



REPLAN

Rede de Serviços de Planeamento
e Prospectiva da Administração Pública

TAXONOMIA DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Março 2025

FICHA TÉCNICA

Título

Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento

Data

Março 2025

Autoria

Equipa Multissetorial de Planeamento da REPLAN – Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública

replan@planapp.gov.pt

Índice

Índice.....	3
Índice de Figuras.....	3
Enquadramento.....	4
Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento.....	5
Categorias dos Instrumentos de Planeamento.....	9
Designações referentes aos Instrumentos de Planeamento	11
Glossário do Ciclo das Políticas Públicas.....	12

Índice de Figuras

Figura 1 – Instrumentos de Política Pública.....	4
Figura 2 – Dimensões de classificação de Instrumentos de Planeamento	6
Figura 3 – Categorias de instrumentos de planeamento exemplificadas para o âmbito geográfico nacional.....	9
Figura 4 – Hierarquia do sistema de planeamento, por categoria do instrumento de planeamento ...	10
Figura 5 – Exemplos das mais comuns categorias de Instrumentos de Planeamento	10
Figura 6 – Elementos dos Plano	11

Enquadramento

O presente documento apresenta o ponto de situação da Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento (TIP) e do Glossário do Ciclo de Políticas Públicas (GCPP). Ambos se articulam entre si e com um conjunto mais vasto de trabalhos em torno do sistema de planeamento. Estes têm sido desenvolvidos no seio da Equipa Multissetorial de Planeamento Estratégico (EMPE) da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN), em colaboração intensa entre entidades da Administração Pública.

A TIP e o GCPP surgem no seguimento da publicação da Lista dos Instrumentos de Planeamento de 2023, em março de 2024, e respetiva nota metodológica. Esta publicação é um retrato dos elementos do Sistema de Planeamento Nacional, centrado no âmbito geográfico nacional, em 2023 e atualizada no fim de 2024. A definição de “Instrumento de Planeamento” foi instrumental para diferenciar os Instrumentos de Planeamento (IP) dos demais instrumentos de política pública, em particular os instrumentos de apoio aos processos de planeamento. Nesse sentido, apresenta-se desde já a definição vigente:

Documento aprovado ou previsto pelo Governo, através de um ato normativo, que determina um conjunto escalonado de orientações mensuráveis para a ação governativa num horizonte temporal pré-definido, que devem estar organizadas numa estrutura que abranja pelo menos dois níveis de orientações, articuladas entre si.

Figura 1 – Instrumentos de Política Pública



O conceito de Instrumento de Planeamento (IP) assume, também no contexto desta Taxonomia e deste Glossário, um papel de destaque. A jusante destes trabalhos deverá iniciar-se, nos mesmos moldes de trabalho em rede, uma reflexão mais aprofundada e prospetiva sobre os processos de planeamento e sobre o conteúdo e estrutura dos IP que daí resultam. Esta reflexão visa estabilizar, entre as entidades da Administração pública, as abordagens, ferramentas e elementos comuns, sem prejuízo das especificidades temáticas e das culturas setoriais de planeamento. O objetivo será produzir manuais para as diferentes categorias de IP, definidas na presente Taxonomia, que incluam um guia das ferramentas que podem ser mobilizadas nos processos de planeamento e um conjunto de modelos para os IP.

Todos estes trabalhos estão estreitamente interligados, e, ainda que sirvam propósitos distintos, são sempre complementares. Resultam da necessidade de construir, em rede, uma base comum, e tanto quanto possível, transversal à Administração Pública (AP), em temáticas de planeamento e de políticas públicas. Todas estas linhas de trabalho são marcadas por uma natureza prospetiva e normativa, que visa orientar e moldar a forma como as políticas públicas são concebidas, estruturadas e acompanhadas, assentando numa lógica de *whole-of-government*.

Refira-se, por fim, que no GCPP, desenvolvido em paralelo e estreita articulação com esta taxonomia, encontram-se plasmados vários dos termos discutidos na TIP.

Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento

No contexto português, os 112 IP identificados em 2023 apresentaram uma diversidade assinalável quanto à forma, estrutura e linguagem presentes nos vários documentos. Não se afigura desejável criar um referencial inflexível e desajustado das realidades setoriais, sob pena de ser um exercício de utilidade limitada e de homogeneização excessiva. Pretende-se que a TIP seja compatível, ao invés de se sobrepor, com nomenclaturas e classificações existentes para certos instrumentos de política pública, como acontece com os instrumentos de gestão territorial¹.

