

Toolkit das desigualdades

Manual de aplicação



FICHA TÉCNICA

Título

Toolkit das desigualdades: Manual de aplicação

Autoria

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social: Frederico Cantante (coordenação); Pedro Estêvão (cocoordenação); Jena Santi; Tânia Almeida

Data

Janeiro 2025

Cite este documento

Cantante, F., Estêvão, P., Santi, J., & Almeida, T. (2024). *Toolkit das desigualdades: manual de aplicação*. CoLABOR / PLANAPP.

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

1. Porquê e para quê um <i>toolkit</i> de desigualdades?	1
1.1 Da importância das desigualdades à sua medição	1
1.2 O <i>Toolkit</i> no ciclo das políticas públicas	2
1.3 Desenho do <i>Toolkit</i> e três pressupostos	5
1.4 A estrutura do manual de aplicação do <i>Toolkit</i>	7
2. Quadro conceptual sobre as desigualdades	9
2.1 A multidimensionalidade das desigualdades	9
2.2 O carácter sistémico das desigualdades	10
2.3 Os mecanismos de (des)igualdade	12
3. A elaboração do diagnóstico	14
3.1 Enquadramento analítico	14
3.2 Enquadramento jurídico	14
4. A análise do desenho da política	18
5. Domínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade	22
5.1 Os domínios e subdomínios de desigualdade	22
5.2 Os tipos de mecanismos de (des)igualdade	24
5.3 Relações causais teoricamente informadas	28
6. Sinalização de limitações e riscos da política	31
7. O esboço do dispositivo de monitorização e avaliação da política	35
7.1 A construção do dispositivo de monitorização e avaliação no âmbito da aplicação do <i>Toolkit</i>	35
7.2 Monitorização e pistas para a avaliação	36
8. Bibliografia	37

Índices de Figuras e de Tabelas

Figura 1 – Ciclo da política.....	3
Figura 2 – Estrutura de aplicação do <i>Toolkit</i> das desigualdades	8
Figura 3 – Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de desigualdade.....	28
Tabela 1 – Categorização dimensional das desigualdades: três exemplos	10
Tabela 2 – Principais fontes de indicadores estatísticos.....	16
Tabela 3 – Domínios e subdomínios de desigualdade	23
Tabela 4 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade	26
Tabela 5 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade.....	27
Tabela 6 – Domínios, subdomínios e mecanismos de (des)igualdade ativados - exemplo de avaliação <i>ex ante</i> da política creche feliz.....	29
Tabela 7 – Domínios, subdomínios e mecanismos de (des)igualdade ativados – exemplo de avaliação <i>ex ante</i> da política garantia pública à compra da primeira habitação	30
Tabela 8 – Lacunas e riscos decorrentes do desenho da política	32

1. Porquê e para quê um toolkit de desigualdades?

1.1 Da importância das desigualdades à sua medição

As desigualdades de distribuição de recursos e oportunidades que caracterizam as sociedades são, para além de objetos primordiais de interrogação moral, ética e política, fenómenos determinantes no funcionamento dessas sociedades. Tal como vários estudos demonstram (OECD, 2018; Galbraith, 2016; Stiglitz, 2015; Wilkinson & Pickett, 2009), a distribuição dos recursos e das oportunidades entre indivíduos, categorias sociais ou territórios constituiu um fator central e estruturante para um conjunto de dinâmicas sociais, económicas e políticas. Em consequência, as desigualdades constituem um risco, no sentido em que “coloca[m] em causa equilíbrios políticos, sociais, económicos e financeiros” (Cantante, 2019, p. 175).

Graças à acumulação de evidências científicas sobre a complexidade e relevância dos problemas decorrentes das desigualdades e ao trabalho de múltiplos movimentos sociais e políticos na sua tematização no espaço público, a redução das desigualdades socioeconómicas tem vindo a assumir-se como um dos objetivos fundamentais das políticas públicas. É assim compreensível o crescimento do interesse por dispositivos que permitem aferir tanto a magnitude e as características do impacto das políticas, como os efeitos de políticas noutros domínios sobre das desigualdades.

