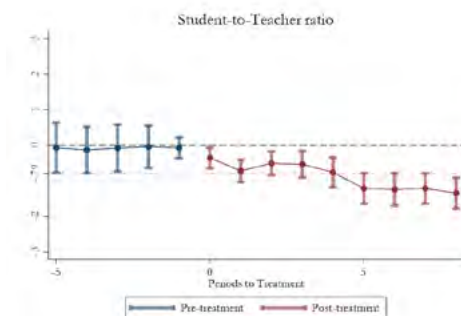
Relativamente à metodologia empregue, neste artigo explorámos o facto de o programa ter verificado várias fases de expansão (ver figura abaixo) para utilizar uma diferença-das-diferenças intercaladas (staggered difference-in-differences), usando como método preferencial o proposto por Callaway and Sant'Anna (2021). De forma resumida, o que fazemos no artigo é verificar se a evolução do desempenho académico de alunos em escolas TEIP sofreu alterações após a entrada no programa, em comparação com um grupo de comparação composto por alunos semelhantes.



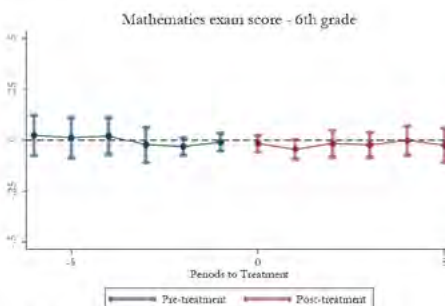
Resultados

A metodologia de staggered difference-in-differences presente no nosso artigo mostra que: 1) houve um aumento de recursos nas escolas que entraram no programa, traduzido pela diminuição do rácio de alunos por professores, com uma queda correspondente a 9% do valor médio antes de entrarem no programa; 2) a proporção de alunos a entrarem em escolas TEIP cuja mãe concluiu o ensino secundário decresceu significativamente, com

um decréscimo de 14% do valor médio antes da entrada no programa; e 3) os resultados académicos dos alunos em escolas TEIP não sofreram quaisquer alterações quando avaliados de forma externa, quer nos exames de 4.º, 6.º e 9.º ano, ainda que alguns efeitos positivos sejam observados quando analisamos métodos de avaliação interna, nomeadamente um decréscimo de taxas de retenção, particularmente em escolas onde se assistiu a um aumento mais pronunciado de recursos adicionais.



Sample: Students whose mothers did not complete upper secondary education



Sample: Students whose mothers did not complete upper secondary education

Conclusões

Os nossos resultados têm implicações importantes em termos de políticas públicas, uma vez que os mesmos enfatizam os custos de ter um programa publicamente anunciado e que, de forma binária, rotula escolas como territórios de intervenção prioritária. Assim sendo, uma forma de contrariar a estigmatização destas escolas e, simultaneamente, assegurar os recursos adicionais necessários para promover uma igualdade de oportunidades educativas seria ajustar o financiamento das escolas de forma proporcional à percentagem de alunos de baixo nível socioeconómico, deixando assim de existir o rótulo que tem levado a uma maior segregação nestas escolas.

Referências

Callaway, Brantly and Sant'Anna, Pedro H.C. 2021. "Difference-in-Differences with multiple time periods," *Journal of Econometrics*, Elsevier, vol. 225(2), pp. 200-230. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>

4. Avaliação de políticas educativas cofinanciadas: Reflexão teórica e aplicação exploratória da metodologia QCA aos PIICIE

Joana Margarida Duarte -
Universidade de Aveiro, GOVCOPP
(jmduarte@ua.pt)
Sandra Dionízio -
AD&C, coordenadora da Tese de
Doutoramento associada,
(sandra.dionizio@adcoesao.pt)
João Lourenço Marques - Universidade
de Aveiro, GOVCOPP, orientador da
Tese de Doutoramento associada,
(jjmarques@ua.pt)

Sumário Executivo

O tema central deste trabalho versa sobre a avaliação de políticas educativas cofinanciadas em Portugal, processo onde subsistem desafios na interpretação da complexidade dos fatores que influenciam o insucesso e o abandono escolar, exigindo abordagens metodológicas inovadoras que serão eixo de reflexão da tese de doutoramento associada à Ref. 2024.06556.BDANA, financiada pela FCT, em parceria entre Universidade de Aveiro e a AD&C.

O objetivo do trabalho consiste em explorar o potencial da metodologia Qualitative Comparative Analysis (QCA) na avaliação dos Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar (PIICIE) e contribuir para uma perspetiva territorializada, articulando princípios de investigação fundamental e aplicada.

Os resultados exploratórios indiciam que a aplicação da QCA permite identificar combinações de fatores associados ao sucesso educativo, revelando uma maior consistência quando se verificam interações de

determinadas medidas.

A relevância para as políticas públicas e processos avaliativos expressa-se na demonstração de que a QCA pode constituir um recurso útil que, em combinação com outras análises, reforça a utilidade da avaliação e contribui para políticas públicas melhor informadas e sensíveis a diversidades territoriais. Simultaneamente, evidencia a pertinência da investigação na promoção de instrumentos que melhor interpretem as evidências.

Introdução

A investigação foca-se na avaliação de políticas educativas cofinanciadas em Portugal, onde os PIICIE são assumidos como caso empírico na aferição de efeitos do investimento europeu em políticas de combate ao insucesso e abandono escolar, mas também na apropriação local de dinâmicas de implementação dessas políticas. O estudo foi desenvolvido em colaboração entre a Universidade de Aveiro e a Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), com financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) (Ref. 2024.06556.BDANA).

A avaliação de políticas públicas tem assumido contornos desafiantes, no contexto nacional e internacional (PLANAPP, 2024), não sendo exceção a área da educação. A implementação de políticas com apoio de fundos europeus, nomeadamente os PIICIE, introduziu novos desafios à avaliação, decorrentes da diversidade territorial e de intervenções, bem como da dificuldade de medir impactos em fenómenos complexos como o insucesso e o abandono escolar

(Comissão Europeia, 2021; Grifo et al., 2024, 2023; IPPS_ISCTE & AD&C, 2024a, 2024b, 2024c; Matthews et al., 2008; Parlamento Europeu, 2019; Rambla & Fontdevila, 2015; Rodríguez-Pose & Tselios, 2011; Verdasca et al., 2019). A reflexão parte do reconhecimento de que as abordagens avaliativas mais convencionais, predominantemente orientadas por modelos lineares de causalidade, têm sido insuficientes na apreensão da complexidade dos sistemas educativos. Com o trabalho propõe-se explorar uma abordagem configuracional, através da QCA, na identificação de potenciais relações de causalidade e combinações de fatores que contribuam para explicar o sucesso educativo em diferentes contextos territoriais.

Para além da aplicação de um método, a QCA é explorada como instrumento de reflexão crítica sobre a teoria e prática na avaliação de políticas educativas. A investigação integra dimensões conceptuais, metodológicas e empíricas, ilustrando como abordagens inovadoras podem tornar a avaliação mais explicativa e útil.

A relevância deste estudo reside no desígnio de contribuir para o avanço do debate sobre a avaliação, através da integração entre teoria e evidência empírica, e de apoiar a melhoria dos processos de decisão, promovendo uma governação da educação melhor informada e aberta à diversidade territorial.

Metodologia

A metodologia adotada no trabalho encontra-se alinhada com o desenho da investigação de doutoramento, onde são explorados métodos que permitam ampliar a capacidade



explicativa da avaliação de políticas públicas complexas. Concretamente, o trabalho explora formas de aplicar a QCA enquanto abordagem, no âmbito da Avaliação Baseada na Teoria, associada à Teoria da Mudança (como instrumento conceptual que orienta a pesquisa), integrando noções qualitativas e quantitativas na procura de padrões que relacionem condições e resultados. Ao contrário de abordagens lineares, a QCA permite explorar relações de causalidade múltipla e equifinalidade, isto é, reconhecer que diferentes combinações de fatores podem conduzir a resultados semelhantes (Albala & Leal, 2022; Betarelli & Ferreira, 2018; Vancea, 2006; Ragin, 1987).

Empiricamente, foram considerados PIICIE intermunicipais de acordo com a diversidade e disponibilidade de informação sobre os respetivos contextos territoriais. Os PIICIE selecionados aparentam oferecer um campo privilegiado na leitura da forma como políticas educativas cofinanciadas se materializam em práticas locais e resultados diferenciados. As fontes de informação utilizadas incluíram relatórios de progresso e de avaliação ex-post dos PIICIE disponibilizados pela AD&C, assim como alguma informação de estatísticas oficiais sobre resultados escolares e outras dinâmicas. As variáveis de análise foram organizadas em condições e resultados, para operacionalizar a lógica configuracional da QCA, seguindo algumas orientações de um estudo aplicado aos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) desenvolvido pela AD&C (IPPS_ISCTE & AD&C, 2024c) e tendo

por base uma análise documental e de conteúdo dos relatórios de avaliação dos PIICIE.

O processo analítico desenrolou-se em três fases complementares, incluindo:

i) a definição teórica e operacional das condições e resultados; ii) a construção de matrizes para testar as combinações de condições e a sua relação com os resultados; e iii) a identificação preliminar de relações, evidenciando padrões associados ao sucesso educativo.

A abordagem, ainda que exploratória, permitiu articular fundamentos teóricos com evidência empírica, validando o potencial da QCA na avaliação de fenómenos complexos, como é o caso das políticas educativas. A aplicação do método revelou-se útil na identificação de causalidades múltiplas, robustecendo a compreensão da variação contextual.

Resultados

Os resultados exploratórios revelam alguns padrões que associam o sucesso educativo a combinações de fatores estruturais e contextuais traduzidos em condições. Com a aplicação preliminar da QCA, foi possível identificar conjuntos de condições mais favoráveis aos resultados, demonstrando que o desempenho não depende de variáveis isoladas, mas da interação entre dimensões educativas.

Nos casos analisados, o sucesso educativo mostrou-se mais provável em contextos onde convergem condições ligadas: i) à capacitação docente, refletida na formação contínua e no reforço de competências pedagógicas; ii) ao apoio psicossocial, com acompanhamento próximo de alunos em risco e ação de

equipas multidisciplinares; e iii) ao envolvimento da família e comunidade escolar, promovendo a cultura de corresponsabilização e participação. As análises conduzidas indiciam, em alguns dos PIICIE, reduções em taxas de retenção e abandono escolar, bem como melhorias na motivação dos alunos e dinâmicas entre escolas, autarquias e parceiros locais, apontando para a relevância de estratégias de integração e equidade territorial.

Os resultados indiciam o potencial da QCA na avaliação de políticas públicas educativas cofinanciadas, ao permitir captar interações complexas entre fatores e identificar configurações associadas a diferentes trajetórias de sucesso. Reconhecendo o caráter exploratório do estudo, a ampliação da análise a PIICIE municipais poderá reforçar a validade de configurações identificadas e sustentar interpretações causais mais sólidas.

Conclusões

A análise desenvolvida reforça a importância de diversificar o potencial de outras metodologias na avaliação de políticas públicas complexas. A aplicação exploratória da QCA reitera noções prévias de que o sucesso educativo traduz um conceito multidimensional e que, por essa razão, não resulta de variáveis isoladas, mas da interação entre múltiplos fatores, que assumem geometrias variáveis em função do contexto territorial. A abordagem oferece, assim, uma perspectiva inovadora e complementar dos métodos convencionais, contribuindo para o mapeamento dessas geometrias. Do ponto de vista prático, os resultados destacam a pertinência do método

em futuros exercícios de avaliação, uma vez que conduz à análise dos mecanismos causais subjacentes às políticas, mas também dos respetivos processos de implementação, permitindo uma leitura mais contextualizada dos resultados. Do ponto de vista das políticas públicas, o trabalho reforça a necessidade de desenvolver sistemas de monitorização e de aprendizagem institucional, que promovam uma cultura de avaliação além da aferição de resultados, nomeadamente sobre o funcionamento dos instrumentos de política (capaz de explicar como, porquê, para quem e em que contextos os instrumentos de política podem ou não funcionar) e contribua para a melhoria efetiva das políticas e práticas educativas (Dahler-Larsen, 2012; Dogan, 2015; Ehren et al., 2015; Enang et al., 2021; Franck & Nicaise, 2022; Ioannidou, 2010). Estas orientações convergem com os objetivos mais amplos da tese de doutoramento associada, ao posicionar a avaliação de políticas educativas cofinanciadas como instrumento estratégico em processos de governação e transformação institucional para melhor interpretar evidências em educação.

Referências

- Albala, A., & Leal, L. P. (2022). Introdução à Qualitative Comparative Analysis (QCA). https://www.researchgate.net/publication/363151336_Introducao_a_Qualitative_Comparative_Analysis_QCA_references
- Betarelli, A., & Ferreira, S. de F. (2018). Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos



Fuzzy (fsQCA). Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3333>

Comissão Europeia. (2013).

Evalsed sourcebook: method and techniques. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-sourcebook-method-and-techniques

Dahler-Larsen, P. (2012). Evaluation as a situational or a universal good? Why evaluability assessment for evaluation systems is a good idea, what it might look like in practice, and why it is not fashionable. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(3), 29–46. <https://doi.org/10.58235/SJPA.V16I3.16249>

Dogan, U. (2015). Student Engagement, Academic Self-efficacy, and Academic Motivation as Predictors of Academic Performance. *The Anthropologist*, 20(3), 553–561. <https://doi.org/10.1080/09720073.2015.11891759>

Ehren, M. C. M., Gustafsson, J. E., Altrichter, H., Skedsmo, G., Kemethofer, D., & Huber, S. G. (2015). Comparing effects and side effects of different school inspection systems across Europe. *Comparative Education*, 51(3), 375–400. <https://doi.org/10.1080/03050068.2015.1045769>

Enang, I., Bailey, S., Brydson, G., & Asenova, D. (2021). Implementing new funding and governance structures in Scottish schools: associated social risks. *Public Money and Management*. <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1995149>

Franck, E., & Nicaise, I. (2022). The

effectiveness of equity funding policies in schools in Europe and North America: A systematic literature review. *Issues in Educational Research*, 32(2), 494–512

Grifo, A., Duarte, J., Malta, J., Rodrigues, H., & Marques, J. L. (2024). Desafios do Processo De Avaliação Ex-Post de uma Política Educativa Cofinanciada. In Instituto de Educação da Universidade do Minho (Ed.), *A EDUCAÇÃO COMO UM BEM PÚBLICO, Políticas, tendências e Controvérsias, ATAS DO IV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO*. (pp. 238–251)

Grifo, A., Duarte, J., & Marques, J. L. (2023). Os fundos comunitários e a política educativa em Portugal no quadro 2014–2020: Mapeamento dos PIICIE, operação territorializada e colaborativa. *Da Investigação Às Práticas: Estudos de Natureza Educacional*, 13(2), e339–e339. <https://doi.org/10.25757/INVEP.V13I2.339>

Ioannidou, A. (2010). Educational monitoring and reporting as governance instruments for evidence-based education policy. In Karin Amos S. (Ed.), *International Educational Governance (International Perspectives on Education and Society)* (Vol. 12, pp. 155–172). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/s1479-3679\(2010\)0000012011](https://doi.org/10.1108/s1479-3679(2010)0000012011)

IPPS_ISCTE, & AD&C. (2024a). AVALIABILIDADE DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO COFINANCIADAS PELOS FUNDOS EUROPEUS - Produto Final 1. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Ipss-Iscte-Estudo1_Edu_Form_Produto1.pdf

IPPS_ISCTE, & AD&C. (2024b). AVALIABILIDADE DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO COFINANCIADAS PELOS FUNDOS

EUROPEUS - Produto Final 2. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Ipps-Iscte-Estudo2_Edu_Form_Produto2.pdf
 IPPS_ISCTE, & AD&C. (2024c). AVALIABILIDADE DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO COFINANCIADAS PELOS FUNDOS EUROPEUS - Produto Final 3. https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/Ipps-Iscte-Estudo2_Edu_Form_Produto3-1.pdf
 Matthews, P., Klaver, E., Lannert, J., Conluain, G. Ó., & Ventura, A. (2008). Policy measures implemented in the first cycle of compulsory education in Portugal. International Evaluation for the Ministry of Education. https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2022/01/07/1641571824536_MLR_Anexo_Peter_Matthews.pdf
 Parlamento Europeu. (2019). Effectiveness of cohesion policy: learning from the project characteristics that produce the best results. <https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/06/cohesionpolicyep.pdf>
 PLANAPP. (2024). Guia para a Avaliação de Políticas Públicas. In FERRAMENTAS E GUIAS METODOLÓGICOS N.º 5. <https://planapp.gov.pt/avaliacao-politicas-publicas/>
 Ragin, C. (1987). The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California Press.
 Rambla, X., & Fontdevila, C. (2015). An opportunity to evaluate theories of change: the european strategy to prevent early school leaving. Profesorado, Revista de Currículum y Formación Del Profesorado, 19(3), 44–57. <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/43624>
 Rodríguez-Pose, A., & Tselios, V. (2011). Mapping the European

regional educational distribution. European Urban and Regional Studies, 18(4), 358–374. <https://doi.org/10.1177/0969776411399345>
 Vancea, M. (2006). RAGIN, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Fuzzy-Set Social Science. Papers: Revista de Sociologia, 299–301. <https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/52779>
 Verdasca, J., Neves, A. M., Fonseca, H., Fateixa, J. A., Procópio, M., & Magro-C, T. (2019). Escolas e Comunidades tecendo Políticas Educativas com base em Evidências (Relatório PNPSE 2016-2018). <https://pnpsc.min-educ.pt/estudo2>



5. Finance for All: Experimental Evidence of a Financial Literacy Program

Miguel A. Ferreira – Nova School of Business and Economics (miguel.ferreira@novasbe.pt)

Diogo Mendes – Stockholm School of Economics (Diogo.Mendes@hhs.se)

André F. Silva – Federal Reserve Board (Andre.F.Silva@frb.gov)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– baixos níveis de literacia financeira e implicações para decisões económicas.

Objetivo principal do trabalho

– avaliação de impacto de um programa de educação financeira para adultos.

Resultado ou conclusão-chave

– melhoria de conhecimentos e comportamentos financeiros de forma significativa.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação

– melhoria dos níveis de literacia financeira do país e evidência causal para escalar intervenções eficazes de literacia financeira.

Introdução

Nos últimos anos, a literacia financeira afirmou-se como um tema central na agenda de políticas públicas, refletindo a necessidade de apoiar as famílias na tomada de decisões económicas informadas num sistema financeiro cada vez mais complexo (Frisancho, 2023; Lusardi e Mitchell, 2023). Apesar deste reconhecimento crescente, os níveis de literacia financeira permanecem baixos na maioria dos países desenvolvidos, incluindo Portugal. Um inquérito da

Comissão Europeia de 2023 revelou que menos de metade dos adultos portugueses possui conhecimentos financeiros básicos, colocando o país no penúltimo lugar entre os 27 Estados-membros (Demertzis et al., 2024). Este défice de conhecimento condiciona a qualidade das decisões económicas das famílias e aumenta a sua vulnerabilidade a choques financeiros, perpetuando desigualdades sociais e económicas. Para responder a este desafio, a Nova School of Business and Economics lançou em 2022 o programa Finanças para Todos, visando mitigar os baixos níveis de literacia financeira no país. O programa consiste numa formação gratuita dirigida à população portuguesa adulta e foi concebido para transmitir conhecimentos práticos que apoiem uma gestão financeira mais informada. Ao longo de cinco sessões semanais em horário pós-laboral, o curso aborda temas essenciais das finanças pessoais: orçamento e poupança, uso responsável de crédito, princípios de investimento, planeamento da reforma, produtos bancários e seguros, literacia digital financeira e gestão do endividamento. O conteúdo foi desenvolvido em parceria com a CFA Society Portugal, combinando rigor técnico com uma abordagem pedagógica acessível. O objetivo central deste estudo é avaliar o impacto do programa Finanças para Todos na melhoria dos conhecimentos, atitudes e comportamentos financeiros dos participantes. Esta avaliação rigorosa produz evidência empírica sobre a eficácia de programas de educação financeira estruturados, informando o debate de políticas públicas sobre estratégias escaláveis de inclusão



financeira e de reforço do bem-estar das famílias.

Metodologia

Para além da dimensão formativa, o programa integra desde a sua conceção uma avaliação de impacto, permitindo medir de forma causal os efeitos da formação e oferecendo um diagnóstico rigoroso do que funciona e orientações sobre escalabilidade e públicos-alvo prioritários.

A avaliação do programa assenta num ensaio controlado aleatorizado (RCT). Esta metodologia permite comparar, de forma rigorosa, os resultados de indivíduos que foram selecionados aleatoriamente para a formação com os indivíduos de um grupo de controlo equivalente, isolando o efeito da intervenção em conhecimentos, atitudes e comportamentos financeiros (Kaiser et al., 2022).

A recolha de dados baseia-se em inquéritos aplicados antes e depois da formação (pré e pós-experiência) que incluem perguntas sobre conhecimentos financeiros básicos, confiança e atitudes face à gestão do dinheiro, práticas de planeamento (orçamento, poupança) e utilização de produtos financeiros. Para além dos inquéritos, o estudo irá integrar dados administrativos disponibilizados por entidades públicas, nomeadamente registos de produtos de crédito, informação fiscal e indicadores do mercado de trabalho.

A análise quantitativa recorre a comparações entre grupos e a modelos de regressão para estimar o efeito do programa. A avaliação também explora efeitos heterogêneos, identificando grupos para os quais o programa é mais eficaz (por exemplo, pessoas com menor literacia financeira inicial ou

rendimentos mais baixos).

Resultados

Os resultados evidenciam melhorias significativas na literacia financeira dos participantes. Em média, o grupo tratado aumentou em 25% o número de respostas corretas pós-experiência. Este efeito foi particularmente acentuado entre mulheres, indivíduos de baixos rendimentos, pessoas financeiramente excluídas e participantes com níveis iniciais mais baixos de literacia financeira, demonstrando o potencial do programa para reduzir desigualdades.

No plano comportamental, observou-se maior probabilidade de elaboração de orçamentos familiares e de poupança e investimento. Em paralelo, registou-se uma redução no recurso a crédito de curto prazo e comportamentos financeiros de maior risco. Os participantes demonstraram maior capacidade de planear, controlar despesas e tomar decisões mais informadas no uso de produtos financeiros. O grupo tratado também apresentou sinais de maior resiliência financeira: menor frequência de dificuldades inesperadas, maior confiança na gestão do dinheiro e escolhas mais ponderadas, nomeadamente na contratação de crédito e adoção de produtos financeiros.

Adicionalmente, os participantes revelaram maior conhecimento sobre ativos e passivos financeiros e maior participação em produtos de poupança e investimento como ações, obrigações e fundos de investimento. Os participantes evidenciaram também decisões financeiras mais informadas, nomeadamente uma maior adoção de crédito à habitação com taxa mista.



Importa notar que, embora o programa tenha aumentado o conhecimento sobre criptomoedas, não se verificou maior exposição a estes ativos de risco.