A presente Taxonomia versa sobre os IP e não se aplica aos instrumentos de apoio ao planeamento e aos instrumentos de enquadramento dos processos de planeamento que os informam, independentemente da sua designação e da relação que com estes possam ter. Importa, por isso, não confundir estes instrumentos e cingir a aplicação da Taxonomia aos IP.

Releva ainda diferenciar Planos Estratégicos e Planos de Ação, por um lado, e os instrumentos de apoio aos processos de planeamento tais como estudos, relatórios, livros brancos, por outro. Não obstante poder existir uma sobreposição de alguns conteúdos, os primeiros não se devem confundir com os segundos.

¹ Segundo o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, revisto pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, na sua versão atual.

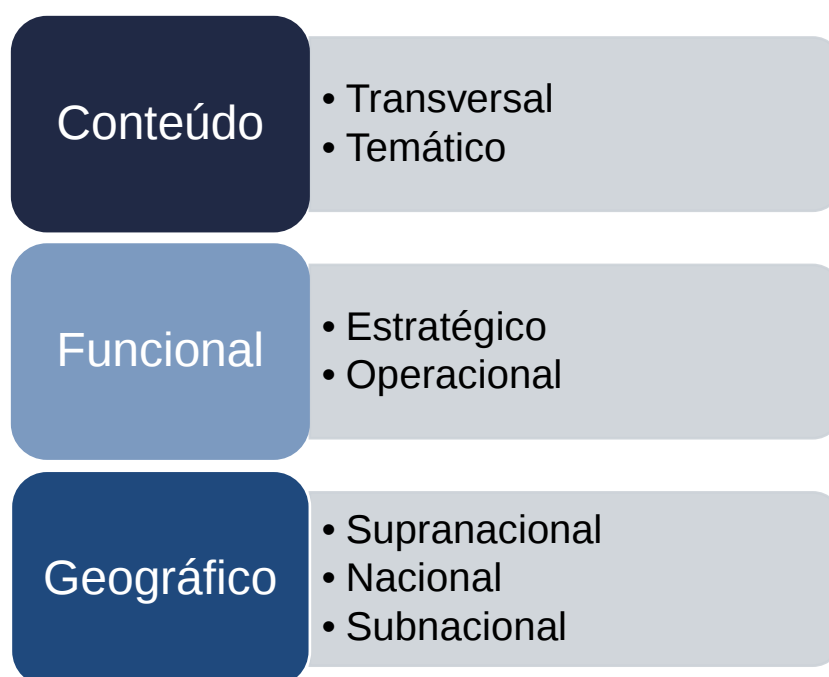
A TIP estabelece uma estrutura simples, útil e de fácil operacionalização por parte do Governo e da AP. Este trabalho considera as condições atuais dos IP e projeta algumas características desejáveis para a sua evolução. Espera-se que a presente TIP permita:

- a) diferenciar e categorizar os IP de acordo com as respetivas classificações em três dimensões;
- b) harmonizar a elaboração futura de IP, providenciando uma categorização comum ancorada numa estrutura taxonómica.

Nesse sentido, a estrutura proposta abrange e categoriza todos os IP, sem deixar vazios ou indefinições taxonómicas.

A TIP apresenta as três dimensões de caracterização dos IP e as respetivas classificações (Figura 2). De seguida são apresentadas e discutidas as várias categorias que resultam do cruzamento das classificações nas três dimensões, bem como a sua aplicação prática.

Figura 2 – Dimensões de classificação de Instrumentos de Planeamento



Dimensão 1 – Âmbito dos Conteúdos

Remete para o âmbito temático dos conteúdos abordados pelo instrumento de planeamento. Por conseguinte, os IP podem ser classificados como transversais ou temáticos.

- **Transversal:** um instrumento de planeamento é classificado como transversal quando o objeto de planeamento abrange uma panóplia diversa de temáticas, estabelecendo orientações para, em regra, todas as áreas governativas, num só documento, e clarificando a coordenação e articulação entre diferentes setores e instrumentos. Os instrumentos de planeamento

transversais são, por natureza, estratégicos e multissetoriais. São a primeira linha de instrumentos de planeamento, onde se estabelecem as orientações prioritárias para a ação governativa no horizonte de planeamento respetivo;

- **Temático:** Um instrumento de planeamento é classificado como temático quando o objeto de planeamento se destina a intervir numa área delimitada, como um domínio setorial de política pública, um fenómeno social, um paradigma específico ou um domínio particular de conhecimento. Visa organizar e coordenar ações governativas dentro dessa área, concretizando as orientações gerais e facilitando a implementação de políticas transversais.

