

# Arquitetura institucional para o planeamento em Portugal

**Francisco Furtado**  
**Guilherme Azambuja**  
**António Branco**

da Equipa Multidisciplinar de Prospetiva e Planeamento

Lisboa, 24 de janeiro de 2024

---

# Sistema de planeamento estratégico em Portugal

---



---

## Sistema de Planeamento Estratégico Nacional

- O planeamento estratégico nacional é a definição estruturada e informada das prioridades transversais de política do Governo para o desenvolvimento económico e social do país. Consiste numa visão política definida ao nível central que informa a atuação do Governo e da Administração Pública.
- Planeamento estratégico de alto-nível e transversal às áreas de intervenção do Governo é distinto do planeamento setorial, que pode ser também de natureza estratégica e de alcance nacional.
  - Planeamento setorial ou temático abrange uma (e.g., Plano Nacional de Gestão de Resíduos) ou mais áreas governativas (e.g., a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza).
  - Preponderância do Centro do Governo (Primeiro-Ministro, Ministério da Presidência e Ministério das Finanças) no planeamento estratégico nacional vs responsabilidade circunscrita a um conjunto de Ministérios que toma iniciativa e coordena o planeamento sectorial.

## Ciclo de Planeamento de Longo-Prazo

**Estratégia Portugal 2030**

**Instrumentos de planeamento financeiro**

## Ciclo de Planeamento de Médio-Prazo

**Lei das Grandes Opções (para a legislatura)**

**Programa de Governo**

## Ciclo de Planeamento Anual

**Lei das Grandes Opções (anual)**

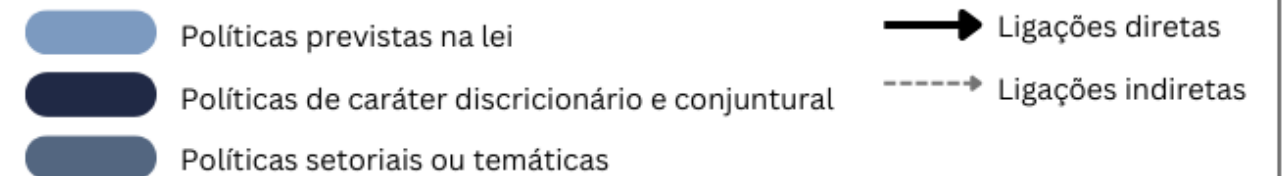
**Programa Nacional de Reformas**

**Programa de Estabilidade**

**Orçamento do Estado**

**Instrumentos setoriais de planeamento**

**Medidas de política**



## Semestre Europeu

Pacote de Outono

Programa de Estabilidade

Programa Nacional de Reformas

Pacote de Primavera

(Relatório por País  
Recomendações  
Específicas por País)

Projeto do Plano Orçamental

## Planeamento Anual Nacional

Lei das Grandes Opções

Orçamento do Estado

Medidas de Política

Instrumentos setoriais de planeamento

OUTUBRO

ABRIL

JULHO

NOVEMBRO

Políticas previstas na lei

Políticas setoriais ou temáticas

Elementos elaborados pelos serviços da Comissão Europeia

Ligações diretas

Ligações indiretas

---

## Quadro jurídico - Constituição da República Portuguesa (CRP)

- O planeamento democrático do desenvolvimento económico e social é um dos princípios da organização económico-social constantes da Constituição da República Portuguesa (artigo 90)
- É incumbência prioritária do Estado a criação “dos instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social” (artigo 81)
- **A CRP refere a Lei das GO**, bem como os “**planos de desenvolvimento económico e social**” e “**planos nacionais**”, mas não concretiza nem explicita a que instrumentos correspondem estes planos.
- Define em traços gerais o conteúdo do **Orçamento do Estado e a sua subordinação às GO**, em matéria de planeamento (artigo 105)
- **Planos nacionais elaborados em harmonia com as respetivas leis das GO** acompanhadas de relatórios que as fundamentem (artigo 91). Compete ao Governo elaborar os planos, com base nas GO e executá-los, bem como ao orçamento do Estado (artigo 199)

---

## Quadro jurídico - Lei-Quadro do Planeamento (LQP)

- Define que a estrutura do planeamento nacional é composta pelas GO dos planos, **os planos anuais e os planos de médio-prazo.**
- GO fundamentam a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social.
- **Os planos devem estar vinculados ao Programa do Governo**
- **Precedência da definição por lei das grandes opções relativas a cada plano**
- A execução dos planos rege-se pela compatibilização com o orçamento do Estado e com todos os instrumentos de planeamento nacional vigentes.
- **A execução dos planos deve ser coordenada e descentralizada a nível regional e setorial.**