Conclusões

Os resultados deste estudo fornecem evidência empírica robusta de que programas de literacia financeira estruturados e baseados em evidência geram efeitos mensuráveis na melhoria do conhecimento, das atitudes e dos comportamentos financeiros. A avaliação assenta num ensaio controlado aleatorizado com mais de 5.000 adultos em Portugal, com atribuição aleatória a tratamento e controlo, o que reforça a credibilidade dos resultados e oferece um modelo metodológico replicável noutras áreas de política pública. Importa sublinhar que os impactos são particularmente fortes entre grupos vulneráveis, o que evidencia o contributo destas intervenções para reduzir desigualdades e promover inclusão financeira.

Do ponto de vista prático, o Finanças para Todos evidencia a necessidade de integrar a educação financeira nos programas nacionais de inclusão social e de estabilidade económica. A experiência sublinha ainda a importância de monitorizar impactos ao longo do tempo, combinando dados administrativos e inquéritos, para sustentar decisões políticas mais informadas, eficientes e centradas na promoção do bem-estar financeiro das famílias.

Referências

Demertzis, M., Mejino-López, J., and Moffat, L. L. (2024). The state of financial knowledge in the European Union: a new survey. *Journal of*

Financial Literacy and Wellbeing, 2(1), 38–62.

Frisancho, V. (2023). Is school-based financial education effective? Immediate and long-lasting impacts on high school students. *The Economic Journal*, 133(651), 1147–1180.

Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L., and Urban, C. (2022). Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors. *Journal of Financial Economics*, 145(2):255– 272.

Lusardi, A. and Mitchell, O. S. (2023). The importance of financial literacy: Opening a new field. *Journal of Economic Perspectives*, 37(4):137–154.



Território, ambiente e sustentabilidade

1. Prevenção de políticas em conflito: Lições de uma avaliação participativa no Gerês

Iryna Skulska
(iryenskulska@isa.ulisboa.pt)
Conceição Colaço
(ccolaco@isa.ulisboa.pt)
Centro de Ecologia Aplicada, Prof.
Baeta Neves (CEABN-InBIO),
Escola Superior Agrária da
Universidade de Lisboa

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– Identificar e resolver incoerências entre políticas públicas que, no Gerês, impedem a prevenção eficaz do risco de incêndio rural

Objetivo principal do trabalho

– Identificar conflitos e sinergias entre políticas de prevenção de incêndios no Gerês e propor soluções ajustadas ao território.

Resultado ou conclusão-chave

– A Policy Clinic demonstrou que a prevenção eficaz no Gerês depende de políticas mais flexíveis, coordenadas e adaptadas às especificidades locais.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação – A Policy Clinic revelou-se uma ferramenta inovadora para detetar o que não funciona na prática quando as políticas são implementadas e para propor

Introdução

As Policy Clinics são uma abordagem colaborativa que procura ligar a investigação aplicada à melhoria das políticas públicas. Surgiram inicialmente na área jurídica (por exemplo, na Northumbria Law School), onde se passou a integrar investigação empírica em processos de aprendizagem prática, envolvendo os alunos na análise de problemas legais reais e até na sugestão de reformas fundamentadas em evidência (Dunn et al., 2023). Com o tempo, tornou-se claro que esta abordagem não beneficiava apenas os estudantes, mas também as próprias instituições e as comunidades com quem colaboravam, pela relevância social e pela proximidade aos problemas concretos (McConnell et al., 2024).

Gradualmente, as Policy Clinics ganharam espaço noutros domínios, sobretudo em áreas onde a complexidade política e institucional exige diálogo entre setores distintos e várias escalas de decisão. Aqui, a noção de coerência de políticas é essencial: políticas desalinhas não só falham como podem criar novos problemas, razão pela qual organismos internacionais apelam a maior coordenação e clareza na implementação de instrumentos públicos (OECD, 2019).

A gestão do risco de incêndio rural é um desses desafios complexos. A sua redução depende de fatores interligados, desde a gestão de combustíveis ao ordenamento do território, da conservação da natureza à segurança das populações, passando pela eficácia da resposta a emergências. Com as alterações climáticas a intensificarem o comportamento dos incêndios, mesmo



em lugares onde antes o risco era residual, esta necessidade tornou-se particularmente urgente. O projeto europeu FIRE-RES surgiu precisamente para responder a este contexto, analisando incêndios extremos e testando soluções inovadoras em vários países. Entre as suas Ações de Inovação surge a aplicação de Policy Clinics em diferentes Living Labs, com o objetivo de identificar conflitos e sinergias entre políticas e cocriar soluções com os atores que lidam diretamente com o risco (Plana et al., 2025).

Em Portugal, a abordagem foi aplicada no Parque Nacional da Peneda-Gerês (PNPG). Trata-se de um território onde a conservação da natureza convive com a gestão comunitária dos baldios (terrenos comunitários), criando um cenário institucional desafiante: várias entidades com poderes partilhados, diferentes instrumentos legais sobrepostos e necessidades locais que nem sempre se refletem nas políticas nacionais. Por tudo isso, o PNPG constitui um contexto ideal para testar como as Policy Clinics podem contribuir para uma prevenção mais coerente e eficaz dos incêndios rurais.

Metodologia

A Policy Clinic realizada no PNPG seguiu cinco etapas sequenciais. Numa primeira fase, foram identificados os instrumentos legais mais relevantes para a prevenção de incêndios e a conservação da natureza, através de entrevistas exploratórias com técnicos florestais e gestores dos baldios. Em seguida, definiram-se as funções centrais de análise, incluindo a avaliação do risco de incêndio, a governança e coordenação

institucional, a conservação e a monitorização no terreno. Posteriormente, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com representantes de entidades-chave como o ICNF, Comunidades Intermunicipais, gestores dos baldios e autoridades locais para recolher perceções sobre a aplicação prática das políticas. Com base nessa informação, os participantes preencheram matrizes de avaliação das relações entre instrumentos legais e funções, permitindo identificar impactos positivos, negativos ou neutros.

Por fim, realizou-se um workshop participativo recorrendo à metodologia OPERA (Own, Pair, Explain, Rank, Arrange), com o objetivo de validar os resultados preliminares, aprofundar os principais conflitos identificados e selecionar as soluções consideradas mais relevantes e exequíveis (Skulska & Colaço, 2025a,b).

Esta abordagem integrou conhecimento técnico, experiência prática e deliberação coletiva, permitindo testar a eficácia do método Policy Clinic num contexto de elevada complexidade institucional, como é o caso do PNPG.

Uma questão que surgiu de imediato foi: não é possível discutir todas as políticas ao mesmo tempo. Por isso, e com base nas entrevistas e matrizes, foram escolhidos dois temas centrais, porque estão na raiz de muitos outros problemas:

- o papel do pastoreio na prevenção de incêndios
- a atualidade e adequação do Regime Florestal

Estes temas foram selecionados porque têm grande impacto no risco de incêndio e porque têm causado

dificuldades concretas aos gestores locais. Além disso, representam dois lados da mesma equação: o que a política incentivava ou bloqueia; e o que a paisagem realmente precisa.

Resultados

Os resultados da Policy Clinic no Parque Nacional da Peneda-Gerês revelaram que, apesar de existir um conjunto abrangente de políticas públicas dirigidas à prevenção de incêndios e à conservação da natureza, a sua aplicação prática continua a ser marcada por conflitos e incoerências que fragilizam a gestão do território. Esta falta de alinhamento surge precisamente em dois pontos considerados centrais para a redução do risco de incêndio no PNPG: o pastoreio sustentável e o Regime Florestal. Ambos foram selecionados como focos prioritários da análise, por serem simultaneamente elementos estruturantes da paisagem e fontes recorrentes de constrangimentos para os atores locais

O pastoreio foi identificado como um contributo essencial para a manutenção de mosaicos agroflorestais adaptados ao fogo. A alimentação contínua dos rebanhos sobre a vegetação espontânea reduz a carga combustível e evita a acumulação de matos densos, que alimentam incêndios de grande intensidade. Contudo, as entrevistas e o workshop participativo demonstraram que as atuais regras de elegibilidade para acesso aos apoios públicos não acompanham as especificidades da região. Os baldios do Gerês são frequentemente classificados como pouco produtivos em termos agrícolas, o que os coloca fora de alguns sistemas de apoio,

apesar de serem áreas críticas para a prevenção de incêndios. Esse desalinhamento leva ao abandono gradual do pastoreio tradicional, agravando o risco e, simultaneamente, fragilizando uma atividade central na identidade cultural e económica das comunidades locais

Ficou evidente que os mecanismos de apoio ao pastoreio não consideram suficientemente o risco de incêndio como critério de decisão política.

Os participantes defenderam que a elegibilidade das áreas deveria refletir o seu papel na gestão dos combustíveis, com arranjos diferenciados por território, mais previsibilidade na atribuição de incentivos e campanhas públicas de valorização da profissão de pastor, muitas vezes invisibilizada nos processos de decisão

Assim, o pastoreio não deve ser entendido apenas como produção pecuária, mas como serviço ambiental, contribuindo diretamente para a segurança das populações e para a resiliência da paisagem.

O segundo grande eixo de conflito identificado está associado ao Regime Florestal, um enquadramento jurídico datado do início do século XX e que continua a condicionar a gestão das áreas comunitárias no PNPG. De acordo com os entrevistados e participantes no workshop, o regime legal atual já não responde às exigências contemporâneas de prevenção de incêndios: carece de mecanismos que integrem informação atualizada sobre perigo climático, disponibilidade de combustível e vulnerabilidade das infraestruturas disso, a legislação continua a atribuir ao Estado um papel central na gestão dos baldios, reduzindo a capacidade operacional das comunidades



e aumentando procedimentos burocráticos que atrasam intervenções urgentes, como fogo controlado ou remoção de biomassa.

Emergiu um consenso quanto à necessidade de uma reforma legislativa, capaz de reconhecer tanto os conhecimentos tradicionais das comunidades locais como as ferramentas tecnológicas modernas, incluindo a monitorização por sensores remotos e sistemas de apoio à decisão baseados em risco

Foi destacada também a importância de mecanismos de pagamento por serviços de ecossistema, que possam compensar quem trabalha para manter a floresta mais segura e resiliente.

Outro ponto recorrente foi a fraca coordenação interinstitucional. A coexistência de múltiplas entidades com responsabilidades sobre o território faz com que decisões legítimas em teoria resultem, na prática, em bloqueios administrativos ou atrasos na implementação de medidas preventivas.

Os participantes defenderam, por isso, a necessidade de clarificar competências, reforçar a cogestão e melhorar a articulação vertical entre níveis nacional, regional e local, assegurando que as políticas reflitam os riscos e as necessidades do terreno, e não apenas orientações gerais produzidas de forma distante da realidade local.

No conjunto, os resultados evidenciam que o risco de incêndio no PNPG é moldado tanto pela presença de vegetação inflamável como pela ausência de instrumentos políticos coerentes. A paisagem está altamente dependente do uso sustentável da terra; quando as políticas públicas não acompanham esse uso, ou

pior, o desencorajam, criam-se vulnerabilidades que depois se expressam sob a forma de incêndios severos e incontroláveis.

Assim, as soluções que emergiram da Policy Clinic apontam para um caminho claro: políticas mais flexíveis, previsíveis, adaptados às realidades locais e regionais e sustentadas num diálogo permanente com quem vive e gere o território todos os dias.

Conclusões

O estudo demonstrou que as Policy Clinics constituem uma abordagem eficaz para diagnosticar incoerências políticas e co-construir soluções para problemas complexos como a governação do risco de incêndio. A experiência no PNPG permitiu articular diferentes perspetivas institucionais e incorporar o contributo das comunidades locais, fortalecendo a legitimidade das recomendações produzidas.

A redução do risco de incêndio neste território depende de reformas que promovam maior integração entre escalas de governação e que modernizem os instrumentos legais atualmente em vigor. A atualização do Regime Florestal e a flexibilização de políticas relacionadas com fogo controlado, gestão de combustíveis e apoio ao pastoreio são passos fundamentais para garantir que as medidas de prevenção se adaptam à realidade dos territórios rurais e não funcionam como entraves à sua sustentabilidade.

A valorização do pastoreio como instrumento de gestão ativa da paisagem exige incentivos adequados, continuidade nas políticas de apoio e reconhecimento do papel cultural, económico e ecológico desempenhado

pelos pastores. A coerência entre políticas ambientais, agrícolas e de proteção civil deve ser reforçada, evitando contradições que aumentem a vulnerabilidade ao fogo.

Os resultados obtidos neste caso-piloto demonstram que as recomendações desenvolvidas através de Policy Clinics podem ser replicadas em outros contextos com desafios semelhantes, contribuindo para paisagens mais seguras, resilientes e adaptadas às alterações climáticas.

Referências

Dunn, R., Bengtsson, L., Nelson, T., & Rutherford, H. (2023). Policy Clinic as a method to engage students with law reform and social justice: Experiences from Northumbria Law School's Student Law Office. In B. Livings & M. Atkinson (Eds.), *Contemporary Challenges in Clinical Legal Education: Role, Function and Future Directions* (1ª ed., pp. 118-131). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003424871-9>

McConnell, S., Bengtsson, L., & Dunn, R. (2024). The benefits and challenges of the policy clinic model of clinical legal education. *European Journal of Legal Education*, 5(1), 89-125.

OECD. (2019). *Policy coherence for sustainable development 2019: Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>

Plana, E., Serra, M., Smeenk, A., Huertas, M., Fuentes, L., Mauri, E., Villoslada, J., Samblás, E., de Vries, J., Henken, A., Villain, D., Skulska, I., Colaço, C., Botequim, B., & Ferreira, M. (2025). *IA 4.5 brief: Report on policy*

clinics. FIRE-RES Project https://fire-res.eu/wp-content/uploads/2025/08/D4.6_FIRE-RES_Report-on-Policy-clinics.pdf?utm_source=chatgpt.com

Skulska, I., & Colaço, C. (2025a). Pastoreio e Regime Florestal: aliados ou entraves na prevenção de incêndios? https://www.agroportal.pt/pastoreio-regime-florestal-incendios/?fbclid=IwY2xjawNyAA1leHRuA2FibQIxMABicmlkETBSdml4eFlPbWxKRjk1TTJWA R4NQSUn1a7b491hXOUyiLinjtTruK8MgR1axsj5BuaqPMzUMoN3vAq_wdqBw_aem__sKhDkmKFIBeezP3Mnqp_A

Skulska, I., & Colaço, C. (2025b). Equilibrar a conservação da natureza com a prevenção de incêndios rurais: Relatório final da Policy Clinic no Agrupamento de Baldios da Serra do Gerês (Ação de Inovação 4.5 do projeto FIRE-RES). CEABN-InBIO, Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa. https://www.researchgate.net/publication/396701904_POLICY_CLINICS_RELATORIO_FINAL_Equilibrar_a_Conservacao_da_Natureza_com_a_Prevencao_de_Incendios_Rurais_CEABN_ISA



2. SQUARES - Sustentabilidade e Qualidade em Planos de Mobilidade Urbana Sustentável

Carlos Sampaio
(cj.sampaio@fct.unl.pt)
Matilde Borralho
(mn.borralho@campus.fct.unl.pt)
Lígia Conceição
(ligia.conceicao@esce.ips.pt)
André M. Carvalho
(ame.carvalho@fct.unl.pt)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– Reduzir o desfasamento entre a política dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS) e a execução local.

Objetivo principal do trabalho

– Tornar os PMUS executáveis apoiados por ferramentas e cenários sistémicos.

Resultado ou conclusão-chave

– A abordagem integrada fornece diagnóstico comparável, prioridades claras e roteiros de evolução, prepara os PMUS a serem mais robustos e resilientes.

Relevância para as políticas

públicas ou prática profissional de avaliação – Estabelece monitorização comum com métricas comparáveis, profissionaliza a avaliação dos PMUS.

Introdução

A mobilidade, os transportes e a logística têm um peso determinante na pegada ambiental, e tornam a transição verde no setor uma prioridade de política pública. Em contexto urbano, o sector dos transportes é um dos principais contribuintes tanto para a poluição do ar como para as emissões de gases com efeito de estufa (Moradi & Vagnoni, 2018).

Enfrentar estes desafios exige instrumentos que orientem ações

mensuráveis na gestão de mobilidade urbana. O sistema de mobilidade urbano é decisivo porque condiciona modelos de negócio, orienta investimentos e viabiliza metas como a eficiência energética e a descarbonização (Puylaert et al., 2018). Em 2013, a Comissão Europeia apresentou os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), como um instrumento para planear e integrar deslocações nas cidades e suas ligações. Desde então, o enquadramento evolui, e na revisão legislativa de 2021, o universo de intervenção dos PMUS foi alargado de 81 para 430 nós urbanos (European Commission, 2021).

Apesar dos avanços, persistem barreiras. A literatura documenta grande variabilidade na execução e resultados dos PMUS (Jordová & Brůhová-Foltýnová, 2021), em diversos contextos, a ausência de requisitos obrigatórios de monitorização, avaliação e atualização dificulta a melhoria contínua, o que resulta em progresso limitado (Rupprecht Consult, 2019). Daqui decorre a primeira questão de investigação: reduzir o desfasamento entre a política dos PMUS e a execução no terreno. Propõe-se um sistema comum de monitorização e comunicação com indicadores padronizados, metódicos e exequíveis (Finger & Serafimova, 2020), reconhecendo as lacunas sobre como os conceber (Garcia-Ayllon et al., 2022) e os riscos de uniformização rígida que ignore o contexto local (Canitez, 2020). A definição de indicadores, embora essencial, não é suficiente. Falta, em muitos países, um quadro nacional que sustente a implementação (May et al., 2017). Em Portugal, apesar de existirem procedimentos de monitorização,



persiste a ausência de um enquadramento nacional de execução, refletindo-se em baixa implementação e classificação no terceiro nível europeu (Rupprecht Consult, 2019).

Daqui emerge a segunda questão: a necessidade de um Modelo de Avaliação de Maturidade que sirva de diagnóstico e guia (Normann Andersen et al., 2020).

A transição verde na mobilidade urbana é sociotécnica (Fryszman et al., 2019).

Os PMUS requerem visão sistémica, sem ela, a política de sustentabilidade arrisca falhar (Goldman & Gorham, 2006). Daqui decorre a terceira questão de investigação: a necessidade de uma abordagem de dinâmica de sistemas que considere as interdependências e a incerteza das transições de mobilidade sustentável.

Tendo em conta a revisão de literatura e as limitações identificadas, o objetivo geral deste projeto é reduzir o desfasamento entre a política dos PMUS e a sua implementação, dotando as cidades de ferramentas práticas de monitorização, avaliação e simulação sistémica para apoiar decisões.



Metodologia

Com vista a responder aos objetivos e lacunas identificadas, foi delineado um plano de trabalhos faseado, cuja estrutura e sequência metodológica se ilustram na figura 1.

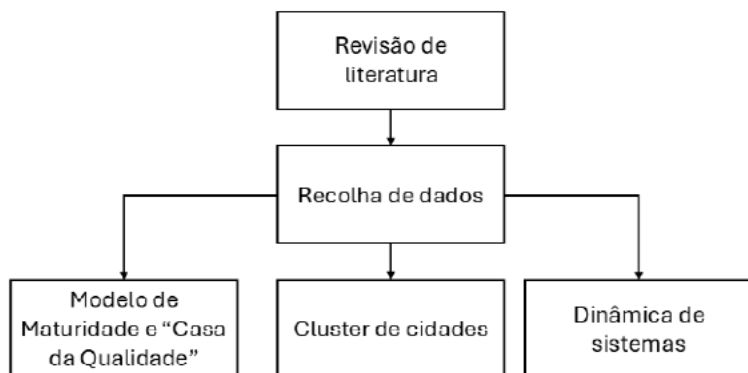


Figura 1 - Plano metodológico.

Para operacionalizar este projeto, a fase inicial compreende uma recolha alargada de dados que permita caracterizar o estado atual e o contexto de implementação dos PMUS. Esta etapa inclui uma revisão da literatura existente.

Após a revisão da literatura, procedeu-se à recolha de dados. Informação dos Pontos de Acesso Nacionais (PAN) de vários países europeus, PMUS publicados, questionários e entrevistas a *stakeholders*.

No total, realizaram-se 13 entrevistas, obtiveram-se 60 respostas e analisaram-se 8 PMUS europeus. Esta fase permitiu definir requisitos e ações estratégicas associadas aos PMUS, alimentando as fases seguintes.

Propõe-se o desenvolvimento de um Modelo de Avaliação de Maturidade que permite às autarquias e nós urbanos europeus planejar, monitorizar e melhorar os seus PMUS. O modelo servirá em simultâneo como ferramenta de diagnóstico e roteiro de evolução, o que permite às cidades posicionarem-se numa escala de maturidade, identificar lacunas e dar prioridade a ações concretas para uma transição sustentável e gradual. É também proposto, por via do uso da ferramenta Quality Function Deployment, o desenvolvimento de uma matriz de relações que explora as conexões, sinergias e compromissos existentes entre os requisitos das partes envolvidas na mobilidade urbana sustentável e as ações estratégicas que a promovem. O aspeto desta matriz, comumente conhecida como “Casa da Qualidade”, pode ser visto na próxima figura 2.

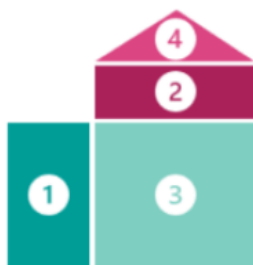


Figura 2 - Modelo "Casa da Qualidade".

1. Requisitos dos **stakeholders**, necessidades e expectativas que definem o valor desejado no sistema de mobilidade.
2. Ações estratégicas de mobilidade sustentável, soluções técnicas para responder aos requisitos, com contributos diferenciados.
3. Matriz de relação, mede a força de cada ação face a cada requisito, permite priorizar.
4. Correlações entre ações estratégicas, analisa sinergias e conflitos entre medidas, antecipa efeitos de combinações de soluções.

Com base nos questionários, propõe-se uma análise de **clusters** para agrupar cidades com perfis semelhantes de características, objetivos e desafios na implementação dos PMUS. Esta segmentação viabiliza benchmarking e partilha de conhecimento, tornando comparáveis indicadores, práticas e resultados dentro de cada grupo. Desta forma, cada nó urbano pode posicionar-se face aos seus pares, identificar boas práticas transferíveis e definir trajetórias de melhoria realistas. O último passo do plano metodológico é o desenvolvimento de um Modelo de Dinâmica de Sistemas para replicar o sistema de mobilidade urbana, a sua complexidade e relações. O modelo lida com incerteza e efeitos não lineares entre subsistemas, usando dados e análises das fases anteriores e séries temporais, bem como dependências com habitação, demografia e economia.

1. Calibração e validação, integra informação das fases anteriores para reproduzir o cenário atual.
2. Simulação de cenários de longo

prazo, para apoiar decisões e avaliar a resiliência dos PMUS.

3. Envolvimento de atores locais no desenho e validação do modelo, promovendo visão partilhada e compreensão de interdependências e atrasos.

Em síntese, a metodologia proposta articula recolha e harmonização de dados, QFD, Modelo de Maturidade, Análise de **Clusters** e Dinâmica de Sistemas num percurso coerente de diagnóstico, priorização e simulação. Esta abordagem compara práticas entre cidades, torna mensurável a evolução dos PMUS e apoia decisões com base em evidência e cenários.