Dimensão 2 – Âmbito Funcional

Refere-se às funções desempenhadas pelo instrumento de planeamento, que são determinadas pelas orientações contidas no documento em causa. Incide nas consequências funcionais das orientações inscritas no instrumento de planeamento. Embora possam estar associados ao mesmo processo de planeamento os IP estratégicos incidem num horizonte temporal mais alargado do que os IP operacionais. Neste âmbito, entende-se por curto prazo, um horizonte temporal de cerca de um ano, por médio prazo, um horizonte temporal entre quatro e seis anos, e por longo prazo, um horizonte temporal de duração superior a seis anos. Nesta dimensão, os instrumentos de planeamento podem ser classificados como estratégicos ou operacionais.

Classes da Dimensão 2) Âmbito funcional

- **Estratégico:** Um instrumento de planeamento é classificado como estratégico quando estabelece as opções estratégicas relevantes para o seu âmbito de atuação, materializando-se como quadro de referência a considerar na elaboração de outros instrumentos de planeamento de natureza mais operacional. Pressupõe a capacidade de enquadrar, antecipar e projetar desafios e oportunidades, fundamentando as necessidades de planeamento e harmonizando visões e prioridades intersectoriais em diferentes níveis de atuação. Define os objetivos de política pública, a partir dos quais se estabelecem orientações para definição de medidas e ações (de política pública). Incide num horizonte temporal de médio ou de longo prazo, nunca inferior ao horizonte do instrumento de planeamento operacional do mesmo processo de planeamento, e serve para direcionar e informar a ação governativa. Deve assumir a designação de plano estratégico. Deve incluir, por exemplo²:
 - o Um conjunto de evidências que permitam fazer o enquadramento do problema e do objeto da política pública;
 - o Um enquadramento de outras políticas públicas que atuem sobre o mesmo objeto;

² O conteúdo e os elementos que devem constar destes IP serão abordados em maior detalhe nos manuais e modelos dos IP.

- o O alinhamento com os principais planos estratégicos transversais nacionais (p. ex., lei das Grandes Opções ou Estratégia 2030);
 - o Uma explicação da abordagem à transformação/mudança que se pretende operar e os diferentes mecanismos que vão conduzir essa transformação/mudança;
 - o Um conjunto de orientações que pode incluir a visão, os princípios, as diretrizes de alto nível, metas e objetivos estratégicos, bem como eixos de atuação;
 - o Uma descrição da ligação aos IP de diferente âmbito funcional, resultantes do mesmo processo de planeamento, e dos respetivos prazos;
 - o Uma referência aos recursos financeiros, alocados ou a alocar, ainda que de forma agregada ou genérica, referente às principais áreas de intervenção que o IP contemple.
 - o Um modelo de governança para o processo de planeamento tendo em conta o número e o tipo de recursos (também humanos) necessários;
- **Operacional:** Um IP é classificado como operacional quando a sua principal função é definir um conjunto de medidas de política pública para atuar sobre fenómenos, áreas temáticas e/ou paradigmas que constituam problemas de política pública. Um IP operacional descreve com maior detalhe e precisão os contornos necessários à implementação das medidas de política pública. Apresenta um horizonte de curto a médio prazo, nunca superior ao horizonte do instrumento de planeamento estratégico do mesmo processo de planeamento. Deve assumir a designação de plano de ação. Deve incluir, por exemplo³:
 - o A descrição sintética do objeto da política pública e da abordagem de intervenção;
 - o A identificação do processo de planeamento e respetivos IP estratégicos em que se insere;
 - o Um conjunto de orientações que inclua medidas de política;
 - o Uma associação entre as orientações do documento e as dos IP, de diferente âmbito funcional, resultantes do mesmo processo de planeamento;
 - o A definição dos objetivos e das metas associados a cada medida de política pública, as responsabilidades de implementação, a calendarização, as fontes e os montantes de financiamento;
 - o Uma referência mais detalhada aos recursos financeiros e outros, alocados ou a alocar, no quadro da implementação das medidas e ações de política pública que o IP contemple;
 - o Definição de um programa de monitorização e avaliação do próprio plano.