---

## Quadro jurídico - Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)

- **O PE apresentado no âmbito do Semestre Europeu constitui, em conjunto com as GO, o quadro orçamental de médio prazo**, que inclui o ano em curso e os quatro anos seguintes, a apresentar na primeira fase do processo orçamental.
- Os orçamentos dos serviços e das entidades da administração central e da segurança social integram os programas orçamentais e são **enquadrados pela Lei das GO em matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual**.
- **Estabelece calendário com precedência das GO** (15 de Abril) e PE (final de Abril) sobre OE (10 de Outubro)
- **Lei das GO deve ser composta por duas partes**
  - a identificação e o planeamento das opções de política económica;
  - a programação orçamental plurianual, concretizada através do quadro plurianual das despesas públicas (QPDP) dos subsetores da administração central e da segurança social.



---

## Quadro jurídico – Outros elementos

- Leis orgânicas (e.g. PlanAPP coordenação GO e PNR, pareceres a planos setoriais)
- Regulamentos e indicações das instituições europeias
- Hábito-tradição-práticas

---

## Da análise do conteúdo de uma amostra de 50 Instrumentos de Planeamento Setoriais, conclui-se:

- Há cerca de 115 “Instrumentos de Planeamento” em vigor (conceito em revisão, partimos de 280)
- Uma diversidade assinalável de instrumentos, sua estruturação, termos, horizontes, conteúdos
- Sistema fragmentado, hierarquia pouco clara – a interligação entre IP é pouco clara e palpável
  - Nos 50 IP são mencionados 106 IP distintos, mas apenas 23 aparecem mais que uma vez.
  - Em geral, ausência de ligação com orçamentação
- Há instrumentos consolidados, com várias edições (ou revisões em curso), enquadramento legal e inseridos numa hierarquia de instrumentos para o setor, e.g. Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)

---

## **Da análise do conteúdo de uma amostra de 50 Instrumentos de Planeamento Setoriais, conclui-se:**

- Programa de Governo é uma referência
  - Agenda 2030, Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND), Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (e vários do ambiente) são os mais citados.
- Parte dos instrumentos motivados pelas prioridades definidas nas instituições da União Europeia e condições habilitadoras para os fundos europeus. (Nota Fundos Europeus)

# Diversidade lexical, dispersão de termos

Exemplo: nível de estruturação



## Diversidade de abordagens e conteúdos (âmbito formal)

**58%** apresentam plano de ação

**42%** não apresentam plano de ação

**54%** apresentam metas

**46%** não apresentam metas

**57%** enquadra o problema com evidências

**43%** não apresentam dados de enquadramento

**34%** calendariza a execução

**66%** não calendariza

---

# Lei das Grandes Opções e Programa Nacional de Reformas

---



# GO

## GRANDES OPÇÕES

2023 - 2026

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

<http://www.portugal.gov.pt>

Na sequência do programa do Governo, as LGO definem as bases e orientações estratégicas que enquadram o universo das políticas públicas e, por conseguinte, a programação orçamental.

# PNR

## PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

2023

XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

O PNR é elaborado no âmbito do Semestre Europeu, que é o processo de coordenação das políticas socioeconómicas e de reforma na União Europeia.





# As GO e PNR – Os atores



---

## Balanço GO-PNR algumas notas

- Documentos incontornáveis no sistema de planeamento estratégico nacional
- Articulação com um vasto conjunto de entidades, recolha e sistematização de informação
- Impulso com nova legislatura e aplicação LEO
- Várias alterações ao documento e processo (quadros de financiamento, instrumentos e indicadores, alinhamentos, reforma da estrutura... “o que mudou nas GO”)
- Processo muito dinâmico, incertezas, ambiguidade e interações e alterações até ao último minuto
- **Novo protagonismo dado à Administração Pública na coordenação e elaboração dos documentos**

---

# Grandes Opções e PNR 2024

- O novo contexto político e consequências para o processo de elaboração dos projetos de GO e PNR em 2024
- Evolução dos procedimentos de reporte associados ao Semestre Europeu
- **Proposta relativa ao envolvimento da RePLAN na elaboração do projeto de PNR 2024**
  - Mandatar Equipa Multissetorial de Planeamento Estratégico para apoiar o PlanAPP na elaboração de projeto a apresentar ao XXIV Governo, sem prejuízo das atribuições específicas do GPEARl
  - Sugerir a constituição de Grupo de Trabalho específico para o efeito, envolvendo organismos e serviços com especiais responsabilidades na sistematização de informação para resposta às Recomendações Específicas (nomeadamente EMRP, AD&C, GPP, GEP, DGO)
  - Assumir que os membros da RePLAN constituirão os pontos focais de cada área governativa para efeitos de resposta a questões específicas que a EMPE, o PlanAPP ou o GPEARl lhes coloquem, no quadro das REP