No entanto, a concretização deste novo interesse esbarrava nas características dos dispositivos heurísticos disponíveis. Com efeito, os modelos macroeconómicos tradicionais e os dispositivos de recolha de informação que os alimentam desenvolveram-se a partir da década de 1930, para monitorizar o impacto das políticas intervencionistas de cariz keynesiano que foram implementadas como resposta à Grande Depressão. Foram, por isso, desenhados tendo como horizonte agregados homogêneos (como uma economia nacional), caracterizados por indicadores construídos com base em somas (como o Produto Interno) e concebendo relações (como coeficientes de regressão) tidas como representando impactos médios na evolução daqueles indicadores.

Ora, esta centralidade conceptual das ideias de homogeneidade e de média nos modelos macroeconómicos clássicos é pouco ajustada ao estudo do efeito sobre as desigualdades, onde as questões se referem à distribuição de ganhos e perdas gerados pela política (ou pela sua ausência) no interior do território ou população relevante: que grupos são afetados, de que forma e ao longo de quanto tempo e que interesses são assumidos como prioritários no desenho e implementação da política.

A resposta a estas insuficiências desenvolveu-se em duas linhas. A primeira, assenta no desenvolvimento de modelos estatísticos especificamente concebidos para captar a heterogeneidade dos espaços e a desigualdade dos efeitos das intervenções de política no seu interior, fazendo uso de modelos de microssimulação como o EUROMOD. A segunda centra-se na explicitação dos pressupostos dos atores envolvidos na elaboração das políticas, na identificação dos mecanismos sociais e económicos suscetíveis de mediar a intenção da política e o seu resultado, bem como na definição e na preparação/construção de indicadores de monitorização e de avaliação *ex post* dos

efeitos das políticas ou programas. É nesta linha que se filia o *Toolkit das desigualdades* – referido, doravante, apenas como *Toolkit*.

Existem no plano internacional alguns instrumentos com objetivos parcialmente comuns ao que aqui é apresentado. Três referências importantes nesta linha são a *Poverty and social impact analysis* (PSIA) desenvolvida pelo Banco Mundial (World Bank, 2003); o *Oxfam inequality toolkit*, elaborada pela Oxfam e pela London School of Economics (Oxfam, 2019); e a *Matriz de desigualdades sociais*, desenhada pela Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas das Nações Unidas (Cecchini *et al.*, 2021). Estas referências foram tidas em consideração no desenvolvimento do *Toolkit*, em particular o *Oxfam inequality toolkit*, um documento particularmente bem desenvolvido do ponto de vista conceptual e pedagógico. Todavia, o *Toolkit* segue uma estrutura, bem como lógicas de conceptualização e operacionalização, próprias.

O *Toolkit* das desigualdades foi desenvolvido pelo CoLABOR, em colaboração com e sob encomenda do PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas¹. Este instrumento pretende funcionar como uma metodologia de avaliação *ex ante* qualitativa sobre o potencial efeito das políticas nas desigualdades. O seu desenho e conteúdo têm como objetivo contribuir para que, nas fases iniciais do ciclo da política pública, seja possível avaliar de forma ágil, mas rigorosa, os efeitos das políticas e programas nas desigualdades.

O *Toolkit* será um instrumento utilizado pelo PLANAPP para responder a solicitações de outros organismos governamentais – em especial, no contexto da discussão das Grandes Opções do Plano e do Orçamento do Estado –, mas poderá também ser utilizado por outros organismos e instituições, quer no setor público (gabinetes de estudo dos ministérios, serviços técnicos da administração local, etc.), quer no setor privado (lucrativo e não lucrativo).