Resultados

O projeto atingiu marcos preliminares: foi concluída a recolha e harmonização de dados, desenvolvido o QFD, e finalizado o Modelo de Avaliação de Maturidade.

Observam-se tendências claras. Os municípios dão prioridade à acessibilidade ao transporte público, à intermodalidade e à promoção de modos ativos. Em contrapartida, a agenda ambiental surge menos operacionalizada no terreno e com menor peso relativo nas respostas aos questionários, mesmo quando estes integram um estudo sobre Mobilidade Urbana Sustentável. Entre os constrangimentos mais citados destacam-se a falta de dados harmonizados, escassez de recursos humanos especializados e coordenação difícil entre entidades. Através do QFD, foi possível observar o que mais conta para a execução local. Foram quantificadas relações e conflitos/sinergias, obtendo-se assim um mapa traçável e base

objetiva para escolhas de política. Com esta ferramenta é possível analisar *trade-offs* entre objetivos e ações, por exemplo, eletrificar o automóvel privado pode colidir com objetivos de incentivo à mobilidade ativa. O “telhado” do QFD (zona 4, Figura 2) mostra correlações positivas/negativas entre as várias políticas, permitindo elaborar um pacote de medidas cuidadosamente combinado. Assim ao utilizar o QFD é possível observar que ações com vista à melhoria da acessibilidade ao transporte público reforça um conjunto de outras medidas, como a limitação do trânsito automóvel, a criação de prioridade BUS, ou o alargamento de horários e implementação de centros intermodais. Torna-se assim, uma alavanca sistémica com impacto transversal, e uma poderosa ferramenta visual para listar, mapear e compreender as interações entre diferentes medidas em prol da sustentabilidade. O Modelo de Avaliação de Maturidade desenvolvido, avalia capacidades de implementação numa escala contínua, e permite o diagnóstico e criar um roteiro de evolução por cada cidade. O processo de desenvolvimento/ implementação e monitorização é medido, não apenas a qualidade do documento final.

Conclusões

Este trabalho demonstra que alinhar monitorização, qualidade e capacidade de execução é decisivo para superar a variabilidade na implementação de PMUS. A recolha e harmonização de dados estabelecem uma base comparável, o QFD ligou a voz dos *stakeholders* a prioridades de ações, tornando explícitas sinergias e *trade-offs*. O Modelo de Avaliação

de Maturidade recentrou a avaliação no processo de desenvolvimento / implementação, o que permite um diagnóstico do processo por cidade. A análise de *clusters* irá viabilizar o benchmarking entre pares. Em conjunto, estes elementos respondem às lacunas identificadas e aproximam política e prática, criando condições para a criação de PMUS mais robustos. A fase seguinte, a dinâmica de sistemas, integrará resultados para simular cenários e avaliar resiliência ao longo do tempo. O que reforça a capacidade das cidades para priorizar medidas, gerir a incerteza e acelerar a transição verde através de dados concretos.

Este projeto conta com o apoio da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ao abrigo da referência 2023.14917.PEX.

Referências

- Canitez, F. (2020). Transferring sustainable urban mobility policies: An institutional perspective. *Transport Policy*, 90, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.02.005>
- European Commission. (2021). COM (2021) 812 final, Annex V: SUMP requirements for urban nodes. European Union.
- Finger, M., & Serafimova, T. (2020). Towards a common European framework for sustainable urban mobility indicators. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/313906>
- Fryszman, F., Carstens, D. D. D. S., & Da Cunha, S. K. (2019). Smart mobility transition: A socio-technical analysis in the city of Curitiba. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(2), 141–153. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1630414>



Garcia-Ayllon, S., Hontoria, E., & Munier, N. (2022). The Contribution of MCDM to SUMP: The Case of Spanish Cities during 2006–2021. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(1), 294. <https://doi.org/10.3390/ijerph19010294>

Goldman, T., & Gorham, R. (2006). Sustainable urban transport: Four innovative directions. *Technology in Society*, 28(1), 261–273. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.007>

Jordová, R., & Brůhová-Foltýnová, H. (2021). Rise of a New Sustainable Urban Mobility Planning Paradigm in Local Governance: Does the SUMP Make a Difference? *Sustainability*, 13(11), 5950. <https://doi.org/10.3390/su13115950>

May, A., Boehler-Baedeker, S., Delgado, L., Durlin, T., Enache, M., & van der Pas, J.-W. (2017). Appropriate national policy frameworks for sustainable urban mobility plans. *European Transport Research Review*, 9(1), 1–16. <https://doi.org/10.1007/s12544-017-0224-1>

Moradi, A., & Vagnoni, E. (2018). A multi-level perspective analysis of urban mobility system dynamics: What are the future transition pathways? *Technological Forecasting and Social Change*, 126, 231–243. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.09.002>

Normann Andersen, K., Lee, J., Mettler, T., & Moon, M. J. (2020). Ten Misunderstandings about Maturity Models. *Proceedings of the 21st Annual International Conference on Digital Government Research*, 261–266. <https://doi.org/10.1145/3396956.3396980>

Puylaert, S., Snelder, M., van Nes, R., & van Arem, B. (2018). Mobility impacts of early forms of automated driving – A system dynamic approach. *Transport Policy*, 72, 171–179. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2018.02.013>

Rupprecht Consult. (2019). Guidelines for developing and implementing a sustainable urban Mobility Plan



3. Regeneração do solo em Portugal: objetivos co-construídos para informar uma política nacional de solos

Teresa Nóvoa (teresa.novoa@uevora.pt)
Susana Filipe (susana.filipe@uevora.pt)
Rui Machado (rdpm@uevora.pt)
Teresa Pinto-Correia (mtpc@uevora.pt)
Laboratório Associado CHANGE –
Instituto para as Alterações Globais
e Sustentabilidade & MED – Instituto
Mediterrâneo para a Agricultura,
Ambiente e Desenvolvimento,
Universidade de Évora

Sumário Executivo

Em Portugal, não existe um quadro integrado de política pública que proteja a saúde do solo, apesar do reconhecimento, pela comunidade científica e pela Comissão Europeia, da importância vital deste recurso para a produção de alimentos e para o equilíbrio de todos os ecossistemas. E isto apesar do estado comprovado de degradação dos solos, tanto agrícolas como florestais. O presente estudo propõe uma metodologia de definição de objetivos de regeneração do solo para Portugal Continental, que poderiam ser orientadores de um instrumento de política do solo, e um conjunto de recomendações para instrumentos de política pública. Destacam-se a criação de um sistema de monitorização alinhado com a Lei Europeia de Monitorização do Solo aprovada em outubro de 2025 no Parlamento Europeu, a revisão de políticas para priorizar a regeneração do solo e a implementação de um programa nacional de literacia do solo. Destacam-se ainda a abordagem transdisciplinar e de co-construção adotada ao longo do projeto, bem como o foco em resultados, evidências e harmonização de instrumentos de política.

Introdução

A saúde do solo é um tema raramente abordado na esfera pública, não obstante a sua abrangente importância e impacto na segurança alimentar e hídrica, proteção da biodiversidade e adaptação às alterações climáticas, entre outros desafios sociais. Contudo, à escala europeia, os decisores políticos reconhecem a importância das funções do solo e dos seus serviços de ecossistema, como comprovam a Missão Solo da Comissão Europeia e a Lei Europeia de Monitorização do Solo, aprovada em outubro de 2025. Ainda que estas iniciativas possam ter um efeito positivo de alavancagem em Portugal, são evidentes as lacunas, a nível nacional, de um quadro legislativo e de política pública especificamente focado na monitorização e saúde do solo. É neste contexto que surge o projeto “Solo e Água 2030”, desenvolvido pelo Laboratório Associado CHANGE para o PlanAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas, entre 2023 e 2025. Para a vertente solo, o propósito foi de definir objetivos ambiciosos mas realistas para a regeneração do solo em Portugal, segundo um processo inovador de co-construção, envolvendo múltiplos atores da hélice quádrupla, focado no desenho, implementação, monitorização e avaliação de uma política pública para o solo em Portugal.



Metodologia

O projeto adotou, em todas as suas fases, uma abordagem transdisciplinar e de co-construção de conhecimento. Juntou cientistas do solo, técnicos da administração pública, associações dos setores agrícola e florestal, assim como da área do ambiente, produtores e outros gestores de solo, num total de 43 atores envolvidos. Nesta lógica colaborativa e participada, destaca-se a concertação e alinhamento com a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, entidade que tem coordenado os trabalhos para a transposição da Lei Europeia de Monitorização do Solo no caso dos solos agrícolas.

A partir de entrevistas e workshops participativos, foi delineada a metodologia de definição de objetivos de regeneração do solo e foram identificados os instrumentos de política pública que, uma vez revistos, podem contribuir para atingir esses mesmos objetivos. Paralelamente, foi realizada uma revisão de políticas públicas internacionais que têm a saúde do solo no seu centro.

Resultados

Das entrevistas e workshops realizados com atores de diversos setores verificou-se que existem já instrumentos de política úteis à regeneração do solo, mas que estes não respondem às particularidades locais, não são devidamente implementados e/ou fiscalizados, ou não estão harmonizados entre si (Regimes Jurídicos da Reserva Ecológica Nacional [REN] e da Reserva Agrícola Nacional [RAN], Planos Diretores Municipais, Plano Estratégico da Política Agrícola Comum [PEPAC]). Esta análise crítica dos instrumentos de política pública direcionados para o solo, resultou num conjunto de recomendações de revisão dos instrumentos identificados, integrados no Policy Brief “Regeneração do solo em Portugal: objetivos e instrumentos aplicados ao Alentejo Central”. Através deste processo de co-construção foi também desenvolvida uma metodologia de definição de objetivos de regeneração da saúde do solo para Portugal. Na metodologia de base para a definição destes objetivos consensualizou-se que: 1) os objetivos só podem ser relativos a unidades

territoriais com características bio-geográficas semelhantes, 2) devem sempre ter em consideração a condição do solo no momento de partida e o sistema de uso do solo, 3) o indicador mais abrangente a ser utilizado para uma abordagem o mais simples possível, tendo em conta as limitações de recursos e de dados, é a matéria orgânica no solo.

A metodologia foi testada na região-piloto do Alentejo Central, definindo Unidades Territoriais Homogéneas e criando classes de saúde do solo em função dos níveis de carbono orgânico (Figura 1).

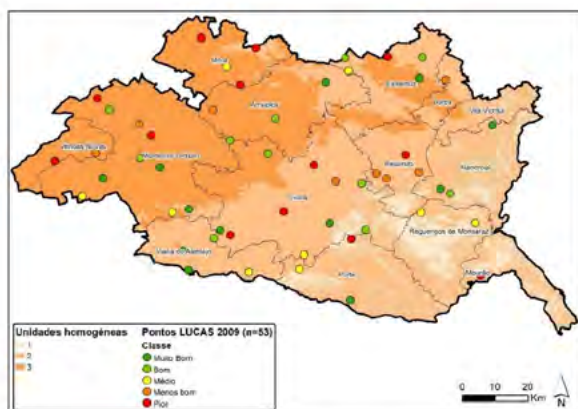


Figura 1 - Classes de carbono orgânico (LUCAS 2009) por Unidade Territorial Homogénea no Alentejo Central.

Conclusões

A transposição da Lei Europeia de Monitorização do Solo para o contexto nacional, tem o potencial para que de facto se inicie um processo abrangente de monitorização do solo, e de definição de objetivos de regeneração, para os quais se espera que este trabalho possa contribuir.

Deste trabalho resultaram três principais recomendações. Em primeiro lugar, é fulcral saber mais sobre o estado do solo em todo o território e com suficiente pormenor, para que, em função desse diagnóstico, seja possível definir objetivos de regeneração ambiciosos mas realistas. Nesse sentido, importa aumentar o número de pontos de amostragem, uniformizar os protocolos de recolha e análise, criar plataformas que permitam o acesso público aos dados, e criar um sistema de monitorização assente na Lei Europeia de Monitorização do Solo. Em segundo lugar, recomenda-se a revisão de instrumentos de política pública nacionais que já existem e que podem contribuir para a regeneração do solo em Portugal: os Regimes Jurídicos da RAN e da REN (em particular, tendo em conta a Lei dos Solos aprovada em 2024), e os Planos Diretores Municipais, que devem ser monitorizados e fiscalizados de forma efetiva; e algumas medidas do PEPAC que promovem a gestão nociva do solo agrícola e agroflorestal, nomeadamente no Alentejo Central. Por fim, é essencial criar uma estratégia nacional de literacia do solo para a capacitação de produtores e técnicos e a sensibilização da sociedade civil e dos decisores políticos. Este conjunto de recomendações aponta para uma série de iniciativas que podem ser implementadas desde já, aproveitando o poder de alavancagem resultante da transposição da Lei Europeia de Monitorização do Solo para o contexto nacional.

Referências

Decreto-Lei no. 166/2008, de 22 de Agosto, Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN).
Decreto-Lei no. 73/2009, de 31 de Março, Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN).
Decreto-Lei no. 80/2015, de 14 de maio, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.
Decreto-Lei no. 117/2024, de 30 de dezembro, Alteração ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial.
European Commission. (n.d.). A soil deal for Europe: implementation plan. Retrieved May 21, 2025, from https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/1517488e-767a-4f47-94a0-bd22197d18fa_en?filename=soil_mission_implementation_plan_final.pdf
European Commission. (2024). Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience (Soil Monitoring Law) (Issue COM(2023) 416 final). <https://sdgs.un.org/goals>
European Commission: Directorate-General for Research and Innovation, Veerman, C., Pinto Correia, T., Bastioli, C., & Biro, B. (2020). Caring for soil is caring for life – Ensure 75% of soils are healthy by 2030 for food, people, nature and climate – Report of the Mission board for Soil health and food. <https://doi.org/10.2777/611303>
European Soil Data Centre. (n.d.). LUCAS. Retrieved July 31, 2025, from <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/projects/lucas>
Gabinete de Planeamento Políticas e Administração Geral. (2022a). Avaliação ex-ante do PEPAC 2023-2027 – 2a FASE: relevância e coerência interna. Gabinete de Planeamento Políticas

e Administração Geral. (2022b). Guia PEPAC Portugal. https://www.gpp.pt/images/PEPAC/GuiasPEPAC/Guia_PEPAC_090922_Total_v12.pdf

Guimarães, M. H., Ferraz De Oliveira, M. I., Sales Baptista, E., & Pinto-Correia, T. (2024). The intricate pathway for the future grasslands; who comes first, people or policy? General Meeting of the European Grassland Federation. <https://www.researchgate.net/publication/389815712>

Interés Nacional: Aguas Superficiales y Subterráneas (1968). <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/13667-1968>

Keesstra, S. D., Bouma, J., Wallinga, J., Tittonell, P., Smith, P., Cerdà, A., Montanarella, L., Quinton, J. N., Pachepsky, Y., Van Der Putten, W. H., Bardgett, R. D., Moolenaar, S., Mol, G., Jansen, B., & Fresco, L. O. (2016). The significance of soils and soil science towards realization of the United Nations sustainable development goals. *SOIL*, 2(2), 111–128. <https://doi.org/10.5194/soil-2-111-2016>

Lei no. 31/2014, de 30 de Maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e Urbanismo.

Natural Resources Conservation Service. (n.d.). NRCS History. Retrieved July 31, 2025, from <https://www.nrcs.usda.gov/about/history/brief-history-nrcs>

Nóvoa, T., Filipe, S., Machado, R., & Pinto-Correia, T. (2025). Regeneração do solo em Portugal: objetivos e instrumentos aplicados ao Alentejo Central. <https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2025/10/PLANAPP-PolicyBrief-Solo.pdf>

Roca Vallejo, R., Krzywoszynska, A., Katikas, L., Naciph Mora, K., Hussein, M., Rodrigues, S. M., van de Logt, R.,

Johnson, K., Vrščaj, B., Ramezzano, C., Črnec, K., & Ballstaedt, A. (2025). Assessment of Knowledge Gaps Related to Soil Literacy. *Land*, 14(7), 1372. <https://doi.org/10.3390/land14071372>



4. Fatores de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) em bovinos de carne e PEPAC: oportunidade de atualização e ligação aos produtores

A.S. Santos – FeedInov CoLAB – Associação para Investigação e Inovação em Nutrição e Alimentação Animal
J.M. Costa – DGAV – Direção Geral de Alimentação e Veterinária
J. Piçarra – IACA – Associação Nacional dos Industriais de Alimentos Compostos para Animais
J.P. Caiado – IACA – Associação Nacional dos Industriais de Alimentos Compostos para Animais
H. Ferreira – GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, Ministério de Agricultura e Mar
A.L. Abdalla Filho – AL4AnimalS – Laboratório Associado para a Ciência Animal e Veterinária
R.J.B. Bessa – AL4AnimalS – Laboratório Associado para a Ciência Animal e Veterinária

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– Fatores de emissão de GEE na bovinicultura de carne em Portugal

Objetivo principal do trabalho

– Afinar os atuais fatores de emissão, e avaliar o impacto da aplicação do regime ecológico “Eficiência alimentar animal para redução GEE – Bovinos de Carne” nas emissões de GEE e comunicação dos resultados com os produtores.

Resultado ou conclusão-chave

– Atualização dos fatores de emissão de GEE para bovinos de carne baseados em dietas reais e atualizadas; avaliação do impacto do regime ecológico e comunicação com o setor pecuário.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação

– Fatores de emissão a serem incluídos no Inventário Nacional de Emissões; Suporte na definição de apoios públicos visando a mitigação das emissões de GEE no setor pecuário.

Introdução

O setor pecuário assume uma contribuição para as emissões de gases com efeito de estufa (GEE) em Portugal, sendo um alvo prioritário das políticas de mitigação e uma oportunidade para a adoção de práticas de manejo mais eficientes e sustentáveis.

O regime ecológico “Eficiência alimentar animal para redução GEE – Bovinos de Carne”, implementado no âmbito do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC-PT), recolhe dados que permitem caracterizar as práticas alimentares em produções de bovinos de carne.

O tratamento científico destes dados é essencial para avaliar a eficácia das medidas adotadas e o seu impacto na mitigação das emissões provenientes destes animais, permitindo refinar os fatores de emissão nacionais considerando a alimentação fornecida a este efetivo pecuário e reforçar a robustez do inventário nacional, gerando também informação útil e aplicada para os produtores e o setor. Os principais objetivos da atividade proposta são:

- Aferir e calibrar fatores de emissão nacionais com base em dados específicos recolhidos em explorações aderentes ao referido regime ecológico, promovendo maior rigor metodológico no inventário nacional;
- Produzir conhecimento aplicável



para os produtores, devolvendo informação sobre impactos e boas práticas, reforçando a confiança no sistema e orientando melhorias de desempenho ambiental;

c) Avaliar o impacto das intervenções de regimes ecológicos na redução de emissões, fornecendo evidência empírica que apoie decisões de política pública e a afinação futura de apoios.

Metodologia

Os dados recolhidos da implementação do regime ecológico “Eficiência alimentar animal para redução GEE – Bovinos de Carne”, serão submetidos a um processo de análise estatística e modelação relacionando as práticas alimentares com as emissões de GEE, com o objetivo de agrupar dietas de acordo

O acesso aos dados será realizado em articulação estreita com a DGAV e o GPP, e o tratamento dos dados será realizado de forma independente por investigadores nacionais do grupo de emissões de GEE na pecuária, integrado na Rede Emiagro, rede científica nacional que agrega investigadores nas áreas da agricultura, floresta e alterações climáticas.

Resultados

A atividade proposta permitirá avaliar os impactos da implementação do regime ecológico, nomeadamente aferir e refinar os fatores de emissão usados atualmente utilizando os dados gerados durante a implementação do regime ecológico o que contribuirá para gerar informação a ser incluída no inventário nacional de emissões, tornando os fatores de emissão para bovinos de carne baseados em dietas mais atualizadas e provenientes de resultados de campo: utilização de fatores adaptados à realidade portuguesa, atualizados às dietas

atuais, melhorando a exatidão das estimativas reportadas a nível nacional e internacional.

A obtenção, de forma independente, de dados mais fiáveis promoverá a mitigação e gestão da redução de GEE decorrente da produção de bovinos de carne

Além do mais contribuirá para o suportar decisões políticas, permitindo afinar os apoios públicos e alinhar futuros incentivos de aplicação da PAC com os objetivos de mitigação.

A comunicação dos resultados ao setor pecuário, irá favorecer a adesão às medidas permitindo que os produtores reconheçam os impactos ambientais das suas práticas, identifiquem margens de melhoria e adotem soluções baseadas em evidência.

Finalmente, esta será uma excelente oportunidade de valorização da recém-criada Rede Emiagro de forma a consolidar a rede enquanto ponto de convergência científica e operacional, reforçando o papel da comunidade científica como parceira credível na definição de estratégias de mitigação e adaptação.

Conclusões

A análise independente dos dados recolhidos provenientes da implementação do regime ecológico “Eficiência alimentar animal para redução GEE – Bovinos de Carne” representa uma oportunidade estratégica para Portugal. Por um lado, garante a produção de fatores de emissão específicos, ajustados à realidade nacional, aumentando a credibilidade do inventário nacional de emissões. Por outro, assegura que os produtores recebem informação clara e aplicável, reforçando o impacto das medidas implementadas e promovendo a confiança no sistema.



5. Metodologia Path4Impact - Avaliação do impacto para a sociedade da investigação aplicada no âmbito do Programa Mobilizador de I&D para a Prevenção e Combate de Incêndios Florestais

Sandra Valente - CoLAB ForestWISE
(sandra.valente@forestwise.pt)

Virgínia Rocha - CoLAB ForestWISE
(virginia.rocha@forestwise.pt)

Sumário Executivo

O Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) mostra crescente capacidade de produção de conhecimento e tecnologia, contudo a sua transferência e tradução em impacto para a sociedade permanece restrita ou pouco visível. A estrutura de acompanhamento FCT-CoLAB ForestWISE desenvolveu e implementou uma metodologia de avaliação dos resultados produzidos e de análise de impacto para a sociedade do Programa Mobilizador de I&D para a Prevenção e Combate de Incêndios Florestais (PCIF), baseada na interação produtiva com investigadores e partes interessadas. A avaliação de impacto permitiu, não só identificar os impactos mais relevantes produzidos pelos projetos de investigação, mas também desenvolver um conjunto de recomendações centradas na promoção de um ecossistema de I&D&I mais orientado para o impacto, com maior alinhamento das políticas de financiamento para investigação aplicada (*top-down*), e uma transição nas abordagens de investigação (*bottom-up*) com foco na coprodução de conhecimento.

Introdução

A complexidade dos desafios emergentes requer respostas expeditas e integradas, informadas por conhecimento científico, que aumentem a resiliência e capacidade de adaptação das sociedades modernas. Esta missão coloca uma pressão crescente sobre o ecossistema de I&D&I, na perspetiva de maximização do impacto para a sociedade, priorizando a coprodução de soluções que respondam às necessidades da sociedade. O foco na maximização de impacto da investigação aplicada não pode ser dissociado dos desafios inerentes aos processos de transferência de conhecimento e tecnologia, e consequente apropriação e valorização das soluções geradas.