---

# Sistematização dos instrumentos de planeamento

---







# Levantamento e caracterização dos instrumentos de planeamento

Identificação do Instrumento				Critérios								Observações RI	
#	Area Governativa	Designação	Ato normativo que aprova ou prevê o instrumento	Constitui Instrumento de Planeamento (IP)?	a) Âmbito geográfico	b) Correntemente adotado	c) ato normativo que aprova ou prevê	d) Orienta ou informa ação do Gov.	e) Escalonamento das orientações	f) Min. 2 Níveis de orientações	g) horizonte temporal definido		Observações (validação)
1	Presidência do Conselho de Ministros	PNR – Programa Nacional de Reformas (PNR 2023)	N/A	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	-	Horizonte temporal não é claro, apesar do documento ser anual. PNR está previsto no âmbito do semestre europeu e do DL n.º 21/2021	
2	Finanças	Programa de Estabilidade 2023-2027	N/A	IP	ok	ok	ok	ok	-	ok	ok	PE está previsto na LEO ( Lei n.º 151/2015)	
3	Infraestruturas	Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2023, de 26 de dezembro	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	Documentação disponível em: <a href="https://www.infraestruturasdep.ortugal.pt/infraestruturas/investimentos/programas/planos-estrategicos/pni2030">https://www.infraestruturasdep.ortugal.pt/infraestruturas/investimentos/programas/planos-estrategicos/pni2030</a>	Instrumento recentemente adotado. Importaria confirmar se cumpre critérios adotados. (ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2023, de 26 de dezembro)
4	Presidência do Conselho de Ministros	Estratégia Portugal 2030	Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro de 2020	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok		
5	Finanças	Grandes Opções	Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok		
6	Presidência do Conselho de Ministros	Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – Recuperar Portugal, Construindo o Futuro	N/A	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok	previsto na ordem jurídica da UE - aprovado por decisão do conselho europeu	creio que o PRR deve ter o mesmo tratamento do Portugal 2030, neste sentido, deverá ser considerado no separado "3. Instrumento Política apoio". Adicionalmente, discussão relevante para ter em paralelo com a questão dos instrumentos de planeamento financeiro e operacional.
9	Administração Interna	Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023 (ENSC)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok		
10	Administração Interna	Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030 (ENPCP)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 11 de agosto	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok		
12	Agricultura e Alimentação	Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030 "Terra futura"	Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2020, de 13 de outubro	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	ok		
13	Agricultura e Alimentação	Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (ENCDA)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2018, de 27 de abril	IP	ok	ok	ok	ok	ok	ok	-	Está associado ao Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar, aprovado no mesmo ato	



# Taxonomia dos instrumentos de planeamento

## O que é?

Estrutura normativa e comum dos elementos do sistema de planeamento que tipifica os diferentes instrumentos de planeamento.