1.2 O *Toolkit* no ciclo das políticas públicas

O *Toolkit* é um instrumento desenvolvido para ser mobilizado antes da implementação da política ou programa, embora o seu conteúdo possa ser utilizado noutras fases. Recorrendo à tipologia de Dye (2005), adaptada por Monteiro & Moreira, (2018),² é possível situar a aplicação do *Toolkit* na fase de formulação de alternativas e legitimação da política. Esta fase surge depois da identificação da questão (necessidades, problemas e desafios considerados relevantes) e da formação da agenda (esboço ou primeira definição do âmbito das políticas), e antes da fase de implementação e monitorização da política.

¹ Este *Toolkit* foi desenvolvido para e com o PLANAPP. A equipa gostaria de agradecer ao Francisco Furtado, Sérgio Faria, Gonçalo Marçal e Manuel Abrantes pelos contributos e apoio que deram ao desenvolvimento deste projeto. A equipa é também devedora dos comentários e sugestões de Bárbara Ferreira, Renato Carmo, Manuel Carvalho da Silva e Paulo Pedroso.

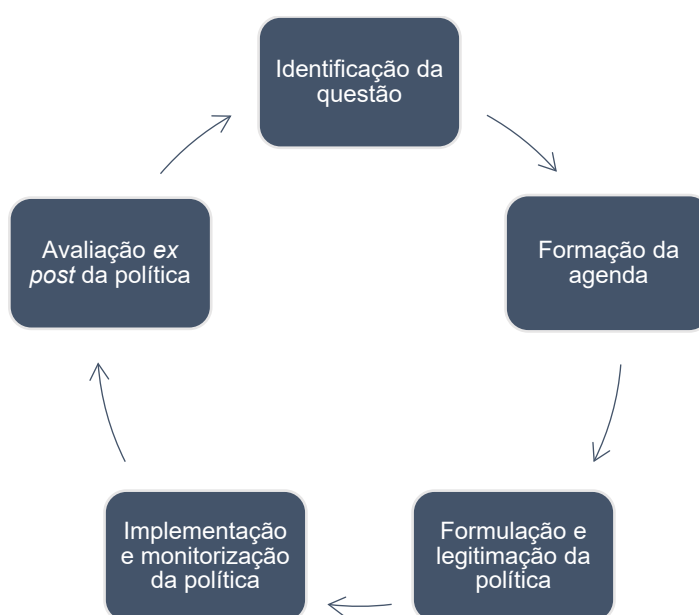
² Existem várias propostas para esquematizar o ciclo das políticas públicas que seguem lógicas semelhantes. De acordo com Knill & Tolsun (2008), o ciclo da política pública estrutura-se da seguinte forma: 1) definição da agenda; 2) formulação da política; 3) adoção da política; 4) implementação da política; 5) avaliação de *outcomes*, resultados e de impactos.

A fase de formulação de alternativas e legitimação da política consiste, entre outros aspetos, no desenvolvimento “de soluções alternativas para lidar com as questões sinalizadas” (Monteiro e Moreira, 2018, p. 75). Destaca-se, nesta fase, o potencial contributo das avaliações *ex ante* para um “maior robustecimento do desenho da política pública, na medida em que proporcionam informação útil sobre a relevância e coerência (interna e externa) das políticas públicas, tanto do ponto de vista da sua substância como da sua arquitetura operacional” (*ibidem*, pp.75-76). O *Toolkit* tem precisamente este tipo de utilidade: contribuir para o robustecimento do desenho da política, através da identificação de lacunas e riscos da política ou dos programas, tendo em consideração a informação disponível acerca da mesma.

Neste sentido, o *Toolkit* é um instrumento útil no planeamento da política ou programa. O planeamento consiste numa projeção orientada da mudança, na qual se antecipam obstáculos, lacunas, riscos, mas também as oportunidades e as vantagens comparativas. Planear é, portanto, “pensar a mudança de uma determinada maneira” (Capucha e Caramelo, 2024, p. 50).