Na sequência dos grandes incêndios de 2017 e no âmbito das recomendações integradas no Relatório da Comissão Técnica Independente, o Programa Mobilizador de I&D para a Prevenção e Combate de Incêndios Florestais (PCIF), promovido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), foi criado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 159/2017. Com o objetivo de fomentar atividades de investigação orientadas para a solução de problemas concretos relacionados com a prevenção e combate de fogos rurais, este Programa financiou 56 projetos, num investimento de cerca de 15M€. Face à missão de aumentar o impacto deste Programa, a FCT criou uma estrutura de acompanhamento com o CoLAB ForestWISE, com o objetivo de avaliar os resultados produzidos e analisar o impacto da investigação aplicada para a sociedade.

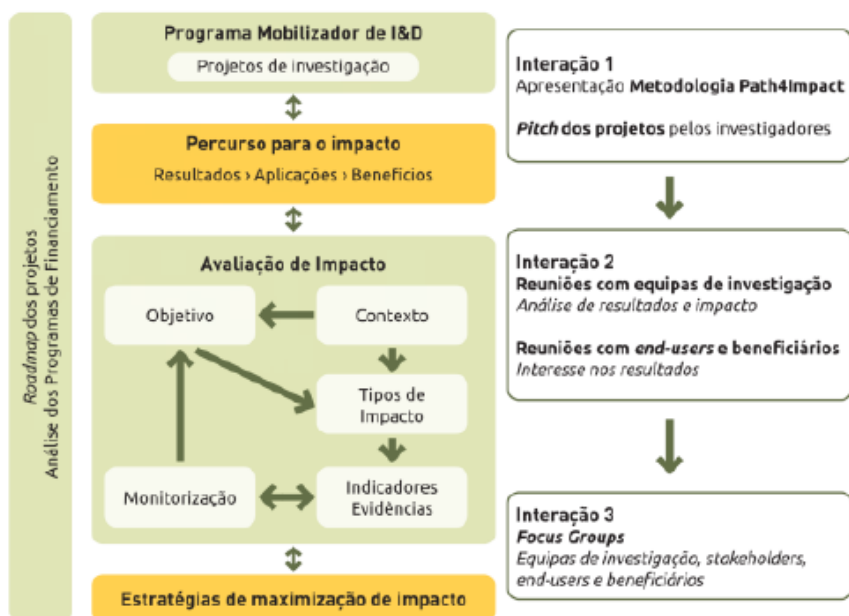
A avaliação de impacto da investigação



é um passo fundamental para compreender de que forma os recursos investidos em ciência e tecnologia geram benefícios sociais, económicos e ambientais, tangíveis e intangíveis, permitindo, não só, a formulação de políticas públicas mais eficazes e orientadas por evidências, mas também o aumento do reconhecimento social dos benefícios gerados.

Metodologia

O CoLAB ForestWISE desenvolveu a Metodologia Path4Impact, uma metodologia de avaliação dos resultados produzidos no âmbito de projetos de investigação aplicada e do respetivo impacto para a sociedade. Esta metodologia é focada na análise do percurso para o impacto dos diversos projetos de investigação e do Programa Mobilizador de I&D PCIF como um todo.



A metodologia foi operacionalizada para os projetos financiados nas três edições do Programa Mobilizador de I&D (2017, 2018 e 2019), baseando-se num processo de interação produtiva com os investigadores, **stakeholders** e **end-users**. Este processo teve como principais objetivos captar os resultados gerados e as suas aplicações e explorar oportunidades de valorização dos mesmos, como forma de aumentar os benefícios da investigação, numa perspetiva de maximização do impacto.

A Metodologia Path4Impact responde à inexistência de uma ferramenta estandardizada de avaliação de impacto da investigação aplicada, seguindo uma abordagem de métodos mistos para reforçar a validade dos resultados, à semelhança de outras metodologias descritas na literatura. No caso do Programa Mobilizador de I&D PCIF, a utilização de métodos quantitativos revelou-se desajustada, por estarmos perante projetos de investigação ainda em desenvolvimento, ou cujo tempo pós-projeto não era suficiente para uma análise quantitativa dos seus benefícios e sua interligação com a própria investigação.

As interações produtivas foram basilares para a análise do impacto, alcançado e potencial, do Programa Mobilizador de I&D PCIF, estruturada em cinco tipos de impacto: i) avanço no conhecimento científico; ii) sensibilização, capacitação e participação social; iii) ambiente e recursos naturais; iv) dimensão socioeconómica; e v) Políticas Públicas. A metodologia Path4Impact, operacionalizada para o Programa Mobilizador de I&D PCIF, revela elevado

potencial de utilização em outros programas que promovam investigação aplicada.

Resultados

A análise sistemática dos projetos permitiu o desenvolvimento de fichas de projeto individuais e a construção de sete **clusters** temáticos, integrando os 55 projetos de investigação analisados. Para cada **cluster** foram identificados os seus potenciais impactos e principais **end-users** dos resultados gerados.

Os projetos de investigação analisados materializam dinâmicas diversas, representando um esforço sistémico das equipas de investigação para desenvolver soluções no âmbito da prevenção e combate de fogos rurais e da proteção das populações. A diversidade dos projetos está relacionada com as várias áreas científicas do Programa, a maturidade das linhas e equipas de investigação, as motivações e origem dos projetos, o envolvimento prévio de **stakeholders** e os resultados gerados. Respeitando e valorizando a heterogeneidade e multidisciplinaridade dos projetos, o seu acompanhamento visou estabelecer pontos comuns e potenciais sinergias entre projetos e resultados.

A análise de cada **cluster**, permitiu identificar os impactos mais relevantes produzidos pelo Programa Mobilizador de I&D PCIF.

Ordenamento do território e gestão da paisagem (9 projetos): i) Benefícios para a gestão integrada da paisagem e aumento da resiliência ao fogo, incluindo a segurança de pessoas e bens, através de boas práticas construtivas e de gestão florestal; ii) Suporte à tomada de decisão

dos proprietários florestais, com o desenvolvimento de ferramentas e orientações; iii) Contributo para as Políticas Públicas na área da gestão agroflorestal e do ordenamento do território.

Gestão e valorização da biomassa (9 projetos): i) Valorização económica da biomassa agroflorestal residual, através de novas aplicações (e.g. produção de energia, bio-óleos, *pellets*, *biochar*); ii) Aumento da gestão de combustíveis e redução de grandes incêndios; iii) Provisão de serviços dos ecossistema e aumento de práticas de economia circular; iv) Dinamização dos territórios rurais, com alavancagem de pequenos negócios.

Meteorologia, comportamento de fogo e gestão de risco (7 projetos): i) Aumento do conhecimento sobre eventos extremos de incêndio (e.g. padrão de comportamento, teor dos Compostos Orgânicos Voláteis armazenados e libertados durante um evento extremo, fenómenos de piroconvecção, padrões de dispersão de fumo); ii) Apoio à tomada de decisão e melhoria do planeamento estratégico e operacional na componente da deteção e combate; iii) Aumento de segurança dos operacionais e das populações rurais.

Sistemas de sensorização e informação (11 projetos): i) Apoio à tomada de decisão na gestão de fogos rurais (e.g. vigilância e deteção precoce e monitorização do incêndio, estratégias de combate); ii) Gestão eficiente da vegetação; iii) Apoio à formulação de Políticas Públicas e de legislação relacionadas com a vigilância, deteção e risco.

Adaptação e recuperação pós-fogo (5 projetos): i) Sensibilização e apoio às Políticas Públicas para a proteção

do solo e da água no pós-fogo; ii) Contributo para a recuperação e restauro do solo e aumento da eficiência das ações de gestão e recuperação; iii) Prevenção de situações de risco.

Saúde e segurança operacional (7 projetos): i) Contributo para a redução da exposição a poluentes, a prevenção de stress pós-traumático e a melhoria do diagnóstico de doenças respiratórias; ii) Aumento da perceção do risco ocupacional associado ao combate aos incêndios; iii) Capacitação dos operacionais, incluindo os seus líderes, e dos profissionais de saúde. Governança territorial e capacitação (7 projetos): i) Sensibilização e mudança nos valores, atitudes e comportamentos face à proteção e valorização das florestas (e.g. kits educativos, metodologias participativas); ii) Melhoria da comunicação do risco; iii) Aumento da resiliência das comunidades rurais, através de uma maior preparação para a autoproteção e evacuação em segurança.

As interações com as equipas de investigação e com os *end-users* foram também fundamentais para a identificação dos principais desafios na transferência de conhecimento e tecnologia e consequente maximização de impacto da investigação aplicada, nomeadamente:

- Investigação e Desenvolvimento: i) Assegurar continuidade da investigação e exploração de tópicos emergentes; ii) Aproximar a investigação e os contextos reais; iii) Aumentar escala e maturidade dos resultados.
- Validação Operacional: i) Aumentar disponibilidade e recursos nas entidades operacionais; ii) Fomentar a fiabilidade dos resultados; iii) Promover a



- interoperabilidade entre soluções.
- Disseminação e Capacitação: i) Aumentar a sensibilização para temáticas críticas; ii) Investir em mecanismos e recursos para uma comunicação eficaz, considerando: timing, meios e públicos-alvo.
- Aceitação e Adoção: i) Incluir análises custo-benefício; ii) Demonstrar benefícios das soluções; iii) Promover apropriação, manutenção e gestão das soluções.
- Políticas Públicas: i) Aproximar o Sistema Científico e Tecnológico Nacional e a esfera política, considerando a conjuntura socioeconómica e os ciclos políticos; ii) Integrar o tempo de maturação dos resultados e de geração de impacto nas estratégias de investigação.

Conclusões

As políticas públicas de investigação e inovação são catalisadoras na construção de um ecossistema de I&D&I mais eficiente, através da maximização do potencial transformador da investigação aplicada na sociedade, sendo a avaliação de impacto uma ferramenta relevante. A Avaliação de Impacto do Programa Mobilizador de I&D PCIF permitiu identificar os principais avanços de I&D&I no âmbito da gestão integrada de fogos rurais, demonstrando que, apesar do financiamento dos projetos já ter terminado, existe uma necessidade de investimento na transferência de conhecimento e tecnologia, alinhando a produção de conhecimento de excelência com o impacto ambiental, social e económico. Neste contexto, e decorrente deste

trabalho, são apontadas três linhas de ação prioritárias para um ecossistema de I&D&I mais orientado para o impacto:

Otimizar o SCTN;

Operacionalizar o apoio à inovação; Orientar a ação política pela ciência. Estas linhas de ação convergem, de forma articulada, para um paradigma que nutre uma cultura da ciência para o impacto assente nas seguintes dimensões:

Alcance: estimulando estratégias de disseminação de conhecimento científico para a sociedade, e promovendo ações de demonstração e capacitação para a utilização das soluções, aumentando a apropriação dos resultados.

Monitorização: implementando uma estrutura de acompanhamento de programas de I&D&I, promovendo uma análise do seu retorno para a sociedade e ampliando o reconhecimento dos benefícios alcançados.

Estratégia: articulando a agenda pública e a ciência e as políticas de inovação em Portugal, informando a estratégia de I&D&I e futura alocação de financiamento.

Esta Avaliação de Impacto representa um passo significativo na construção deste paradigma, valorizando um ecossistema multidimensional e multi-ator, alicerçado numa estratégia de I&D&I, que articula a agenda pública e a ciência e as políticas de inovação.

Referências

Reed, M. S., Ferré, M., Martín-Ortega, J., Blanche, R., Lawford-Rolfe, R., Dallimer, M. & Holden, J. (2021). Evaluating impact from research: A methodological framework. *Research Policy*, 50, 104147. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.104147>

Economia e Fiscalidade

1. Fiscal Drag in Theory and Practice: a European Perspective

Lara Wemans – Banco de Portugal
(lwemans@bportugal.pt)

As análises, opiniões e resultados expressos neste espaço são da exclusiva responsabilidade da autora e não coincidem necessariamente com os do Banco de Portugal ou do Eurosistema.

Sumário Executivo

Esta comunicação baseia-se num artigo que caracteriza o dividendo fiscal da progressividade do imposto sobre o rendimento das famílias (IRS) em 21 países europeus, incluindo Portugal. Este dividendo resulta da elasticidade da receita do IRS ao rendimento, que em Portugal é de 1,99. Entre 2019 e 2023, as medidas de alívio do imposto implementadas compensaram na totalidade este dividendo. São estimadas elasticidades detalhadas por tipo de rendimento e parâmetro fiscal que são úteis para prever a receita fiscal e estudar o impacto distributivo das alterações legislativas.

Introdução

O IRS representa 25% da receita fiscal em Portugal sendo, pela sua progressividade, um importante instrumento redistributivo (Banco de Portugal, 2023). O recente choque inflacionista e o forte crescimento nominal dos rendimentos das famílias despertaram um renovado interesse pelo dividendo fiscal da progressividade. Este dividendo resulta

da receita associada ao aumento da taxa média de IRS que ocorre quando as bases tributárias crescem, mas os parâmetros nominais do imposto não são atualizados na mesma dimensão. Na União Europeia (UE), o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares continua a ser da competência de cada Estado-Membro. Este facto pode dar origem a efeitos fiscais da inflação nos níveis de tributação e no seu efeito redistributivo potencialmente heterogéneos entre os países.

No caso português, o crescimento dos rendimentos tem assumido um papel central na evolução da carga fiscal de IRS. Entre 2019 e 2024, a evolução dos rendimentos em Portugal – num cenário de manutenção dos parâmetros monetários do imposto inalterados – teria aumentado a taxa média de imposto em 3 pontos percentuais (Riscado et al., 2024). Paralelamente, o imposto foi alvo de alterações legislativas substanciais e foi introduzida, em 2025, uma regra de atualização dos escalões.

A compreensão dos mecanismos por detrás da elasticidade do IRS e dos impactos redistributivos do dividendo fiscal ganham, neste contexto, uma relevância acrescida.

O artigo em que se baseia esta comunicação (García-Miralles et al., 2025) utiliza um modelo de microsimulação para caracterizar a sensibilidade da receita fiscal do IRS a variações de diferentes tipos de rendimento nos países da área do euro e na Hungria. Para além da abordagem teórica, que se baseia na hipótese de não alteração dos parâmetros do imposto, são também apresentados os resultados considerando a evolução média dos rendimentos e as alterações ao imposto implementadas entre 2019 e 2023.



Metodologia

É utilizado o modelo de microsimulação EUROMOD (Sutherland e Figari, 2013) para calcular a receita de IRS em diferentes cenários de política. Sendo um modelo estático, os impactos das alterações legislativas não consideram efeitos sobre o comportamento dos indivíduos, nomeadamente incentivos gerados no mercado de trabalho. O modelo baseia-se em dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC, na sigla inglesa), com uma amostra representativa da população de cada país. O estudo foi baseado na edição de 2020 com dados do rendimento auferido em 2019. O modelo é utilizado para simular a receita de IRS em vários cenários de crescimento do rendimento coletável e de evolução dos escalões e outros parâmetros monetários em cada um dos países.

Resultados

As elasticidades do imposto são uma medida do dividendo fiscal potencial da progressividade, espelhando a variação relativa na receita tributária após um aumento nominal homogêneo de 1% no rendimento coletável e têm uma utilização direta nos modelos de projeção orçamental.

Nos 21 países estudados, dois terços têm regras de tributação do rendimento que produzem elasticidades relativamente semelhantes, variando entre 1,7 e 2. Portugal encontra-se neste conjunto de países, com uma elasticidade de 1,99. Isto implica que, na ausência de alterações dos parâmetros, os períodos de forte crescimento nominal dos rendimentos podem gerar aumentos consideráveis da taxa efetiva de

tributação e da receita fiscal (Gráfico 1). Quanto aos mecanismos que dão origem a esta elasticidade, em média, cerca de metade advém da progressividade dos escalões e a outra metade de outros parâmetros do imposto. No caso português cerca de metade da elasticidade advém do funcionamento de 4 parâmetros: a dedução específica, o valor de referência do mínimo de existência, a dedução de despesas gerais familiares e a dedução por dependente.

Gráfico 1: Elasticidade e fatores explicativos

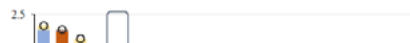
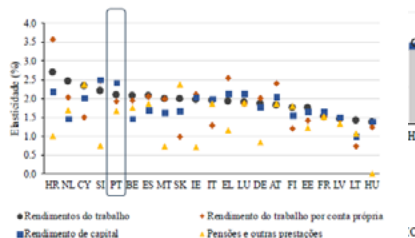


Gráfico 2: Elasticidade por fonte de rendimento



Nota: Cada elasticidade representa o aumento percentual na receita do IRS após um crescimento de 1% em cada uma das fontes de rendimento, dividida pela percentagem de crescimento no rendimento coletável geral.

Por fonte de rendimento, as elasticidades são tipicamente maiores (menores) para o rendimento do trabalho (para o rendimento do capital e de pensões e outras prestações sociais) (Gráfico 2).

Em Portugal, a elasticidade da receita à variação das pensões também é das mais baixas porque, apesar de pensões e rendimentos do trabalho

serem tributados de forma semelhante, a distribuição subjacente das pensões está concentrada em rendimentos mais baixos, que enfrentam uma taxa média de imposto mais baixa, o que induz uma elasticidade inferior. Pelo contrário, a elasticidade associada ao rendimento de capital é especialmente elevada (2,4).

Este resultado é explicado porque, apesar de ser considerada uma taxa proporcional (a taxa liberatória), esta é muito superior à taxa média de IRS, que ronda os 13%. Neste contexto, um aumento semelhante no rendimento gera mais receitas de IRS se estiver concentrado no rendimento do capital. Considerar elasticidades diferenciadas por tipo de rendimento pode ser especialmente relevante para prever a evolução de imposto, especialmente em momentos em que há grandes diferenças na taxa de crescimento de cada tipo de rendimento.

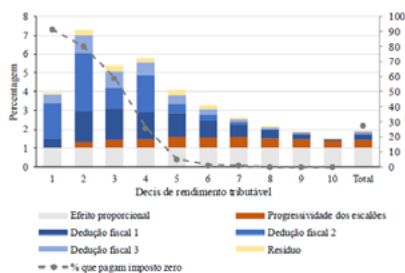
Por decil de rendimento tributável, observam-se elasticidades mais elevadas para os rendimentos baixos e médios. Isto sucede porque estes indivíduos são frequentemente mais afetados pela perda relativa do valor das deduções fiscais ou a do direito a determinados créditos fiscais que, em alguns países, são muito rapidamente eliminados à medida que o rendimento nominal aumenta.

Em Portugal, observam-se elasticidades que atingem mais do dobro da elasticidade agregada até ao 5º decil e apresentam um perfil claramente descendente com o rendimento na segunda metade da distribuição atingindo um mínimo de 1,5 no decil 10 (Gráfico 3).

Como seria expectável, as deduções fiscais são mais relevantes como fonte de elasticidade para os contribuintes

na primeira metade da distribuição, por representarem uma proporção mais elevada do seu rendimento tributável. No entanto, a elasticidade agregada é muito dependente do estimado para os decis mais elevados, uma vez que é aí que se concentra a maior parte do imposto pago.

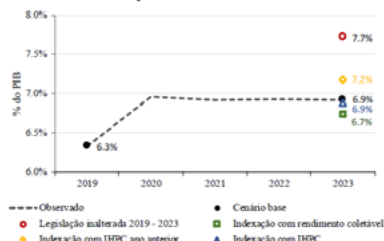
Gráfico 3: Elasticidade por decil de rendimento tributável em Portugal



Nota: Em Portugal, apenas cerca de 10% (20%) das famílias no 1º (2º) decil pagam IRS. Isto significa que a maioria das famílias no 1º quintil não é afetada pelas elasticidades estimadas. Os resultados são sensíveis à amostragem, uma vez que a distância de um determinado rendimento observado em relação ao limiar nominal relevante pode influenciar os resultados para estes decis.

É também relevante perceber como é que os diferentes países lidaram com o dividendo fiscal da progressividade durante o recente período inflacionista. No caso português, entre 2019 e 2023 a receita do IRS teria aumentado de 6,3% do PIB para 7,7% se os parâmetros do imposto se tivessem mantido inalterados.

Gráfico 4: Receita de IRS em Portugal em diferentes cenários de indexação



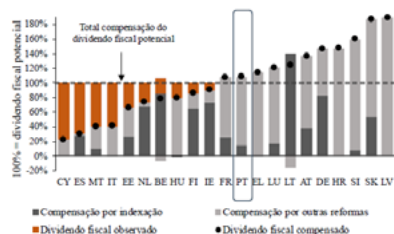
Nota: A linha pontilhada mostra a receita do IRS em % do PIB e os marcadores coloridos diferentes simulações deste indicador sob políticas de indexação alternativas.

Contudo, o que se observou foi um aumento significativamente menor (para 6,9% do PIB). A receita observada em 2023 foi inclusivamente muito próxima da que resultaria de uma indexação de todos os parâmetros monetários do imposto em linha com a inflação (Gráfico 4).

Os resultados mostram que todos os países implementaram medidas que atenuaram o impacto do dividendo fiscal da progressividade, mas a extensão da compensação variou substancialmente. Cerca de um terço dos países compensou este efeito apenas parcialmente, levando a aumentos notáveis nas taxas efetivas de imposto (de cerca de 1 ponto percentual) e nas receitas (de cerca de 0,5% do PIB). Outro grupo de países – em que se insere Portugal – neutralizou em grande parte o dividendo fiscal da progressividade, quer por meio de indexação sistemática quer por outras reformas. Por fim, vários países adotaram reformas que mais do que

compensaram este dividendo, de modo que as receitas em 2023 foram menores do que seriam num cenário de indexação completa (Gráfico 5). No caso português, como na maioria dos países analisados, grande parte das medidas políticas não se baseou na indexação sistemática dos parâmetros, mas em outras reformas de alívio fiscal. As principais reformas neste período incluíram: alterações à tabela do imposto, com taxas mais baixas e um maior número de escalões; a reforma do mínimo de existência; e a inclusão de uma dedução fiscal para os jovens.

Gráfico 5: Dividendo fiscal em 2023 em diferentes cenários de indexação



Conclusões

A tributação do rendimento induz, na maioria dos países analisados elasticidades entre 1,7 e 2,1, sugerindo um dividendo fiscal da progressividade significativo se os parâmetros fiscais não forem atualizados de acordo com o crescimento do rendimento. Esta elasticidade é heterogénea entre mecanismos, fontes de rendimento e decís de rendimento, o que tem implicações diretas para a estimação da receita fiscal, dos impactos

redistributivos da inflação e para a avaliação de reformas sobre o imposto. Quanto ao dividendo fiscal da progressividade verificado na prática entre 2019 e 2023, alguns países não o compensaram, induzindo um aumento da taxa média de IRS, enquanto noutros se verificou uma sobrecompensação que originou reduções desta taxa. Estes resultados têm implicações importantes para os debates sobre a indexação dos parâmetros do IRS, designadamente por abordarem a atualização de parâmetros para além dos limites dos escalões.