## Para que serve?

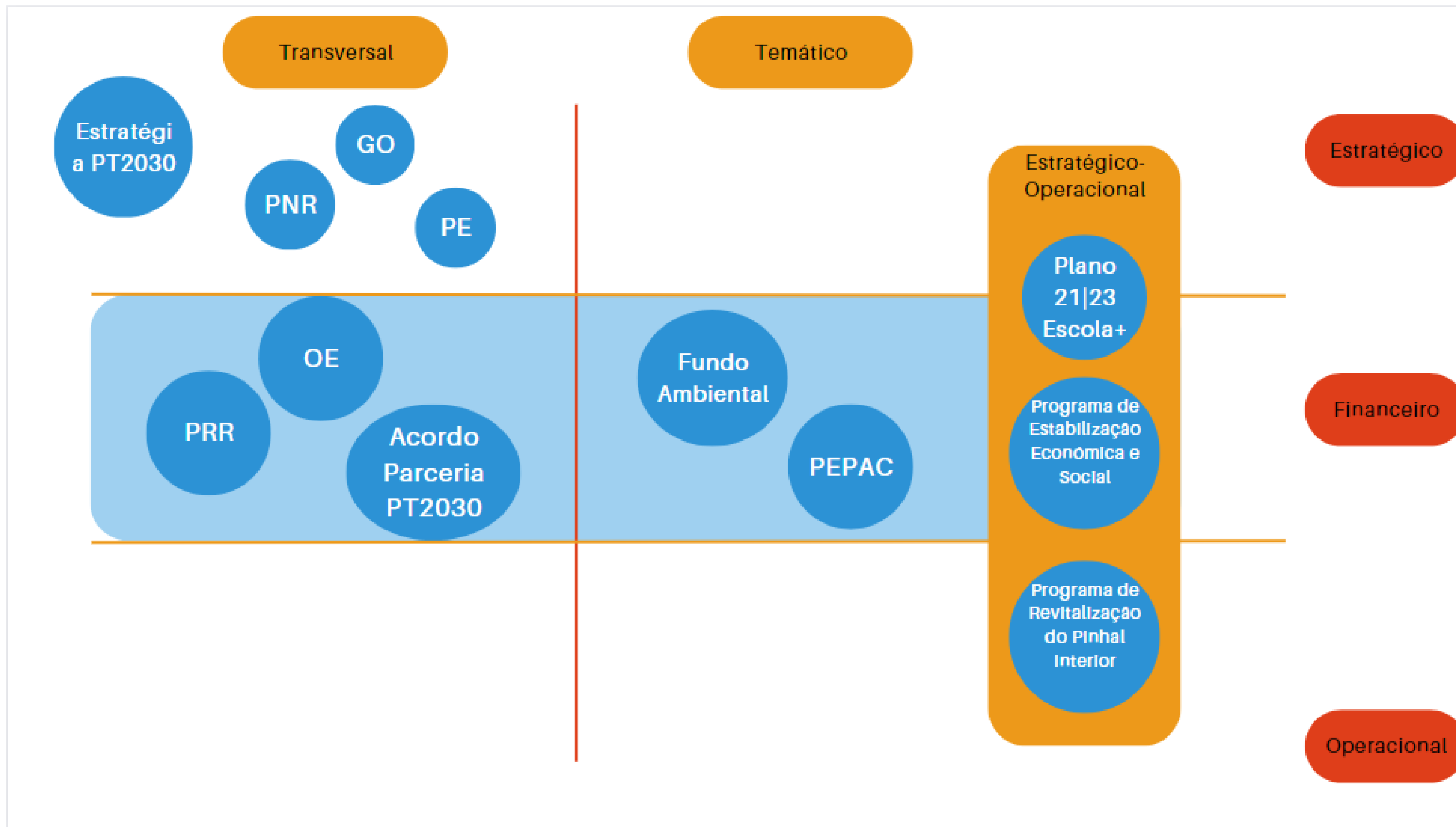
Aproximar práticas de planeamento dentro da administração pública, distinguindo os diferentes características e funções dos instrumentos de planeamento.

Facilitar a coerência e a compreensão do sistema de planeamento em que se inserem os instrumentos de planeamento.

## Como se operacionaliza?

A operacionalização requer a co-construção e adoção das normas definidas, que permitam uma transição para um novo sistema de planeamento.

Respaldo formal das propostas avançadas na REPLAN – circulares PlanAPP/REPLAN, Lei-Quadro, etc.



---

## Proposta de Glossário

O Glossário propõe definições de termos relacionados com o planeamento de políticas públicas e uniformiza terminologia que é utilizada de forma discricionária nos instrumentos de planeamento.

Inclui termos de naturezas muito distintas:

- definições normativas de termos usados arbitrariamente;
- alinhamento de conceitos fronteira com outras áreas (prospetiva, avaliação e monitorização);
- termos de utilização comum no planeamento que têm uma génese, base ou aplicação legal ou jurídica.

# Elaboração do glossário

CONCEITOS A DEFINIR (PT)	CONCEITOS A DEFINIR (EN)	Possíveis sinónimos	Definição Preliminar	Comentários ou Propostas de alteração da definição
Benchmarking	Benchmarking		Organizações podem comparar métricas com outras organizações de indústrias ou setores semelhantes de modo a determinar o sucesso dos seus programas e se é necessário uma análise mais profunda da sua atividade. Ter métricas favoráveis, quando comparadas às de organizações semelhantes, pode indicar que as medidas que foram ou que estão a ser levadas a cabo estão a ser eficazes.	
Cadeia de Resultados	Results Chain		A sequência causal de fases de uma intervenção que conduzem à realização dos objectivos desejados. Em geral, a cadeia de resultados começa com insumos, que depois se ligam a actividades e realizações, e culminam em resultados e impactos.	
Ciclo de Planeamento	Planning Cycle		Um ciclo de planeamento refere-se a um conjunto de processos de planeamento de políticas públicas, cujos passos, métodos e o seu encadeamento varia em função do contexto concreto. Um ciclo de planeamento pode abranger as seguintes fases - definição da necessidade de planeamento e atribuição das responsabilidades de planeamento, caracterização da problemática e do seu enquadramento baseada em evidência, estruturação dos conteúdos em função da orientação estratégica-operacional do exercício, definição de objetivos, metas, indicadores e linhas de base respetivas, criação de um modelo de governação de instrumentos de planeamento, avaliação ou	
Comissão Acompanhamento	Monitoring Committee		Constituídas, fundamentalmente, por representantes da administração pública sectorial que implementam determinada política pública, parceiros sociais e peritos, a comissão de acompanhamento é uma estrutura de governança de uma política pública. Assegura (i) a função da supervisão técnica e metodológica do ciclo da política pública, facilitando a recolha de diversas competências e perspetivas, e (ii) a função da representação institucional, envolvendo as partes interessadas do âmbito da política em questão. Pode ainda (iii) servir como um mecanismo de capacitação das	
Comissão Interministerial	Interministerial Committee	Cooperation committee	As comissões interministeriais são estruturas de governança compostas por vários membros do governo ou seus representantes, para tratar de temáticas ou áreas de política que requerem planeamento e coordenação interministerial, independentemente da existir um instrumento de planeamento associado. Tipicamente as comissões interministeriais são criadas na dependência de um Ministro(a) experiente ou por esse presididas ou coordenadas. As comissões são tipicamente criadas em torno de áreas temática, sendo que o seu funcionamento e competências varia em função do contexto e da finalidade subjacente à criação da comissão interministerial.	
Conceito	Concept		Corresponde a uma nomenclatura específica de instrumentos de planeamento a definir com base na taxonomia	