A aplicação do *Toolkit* pode ser feita num contexto em que a política ou o programa tem um nível de desenvolvimento e sistematização avançada ou num momento em que esse desenho está ainda numa fase inicial ou intermédia. Ambas as situações contêm aspetos positivos e negativos. Se o *Toolkit* for aplicado num momento em que a política está num patamar de formalização jurídica e com um desenho normativo avançado, existem mais elementos factuais para suportar a avaliação, mas menos espaço para que eventuais sugestões de redesenho possam ser incorporados. Caso a política se encontre numa fase inicial ou intermédia de desenvolvimento, existirão menos elementos substantivos que possam ser tidos em consideração na avaliação, mas a probabilidade de a política poder ser redesenhada de acordo com as lacunas e riscos identificado(a)s aumenta.

Figura 1 – Ciclo da política



Fonte: Monteiro e Moreira (2018).

Apesar de ser mobilizado antes da implementação da política, este *Toolkit* é um instrumento relevante na preparação da fase de monitorização da política de política pública. De acordo com a OCDE (2023), a monitorização é “um processo contínuo que envolve a recolha contínua de dados (em relação a indicadores específicos ou a outros tipos de informação)”, a partir dos quais é possível fornecer indicações acerca da extensão da implementação da política ou programa em execução, do cumprimento dos resultados esperados, da verificação de resultados inesperados, entre outras informações.

O *Toolkit* pode também fornecer pistas relevantes para a avaliação *ex post* da política ou do programa, em particular através da identificação de indicadores de resultado no seu dispositivo de monitorização e avaliação.

As avaliações podem ser **prospetivas**, **formativas** ou **sumativas** (Morra-lmas & Rist, 2009). A avaliação prospetiva procura avaliar os resultados expectáveis de uma intervenção. A avaliação formativa decorre durante o processo de implementação de uma intervenção e tem como objetivo identificar divergências de um programa face à lógica de implementação assumida e os seus potenciais impactos nos resultados. A avaliação sumativa é conduzida após a fase de implementação para determinar se os resultados antecipados foram produzidos pela intervenção (tipicamente, a avaliação de impacto).

Nesta aceção, o *Toolkit* obedece a uma lógica prospetiva, assumindo-se como um instrumento de avaliação *ex ante* das políticas ou programas que fornece “peças das quais se extraem conclusões ou recomendações que deverão ser consideradas no desenho da política ou no processo de decisão que lhes corresponde” (Capucha & Caramelo, 2024, p. 108).

O *Toolkit* pretende também contribuir para a monitorização das políticas e programas e fornecer informação relevante para a sua melhoria. Assume-se, neste plano, como uma ferramenta útil para a avaliação formativa das políticas e programas: monitorização, acompanhamento e avaliação do processo de implementação de uma intervenção.

O desenvolvimento de um dispositivo de monitorização de uma política distingue-se da análise *ex post* do impacto dessa política. Enquanto a monitorização consiste num dispositivo de informação que pretende medir o estado ou nível de execução de uma determinada política ou programa face aos objetivos e resultados inicialmente propostos, a avaliação pretende determinar o porquê de os objetivos e resultados estarem ou não a ser cumpridos (Kusek & Rist, 2004). Nesta lógica, Ferreira *et al.* (2023) distinguem a monitorização da avaliação da seguinte forma: “enquanto a monitorização se centra na pergunta orientadora ‘o que aconteceu?’, descrevendo a realidade observada de uma forma factual, a avaliação procura responder a três perguntas centrais, que ajudam a construir umnexo causal entre a política e a realidade observada: i) Porque aconteceu?; ii) Em que medida é que o que aconteceu pode ser atribuído à política/programa?; iii) Em que medida é que a mudança vai ao encontro das expetativas originais?”.