Referências

Banco de Portugal (2023) “Políticas em análise – Caracterização e efeitos redistributivos do IRS em Portugal”, do Boletim Económico do Banco de Portugal de dezembro de 2023.

García-Miralles E., M. Freier, S. Riscado, B. Brusbârde, M. Cochard, D. Cornille, E. Dicarilo, M. Delgado-Téllez, L. Fadejeva, M. Flevotomou, F. Henne, T. McIndoe-Calder, M. Pidkuyko, M. Roter, F. Savignac, A. Strojjan Kastelec, C. Leventi, A. Mazzon, G. Abela, L. Boyd, I. Debattista, M. Dolls, A. Harrer-Bachleitner, V. Jászberényi-Király, M. Lay, L. Lehtonen, M. Mastrogiacomio, M. Moser, M. Nevicky, A. Peichl, V. Tuzikas, N. Ventouris, L. Wemans (2025), Fiscal Drag in Theory and in Practice: a European Perspective, ECB Working Paper Series, N.º 3136.

Riscado, S., S. Sazedj e L. Wemans (2024) “O IRS em Portugal: da crise da dívida soberana ao choque inflacionista”, da Revista de Estudos Económicos, Banco de Portugal, Vol. X, N.º 4, pp 55-78.

Sutherland, H. and F. Figari (2013). “EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model.” International Journal of Microsimulation, 6(1), 4-26.



2. **The Full, Persistent, and Symmetric Pass-Through of a Temporary VAT Cut**

Tiago Bernardino (IIES, Stockholm University)
João Quelhas (Stockholm University)
Ricardo Duque Gabriel (Federal Reserve Board)
Márcia Silva Pereira (Banco de Portugal e Nova SBE)

Sumário Executivo

O artigo analisa os efeitos da redução temporária do IVA em Portugal sobre os preços de bens alimentares essenciais.

O objetivo do estudo consiste em avaliar se a isenção de IVA em 46 produtos alimentares implementada em abril de 2023 foi transmitida para os preços nos consumidores. Os resultados mostram que a transmissão foi completa na implementação da medida, esta persistiu durante quase toda a duração da isenção e foi simétrica aquando da sua reversão, tendo voltado para o mesmo nível dos restantes produtos alimentares. A análise fornece evidência empírica que reduções temporárias nas taxas de IVA com elevada saliência em períodos de elevada inflação, ao mesmo tempo que os preços no produtor estão em quebra pode justificar a eficácia de intervenções orçamentais temporárias.

Introdução

Na sequência do recente período inflacionista, vários países utilizaram reduções temporárias do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) em produtos alimentares para atenuar os efeitos adversos do aumento do custo de vida. Contudo, a eficácia destas medidas permanece controversa entre economistas e decisores políticos.

Estudos anteriores indicam que, por vezes, cortes no IVA não são totalmente transmitidos para os preços no consumidor, que os seus efeitos são de curta duração e que os preços frequentemente recuperam para níveis mais altos do que os anteriores a estas medidas.

No nosso estudo (Bernardino, Gabriel, Quelhas e Silva-Pereira, 2025), usamos um enquadramento político único em Portugal, onde o Governo anunciou inesperadamente uma política temporária de IVA zero em 46 produtos alimentares que anteriormente eram taxados a 6%. O artigo demonstra que este corte temporário no IVA dos bens alimentares foi completamente transmitido para os preços no consumidor, tendo os seus efeitos persistido durante toda a duração da medida. No artigo também mostramos que, aquando da reversão do corte do IVA, os preços regressaram para o nível que teriam tido na ausência da intervenção.

Esta avaliação de política orçamental permite-nos compreender em que circunstâncias é que uma medida como esta pode ser eficaz.

Metodologia

Usamos uma base de dados de preços diários online produzida pelo Laboratório de Microdados do Banco de Portugal (BPLIM), com preços recolhidos a partir das quatro maiores cadeias de supermercados portuguesas, abrangendo mais de 43 mil artigos (dos quais cerca de 10 mil foram afetados pelo corte do IVA). A nossa análise empírica é motivada por estatísticas descritivas que comparam a dinâmica de preços dos artigos alimentares afetados pelo corte do IVA (grupo tratado) com os outros

artigos alimentares que mantiveram a sua taxa de IVA (grupo de controlo). Comparando a evolução dos preços dos bens abrangidos (grupo de tratamento) com os restantes bens alimentares (grupo de controlo), realizamos um event study, em que estimamos os efeitos dinâmicos da medida através de um modelo de painel linear com efeitos fixos por supermercado-produto e por período. Esta estratégia identifica a variação causada pela política nas datas de anúncio, implementação e reversão da medida.

Adicionalmente, analisamos se existe heterogeneidade na transmissão do corte do IVA para os preços no consumidor por categoria de produto, marca (branca vs. comercial), origem (nacional vs. importado), dimensão do supermercado e preço inicial. Ao nível agregado, utilizamos uma metodologia de diferenças-em-diferenças em que comparamos a evolução dos preços no consumidor dos bens alimentares em Portugal, usando como grupo de controlo a mesma categoria em Espanha. Este exercício tem como objetivo avaliar o impacto da medida na taxa de inflação. De forma a validar a robustez dos resultados obtidos, usamos a abordagem de diferenças-em-diferenças sintética (SDiD) proposta por Arkhangelsky et al. (2021), que estima ponderações temporais e por artigo para tornar as tendências pré-tratamento semelhantes entre os grupos de tratamento e de controlo. Terceiro, dada a importância de seleccionar um grupo de controlo preciso, exploramos combinações alternativas de produtos: todos os produtos vendidos em supermercados, apenas alimentos e bebidas, apenas

produtos não alimentares e apenas aqueles produtos com uma taxa de IVA de 6%.

Finalmente, testamos a robustez dos resultados principais com outros tratamentos de dados e variáveis de resultado, tais como preços sem descontos ou preços por unidade. Todas as estimativas apontam para a transmissão total e simétrica do corte temporário do IVA em Portugal para os 46 produtos alimentares de supermercado incluídos no cabaz de redução do IVA.

Resultados

Os nossos resultados revelam uma quebra acentuada e substancial no preço relativo entre os artigos tratados e de controlo no dia da implementação da política.

Documentamos uma diminuição acentuada e substancial no preço relativo entre os artigos tratados e de controlo. No momento do impacto a 18 de abril de 2023, os preços eram 5,66% inferiores, implicando uma estimativa de transmissão de 100%. Este efeito foi persistente: quando alargamos a janela temporal para avaliar a duração do impacto da política, verificamos que a transmissão estimada se mantém próxima dos 100% durante vários meses, até ao anúncio do término da política. Isto indica que o corte do IVA foi totalmente transmitido aos preços ao consumidor e que esta transmissão foi duradoura. O efeito de tratamento estimado só começa a diminuir ligeiramente durante as últimas semanas da política após o anúncio oficial do fim da medida. Estudamos também a reversão da política de IVA zero separadamente, considerando o seu anúncio oficial como ponto de partida. Verificamos



que a diferença de preço entre os grupos de tratamento e de controlo começa a diminuir ligeiramente após o anúncio do fim da política. Além disso, descobrimos uma transmissão simétrica à implementação quando a política é revertida. Quando a política terminou a 4 de janeiro de 2024, os preços dos bens incluídos no cabaz de redução do IVA aumentaram 5,98%, demonstrando a simetria da transmissão entre o início e o fim da política. Estas observações indicam uma transmissão total, persistente e simétrica da política de redução do IVA para os preços ao consumidor, o que é confirmado pelos testes estatísticos realizados.

Aproveitando a riqueza dos dados, testamos também a heterogeneidade das estimativas de transmissão. Estimamos regressões de event study separadas em diferentes subamostras. Verificamos que, quando a política foi implementada e subsequentemente revertida, a grande maioria das categorias tinha um efeito de tratamento contido dentro da banda de confiança de 95% do efeito médio de tratamento. Interpretamos isto como homogeneidade na transmissão total do corte do IVA e da sua reversão nas diferentes dimensões de produtos. Para avaliar a eficácia da política na redução da inflação, aproximamos o impacto direto da política na inflação agregada combinando as alterações de preços estimadas com o peso de cada categoria no cabaz de consumo representativo. A introdução desta política conduziu a uma diminuição mecânica da taxa de inflação global de 0,68 pontos percentuais. Discutimos também duas características do contexto desta medida que poderão ser fatores

relevantes para este resultado. Primeiro, o momento da sua implementação coincidiu com uma descida dos preços no produtor dos produtos alimentares. Utilizando dados semanais de preços por produto nos mercados grossistas agrícolas, observamos uma clara tendência deflacionista. Esta queda nos custos dos fatores produtivos dos supermercados pode ter facilitado a transmissão completa observada ao nível do retalho, permitindo aos supermercados manter as suas margens ou até aumentá-las. Segundo, a política foi altamente saliente para os consumidores: recebeu uma vasta cobertura mediática durante um período prologando, gerando atenção pública considerável, e foi amplamente divulgada através de uma etiquetagem intensiva nas lojas. A sua implementação foi continuamente monitorizada pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), por associações de defesa do consumidor como a DECO e pelos principais meios de comunicação nacionais. Estes mecanismos sugerem que a comunicação eficaz da política e o momento da intervenção face à dinâmica dos preços dos fatores produtivos moldaram o sucesso da política.

Conclusões

Os resultados demonstram que a transmissão do corte do IVA foi completa, persistente e simétrica. Aquando do início da política, os preços caíram 5,66%, correspondendo a uma transmissão total. Esta elevada transmissão manteve-se até ao anúncio do término da política pelo Governo. Quando a medida foi revertida, os preços dos produtos

afetados regressaram à tendência dos restantes artigos alimentares, evidenciando a simetria entre a implementação e a reversão. Estes resultados são homogêneos em múltiplas dimensões e robustos a diversas especificações de dados e modelação.

As conclusões destacam não apenas os impactos diretos dos ajustamentos do IVA nos preços, mas também a importância crítica do momento de implementação, da comunicação, das expectativas de mercado e dos contextos institucionais para maximizar a eficácia das políticas de gestão da inflação. Estudos futuros sobre o papel da concorrência, consciencialização dos consumidores e estratégias dos retalhistas, bem como estudos comparativos entre diferentes economias, poderão aprofundar o conhecimento sobre o desenho e momento ótimos destas políticas orçamentais.

Referências

Arkhangelsky, D., Athey, S., Hirshberg, D. A., Imbens, G. W., & Wager, S. (2021). Synthetic difference-in-differences. *American Economic Review*, 111(12), 4088–4118.

Bernardino, T., Gabriel, R. D., Quelhas, J., & Silva-Pereira, M. (2025). The full, persistent, and symmetric pass-through of a temporary VAT cut. *Journal of Public Economics*, 248, 105416.



3. **Sailing through troubled waters: Evidence from support discontinuities to firms in times of crisis**

Ana Martins – GEE; ISEG (ana.martins@gee.gov.pt)

João Pereira dos Santos – Queen Mary University of London; ISEG; IZA (joao.santos@iseg.ulisboa.pt)

Fernando Pozzobon – ESAG; ISEG (fernando.pozzobon@phd.iseg.ulisboa.pt)

Sumário Executivo

O estudo avalia o impacto do programa APOIAR, criado para apoiar micro e pequenas empresas portuguesas durante a crise da COVID-19. Utilizando métodos econométricos rigorosos, os autores identificam efeitos causais do apoio financeiro sobre a rentabilidade, sobrevivência e desempenho das empresas. Os resultados mostram que o programa aumentou temporariamente os lucros em 2021, mas não teve efeitos significativos sobre o emprego, investimento ou continuidade das empresas. Estes efeitos foram mais evidentes em empresas com melhor desempenho pré-pandemia. O estudo contribui para o desenho de políticas públicas mais eficazes, reforçando a importância da avaliação empírica em contextos de crise.

Introdução

A pandemia de COVID-19 provocou uma crise económica sem precedentes, exigindo respostas rápidas e eficazes por parte dos governos para mitigar os seus efeitos sobre empresas e trabalhadores. Em Portugal, uma das medidas adotadas foi o programa APOIAR, concebido para fornecer apoio financeiro não

reembolsável a micro e pequenas empresas dos setores mais afetados, como o turismo, a restauração e o comércio. Este programa visava preservar a capacidade produtiva e evitar encerramentos definitivos, oferecendo liquidez a empresas que registaram quebras significativas de faturação. A elegibilidade baseava-se numa redução mínima de 25% nas receitas, permitindo a aplicação de metodologias rigorosas de avaliação de impacto, como o desenho de regressão descontínua (RDD).

Este estudo insere-se no campo da avaliação de políticas públicas, ao procurar identificar os efeitos causais do programa APOIAR sobre a sobrevivência, desempenho económico e decisões de investimento das empresas beneficiárias. Através da análise de dados administrativos abrangentes e da aplicação de técnicas econométricas robustas, os autores avaliam se os apoios concedidos cumpriram os objetivos delineados, nomeadamente a manutenção da atividade empresarial e a melhoria da rentabilidade em contexto de crise. Os resultados obtidos permitem não só aferir a eficácia da política em questão, como também contribuir para o desenho de futuras intervenções públicas mais eficientes e direcionadas, especialmente em momentos de choques económicos.

Metodologia

Para avaliar os efeitos do programa APOIAR, os autores adotaram uma abordagem quantitativa baseada em métodos de avaliação de impacto, nomeadamente o desenho de regressão descontínua (RDD), tanto na sua forma “sharp” como “fuzzy”. Esta metodologia permite identificar efeitos causais ao explorar a regra

de elegibilidade do programa – uma quebra de faturação igual ou superior a 25% – como um limiar que separa empresas tratadas das não tratadas. A utilização de RDD é particularmente adequada neste contexto, dado que a atribuição do apoio depende de uma variável contínua (quebra de faturação) com um ponto de corte bem definido, e não foi possível às empresas manipularem essa variável, reforçando a validade do desenho.

A análise baseia-se em dados administrativos detalhados provenientes de três fontes principais:

(i) a base de dados E-Fatura Emitentes, que fornece informação sobre vendas mensais reportadas à Autoridade Tributária; (ii) a lista de projetos aprovados no âmbito do programa APOIAR, com os montantes atribuídos a cada empresa; e (iii) o Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE), que inclui balanços, demonstrações de resultados e indicadores laborais. A combinação destas fontes permitiu aos autores construir uma amostra representativa de micro e pequenas empresas dos setores elegíveis, e aplicar técnicas econométricas robustas para estimar os efeitos do programa sobre variáveis como sobrevivência, rentabilidade, investimento, endividamento e emprego.

Resultados

Os resultados do estudo revelam que o programa APOIAR teve efeitos positivos, embora limitados e temporários, sobre a rentabilidade das empresas beneficiárias. Em média, as empresas elegíveis registaram um aumento de €3.522 no rendimento líquido em 2021, com cada €1.000 de apoio traduzindo-se em €658 de lucro

adicional. No entanto, este efeito não se manteve em 2022, sugerindo que o impacto foi sobretudo contabilístico e não estrutural, sem alterações significativas na faturação, redução de custos ou investimento produtivo. A análise mostra que parte dos fundos foi utilizada para pagar rendas e adquirir materiais de escritório, incluindo pequenas compras relacionadas com digitalização.

Apesar da expectativa de que o programa APOIAR pudesse contribuir para a sobrevivência das empresas, os dados não indicam uma redução significativa na probabilidade de falência entre as empresas tratadas. Também não foram observados efeitos relevantes sobre o emprego, os salários ou a produtividade laboral. Os resultados mostram ainda uma heterogeneidade importante: empresas com melhor desempenho pré-pandemia (maior faturação e produtividade) foram as que mais beneficiaram em termos de aumento de lucro, enquanto empresas mais endividadas ou com menor liquidez utilizaram os apoios para cobrir despesas correntes, sem impacto visível na rentabilidade.

Conclusões

O estudo demonstra que, embora o programa APOIAR tenha gerado um aumento temporário na rentabilidade das empresas, os seus efeitos sobre a sobrevivência, o emprego e o investimento foram limitados. Isto sublinha a importância de desenhar medidas que não apenas aliviem a liquidez no curto prazo, mas que também promovam a resiliência estrutural das empresas. Para a prática de avaliação, o trabalho reforça o valor da utilização de métodos



causais rigorosos, como o desenho de regressão descontínua, especialmente quando existem critérios de elegibilidade bem definidos. Além disso, evidencia a necessidade de considerar a heterogeneidade dos efeitos, uma vez que os apoios foram mais eficazes em empresas com melhor desempenho prévio.

Referências

Martins, A., Pereira dos Santos, J., & Pozzobon, F. (2025, setembro). Sailing Through Troubled Waters: Evidence from Support Discontinuities to Firms in Times of Crisis (IZA Discussion Paper No. 18136). Bonn, Alemanha: Institute of Labor Economics (IZA).



4. **As potencialidades e limitações da análise de contribuição – o caso das Agendas Mobilizadoras**

Beatriz Mendes – Instituto Universitário de Lisboa (bpms02@iscte-iul.pt)

Sumário Executivo

Nesta comunicação discute-se o potencial e as limitações da análise de contribuição para o estudo de políticas económicas complexas, tomando como referência um trabalho em curso sobre as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial do PRR português. A apresentação discute o modo como esta metodologia pode ajudar a compreender os processos causais subjacentes, identificar variações nos resultados consoante os atores e contextos institucionais e oferecer evidência útil para o desenho de políticas públicas. No caso das Agendas Mobilizadoras, este método permite delimitar cadeias causais diferenciadas para os vários tipos de atores envolvidos (entidades do SCTN e empresas, entre outros), com implicações relevantes para a construção de políticas públicas futuras.

Introdução

Nesta comunicação discute-se o potencial e as limitações da análise de contribuição para o estudo de políticas económicas complexas, tomando como referência um trabalho em curso sobre as Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial do PRR português. A apresentação discute o modo como esta metodologia pode ajudar a compreender os processos causais subjacentes, identificar variações nos resultados consoante os contextos institucionais e oferecer

evidência útil para o desenho de políticas públicas.

As Agendas são uma medida inédita de política industrial no país, assente em consórcios alargados entre empresas, entidades do sistema científico e tecnológico e organismos públicos, com o objetivo de promover inovação colaborativa e transformação estrutural.

Acompanhar esta medida, ainda em implementação, é uma oportunidade única para estudar os impactos de processos colaborativos em larga escala no tecido económico português, e apoiar o desenho e implementação de medidas semelhantes no futuro. Para tal, é necessário desenhar estudos e avaliações com capacidade para mapear não só os resultados alcançados, mas também a diversidade de processos causais despoletados pela medida, respondendo a questões sobre a heterogeneidade dos impactos em contextos e configurações distintas.

Apesar do interesse crescente por políticas industriais deste tipo, as metodologias de avaliação mais usadas continuam pouco aptas para abrir a “caixa negra” da causalidade e oferecer explicações plausíveis sobre os processos causais em ação. O caso das Agendas Mobilizadoras é um exemplo prático disso. Se, por um lado, o desenho da medida dificulta a aplicação de métodos contrafactuais (Mamede et al., 2023), por outro algumas das questões mais relevantes politicamente não podem ser respondidas a partir destes métodos. Para colmatar estas falhas, é possível complementar estas análises com abordagens de avaliação baseada na teoria, como a análise de contribuição. A análise de contribuição (Mayne, 2011,



2012) é uma abordagem de avaliação desenvolvida ao longo das últimas duas décadas, que tem demonstrado potencial na produção de evidência sobre processos causais em contextos complexos. O método assenta na construção e teste de uma Teoria da Mudança, a partir da qual se procede à recolha e triangulação de evidência empírica. O teste sistemático das cadeias causais delineadas, aliado à formulação de uma narrativa causal plausível e sustentada na literatura, constitui a base do exercício de inferência causal. Em versões mais recentes, esses testes recorrem à metodologia de *process tracing* (Befani & Mayne, 2014; Mayne, 2019). Ao adotar uma visão generativa da causalidade, esta abordagem permite aferir se e como é que a política contribuiu para os resultados observados, mesmo quando não é possível estabelecer um contrafactual claro.

Apesar do crescente reconhecimento da análise de contribuição na literatura (Buckley, 2016; Budhwani & McDavid, 2017; Lemire et al., 2012; Ton et al., 2019), persistem divergências conceptuais e práticas entre os autores. Esses debates são relevantes para enquadrar e fundamentar a decisão de utilizar esta metodologia, bem como para orientar as opções metodológicas associadas à sua aplicação.

A aplicação da análise de contribuição em áreas onde a metodologia ainda foi pouco utilizada, como no campo das políticas industriais, e em diferentes tipologias de política pública, representa uma oportunidade para fortalecer a abordagem e aprofundar os debates metodológicos em curso.

Metodologia

Esta comunicação baseia-se num projeto de investigação em curso. Os conteúdos aqui partilhados são resultado de uma revisão de literatura exploratória (*scoping review*) de artigos científicos sobre análise de contribuição registados na plataforma Scopus. Após uma seleção inicial de artigos, recorreu-se às referências bibliográficas dos artigos selecionados para identificar estudos anteriores relevantes para o tema em análise (*backward snowballing*).

Simultaneamente, a realização de visitas e entrevistas exploratórias e a pesquisa documental serviram de base para a construção de teorias da mudança provisórias, permitindo testar o método a aplicar em fases posteriores da pesquisa.

Resultados

A análise de contribuição apresenta um conjunto de potencialidades especialmente relevantes para o estudo de medidas como as Agendas Mobilizadoras. Em primeiro lugar, o modelo de teoria da mudança proposto por Mayne permite a articulação de narrativas causais de diferentes níveis e com foco em diferentes atores (Koleros & Mayne, 2019; Mayne, 2015). No caso das Agendas Mobilizadoras, tal permite a construção de teorias da mudança ao nível dos beneficiários individuais, mas também dos consórcios apoiados e dos ecossistemas e setores em que estes se inserem. Ao nível dos atores, é possível construir teorias da mudança que destaquem os processos causais associados às entidades públicas envolvidas na implementação da medida e aos principais tipos de beneficiários. Este tipo de teorias da

mudança centradas em atores (“*actor-based*”) permite a identificação dos processos concretos de mudança de capacidades, motivações e oportunidades que levaram à mudança de comportamento dos atores (modelo COM-B) e, conseqüentemente, ao contributo da política para os resultados observados (Mayne, 2017). No entanto, a utilização deste modelo apresenta também alguns desafios. Em particular, o estudo em curso procura compreender qual a adequação das teorias da mudança baseadas em atores e no modelo COM-B para estudar processos de mudança institucional, como aqueles que ocorrem ao nível das empresas e dos consórcios apoiados.

A análise de contribuição constrói um quadro analítico capaz de lidar com a existência de múltiplas forças causais em ação (Mayne, 2015). No contexto em análise, tal acontece quando existem diversos apoios públicos a atuar sob os mesmos beneficiários, ou quando um mesmo beneficiário participa em vários projetos apoiados pela medida. Ao colocar estes aspetos na teoria da mudança, a análise de contribuição permite compreender qual o papel da política em causa num pacote causal que inclui outros fatores. Em terceiro lugar, a análise de contribuição dota os investigadores e avaliadores de ferramentas para lidar com a existência de narrativas contraditórias entre os *stakeholders*, algo comum num processo de avaliação e já detetado nesta investigação. O processo de sistematização de argumentos causais permite evidenciar as diferentes narrativas, pondo-as em confronto entre si e com a evidência recolhida. Além de fortalecer a narrativa causal

apresentada, este exercício pode promover o debate e o alinhamento de expectativas entre *stakeholders*, algo fundamental para o sucesso de políticas futuras.