Comentários, alterações, sugestões

Novos Sinónimos

Novas Entradas

---

# Pareceres



Centro de Competências de  
Planeamento, de Políticas e de Prospetiva  
da Administração Pública

PARECER

Parecer sobre a proposta de Plano de Ação da Estratégia  
de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial da  
Defesa 2023-2033 (PA-EDBTID 2022-2033)

PARECER

1

---

# SIIPP

**Sistema Integrado de Informação de Políticas e Planeamento**

---



## Sistema Integrado de Informação de Políticas e Planeamento

O sistema de planeamento estratégico português foi objeto de análise pelo PLANAPP, na sequência do projeto com a OCDE, tendo sido identificadas lacunas e fragilidades, nomeadamente:

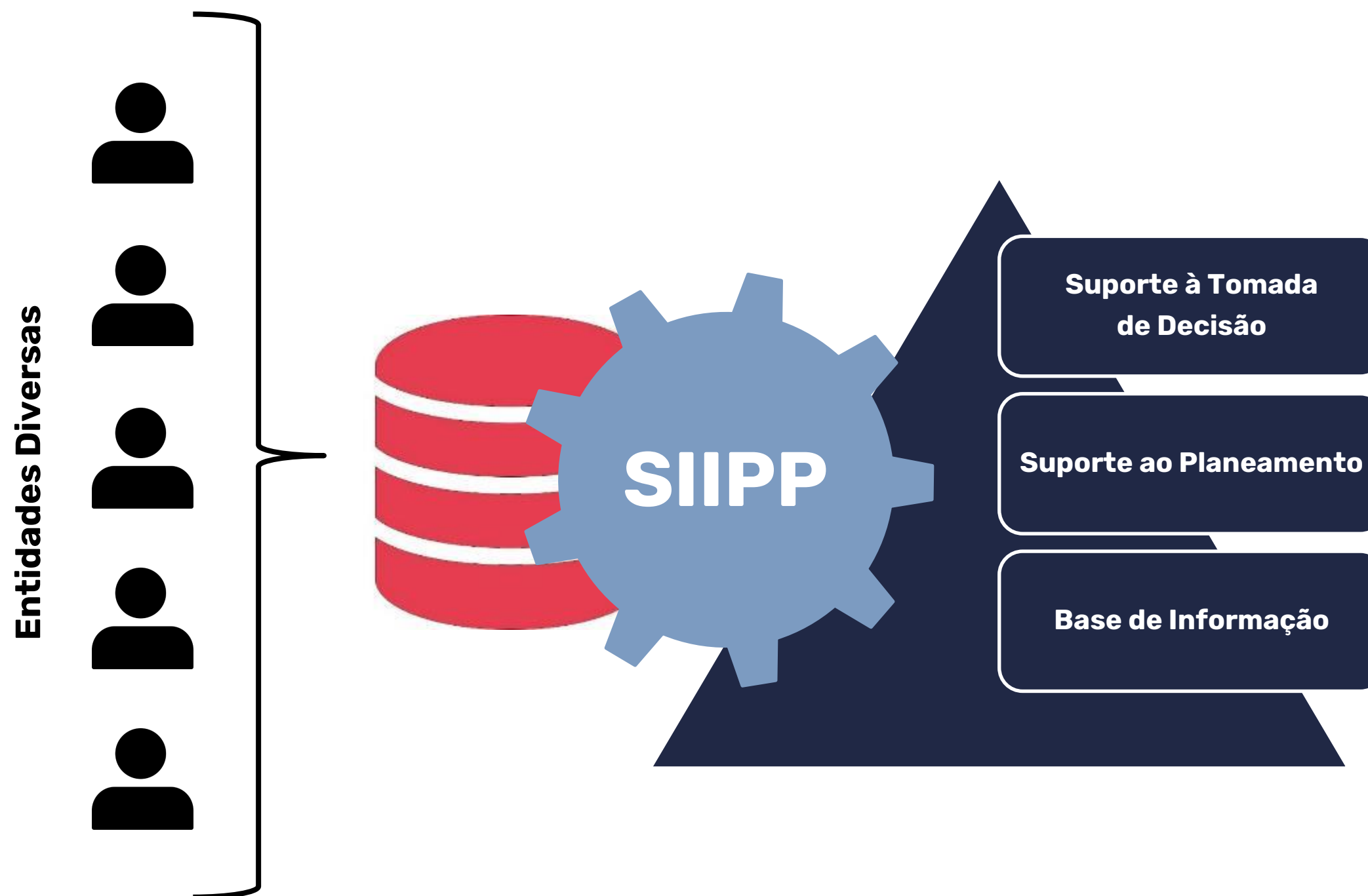
- fraca coordenação entre planos e fraca articulação entre processos de planeamento, em particular entre a Lei das Grandes Opções e o Orçamento do Estado;
- incapacidade de definir de forma evidente e articulada as principais prioridades de política pública, ficando assim sujeitas às decisões do processo orçamental seguinte.