Dimensão 3 – Âmbito Geográfico

Remete para a delimitação territorial em que incide o conteúdo do IP. Os IP podem ser classificados como nacionais, supranacionais ou subnacionais.

³ O conteúdo e os elementos que devem constar destes IP serão abordados em maior detalhe nos manuais e modelos dos IP.

Classes da Dimensão 3) Âmbito Geográfico

- **Supranacional:** um instrumento de planeamento é classificado como supranacional quando o seu conteúdo incide numa área ou território que ultrapassa as fronteiras administrativas nacionais e quando participam na sua elaboração entidades ou representantes de outros Estados, não obstante tratar-se de um instrumento de planeamento da responsabilidade das autoridades nacionais e não de documentos do foro da União Europeia ou de instituições internacionais em que o Estado português é signatário;
- **Nacional:** um instrumento de planeamento é classificado como nacional quando o seu conteúdo se refere ao território nacional como um todo, sem extrapolação para o território internacional e sem circunscrever uma área geográfica específica do território nacional;
- **Subnacional:** um instrumento de planeamento é classificado como subnacional quando o seu conteúdo incide numa área geograficamente circunscrita do território nacional e as orientações de política pública assumem especificidades desse contexto territorial.

Categorias dos Instrumentos de Planeamento

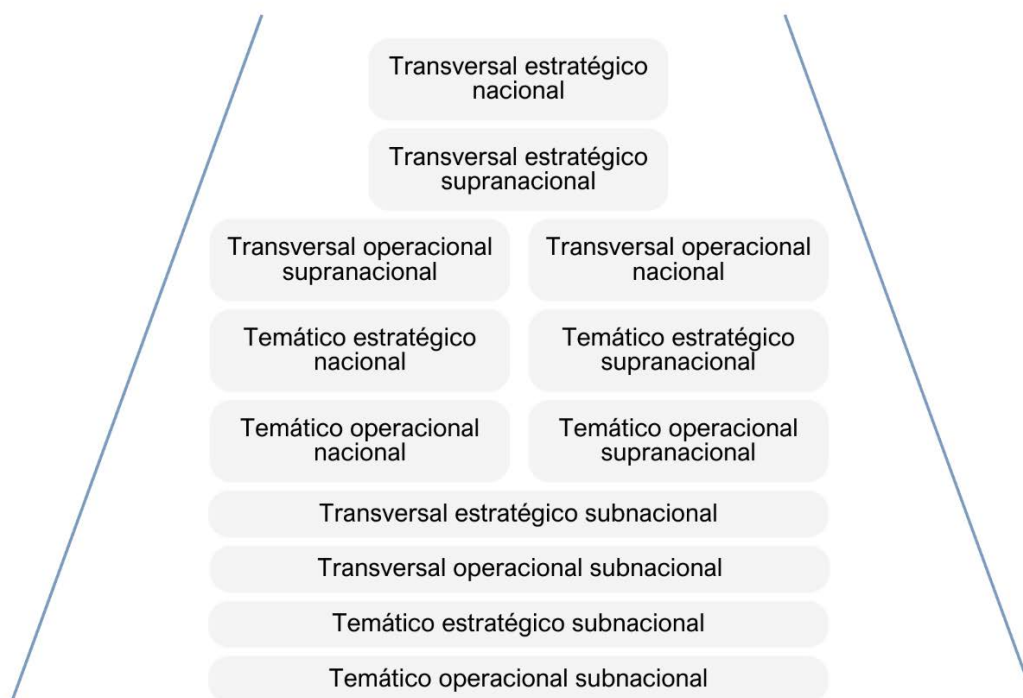
Do cruzamento entre as três dimensões definidas na Taxonomia emergem as categorias de IP. As diferentes categorias existentes estão explanadas na Figura 3 para a classe nacional, apesar de se replicarem para outras delimitações territoriais.

Figura 3 – Categorias de instrumentos de planeamento exemplificadas para o âmbito geográfico nacional



Numa perspetiva hierárquica é possível organizar o sistema de planeamento nacional de acordo com as categorias apresentadas. Num nível hierárquico superior encontram-se os IP transversais estratégicos nacionais e supranacionais; seguidos dos transversais operacionais nacionais e supranacionais; seguido pelo IP temáticos estratégicos nacionais e supranacionais e temáticos operacionais nacionais e supranacionais; e, por fim, surgem os IP subnacionais, pela mesma ordem acima, conforme se observa na Figura 4.