Por fim, a aliança entre a análise de contribuição e o *process tracing* abre caminhos promissores para o fortalecimento do rigor inferencial da análise (Befani & Mayne, 2014).

O *process tracing* fornece testes que permitem avaliar mecanismos causais específicos identificados na Teoria da Mudança, aprofundando a compreensão sobre os elos críticos entre a intervenção e os seus resultados.

Apesar destas potencialidades, a análise de contribuição apresenta algumas limitações relevantes. Além das já mencionadas, referimos ainda a dificuldade de estimar a dimensão da contribuição da intervenção para os resultados observados. A mobilização de técnicas de *process tracing* pode aumentar significativamente a quantidade de tempo e recursos necessários para a realização das análises.

Conclusões

A apresentação procura explorar o potencial e as limitações da análise de contribuição como abordagem de avaliação aplicável a políticas públicas complexas, tomando como referência o caso das Agendas Mobilizadoras. Ao discutir as possibilidades e desafios da sua utilização em políticas económicas e industriais, a comunicação visa estimular o debate metodológico em torno da avaliação baseada na teoria e refletir sobre as condições necessárias à sua aplicação rigorosa. Pretende, assim, contribuir para o alargamento e consolidação do uso da análise de contribuição em contextos onde a metodologia ainda é pouco explorada.



Referências

- Befani, B., & Mayne, J. (2014). Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*, 45(6).
- Buckley, A. P. (2016). Using Contribution Analysis to evaluate small & medium enterprise support policy. *Evaluation*, 22(2), 129–148. <https://doi.org/10.1177/1356389016638625>
- Budhwani, S., & McDavid, J. C. (2017). Contribution Analysis: Theoretical and Practical Challenges and Prospects for Evaluators. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(1), 1–24. <https://doi.org/10.3138/cjpe.31121>
- Koleros, A., & Mayne, J. (2019). Using actor-based theories of change to conduct robust evaluation in complex settings. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 33(3). <https://doi.org/10.3138/cjpe.52946>
- Lemire, S. T., Nielsen, S. B., & Dybdal, L. (2012). Making contribution analysis work: A practical framework for handling influencing factors and alternative explanations. *Evaluation*, 18(3), 294–309. <https://doi.org/10.1177/1356389012450654>
- Mamede, R. P., Pereira, H., & Mendes, B. (2023). Relatório metodológico de suporte aos planos de avaliação da medida do PRR C05—Agendas de Inovação Empresarial [Relatório técnico]. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. <https://recuperarportugal.gov.pt/>
- Mayne, J. (2011). Contribution Analysis: Addressing Cause and Effect. Em *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution and Beyond*.
- Mayne, J. (2012). Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation*, 18(3), 270–280. <https://doi.org/10.1177/1356389012451663>
- Mayne, J. (2015). Useful Theory of Change Models. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(2). <https://doi.org/10.3138/cjpe.30.2.142>
- Mayne, J. (2017). Theory of Change Analysis: Building Robust Theories of Change. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 32(2), 155–173. <https://doi.org/10.3138/cjpe.31122>
- Mayne, J. (2019). Revisiting Contribution Analysis. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34(2), 171–191. <https://doi.org/10.3138/cjpe.68004>
- Ton, G., Mayne, J., Delahais, T., Morell, J., Befani, B., Apgar, M., & O'Flynn, P. (2019). Contribution Analysis and Estimating the Size of Effects: Can We Reconcile the Possible with the Impossible? www.ids.ac.uk/cdi



5. **Utilização do microssimulador do IRS na avaliação da despesa fiscal: dedução relativa às pessoas com deficiência**

Carla Pereira Rodrigues

Eduardo Almeida Laranjeiro

Unidade Técnica de Avaliação de Políticas Tributárias e Aduaneiras, Autoridade Tributária e Aduaneira

Sumário Executivo

Este estudo aborda a avaliação do benefício fiscal em sede de IRS aplicável a pessoas com deficiência, analisando a sua eficácia e equidade enquanto instrumento de política pública. O objetivo principal consiste em caracterizar a população beneficiária e avaliar o impacto redistributivo e orçamental do benefício fiscal no período de 2021 a 2023.

Conclui-se que o benefício fiscal tem impacto redistributivo limitado, embora constitua um apoio relevante e crescente, justificando reflexão sobre a sua simplificação e maior eficácia a nível administrativo. O estudo fornece ainda evidência empírica para decisões de reforma e racionalização dos benefícios fiscais destinados a pessoas com deficiência, promovendo maior transparência e equidade no sistema fiscal.

Introdução

O estudo teve como objetivo avaliar o benefício fiscal previsto no artigo 87.º do CIRS, destinado a pessoas com deficiência, no âmbito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). A análise concentra-se no período de 2021 a 2023 e baseia-se na aplicação de um microssimulador a microdados fiscais anonimizados fornecidos pela Autoridade Tributária e

Aduaneira (AT), permitindo investigar de forma detalhada a abrangência, os efeitos e a distribuição deste incentivo fiscal.

O estudo procura avaliar a despesa fiscal com o benefício fiscal, bem como caracterizar a população por ele abrangida, descrevendo o seu perfil socioeconómico e demográfico, e compreender como os efeitos fiscais se distribuem por diferentes níveis de rendimento e tipos de agregado familiar. Esta avaliação visa não apenas identificar os beneficiários e a magnitude do apoio que recebem, mas também aferir a equidade e a eficácia do benefício fiscal enquanto instrumento de política pública, contribuindo para a reflexão sobre a adequação de incentivos fiscais destinados a pessoas com deficiência. Esta combinação de abordagem descritiva da população beneficiária com uma análise quantitativa dos impactos redistributivos permite oferecer uma visão abrangente dos efeitos do benefício, fornecendo ferramentas relevantes para o desenho, monitorização e eventual revisão de políticas públicas direcionadas à inclusão social e ao apoio a pessoas com deficiência.

Metodologia

O estudo baseia-se num modelo de microssimulação desenvolvido para avaliar o impacto de medidas de política fiscal em sede de IRS. Este modelo permite reproduzir, com relativo detalhe, o processo de liquidação do imposto, aplicando as regras legais em vigor em cada ano e possibilitando a análise dos efeitos de eventuais introduções de medidas de política fiscal. Através desta abordagem, é possível



estimar o impacto dessas medidas tanto no rendimento disponível dos contribuintes como na receita do Estado, bem como analisar os resultados de forma desagregada por decil de rendimento, tipo de agregado familiar, grupo etário, etc.

O microssimulador apresenta uma estrutura composta por duas componentes principais: um ficheiro que contém os algoritmos de cálculo necessários à liquidação do imposto; e um ficheiro de parâmetros que reúne, nomeadamente, as taxas aplicáveis, os limites de deduções e os escalões de rendimento vigentes a cada ano.

A base de dados utilizada é constituída por microdados fiscais anonimizados fornecidos pela AT, organizados em ficheiros separados, correspondentes a cada quadro dos anexos da declaração Modelo 3 de IRS.

A partir da base de dados consolidada, o modelo foi parametrizado e aplicado à avaliação do benefício fiscal em análise, permitindo medir com precisão os seus efeitos redistributivos e orçamentais.

Para a avaliação dos efeitos distributivos e da progressividade do benefício, foram então calculados quatro índices de referência: Gini, Kakwani, Reynolds-Smolensky e Suits, sob dois cenários: (i) o sistema fiscal efetivo, que inclui o benefício fiscal; e (ii) um cenário contrafactual, em que o benefício é removido, mantendo-se todas as restantes condições constantes, *ceteris paribus*. A comparação entre ambos os cenários permite isolar o impacto marginal do benefício sobre a desigualdade e a progressividade do sistema.

Adicionalmente, foram calculadas as taxas efetivas médias de imposto (ETR) por decil de rendimento para

os mesmos dois cenários, permitindo quantificar a variação média da carga fiscal associada ao benefício (ΔETR) e identificar os grupos de rendimento onde o efeito é mais significativo.

Resultados

Entre 2021 e 2023, a despesa fiscal associada ao benefício fiscal em análise aumentou de forma consistente, passando de 333,6 milhões de euros em 2021 para 400,5 milhões de euros em 2023, representando um crescimento de cerca de 20%. Este aumento reflete uma maior utilização do benefício fiscal, e o reforço do apoio concedido aos agregados familiares que incluem pessoas com deficiência. Quanto à distribuição das deduções, verifica-se que as deduções médias por sujeito passivo com deficiência foram persistentemente a componente mais relevante do benefício fiscal, aumentando de 991 euros em 2021 para 1 031 euros em 2023 (aumento relativo de cerca de 4%). As deduções elegíveis por dependentes com deficiência cresceram de 60 para 65 euros no mesmo período (cerca de 8%), enquanto as despesas de educação e reabilitação, embora menores em valor absoluto, apresentaram o crescimento relativo mais expressivo de 6,9 para 9,5 euros, um aumento aproximado de 38%. Em contraste, as despesas com prémios de seguros de vida mantiveram-se residuais. A análise por decil de rendimento mostra que os agregados nos decis médios e superiores usufruem de deduções mais elevadas, refletindo uma maior capacidade financeira para suportar despesas que se materializam em deduções elegíveis, sobretudo em educação e seguros de vida. Os agregados familiares com rendimentos

mais baixos, apesar de incluírem uma proporção significativa de pessoas com deficiência, beneficiam menos devido à limitada coleta de IRS e à “concorrência” com outros benefícios fiscais.

Em termos de perfil familiar, as deduções são mais elevadas entre agregados familiares com pessoas idosas e famílias numerosas com dependentes a cargo. As deduções por sujeito passivo são particularmente relevantes em agregados com indivíduos com 67 ou mais anos, enquanto as deduções por dependentes e por despesas de educação e reabilitação concentram-se, naturalmente, nos agregados familiares com maior número de dependentes.

A avaliação da desigualdade e da progressividade demonstra que o impacto redistributivo do benefício fiscal é marginal, devido ao baixo peso das declarações que incluem indivíduos com deficiência no total. O benefício fiscal contribui apenas ligeiramente para a redução da desigualdade e tem um efeito praticamente neutro sobre a progressividade do sistema fiscal, preservando a sua estabilidade estrutural. Relativamente à carga fiscal por decil de rendimento, observa-se um alívio médio inferior a 0,1 pontos percentuais, sendo o alívio mais visível nos decis intermédios e superiores. Em suma, o benefício fiscal em análise tem um efeito positivo, ainda que limitado, na redistribuição do rendimento e na redução da carga fiscal das famílias com pessoas com deficiência. A sua relevância social é, contudo, significativa, ao representar um mecanismo de compensação dos custos acrescidos associados à

deficiência e um contributo para a inclusão e equidade do sistema fiscal.

Conclusões

Em 2023, as declarações de rendimentos que beneficiaram do regime fiscal destinado a pessoas com deficiência representaram cerca de 5,1% do total, correspondendo a uma despesa fiscal de cerca de 400 milhões de euros (um aumento aproximado de 20% face a 2021).

A análise evidencia que o benefício fiscal tem tido uma utilização crescente e um impacto positivo na redução da carga fiscal das famílias com pessoas com deficiência, pelo que o seu objetivo extrafiscal está a ser cumprido. As deduções por sujeito passivo constituem a componente mais relevante do benefício, seguida pelas deduções associadas a dependentes e despesas de educação e reabilitação. Relativamente à análise a grupos específicos, verificamos que as famílias com rendimentos médios e superiores tendem a beneficiar mais do regime, em virtude da sua maior capacidade para incorrer em despesas dedutíveis e de uma coleta de IRS mais elevada. Em termos de estrutura familiar, as deduções assumem particular importância nos agregados com pessoas idosas e nas famílias numerosas com dependentes, reforçando o papel compensatório do benefício face aos custos acrescidos associados à deficiência.

Atualmente coexistem dois benefícios fiscais com objetivos semelhantes, mas enquadramentos distintos: o artigo 56.º-A, que concede uma isenção parcial de rendimento, e o artigo 87.º, que prevê uma dedução à coleta. A eventual fusão destes dois regimes poderia simplificar o sistema e reforçar



a transparência, desde que assegurada a neutralidade para os contribuintes e a manutenção do nível global de apoio. Qualquer reforma, contudo, deve ser precedida de uma avaliação técnica detalhada dos seus efeitos distributivos e da sua capacidade para melhorar a eficiência e a equidade do sistema fiscal.

Referências

Avram, S. (2014). *The distributional effects of personal income tax expenditure* (EUROMOD Working Paper EM14/14). EUROMOD, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Barrios, S., Figari, F., Gandullia, L., & Riscado, S. (2016). *The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union* (JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No. 1/2016). Joint Research Centre – European Commission.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *OECD framework for statistics on the distribution of household income, consumption and wealth*. OECD Publishing

Reis, H. (2000). *Impacto do pacote fiscal do OE99 nas receitas de IRS* (Documento de Trabalho No. 18). Direção-Geral de Estudos e Previsão, Ministério das Finanças.

Reis, H. (2001). *Modelo Tax-Benefit (MIRS): Análise descritiva ao IRS* (Documento de Trabalho No. 23). Direção-Geral de Estudos e Previsão, Ministério das Finanças.

Rodrigues, C. (2005). *O sistema fiscal e o sistema de transferências: Efeito sobre a participação no mercado de trabalho* (Documento de Trabalho No. 37). Direção-Geral de Estudos e

Previsão, Ministério das Finanças.

Rodrigues, C. (2011). *Indicadores de desigualdade e progressividade medidos a partir das declarações de IRS, 2001–2008*. Ciência e Técnica Fiscal, (426), 149–163.

Rodrigues, C. (2013). *O modelo de microsimulação do IRS: Metodologias e aplicações*. Ciência e Técnica Fiscal, (431), 185–209.



Políticas Sociais e Justiça

1. 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Avaliação do acesso, distribuição e execução do financiamento a nível nacional

Aitor Varea Oro – CEAU/FAUP
(aitorvarea@arq.up.pt)

Maria Manuel Rola – CEAU/FAUP
(mrola@arq.up.pt)

Marta Sousa – CEAU/FAUP
(mmsousa@arq.up.pt)

Sílvia Jorge – CiTUA/IST-ID
(silviajorge@tecnico.ulisboa.pt)

Sumário Executivo

O 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, dirigido às situações de indignidade habitacional, constitui hoje uma das principais respostas à atual crise habitacional, absorvendo a maior fatia de financiamento da componente habitacional do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) em curso (2021-2026). A partir de análise estatística e documental, são restituídos os principais estágios de execução do programa. Os resultados apresentados evidenciam um grande desfasamento entre a narrativa e os objetivos que marcaram o lançamento do programa e os resultados atingidos. A análise destaca pontos críticos no desenho, implementação e monitorização das políticas públicas, num contexto de crescentes necessidades habitacionais e de promessas de novos programas nacionais e europeus.

Introdução

O 1º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio) foi criado em 2018 com o objetivo de resolver os graves problemas de indignidade habitacional. Com a sua inclusão no Plano de Recuperação e Resiliência, em novembro de 2021, este programa passou a dispor de uma dotação orçamental ímpar, inicialmente de 1.200 milhões de euros, viabilizando participações 100% a fundo perdido. Acresce ainda a própria natureza do PRR, orientado para a redução de desigualdades estruturantes, bem como os pilares associados à sua componente habitacional: a promoção da coesão territorial e da transição verde. Estas premissas pareciam criar as condições ideais para uma execução exemplar deste financiamento europeu. A meta assumida foi dar resposta a, pelo menos, 26.000 agregados em situação de indignidade habitacional, tendo em conta o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018). No entanto, mesmo em presença das condições descritas, o processo de operacionalização rapidamente se deparou com dificuldades várias. O acompanhamento próximo deste processo permitiu aos autores deste trabalho identificar enormes clivagens ao nível dos objetivos, recursos e capacidade de influência entre os diferentes intervenientes envolvidos, condicionando fortemente os resultados. Estes bloqueios manifestam-se, quer ao nível da estrutura de governança, quer no faseamento, tendo em conta três estágios: o acesso ao financiamento, a distribuição territorial, e a execução física e financeira.



Metodologia

Para viabilizar uma análise abrangente, mobilizaram-se diferentes fontes de informação. Primeiro, com o intuito de ilustrar a evolução do programa à luz das prioridades decorrentes de diferentes configurações no campo político, centrou-se a análise no discurso público, nomeadamente audições parlamentares, comunicados de imprensa do governo e artigos da comunicação social. A evolução e mudança do discurso, desde 2018 até à atualidade, fez-se acompanhar de sucessivas alterações ao quadro legal que dá suporte ao programa e que constituiu a segunda fonte de informação mobilizada. Estas alterações destacam as opções que os principais intervenientes, em particular a administração central e os municípios, decidiram priorizar. Por fim, recorre-se a dados quantitativos, alguns publicamente disponíveis (Acordos de Colaboração, Estratégias Locais de Habitação, dados abertos do Portal Mais Transparência), e outros cedidos por alguns municípios (designadamente datas de submissão e aprovação de candidaturas). Estes dados foram analisados com recurso a diferentes técnicas estatísticas (regressão logística, reamostragem por *bootstrap* e redes neuronais) permitindo obter a materialidade concreta das decisões tomadas nas duas esferas anteriores. A junção destas três fontes de informação permite identificar um afastamento dos objetivos traçados inicialmente para o programa e, acima de tudo, medir o seu impacto.

Resultados

Com base na informação mobilizada, é possível afirmar, com um elevado grau de confiança, que a forma como o 1º Direito foi implementado contribuiu

em muito para uma alteração dos seus objetivos e público-alvo. Ao nível do acesso, os procedimentos adotados foram determinantes para afastar os agregados em maior situação de vulnerabilidade, que ficaram privados do apoio financeiro necessário para ultrapassar a situação em que se encontram. Ao nível da distribuição geográfica, existe uma forte evidência de que o financiamento chegou tendencialmente aos municípios com mais capital técnico, político e financeiro à priori, agravando assimetrias territoriais preexistentes. Ao nível da execução, assistimos muitas vezes a um cenário protagonizado por reabilitações epidérmicas de habitação pública já existente, secundarizando outras entidades promotoras previstas no diploma e que poderiam ter contribuído para um desfecho diferente, bem como o aumento efetivo do parque habitacional público. Estes resultados são coerentes com os alertas lançados pela Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR (CNA – PRR, 2024), oferecendo uma visão complementar aos relatórios publicamente disponibilizados por esta entidade e convergente com o diagnóstico de estado crítico em que este investimento sempre se encontrou.

Conclusões

Os dados apresentados neste trabalho apontam para a necessidade de um conjunto de práticas das quais parece difícil prescindir na implementação de futuras políticas públicas, e que podemos resumir em três pontos diferentes.

O primeiro assenta na ausência de um verdadeiro estabelecimento de prioridades, que permitisse que o

processo fosse mais previsível e as candidaturas submetidas fossem tão ambiciosas como os seus objetivos originais. O segundo está relacionado com a necessidade de estabelecer procedimentos adequados à natureza das entidades promotoras, evitando o desperdício de tempo e energia a que muitas vezes se assistiu durante a execução deste programa. Finalmente, a existência de uma verdadeira monitorização em tempo real, por forma a evitar que ameaças percebidas pela generalidade dos intervenientes acabassem por se transformar em riscos consumados, como veio acontecer.

É esta uma das conclusões mais dolorosas do 1.º Direito: a sensação de que, num contexto aparentemente favorável, as políticas públicas saem mais fragilizadas porque as expectativas e ferramentas criadas não se traduzem na resolução de um problema que, para os destinatários originais do programa, é cada vez mais angustiante.

Referências

Allegra, M., Di Giovanni, C., Varea Oro, A., Sousa, L., Rola, M. M., Travasso, N., & Tulumello, S. (2025). Policy Brief Políticas Públicas de habitação e PRR: Análise e recomendações preliminares. OSeM Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <https://doi.org/10.5281/zenodo.16911813>.
Comissão Nacional de Acompanhamento do PRR, 2024. Relatório 1/2024.
Decreto-Lei n.º 37/2018, 4 de junho – Cria o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.
Di Giovanni, Caterina; Allegra, Marco; Varea Oro, Aitor; Rola, Maria Manuel; Lee Azado, Bruna; Jorge, Sílvia [no prelo]. “The new wave of Portuguese

housing policy”. Housing Studies. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana. (2018). “Levantamento Nacional das Necessidades de Reajustamento Habitacional [National Survey of Housing Relocation Needs.]”, IHRU.

Jorge, S. (2022). “A alavanca do 1.º Direito: um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação”. Finisterra, LVII (119), pp. 109–128.

Jorge, S. (2024). “A Resposta do Plano de Recuperação e Resiliência às Situações de Indignidade Habitacional: Um Olhar Sobre as Estratégias Locais de Habitação Traçadas e as Oportunidades em Aberto”. Revista Portuguesa de Estudos Regionais, 68, pp. 121–136.

Jorge, S.; Varea Oro, A. (2025). “O 1.º Direito da política de habitação. Um retrato nacional em curso”. In J. Reis e A. Drago (coords.) – O Regresso do Planeamento – Percursos e Perspectivas sobre Planeamento Público em Portugal. Lisboa: Actual. Ministério do Planeamento (PRR).

(2021). “Plano de Recuperação e Resiliência [Recovery and Resilience Plan”, República Portuguesa.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio – Nova Geração de Políticas de Habitação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 129/2024, de 2 de setembro – “Autoriza o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., a realizar a despesa no âmbito da contratualização com beneficiários do 1.º Direito Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.”



2. **Avaliação de Impacto da Medida “Apartamentos Partilhados” para pessoas em situação de sem-abrigo**

João Gerardo – Nova SBE Public Policy Institute (64815@novasbe.pt)

Henrique Joaquim – Coord. Nacional ENIPSSA (henrique.joaquim@enipssa.pt)

Pedro Martins – Nova SBE Public Policy Institute (pedro.martins@novasbe.pt)

Fábio Simão – MAPS Algarve (presidente@mapsalgarve.org)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– como programas de habitação partilhada podem contribuir para a redução do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo (PSSA).

Objetivo principal do trabalho – avaliar o piloto do impacto de um programa de apartamentos partilhados com apoio psicossocial em vários indicadores de reintegração social.

Resultado ou conclusão-chave – a intervenção aumentou em mais de 30 p.p. a probabilidade de autonomia habitacional e melhorou significativamente o emprego, rendimento e saúde mental dos participantes.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação – contribuição inovadora para políticas de habitação sustentadas para públicos vulneráveis, com evidência empírica de custo-efetividade e aplicabilidade noutros contextos.