## Sistema Integrado de Informação de Políticas e Planeamento

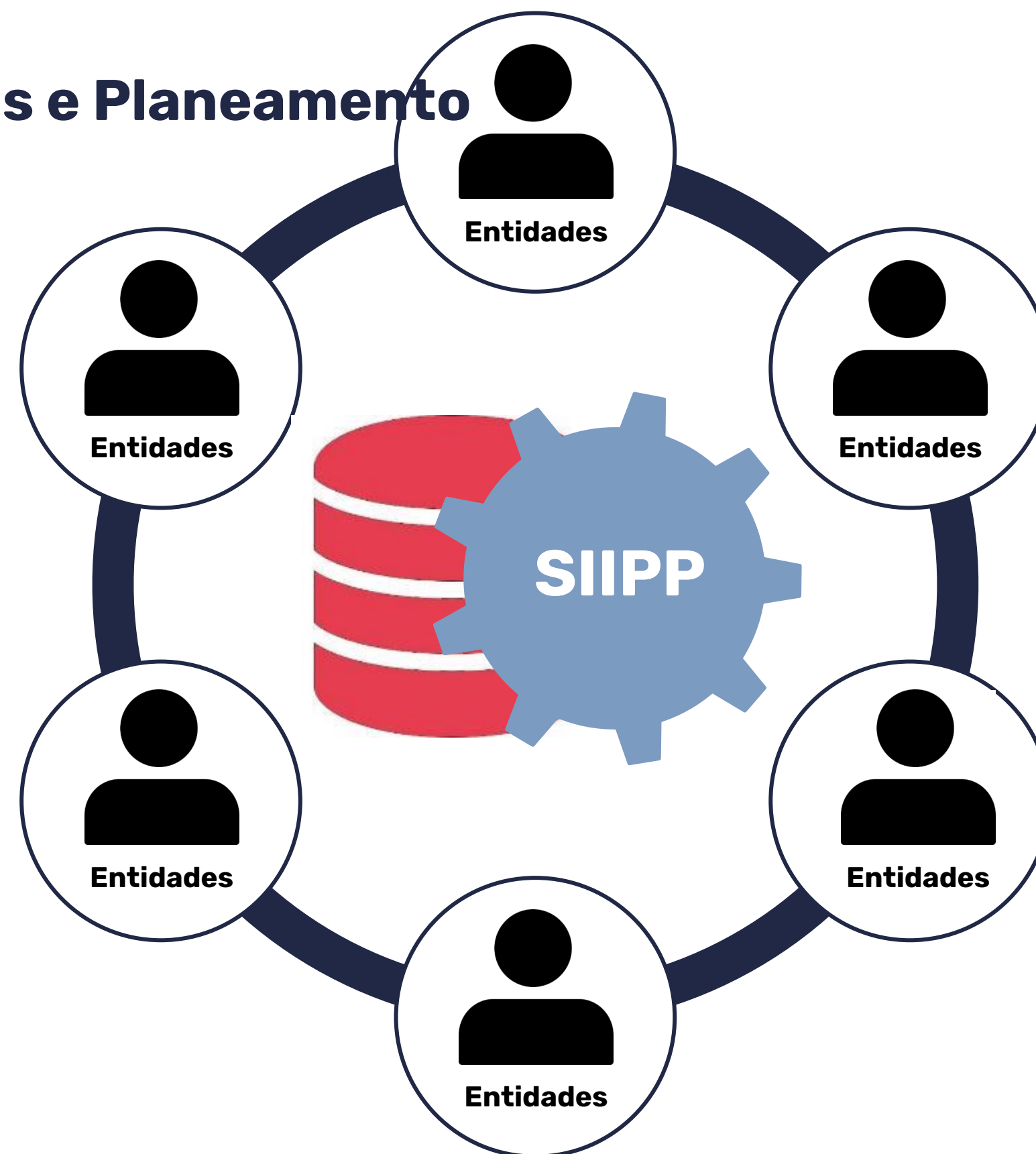
Em resposta a tais lacunas e fragilidades é fundamental ter uma base de informação coerente, abrangente, fidedigna e partilhada entre entidades da administração pública e o Governo, que sirva de suporte às tarefas de planeamento e à tomada de decisão, ou seja, o Sistema Integrado de Informação de Políticas e Planeamento (SIIPP).