Figura 4 – Hierarquia do sistema de planeamento, por categoria do instrumento de planeamento



O cruzamento das três dimensões da TIP gera um conjunto de categorias de IP e a Figura 5 é um exemplo das mais comuns categorias de IP no âmbito geográfico nacional.

Figura 5 – Exemplos das mais comuns categorias de Instrumentos de Planeamento



Designações referentes aos Instrumentos de Planeamento

Uma dimensão prática relevante associada a esta Taxonomia prende-se com a homogeneização de designações utilizadas para os documentos que constituem IP. Nesse sentido, importa contrariar a proliferação de designações e a sua utilização indiscriminada, sem relação consistente com os documentos e com o seu conteúdo.

Deste modo, preconiza-se, para uma melhor clarificação dos IP e da respetiva função no sistema de planeamento, que estes assumam designações distintas, de acordo com o seu âmbito funcional:

- **Estratégicos** – Sem prejuízo do âmbito temático e do âmbito geográfico, os IP de **âmbito funcional estratégico** devem assumir a designação de “**Planos Estratégicos**”;
- **Operacionais** – Sem prejuízo de especificidades setoriais ou temáticas, os IP de **âmbito funcional operacional** devem assumir a designação de “**Planos de Ação**”.

Transpondo a secção referente ao âmbito funcional para as designações ora apresentadas, a Figura 6 apresenta os conteúdos associados aos Planos Estratégicos e aos Planos de Ação.

Figura 6 – Elementos dos Plano



A este respeito, os exercícios de análise permitiram constatar que, em Portugal, existem IP que abordam o âmbito funcional estratégico e operacional num único documento. Sem prejuízo de haver um IP associado a um processo de planeamento, a coexistência e a dialética entre as componentes estratégica e operacional devem estar vertidas em secções claramente distintas no documento (e.g., um capítulo intitulado “Plano Estratégico” e outro “Plano de Ação”).

Refira-se ainda que existem designações para IP específicos que já estão consagradas no regular funcionamento da AP. Nesses casos, respeitando as designações, os documentos devem fazer menção (em subtítulo ou nos capítulos) a Plano Estratégico ou a Plano de Ação e apresentar os respetivos elementos no conteúdo do documento.

Glossário do Ciclo das Políticas Públicas

O Glossário do Ciclo das Políticas Públicas (GCPP) surge no contexto de trabalho da Equipa Multissetorial de Planeamento Estratégico (EMPE) da Rede de Serviços de Planeamento e Prospetiva da Administração Pública (REPLAN). Em particular, foi impulsionado pela priorização da harmonização da linguagem de planeamento na atividade da EMPE para o biénio 2023-2024.

A análise efetuada aos IP em vigor em Portugal permitiu concluir que existe uma grande diversidade lexical, de conceitos e terminologia utilizada, por vezes de forma confusa e contraditória. A necessidade de elaboração do presente glossário decorre das conclusões retiradas dessa análise, bem como da consciência comum entre entidades-membro da EMPE da dissonância lexical existente e da importância da aproximação neste contexto. Espera-se que o glossário contribua para estabilizar as práticas e a linguagem da Administração no que concerne ao planeamento, à monitorização e à avaliação das políticas públicas.

O glossário visa harmonizar os conceitos e a terminologia utilizados ao longo do ciclo de planeamento das políticas públicas, em estreita e dinâmica articulação com a Lista e a Taxonomia dos Instrumentos de Planeamento e um conjunto mais vasto de trabalhos em torno do sistema de planeamento. Em particular, o presente glossário servirá de suporte ao desenvolvimento dos manuais e modelos dos IP e à implementação do Sistema integrado de informação de políticas e planeamento.

Este glossário incorpora e enquadra definições já consagradas noutros glossários e lexionários (e.g., Assembleia da República, Diário da República). É um trabalho complementar, tanto no plano interno como internacional, aos glossários existentes, por combinar um âmbito circunscrito e uma natureza instrumental aos processos de planeamento no contexto português.

Na sua fase final de elaboração, o GCPP foi objeto de uma revisão apoiada por uma equipa de académicos/peritos da Unidade de Investigação sobre Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) da Universidade de Aveiro.

Sublinhe-se que o GCPP foi objeto de uma conciliação de termos com o Glossário de Prospetiva, ferramenta desenvolvida no seio da Equipa Multissetorial de Prospetiva da REPLAN. Em determinados casos, foi efetuada remissão de um glossário para o outro, como é exemplo a entrada do conceito de “prospetiva”.