Introdução

A persistente escassez de habitação acessível, aliada ao agravamento das desigualdades socioeconómicas, tem contribuído significativamente para o crescimento do fenómeno das pessoas

em situação de sem-abrigo (PSSA) em Portugal. Este problema estrutural coloca desafios complexos à inclusão social e exige respostas públicas integradas, sustentadas em evidência. Neste contexto, o presente estudo surge no âmbito da monitorização e avaliação da Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA), com o objetivo de analisar os impactos de uma intervenção inovadora: um programa de apartamentos partilhados com acompanhamento técnico e psicossocial, implementado na região do Algarve, e os dados são relativos ao período entre 2021 e 2025.

Através desta investigação, pretende-se avaliar os efeitos da medida em múltiplas dimensões da reintegração social – nomeadamente no acesso e manutenção da habitação, empregabilidade, rendimentos, saúde mental e participação social. A intervenção em análise propõe-se como uma resposta intermédia entre a condição de sem-abrigo e soluções habitacionais permanentes, ancorada numa lógica de **empowerment**, coabitação assistida e promoção da autonomia.

Este trabalho visa ser suporte para o desenho de uma metodologia de avaliação deste tipo de resposta sociais e contribuir para o debate sobre políticas públicas de habitação e inclusão, nomeadamente para grupos vulneráveis, oferecendo evidência empírica sobre os resultados de uma abordagem inovadora e potencialmente escalável, cuja avaliação rigorosa é essencial para orientar decisões futuras no combate ao fenómeno.



Metodologia

A avaliação recorreu a uma abordagem quase-experimental, comparando os resultados de um grupo de tratamento - 224 pessoas em situação de sem-abrigo acolhidas em apartamentos partilhados - com os de um grupo de controlo comparável - 164 indivíduos em situação semelhante, que não beneficiaram da medida, ambos localizados na região do Algarve, entre 2021 e 2025.

Para estimar os efeitos da intervenção, foram aplicados modelos de regressão linear (OLS), controlando por um conjunto alargado de variáveis socioeconómicas e características basais dos participantes, incluindo duração da situação de sem-abrigo, estado de saúde mental, comportamentos aditivos, situação laboral e nível de rendimentos. Com o objetivo de reforçar a robustez dos resultados e mitigar possíveis enviesamentos de seleção, foi também utilizada a técnica de **Propensity Score Matching** (PSM), que permitiu aproximar os grupos de tratamento e controlo com base em características observáveis.

A recolha de dados foi conduzida através de inquéritos estruturados aplicados por técnicos do MAPS, para aferir a situação das pessoas em diferentes momentos do ciclo da intervenção: antes da entrada no programa, no final da participação, e em momentos de seguimento aos 6 e 12 meses após a intervenção. Esta estratégia permitiu aferir não só os impactos imediatos, mas também a sustentabilidade dos efeitos ao longo do tempo.

Considera-se que a metodologia adotada, ao articular diferentes técnicas quantitativas com dados

primários recolhidos no terreno, permitiu uma avaliação rigorosa da eficácia da medida, apoiando decisões futuras de desenho e expansão de políticas públicas de habitação e inclusão social.

Resultados

A avaliação empírica do programa de apartamentos partilhados revelou impactos expressivos e estatisticamente significativos em várias dimensões da reintegração social das pessoas em situação de sem-abrigo (PSSA), reforçando a eficácia da intervenção como medida de política pública.

Habitação e Autonomia

- A participação no programa aumentou em mais de 33 pontos percentuais a probabilidade de alcançar autonomia habitacional, em comparação com o grupo de controlo.
- A sustentabilidade da habitação também se destacou: os beneficiários apresentaram uma probabilidade 62 p.p. superior de manterem-se alojados aos 6 meses, e 52 p.p. aos 12 meses após o fim do programa.

Emprego e Rendimentos

- A probabilidade de estar empregado após a intervenção foi 29 p.p. superior no grupo de tratamento.
 - A probabilidade de registar melhorias de rendimento foi 27 p.p. superior no grupo de tratamento.
- Saúde Mental e Comportamentos Aditivos

- Observou-se uma redução significativa nos sintomas de doença mental e nos comportamentos aditivos entre os participantes, evidenciando o efeito positivo da estabilidade habitacional e do acompanhamento psicossocial.



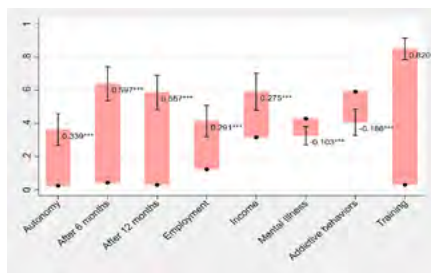
Capacitação e Formação

- Cerca de 90% dos participantes integraram ações de formação profissional, contrastando com apenas 3% no grupo de controlo, sugerindo um forte efeito da medida na capacitação para a vida autónoma. Estes resultados mantiveram-se robustos mesmo após controlo por características iniciais como idade, tempo em situação de sem-abrigo, emprego anterior ou condições de saúde.

Para além dos dados quantitativos, testemunhos recolhidos pelas equipas técnicas indicam melhorias na autoestima, nas relações interpessoais e no sentimento de pertença dos participantes, reforçando os ganhos qualitativos do programa.

Contributo do estudo

Este é um dos primeiros estudos quantitativos em Portugal a avaliar uma política de habitação partilhada com apoio técnico, proporcionando evidência robusta e replicável sobre os seus efeitos. Os resultados oferecem uma base concreta para a expansão do modelo, e contribuem para o debate sobre soluções habitacionais sustentáveis, eficazes e centradas na dignidade humana.



Conclusões

Os resultados deste estudo demonstram que o programa de apartamentos partilhados com apoio psicossocial constitui uma resposta eficaz, eficiente em termos de custos e escalável no combate à situação de sem-abrigo, sobretudo para perfis com maior potencial de reintegração social. Para além de garantir acesso mais rápido a uma habitação digna, a medida promoveu melhorias substanciais na empregabilidade, rendimentos, saúde mental e autonomia pessoal dos beneficiários. Enquanto política pública, esta intervenção mostra-se altamente replicável e representa uma alternativa estratégica complementar ao modelo *Housing First*, especialmente em contextos com limitações orçamentais ou de stock habitacional.

Do ponto de vista da avaliação, o estudo reforça a importância de utilizar métodos quantitativos robustos e dados longitudinais para aferir os efeitos reais das políticas sociais. Os resultados sustentam a necessidade de respostas integradas e centradas na pessoa, articulando habitação, apoio psicossocial e inclusão económica, e reforçam o princípio de que a habitação deve ser entendida como um direito humano fundamental, e não como uma recompensa condicionada ao mérito individual.

Assim, a evidência aqui produzida contribui para desenhar uma metodologia de avaliação destas respostas e informar decisões de alargamento, financiamento e institucionalização deste tipo de medida, no quadro de estratégias nacionais e locais de combate ao problema social complexo que é a situação de sem-abrigo.

Referências

- Abdul-Razzak, A., et al. (2025). Employment and homelessness.
- Baxter, A., et al. (2019). Housing interventions for homeless people.
- Ornelas, J., et al. (2014). Casas Primeiro em Portugal.
- Tsemberis, S., et al. (2004). Housing First approach to homelessness.
- Woodhall-Melnik, J., & Dunn, J. R. (2016). Housing First and harm reduction.



3. Modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal – uma reflexão em torno de resultados preliminares do Estudo MAASIP

Pedro Perista – CESIS
(cesis.geral@cesis.org)
Ana Cardoso – CESIS
(cesis.geral@cesis.org)
Heloísa Perista – CESIS
(cesis.geral@cesis.org)
Paula Carrilho – CESIS
(cesis.geral@cesis.org)

Sumário Executivo

O projeto MAASIP procede ao mapeamento e avaliação dos modelos de atendimento e acompanhamento social integrado (AI) em Portugal. De acordo com os resultados do questionário aplicado, a maioria das experiências ocorridas antes da transferência de competências da Ação Social da Segurança Social para os municípios produziu resultados relevantes, ainda que se deparando com dificuldades e obstáculos. O processo de transferência de competências assume-se como forte impulsionador, aumentando em 75% o número de municípios com experiências de AI.

Introdução

O Estudo sobre modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal (projeto MAASIP), está a ser desenvolvido pelo CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social, em colaboração com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e com o Instituto da Segurança Social, Instituto Público (ISS, IP), entre dezembro de 2024 e março de 2026. Este estudo, financiado pela Fundação

para a Ciência e Tecnologia, no âmbito do concurso Science4Policy 2024, surgiu de uma necessidade identificada pelo PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

Em paralelo com esforços para a integração dos serviços sociais na Europa (ex: Lara Montero et al., 2016; EC/DG EMPL, 2022), também em Portugal se tem assistido ao desenvolvimento e implementação de metodologias inovadoras de atendimento e acompanhamento social, com ênfase crescente em abordagens integradas (ex: Bracons, 2017; Marques, 2017).

No entanto, os modelos de atendimento e acompanhamento social integrado em Portugal carecem de mapeamento e avaliação das experiências de implementação, quanto às suas configurações, metodologias, resultados e impactos, limitando potenciais aprendizagens. Assim, os objetivos do projeto MAASIP passam por proceder ao levantamento, sistematização e análise das experiências nacionais de atendimento e acompanhamento social integrado, construindo uma base de conhecimento que identifique as experiências que resultaram (ou não resultaram).

Complementarmente, pretende apoiar a tomada de decisão quanto à adoção de modelos de atendimento e de intervenção integrados, em contextos municipais; e contribuir para o desenho e implementação de novas medidas e respetiva alocação de recursos.

Metodologia

Os dados apresentados na comunicação decorrem do questionário online realizado no âmbito do estudo. Este foi lançado entre fevereiro e maio de 2025 junto de todos os municípios do Continente e Regiões Autónomas. Os objetivos deste questionário passaram por:

- i) proceder ao levantamento das experiências nacionais de atendimento e acompanhamento social integrado;
- ii) tipificar as experiências em função das suas características;
- iii) identificar e caracterizar as experiências de atendimento e acompanhamento social integrado consideradas como bem-sucedidas;
- iv) conhecer as atuais configurações de atendimento e acompanhamento social integrado após a transferência de competências para as autarquias e eventuais adaptações ao novo sistema.

O questionário obteve 250 respostas, das quais 223 foram consideradas válidas, o que corresponde a 72,4% dos municípios portugueses.

Resultados

De acordo com as respostas obtidas, cerca de metade dos/as respondentes considera que, no seu município, antes da transferência de competências da Ação Social da Segurança Social para os municípios, houve uma forma de organização do atendimento e acompanhamento social no concelho que podia ser designada como "Atendimento Integrado" (AI). A maior parte das iniciativas de AI levadas a cabo, por (ou com) municípios, terá decorrido, em grande medida, de uma vontade local dado que, em dois em cada três casos, elas aconteceram sem estarem enquadradas em iniciativas

de âmbito governamental, como foi o caso da Rede Local de Intervenção Social (RLIS). Contudo, a RLIS serviu de suporte para a implementação de AI, antes da transferência de competências, em um em cada três municípios abrangidos pelo questionário online.

Cerca de 70% das experiências implicaram a participação de um conjunto, mais ou menos diversificado, de entidades, do setor público e do setor privado não lucrativo, revelando-se a importância que, a este nível, assumem as parcerias e o trabalho interinstitucional.

45,5% dos e das respondentes afirmam que o AI foi criado, e/ou funcionou, com base num protocolo estabelecido entre diferentes entidades. Os/as restantes 54,5% dão nota de uma parceria informal, com base num trabalho de cooperação entre profissionais. Estas serão aquelas onde a coordenação terá sido, sobretudo, de carácter horizontal.

Em cerca de um em cada cinco casos, as pessoas respondentes pronunciaram-se pela ausência de uma liderança formal do AI. Nos municípios em que a existência de uma liderança foi reconhecida, surgem duas modalidades: uma, maioritária, centralizada numa única entidade líder (78,4%); outra, que remete para uma liderança partilhada (21,6%). Procurando tipificar as formas de organização dos serviços de Atendimento Integrado em curso nos municípios antes da transferência de competências, a modalidade mais frequente é a existência de parcerias envolvendo várias entidades, sendo que uma delas assume uma liderança que está formalizada e é, nesse sentido, reconhecida por todas as



entidades parceiras (em 37 municípios). O acesso a (e a partilha de) informação é uma componente essencial das respostas / serviços integrados. No entanto, e apesar da sua importância, as questões associadas à informação constituem um dos limites do AI, tal como os dados recolhidos no âmbito do questionário o demonstram. Apenas em sete municípios houve uma resposta no sentido da verificação de um conjunto de quatro condições: i) existência de um documento único; ii) capacidade de propor diretamente a atribuição de respostas do foro da Segurança Social; iii) partilha de espaços de atendimento; iv) existência de equipas especializadas. A estes acrescem 16 municípios nos quais três destas quatro condições estariam garantidas.

A coordenação normativa, que inclui questões como a partilha de valores e a compreensão, por parte de diferentes intervenientes, das necessidades das pessoas a quem os serviços se dirigem bem como a existência de mecanismos de formação contínua e de discussão de casos, é, talvez, uma das mais exigentes pois ela implica, nomeadamente, a criação de uma cultura comum em torno da intervenção social e, mais concretamente, neste caso, em torno do atendimento e da intervenção com as pessoas que a ele recorrem. Neste contexto, a figura de gestor/a de caso assume particular relevância. A partir desta figura e do seu modo de operar, surgem duas grandes categorias: uma, na qual várias entidades parceiras definem a figura de gestor/a de caso, sendo que a cada processo corresponde um/a (único/a) gestor/a de caso (38 municípios); e outra, em que uma única entidade é

responsável pelo AI, mas existe a figura de gestor/a de caso e a cada processo corresponde um/a único/a profissional com este papel (21 municípios).

No que se refere à dimensão financeira, identificaram-se quatro tipos de funcionamento, sendo o mais frequente aquele que corresponde às situações (de 47 municípios) em que não houve qualquer fundo (nem próprio nem comum) específico para o AI, o que significa que esta foi uma iniciativa assente numa forte rentabilização dos recursos existentes sem criar, necessariamente, serviços distintos que requeiram investimento financeiro particular.

Quase metade das pessoas respondentes (45%) referiu a existência de obstáculos/dificuldades na implementação do AI, que consistiram, principalmente, na desigualdade no envolvimento e, em última instância, na própria assunção de compromissos entre as diferentes entidades participantes no AI e a vários aspetos relativos à escassez de recursos.

A maioria dos/as respondentes (78,3%) afirma que a metodologia de Atendimento Integrado produziu resultados que foram identificados/reconhecidos pela parceria, os quais podem ser organizados em três categorias distintas: i) sistemas organizacionais locais; ii) práticas profissionais; iii) junto das próprias pessoas beneficiárias.

No que diz respeito aos sistemas organizacionais locais, os resultados do AI, identificados pelas pessoas respondentes, apontam para uma maior rentabilização de recursos, explicitada de forma direta, mas também percebida na diminuição das listas de espera e do tempo de atendimento. Apontam, igualmente,

para uma simplificação dos processos, em geral, incluindo especificamente os processos de tomada de decisão, mas considerando, também, a melhoria da comunicação e do trabalho interinstitucional.

Ao nível das alterações das práticas profissionais, as percentagens de resposta mais elevadas dizem respeito a uma melhor fundamentação da intervenção por um maior conhecimento das pessoas, das suas necessidades e dos recursos existentes; e a intervenções mais baseadas numa maior capacidade de diálogo com as pessoas, na monitorização e avaliação, bem como na discussão de casos.

Em relação aos resultados produzidos junto das próprias pessoas beneficiárias, foram identificados, em particular: a maior coerência entre respostas e necessidades e a maior proximidade dos serviços. A maior capacidade para o desenvolvimento de competências, que se pode relacionar com o incremento da participação das pessoas em todo o processo, desde o diagnóstico até ao desenho do Plano de Inserção, e a eliminação (ou pelo menos redução) da “peregrinação” das pessoas por diferentes serviços, contando/repetindo os seus problemas, são efeitos do AI que denotam, por si, como esta é uma abordagem que potencia um maior respeito pelas próprias pessoas. Aquando da transferência de competências da Ação Social da Segurança Social para os municípios, a metodologia de AI, implementada antes desse processo de transferência, ainda estava em curso em 70% dos municípios. A transferência de competências introduziu alterações

no modelo de AI em cerca de dois em cada três desses municípios, a principal – e a mais óbvia – das quais o facto de os municípios passarem a assumir um maior protagonismo. Mas, de acordo com a opinião das pessoas respondentes, a transferência de competências trouxe, também, em larga medida, o aumento da capacidade para se realizar um trabalho multidisciplinar; a possibilidade de haver gestor/a de caso (muito provavelmente, porque facilitou a sua identificação); e o aumento da capacidade para haver uma discussão de casos com outras entidades. Da análise do questionário resulta a interpretação de que a transferência de competências se assume como forte impulsionadora do AI. Com efeito, cerca de 81% das pessoas respondentes afirmam que esta é uma prática atualmente em curso nos seus municípios, face a 46,2% que declaram que o AI já tinha estado anteriormente em curso e a 37,7% que afirmam que tal procedimento existia aquando da transferência de competências no domínio da Ação Social para os municípios.

Conclusões

Cerca de metade dos/as respondentes ao questionário MAASIP considera que, antes da transferência de competências da Ação Social para os municípios, existiu, no seu município, uma forma de organização do atendimento e acompanhamento social que podia ser designada como “Atendimento Integrado”.

A maioria destes respondentes afirma que essa metodologia produziu resultados, ainda que quase metade refira também a existência de obstáculos/dificuldades.



De modo geral, as experiências identificadas caracterizam-se por uma diversidade dos seus modelos de implementação.

A transferência de competências da Ação Social da Segurança Social para os municípios assume-se como forte impulsionadora do AI.

Referências

Bracons, H. (2017). Metodologia do atendimento integrado - Uma experiência de intervenção local. Sociologia on line n.º 14, 143-156. Disponível em: <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2017.14.7>.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2022). Study on social services with particular focus on personal targeted social services for people in vulnerable situations - Final report - Annexes. Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2767/552978>.

Marques, R. (2017). Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada: Contributos para um modelo de governação integrada a partir de estudos de caso sobre o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora. [Dissertação de doutoramento]. Lisbon School of Economics & Management. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/14120>

Montero, A. L.; van Duijn, S.; Zonneveld, N.; Minkman, M.; & Nies, H. (2016). Integrated Social Services in Europe. European Social Network. Disponível em: www.esn-eu.org/publications/integrated-social-services-europe



4. **Barreiras e desafios à monitorização e avaliação de políticas no setor da Justiça**

Paulo Feliciano - IPPS-Iscte (Paulo.Feliciano@iscte-iul.pt)

Isabel Flores - IPPS-Iscte (Isabel_Cristina_Vieira_Silva@iscte-iul.pt)

Miguel Madeira - IPPS-Iscte (Miguel_Cameselle@iscte-iul.pt)

Fábio Anunciação - IPPS-Iscte (Fabio.Anunciacao@iscte-iul.pt)

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– construir a confiança, superar barreiras institucionais e inovar do ponto de vista metodológico são condições necessárias para a eficácia da avaliação de políticas públicas.

Objetivo principal do trabalho

– contribuir para a melhoria contínua das políticas públicas por via de uma avaliação rigorosa, colaborativa e adaptada aos desafios institucionais.

Resultado ou conclusão-chave

– a eficácia da avaliação de políticas públicas depende da capacidade de construir confiança, promover diálogo institucional e adaptar metodologias às realidades das organizações.

Relevância para as políticas

públicas ou prática profissional de avaliação – o texto oferece estratégias para avaliadores de políticas públicas, ao destacar como navegar desafios institucionais, culturais e políticos comuns em contextos complexos, como é o do setor judicial, reforçando a relevância da adaptação e da inovação metodológica na prática avaliativa.

Introdução

A monitorização e avaliação de políticas públicas enfrenta vários obstáculos estruturais e conjunturais que dificultam o acesso a informação

relevante para dar resposta às questões de avaliação e, em alguns casos inviabilizam, a medição de impactos concretos. A resistência à mudança nas organizações, as dificuldades no acesso a dados e a volatilidade associada a ciclos políticos e consequente substituição de *stakeholders* são alguns dos obstáculos que dificultam o processo de monitorização e avaliação de políticas.

Neste sentido, a presente comunicação tem como objetivo discutir estas questões a partir da experiência de avaliação de uma política de digitalização do setor da Justiça, explorando os principais constrangimentos identificados. Por outro lado, exploram-se as estratégias que se revelaram eficazes na mitigação destes constrangimentos, bem como a mobilização de instrumentos como a Árvore de Solução Digital, que se revelou frutífera para o desbloqueio de algumas dessas resistências e o acesso a dados e informações relevantes.

Metodologia

Esta comunicação ancora-se na experiência da equipa de investigação durante a monitorização e avaliação de 12 projetos de digitalização no setor da Justiça em Portugal. Neste sentido, reflete, de forma direta, os desafios enfrentados transversalmente em todos os projetos avaliados, bem como as soluções encontradas para mitigá-los.

Resultados

A avaliação de políticas públicas enfrenta diversos obstáculos que podem comprometer a eficácia dos da investigação realizada. Entre os



mais frequentemente identificados na literatura estão a resistência à mudança, o desconhecimento sobre o propósito e o enquadramento da avaliação, e a associação negativa do termo “avaliação” a mecanismos de fiscalização ou punição (Holosko, 1996). Adicionalmente, fatores como a ausência de dados de *baseline*, prazos reduzidos para aferir impactos, a escassa cultura organizacional de avaliação, a rotatividade de *stakeholders* e barreiras administrativas também se destacam como desafios relevantes (Schneider et al., 2016).

No âmbito de um projeto de avaliação no setor judicial, esses obstáculos manifestaram-se de forma particularmente acentuada, somando-se a outros obstáculos mais específicos, relacionados com os contextos institucionais.

A confiança como pilar da avaliação: Um dos principais desafios relaciona-se com o estabelecimento de relações de confiança com os responsáveis pela implementação dos projetos. Embora algumas entidades tenham demonstrado abertura e reconhecimento do valor da avaliação, outras revelaram resistência, muitas vezes associada ao receio de exposição ou crítica. Isto traduz-se, por exemplo, na resistência a fornecer informações concretas sobre o verdadeiro estado dos projetos e/ou dados de execução.

A solução encontrada pela equipa de investigação foi a de procurar estabelecer relações de confiança e de proximidade com os atores responsáveis pela implementação e direção estratégica dos projetos. A participação ativa em reuniões de trabalho permitiu não apenas

acompanhar de forma mais próxima a evolução dos projetos, mas também reforçar a perceção de que a avaliação tinha como objetivo apoiar a melhoria contínua, e não um exercício análogo a uma auditoria.

Esta postura contribuiu, por um lado, para um acompanhamento mais próximo da realidade do projeto e, por outro, para facilitar o acesso a dados anteriormente indisponíveis.