O dispositivo de monitorização proposto neste *Toolkit* visa, sobretudo, medir a realização da política ou dos programas propostos, mobilizando, portanto, indicadores de realização, isto é, indicadores de

execução da política, “podendo ser indicadores de realização físicos (execuções materiais) ou financeiros (execuções financeiras)” (Costa, 2018, p. 100). Pretende-se a este nível analisar a realização dos **objetivos específicos** ou *outputs* da política, ou seja, a realização dos elementos que definem o alcance direto da política. Estes elementos podem assumir a forma de uma transformação qualitativa específica pretendida ou de metas quantitativas. Por exemplo, no caso do Complemento Solidário para Idosos, podem ser considerados objetivos específicos o próprio valor de aumento da prestação ou o objetivo de aumentar em 22 500 idosos o número de beneficiários.

O *Toolkit* pode, tal como se referiu, fornecer algumas pistas para a avaliação *ex post* da política ou do programa. Este contributo é limitado e consiste na mobilização dos indicadores de contexto, nomeadamente os utilizados no enquadramento estatístico, enquanto métricas de mensuração dos resultados da política, ou seja, como indicadores que ilustram o efeito direto e imediato das realizações. Os indicadores de contexto permitem identificar as necessidades e, em articulação com a fase de desenho, contribuem para justificar a relevância da política ou do programa (Jesselin & Maux, 2017). Tal como refere Costa (2018, p. 102), os indicadores de resultado, “ao retratarem os efeitos das ações, são também indicadores de contexto, mas agora referentes a uma nova data”.

No âmbito deste *Toolkit*, não se pretende utilizar os indicadores de resultado para definir relações de causalidade entre a política e a evolução de um dado fenómeno/realidade. A medição dos resultados ou *outcomes* implica, na verdade, um processo de mensuração mais complexo, baseado, por exemplo, em técnicas como a análise contrafactual ou a regressão estatística. Ainda assim, estes indicadores de resultado podem ser entendidos, no âmbito deste dispositivo de monitorização, como ferramentas de mensuração aproximada da consecução ou não dos **objetivos estratégicos** perseguidos pela política – correspondendo os objetivos estratégicos aos fenómenos económicos, sociais, culturais ou políticos sobre os quais a política pretende exercer influência, tendo em conta o sentido pretendido dessa influência (por exemplo, redução da pobreza entre a população idosa por via do aumento do CSI).

1.3 Desenho do Toolkit e três pressupostos

O desenvolvimento do *Toolkit* fez-se em duas fases. A primeira consistiu numa revisão de literatura científica sobre desigualdades e avaliação de impactos de políticas sobre desigualdades – com especial enfoque em abordagens qualitativas. O resultado foi um primeiro relatório que estabeleceu o quadro teórico central que guiaria o *Toolkit*. Mas esta primeira fase também serviu para melhor balizar os vários componentes da metodologia. É aqui que surge a ideia de que uma missão importante do *Toolkit* é antever as necessidades de informação para uma monitorização e avaliação futuras do funcionamento e eficácia da política. E é também aqui que se torna evidente que a análise das componentes da política e da sua interação com os mecanismos de igualdade/desigualdades deve permitir contemplar tanto potencialidades da política como as suas limitações e riscos.

A segunda fase consistiu na análise de quatro políticas à luz deste quadro teórico e dos princípios metodológicos estabelecidos na fase anterior. As políticas seleccionadas em conjunto com o PLANAPP foram as seguintes:

- a Creche Feliz, que promoveu o alargamento da gratuitidade das creches;
- o aumento do valor do Complemento Solidário para Idosos, uma prestação de combate à pobreza entre os idosos;
- o aumento da Remuneração Mensal Mínima Garantida, que determina o valor mínimo da remuneração base do trabalho;
- e a Garantia Pública, destinada a promover a aquisição de habitação através de crédito bancário pelos jovens até aos 35 anos.