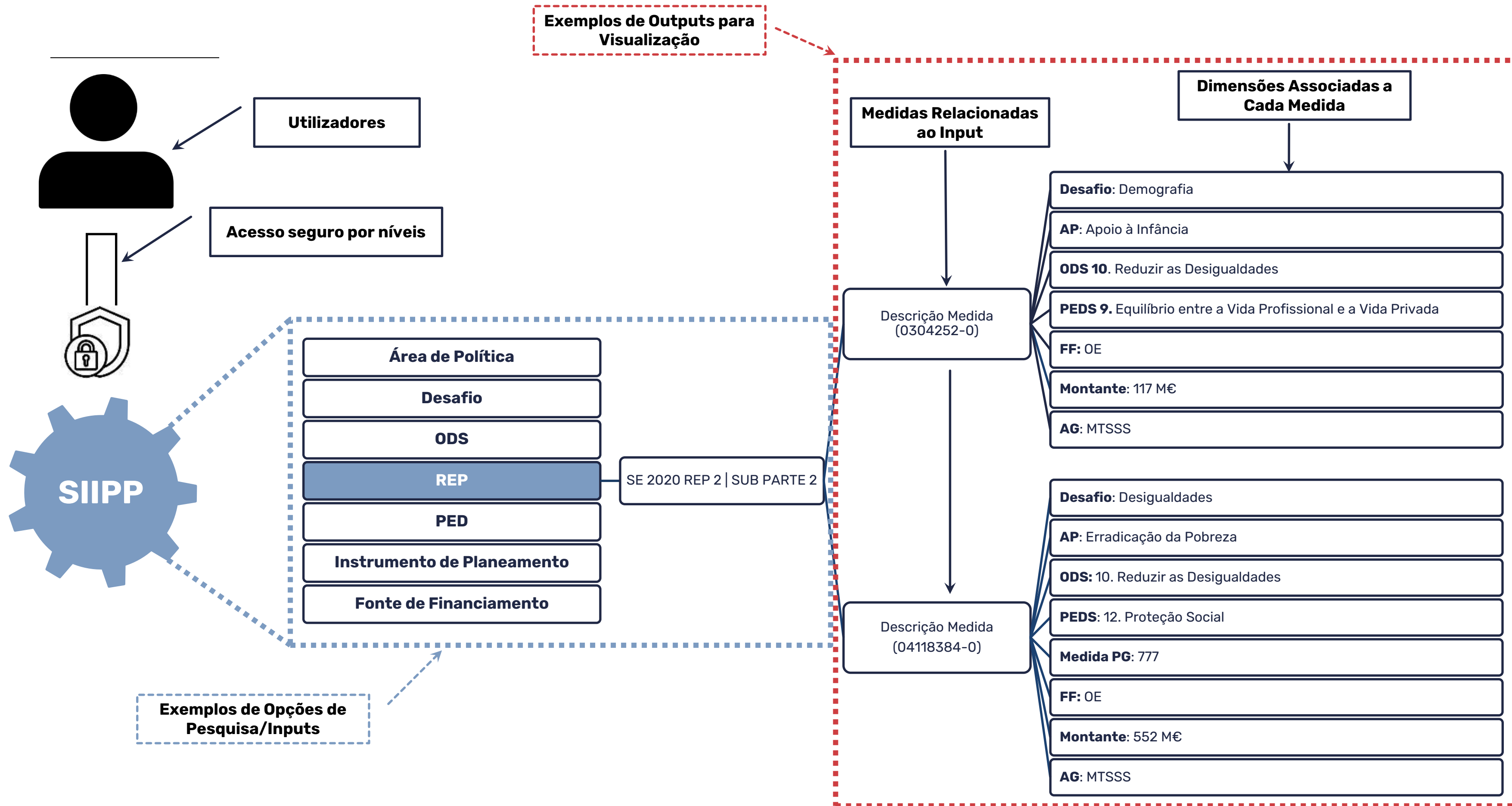


## Sistema Integrado de Informação de Políticas e Planejamento

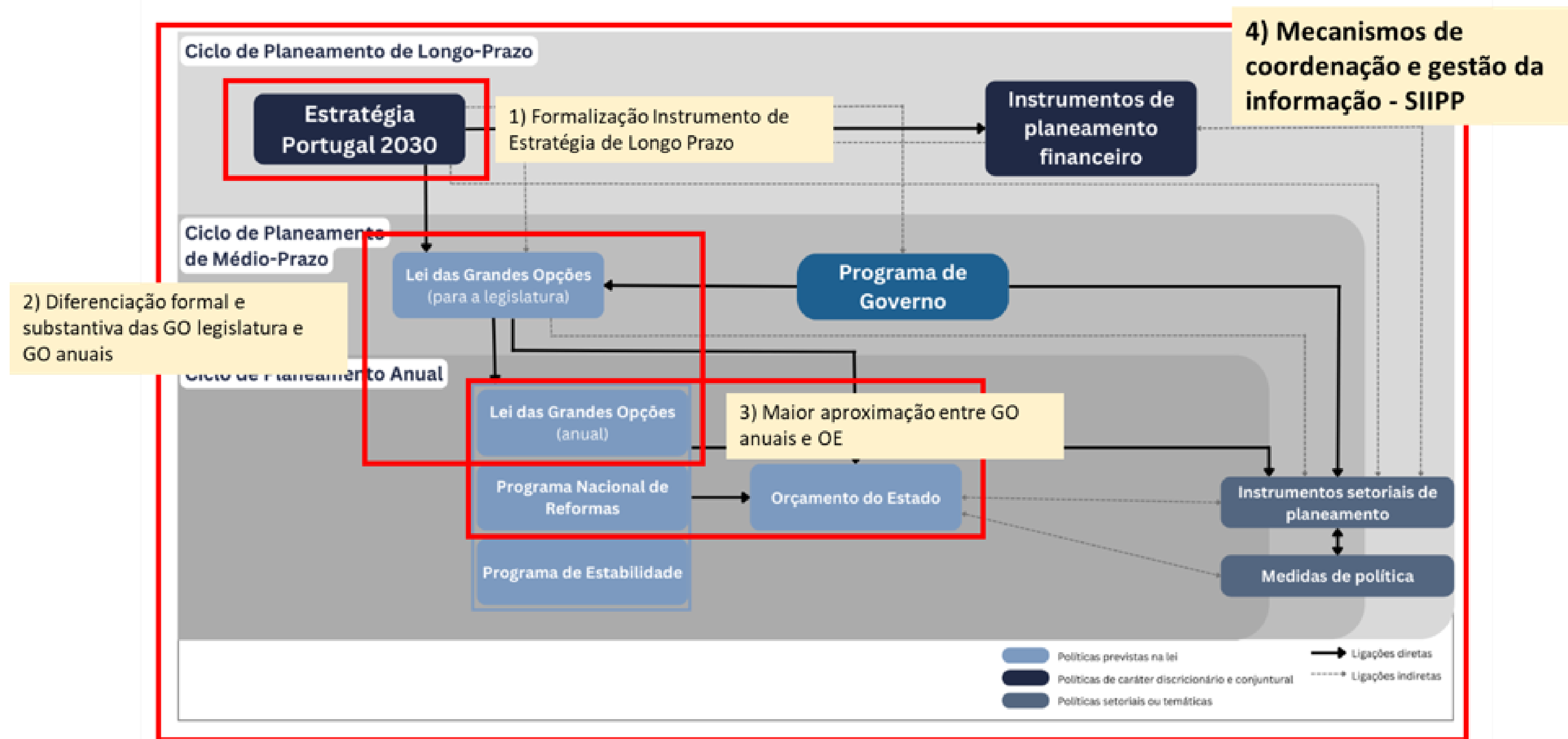
O SIIPP deverá ser o repositório central da informação padronizada sobre as medidas de políticas e o *one-stop-shop* para ter uma visão global e articulada dessas medidas, de forma a responder às necessidades de elaboração das GO, PNR e de preenchimento da plataforma CeSaR e outras, tais como, a elaboração de Relatório Nacional Voluntário/Agenda 2030.

Para lá de uma plataforma digital, o SIIPP é um veículo para alocação de responsabilidades, gestão dos fluxos de informação e suporte à coordenação e colaboração entre áreas governativas.





# 4 frentes



---

**Agradecemos a vossa atenção**

---