Além dos gestores de projeto, a confiança dos dirigentes superiores revelou-se igualmente determinante. Neste contexto, a entrega de produtos percecionados como de qualidade técnica elevada e de utilidade prática desempenhou um papel central. Entre esses produtos, a construção de árvores de solução digital — representações gráficas que articulam problemas de origem (raízes), condições necessárias para a concretização dos projetos (tronco) e os efeitos esperados, desde os mais imediatos até aos impactos de longo prazo (folhas). A clareza visual e a codificação por cores tornaram esta ferramenta acessível e útil para a tomada de decisão, reforçando a credibilidade do trabalho da equipa de avaliação e promoveu maior envolvimento institucional. Este envolvimento traduziu-se, por sua vez, no desbloqueio e acesso a dados e informações fundamentais para a avaliação das iniciativas, algo que não ocorreria sem o estabelecimento desta relação.

Dados: suprir lacunas com inovação metodológica

A falta de dados de *baseline*, como reportado na literatura (Schneider et al., 2016), surge também enquanto desafio significativo. Em particular no que diz respeito à avaliação de

impacto dos projetos, a falta de dados impossibilitava verificar quais eram condições antes da implementação dos projetos e, por outro lado, a verificação de potenciais impactos dos mesmos. Perante esta limitação, optou-se pela aplicação de inquéritos junto aos beneficiários antes, durante e após a implementação dos projetos, com o objetivo de captar percepções que pudessem servir como referência comparativa. Embora baseadas em opiniões subjetivas, estas percepções revelaram-se preferíveis à ausência total de dados, permitindo acompanhar evoluções e fazer recomendações. Paralelamente, foi promovida a sensibilização das equipas dos projetos para a importância de uma cultura de monitorização contínua, visando assegurar a sustentabilidade dos processos avaliativos para além do fim da avaliação.

Comunicação interinstitucional
Em contextos marcados por estruturas hierárquicas e rigidez institucional, a comunicação entre entidades envolvidas num mesmo projeto mostrou-se frequentemente fragmentada. Esta falta de articulação comprometeu o alinhamento estratégico e operacional, dificultando a avaliação de resultados. Por exemplo, a falta de articulação entre as entidades que tutelavam os projetos e uma outra responsável pela infraestrutura informática traduziam-se em atrasos no desenvolvimento das soluções ou a produção de soluções incompletas e desprovidas do seu máximo potencial. Embora a equipa de avaliação tenha procurado atuar enquanto elemento facilitador entre as partes, reconhece-se que a resolução deste problema estrutural excedeu o seu âmbito de atuação.

Volatilidade dos ciclos políticos
A instabilidade política registada desde o final de 2023 trouxe novos desafios, nomeadamente a substituição dos interlocutores responsáveis pelos projetos. Num dos casos, a substituição dos dirigentes de um organismo significou a reconfiguração de um projeto que já tinha sido dado como terminado, numa altura perto do fim do prazo para execução. Contudo, esta dinâmica foi encarada como uma oportunidade: os novos responsáveis trouxeram perspetivas renovadas e uma maior valorização do trabalho avaliativo. Neste sentido, a capacidade de estabelecer rapidamente relações de confiança com os novos interlocutores revelou-se essencial para a continuidade e eficácia do processo de avaliação.

Conclusões

A monitorização e avaliação de políticas públicas, particularmente em setores o da Justiça, revela-se um exercício exigente, marcado por múltiplos constrangimentos de natureza organizacional, política e técnica. A experiência da equipa do IPPS-Iscte evidencia obstáculos que exigem abordagens adaptadas e sensíveis a cada um dos contextos. A construção de relações de confiança emergiu como um fator crítico de sucesso para o exercício avaliativo. Estratégias como a participação ativa da equipa de avaliação nas dinâmicas dos projetos, a produção de produtos com valor comunicacional claro e visualmente acessíveis (como a Árvore de Solução Digital) e a adaptação contínua às mudanças no quadro político e institucional permitiram ultrapassar barreiras que, de outro modo, poderiam ter comprometido a



qualidade e a utilidade da avaliação. Este trabalho sublinha que a eficácia da avaliação de políticas públicas não depende apenas de métodos rigorosos, mas também da capacidade dos avaliadores em navegarem cenários complexos com flexibilidade e criatividade. Mais do que medir impactos, trata-se de criar as condições para que a avaliação seja percebida enquanto um aliado estratégico na concretização dos objetivos das políticas, contribuindo para uma governação mais transparente e orientada para resultados. Nesse sentido, investir na construção de uma cultura de avaliação, ancorada na confiança e no diálogo entre todos os atores envolvidos, é um passo essencial para fortalecer a democracia e a eficácia da ação pública.

Referências

Holosko, M. J. (1996). Obstacles to conducting program evaluations: Implications for public health evaluators. *Journal of Health and Social Policy*, 8(1), 91–101. https://doi.org/10.1300/J045v08n01_08

Schneider, C., Milat, A. J., & Moore, G. (2016). Barriers and facilitators to evaluation of health policies and programs: Policymaker and researcher perspectives. *Evaluation and Program Planning*, 58, 208–215. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2016.06.011>



5. **CoAction Against Adversity: Um modelo baseado em evidência para políticas públicas de saúde mental infantil**

Inês Baía Dias – ProChild CoLAB
Against Child Poverty and Social
Exclusion (ines.dias@prochildcolab.pt)

Bárbara Figueiredo – Escola de
Psicologia, Centro de Investigação
em Psicologia (CIPsi), Universidade do
Minho, Braga, Portugal

Teresa Freire – Escola de Psicologia,
Centro de Investigação em Psicologia
(CIPsi), Universidade do Minho, Braga,
Portugal

Adriana Sampaio – Escola de
Psicologia, Centro de Investigação
em Psicologia (CIPsi), Universidade do
Minho, Braga, Portugal

Isabel Soares – ProChild CoLAB Against
Child Poverty and Social Exclusion
e Escola de Psicologia, Centro de
Investigação em Psicologia (CIPsi),
Universidade do Minho, Braga, Portugal

Adelina Pinto – Município de
Guimarães, Guimarães, Portugal
Marlene Sousa – ProChild CoLAB
Against Child Poverty and Social
Exclusion

Sumário Executivo

Tema central ou problema abordado

– o modelo CoAction Against Adversity, fundamentado em evidência científica e alicerçado numa abordagem comunitária e multinível, assenta numa perspetiva de saúde pública em resposta à adversidade, demonstrando que a deteção e intervenção precoces são preponderantes para a promoção da saúde mental, resiliência e bem-estar infantil.

Objetivo principal do trabalho

– este modelo visa (1) rastrear problemas de saúde mental em crianças entre os 3 e os 10 anos; (2) realizar avaliação psicológica das crianças que apresentem sinais indicativos de problemas de saúde mental no rastreio, e (3) disponibilizar intervenção psicológica individual às crianças e respetivas famílias para as quais são validados os problemas de saúde mental infantil com base na avaliação psicológica.

Resultado ou conclusão-chave

– apesar de o modelo CoAction Against Adversity estar em implementação nos municípios de Guimarães e Cascais, os resultados preliminares mostram uma elevada prevalência de problemas de saúde mental infantil ($n=39,1\%$), identificada através do rastreio online.

Relevância para as políticas públicas ou prática profissional de avaliação

– a implementação do modelo CoAction Against Adversity e os resultados já obtidos destacam a importância de adotar políticas públicas que incorporem estratégias comunitárias e intersetoriais de promoção de saúde mental infantil, fundamentadas em evidência empírica.

Introdução

A saúde infantil é uma prioridade global, dado o seu papel fundamental na promoção do desenvolvimento humano e social (UNICEF, 2016). Os primeiros anos de vida constituem um período crítico, durante o qual o investimento e as políticas de saúde e bem-estar podem gerar benefícios sociais e económicos profundos e duradouros (Heckman & Cunha, 2006). No que diz respeito à saúde mental



das crianças, as experiências de vida e a exposição a diferentes fatores familiares, ambientais e sociais na primeira infância são cruciais para o seu crescimento e desenvolvimento saudável (Scattolin et al, 2022). A adoção de modelos de saúde pública para a identificação precoce de problemas de saúde mental que permitam a realização de ações preventivas e remediadoras, com intervenções baseadas em evidência e uma boa relação custo-efetividade são, por isso, cruciais para obter efeitos benéficos a longo prazo (Connor et al, 2022; WHO, 2021). A literatura tem demonstrado os benefícios da adoção de modelos de saúde pública e comunitária que integrem um rastreio universal de problemas de saúde mental infantil e ofereçam respostas integradas de diferentes setores da sociedade, como educação, saúde e proteção social (Connor et al, 2022). Em 2021, no contexto da pandemia COVID-19 foi desenvolvido o modelo CoAction Against Adversity, fundamentado em evidência científica e alicerçado numa abordagem comunitária e multinível. Este modelo surge como resposta a uma situação particular de adversidade, como foco nas crianças até aos 10 anos de idade, um grupo de risco particularmente vulnerável aos efeitos da pandemia, nomeadamente ao nível da saúde mental e do stress psicossocial, da negligência e falta de cuidados e exposição à violência (UNICEF, 2020). O modelo assenta numa perspetiva de saúde pública em resposta à adversidade, tendo como público-alvo as crianças, demonstrando que a deteção e intervenção precoces são preponderantes para a promoção da saúde mental, resiliência e bem-

estar infantil. Os objetivos deste modelo são (1) rastrear problemas de saúde mental em crianças entre os 3 e os 10 anos; (2) realizar avaliação psicológica das crianças que apresentem sinais indicativos de problemas de saúde mental no rastreio, e (3) disponibilizar intervenção psicológica individual às crianças e respetivas famílias que cumpram os critérios de elegibilidade. Os critérios de elegibilidade para a intervenção psicológica incluem a validação dos problemas de saúde mental infantil com base na avaliação psicológica, ausência de acompanhamento psicológico no momento da avaliação e consentimento informado dos pais ou cuidadores da criança para acesso à intervenção psicológica.

Metodologia

O modelo CoAction Against Adversity está a ser implementado desde 2021 no Município de Guimarães para crianças entre os 3 e os 10 anos de idade e, desde 2024, no Município de Cascais para crianças entre os 7 e os 10 anos de idade. O processo envolve: 1) rastreio online preenchido pelos pais ou cuidadores sobre as crianças, recorrendo ao Questionário de Capacidades e Dificuldades (SDQ; Goodman, 1997); 2) avaliação psicológica aprofundada das crianças com pontuação ≥ 16 no SDQ; 3) intervenção psicológica individual dirigida às crianças elegíveis e respetivas famílias, baseada em dois programas de intervenção baseados na evidência científica.

O SDQ é constituído por 25 itens, subdivididos em 5 subescalas: sintomas emocionais, problemas



de comportamento, hiperatividade, problemas de relacionamento e comportamento prosocial. Este questionário é preenchido pais ou cuidadores das crianças, considerando o seu comportamento nos últimos 6 meses. As opções de resposta são: 0-não é verdade; 1- é um pouco verdade; 2-é muito verdade, sendo que pontuações mais elevadas indicam maior probabilidade de problemas de saúde mental infantil. Uma pontuação igual ou superior a 16 no SDQ indica sintomatologia clinicamente significativa.

No âmbito do rastreio online é também recolhida informação sociodemográfica da família e da criança, como idade (criança e cuidador/a), tipo de escola (criança), nível de escolaridade (cuidador/a), género (criança), nacionalidade (criança), rendimento do agregado familiar, existência de acompanhamento psicológico (criança), tipo de relação entre os progenitores da criança.

As crianças para as quais é obtida uma pontuação ≥ 16 no SDQ avançam para a fase de avaliação psicológica que inclui medidas formais de avaliação de ansiedade, stress, trauma, experiências adversas, qualidade de vida, psicopatologia parental e práticas parentais, preenchidas também online pelos pais ou cuidadores da criança. Além disso, é realizada uma consulta de avaliação psicológica com a família, presencial ou online, com um psicólogo acreditado pela Ordem dos Psicólogos Portugueses (OPP), para aferir se a criança poderá beneficiar da intervenção psicológica. Com base nos resultados da avaliação psicológica, são validadas as problemáticas da criança com enquadramento nos

programas de intervenção psicológica. As crianças para as quais são validadas estas condições têm acesso a um programa de intervenção psicológica individual e gratuita, de acordo com a sua faixa etária, que inclui 6 a 8 consultas de psicologia. Os dois programas de intervenção psicológica, diferenciados por faixa etária (pré-escolar: 3-5/6 anos; escolar: 6/7-10 anos), têm como objetivo a resolução de problemas da criança e família, nomeadamente associados a situações de adversidade, como ansiedade, depressão ou problemas de comportamento.

Na base da sua metodologia, o modelo CoAction tem uma abordagem colaborativa e multinível que se traduz no envolvimento e participação de entidades da comunidade de diferentes setores de atuação (educação, saúde, ação social) nas diferentes fases de implementação do modelo nos Municípios, desde a comunicação e divulgação, recrutamento de famílias, intervenção psicológica e referência para outras respostas comunitárias.

Resultados

Até setembro de 2025, foram rastreadas 2.016 crianças no Município de Guimarães e no Município de Cascais. Das crianças rastreadas, 26,7% (n=539) apresentou sinais indicativos de problemas de saúde mental e destas, 251 crianças (46,7%) beneficiaram de intervenção psicológica.

A análise dos resultados mais detalhada descreve os dados relativos ao rastreio online e principais características sociodemográficas dos



participantes na edição mais recente do projeto (2024/2025) que iniciou em fevereiro de 2024 em Guimarães e em outubro de 2024 em Cascais. Nesta edição, 654 crianças, 47,1% do género feminino e 52,9% do género masculino, e respetivas famílias participaram no rastreio online. Do total de participantes, 65,0% estavam em idade escolar (≥ 6 anos de idade) e 35,0% em idade pré-escolar (< 6 anos), 85,3% das crianças eram de nacionalidade portuguesa, e a maior parte frequentava a escola pública (89,0%). A maioria dos cuidadores que participaram no rastreio foram mães (89,3%), com uma média de idade de 38 anos ($\sigma=5,76$). No que diz respeito ao rendimento mensal líquido do agregado familiar, 41,5% das famílias referiram ter um rendimento inferior ou igual a 1500€ e 61,5% percecionam os seus rendimentos como insuficientes ou têm que ter cuidado com os gastos. Do número total de crianças rastreadas em 2024/2025, 256 (39,1%) crianças apresentaram sinais indicativos de problemas de saúde mental. A maior percentagem de problemas de saúde mental infantil identificados foram problemas de externalização ($\mu=8,39$, $\sigma=3,97$) comparativamente aos problemas de internalização ($\mu=5,91$, $\sigma=3,85$; $p<0,001$). Mais especificamente, as crianças apresentaram pontuações médias mais elevadas na subescala de hiperatividade ($\mu=5,50$, $\sigma=2,60$).

Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas na associação entre ter um rastreio positivo (ou seja, ter pontuação ≥ 16 no SDQ) e o género, a nacionalidade e o tipo de escola da criança. Por sua vez, existiram diferenças estatisticamente significativas no resultado do rastreio,

de acordo com o rendimento mensal líquido do agregado familiar ($p<0,001$). Neste sentido, crianças cujo agregado familiar apresenta rendimentos mensais líquidos inferiores, têm maior probabilidade de apresentar sinais indicativos de problemas de saúde mental no rastreio (pontuação ≥ 16 no SDQ). Da mesma forma, as crianças com um diagnóstico clínico anterior de uma doença crónica ou condição médica grave, por exemplo asma, alergias alimentares, rinite ou bronquite asmática, tem maior probabilidade de ter um rastreio positivo para problemas de saúde mental ($p=0,003$). Existe também uma associação estatisticamente significativa entre o rastreio positivo e o nível de escolaridade do titular das responsabilidades parentais ($p=0,004$), sendo que crianças cujos pais/cuidadores têm menor escolaridade, apresentam uma maior probabilidade de apresentar sinais indicativos de problemas de saúde mental no rastreio (pontuação ≥ 16 no SDQ).

Conclusões

Os resultados de implementação do modelo CoAction Against Adversity, em particular na edição 2024/2025, apresentam uma elevada prevalência de problemas de saúde mental e bem-estar infantil identificada pelo rastreio online nos municípios de Guimarães e Cascais, com particular relevância dos problemas de externalização, como a hiperatividade.

De salientar ainda que os resultados mostram uma associação entre o nível socioeconómico e a escolaridade dos pais/cuidadores da criança e a presença de sinais indicativos de

problemas de saúde mental infantil no rastreio (pontuação ≥ 16 no SDQ). Neste sentido, crianças cujas famílias apresentam níveis socioeconômicos mais baixos e cujos cuidadores têm níveis de escolaridade também mais baixos, têm maior probabilidade de obter uma pontuação ≥ 16 no SDQ, apresentando assim sinais de problemas de saúde mental.

Estes resultados apontam para a necessidade de monitorizar a saúde mental das crianças, com um foco particular em famílias em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica.

De uma forma geral, a implementação do modelo CoAction Against Adversity e os resultados já obtidos destacam a importância de adotar políticas públicas que incorporem estratégias comunitárias e intersectoriais de saúde mental infantil, fundamentadas em evidência empírica e articuladas entre diversos setores de atuação (educação, saúde e ação social). Apesar de enfrentar desafios, como a mobilização de recursos comunitários, a inclusão de famílias em situação de maior vulnerabilidade social e a sustentabilidade a longo prazo, o modelo constitui uma boa prática de intervenção precoce, com elevado potencial de replicação e escalabilidade. Nesse sentido, oferece evidência valiosa para a formulação de políticas públicas em Portugal, promovendo uma resposta integrada às necessidades de saúde mental das crianças e das suas famílias.

Referências

Connors EH, Moffa K, Carter T, Crocker J, Bohnenkamp JH, Lever NA, Hoover SA. (2022). Advancing Mental Health Screening in Schools: Innovative, Field-Tested Practices and Observed Trends During a 15-Month Learning Collaborative. *Psychology in the Schools*, 59(6), 1135-1157.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2016). UNICEF strategy for health 2016–2030. Nova Iorque: UNICEF. Disponível em <https://www.unicef.org/media/119736/file/UNICEF-Strategy-for-Health-2016-2030.pdf>.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (2016). Preventing a lost decade. Nova Iorque: UNICEF. Disponível em <https://www.unicef.org/reports/unicef-75-preventing-a-lost-decade>.

Goodman R. (1997). The Strengths and Difficulties Questionnaire: a research note. *Journal of child psychology and psychiatry, and allied disciplines*, 38(5), 581–586.

Heckman JJ, Cunha F. (2006). Investing in our young people. The National Institutes of Health and the Committee for Economic Development. Chicago: University of Chicago.

World Health Organization (WHO) (2021). Comprehensive Mental Health Action Plan 2013–2030. Geneva: World Health Organization. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Scattolin, MAA, Resegue, RM, & Rosário, MCD. (2022). The impact of the environment on neurodevelopmental disorders in early childhood. *Jornal de pediatria*, 98 Suppl 1(Suppl 1), S66–S72



POSTERS

Encontro de Avaliação de Políticas Públicas:
das boas práticas a uma Agenda Nacional



📄 Clique na imagem para ter acesso aos posters completos



Avaliação de Políticas numa Perspectiva Intergeracional

Autores:

Francesco Franco

NOVA SBE

Marli Fernandes

Economics for Policy Knowledge Center e Universidade de Pádua

Marlon Francisco

NOVA SBE e Economics for Policy Knowledge Center



Programas de Prevenção Desenvolvimental: A importância de uma avaliação integrativa

Autoras:

Gilda Santos

Escola de Criminologia, Faculdade de Direito da Universidade do Porto e CIJ – Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça

Carla Cardoso

Escola de Criminologia, Faculdade de Direito da Universidade do Porto e CIJ – Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça

Cândido da Agra

Escola de Criminologia, Faculdade de Direito da Universidade do Porto



① Clique na imagem para ter acesso aos posters completos



Das Evidências-Piloto à Política Pública: Formação em Regulação Emocional para Adultos Desempregados de Longa Duração

Autores:
Elizabeth Ramos
 Universidade da Maia,
 Centro de Psicologia
 da Universidade do Porto
João Salgado
 Universidade da Maia,
 Centro de Psicologia
 da Universidade do Porto
Carla Cunha
 Universidade da Maia,
 Centro de Psicologia
 da Universidade do Porto
Carla Peixoto
 Câmara Municipal de Vila
 do Conde



Incentivar atividades avaliativas no setor da saúde: o estudo de caso do "North West London evaluation toolkit"

Autores:
Joana Flores
 Imperial College Health Partners
Matthew Chisambi
 Imperial College Health Partners
Ady Rugina
 Imperial College Health Partners e
 North West London Integrated Care
 Board
Victoria Brookman
 Imperial College Health Partners
Matthew Harmer
 North West London Integrated
 Care Board
Nana Anokye
 Brunel University
Grazia Antonacci
 Imperial College London





'C3 – Comunidades Centradas nas Crianças': Uma proposta para o desenvolvimento e avaliação de políticas locais orientadas para a infância

Autoras:
Helena Grangeia
 ProChild CoLAB & JusGov
Sandra Ornelas
 ProChild CoLAB



Competency Framework In Public Policy Evaluation

Autora:
Alexandra Mediavilla Redondo
 Institute for Public Policy Evaluation,
 Spain



① Clique na imagem para ter acesso aos posters completos



Desafios éticos e metodológicos ao uso de modelos quasi-experimentais na medição de impacto social de políticas de inovação socioeducativa: o caso dos PIICIE e dos PACD

Autores:

Rui Serôdio

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto

Alexandra Serra

APLIXAR, Expertise in Applied Research



Avaliação de efeitos das autoestradas em Portugal

Autores:

Bruno Rocha

ISEG/UECE

Patrícia C. Melo

PI, ISEG/UECE

João de Abreu e Silva

IST/CERIS **Isabel Proença**

ISEG/CEMAPRE

Nuno Afonso

IST/CERIS

Maurício S. de Carvalho

ISEG

Rui Colaço

IST/CERIS





Avaliação de impacto territorial para operações de revitalização urbana – uma abordagem exploratória

Autores:
Paulo Batista e Monique Borges
 Departamento de Ciências Sociais Políticas e Território | U.I. Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro



Territorializar a avaliação de políticas públicas: inovação social rural e o estatuto Jovem Empresário Rural

Autores:
Maria João Parreira
 CICS.NOVA
Artur Cristóvão
 CETRAD/UTAD
Iva Pires
 FCSH-NOVA, CICS.NOVA



① Clique na imagem para ter acesso aos posters completos



Avaliação do Custo Nivelado de Energia para Eólica Offshore Flutuante na Costa Ocidental de Portugal

Autor:

David Augusto Silva

Nova School of Business
and Economics







REPLAN

Rede de Serviços de Planeamento
e Prospetiva da Administração Pública

A EMA – Equipa Multissetorial de Avaliação da REPLAN organizou o Encontro de Avaliação de Políticas Públicas: das boas práticas a uma Agenda Nacional”, realizado no dia 26 de novembro de 2025, na sede do IAPMEI (Edifício L), em Lisboa.

Comissão Organizadora:

- AD&C – Agência para o Desenvolvimento e Coesão;
- GEE – Gabinete de Estratégia e Estudos (atualmente DGE, mas à data era GEE);
- PlanAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas;
- GPEARl – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

ENCONTRO DE AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: **DAS BOAS PRÁTICAS A UMA AGENDA NACIONAL**

2025, 1ª Edição