Neste processo iterativo, através do qual a estrutura e o conteúdo do *Toolkit* iam sendo recalibrados e reavaliada cada política, definiu-se que este instrumento teria de:

- Fixar uma **perspetiva teórica e conceptual** sobre as desigualdades que conferisse coerência aos procedimentos de análise;
- Ser **suficientemente flexível** para poder ser aplicado a diferentes áreas de política;
- Poder ser **aplicado por técnicos com um mínimo de experiência** em avaliação de políticas, mas não necessariamente especialistas sobre desigualdades nem/ou sobre a área temática de aplicação do *Toolkit*;
- Ser **aplicado num tempo relativamente curto** – não mais de 15 dias, implicando que não poderia contemplar a recolha de dados primários ou dependência de dados secundários de difícil obtenção.

Este processo permitiu identificar três pressupostos que importa ter em consideração no processo de preparação da aplicação do *Toolkit*. O primeiro pressuposto é que a aplicação do *Toolkit* deve ser feita por uma *equipa* multidisciplinar e não por uma única pessoa. Não é demais enfatizar o carácter crucial de perspetivas disciplinares cruzadas em exercícios deste tipo, mesmo que partindo de um consenso conceptual quanto às desigualdades. Esta equipa não precisa nem deve ser extensa – até por uma questão de coerência do trabalho. Mas deve composta por, pelo menos, três elementos com competências diferentes: por exemplo, juristas, economistas, sociólogos, geógrafos, antropólogos e/ou demógrafos.

O segundo pressuposto é que a informação disponível acerca da política quando a avaliação é requerida pode ser bastante variável, tendo em conta o diferente estado de desenho e implementação das políticas em causa. A este respeito, os casos do aumento do valor do CSI e, particularmente, da Garantia Pública foram especialmente interessantes. Isto porque se tratava de políticas que, no momento da análise, tinham sido anunciadas, mas cujos detalhes não eram ainda conhecidos. Este facto obrigou a alargar o leque de materiais de análise contemplados no *Toolkit* que devem ser

considerados para análise: não apenas peças legislativas e documentos estratégicos, mas também comunicados e entrevistas de responsáveis governativos, entre outros materiais.

O terceiro pressuposto é que este *Toolkit* de análise qualitativa não deve ser visto como substitutivo de metodologias quantitativas de avaliação de impactos, mas antes como um instrumento complementar. Na realidade, o grande contributo que a aplicação do *Toolkit* permite é alargar o espectro de reflexão sobre a política, revelando a complexidade do funcionamento dos mecanismos de igualdade/desigualdade e multiplicidade das suas manifestações, tendo como referência os domínios e subdomínios de desigualdade impactados. Ou seja, a aplicação do *Toolkit* contribui para evitar o empirismo e o reducionismo que por vezes aflige as abordagens quantitativas. Ao mesmo tempo, estas metodologias são necessárias para confirmar ou infirmar potencialidades e limitações previstas no momento da aplicação do *Toolkit*.

1.4 A estrutura do manual de aplicação do *Toolkit*

O manual do *Toolkit das desigualdades* está organizado em oito secções. Além da presente secção e da bibliografia, o documento tem uma primeira parte dedicada à discussão teórica sobre o fenómeno das desigualdades e à apresentação do quadro conceptual que orienta todo o exercício de desenvolvimento do *Toolkit*.

As restantes secções correspondem às cinco etapas de implementação deste instrumento. Assim, a primeira destas etapas é dedicada ao *trabalho de diagnóstico*, que tem como objetivos: 1) explicitar sucintamente os principais conceitos, teorias científicas e/ou estudos que orbitam em torno do conteúdo e dos objetivos da política em análise; 2) identificar as principais fontes jurídicas e normativas internacionais e nacionais que suportam a política em causa; 3) Descrição e problematização de informação estatística que permite contextualizar o fenómeno, questão e/ou problema visado pela política – indicadores de contexto.

A segunda tem como enfoque a *análise do desenho da política*, que assenta na decomposição desta nos seus vários elementos constituintes com vista a identificar os elementos que potencialmente interfiram com os mecanismos de igualdade e desigualdade que constituem o centro de preocupação do *Toolkit*.

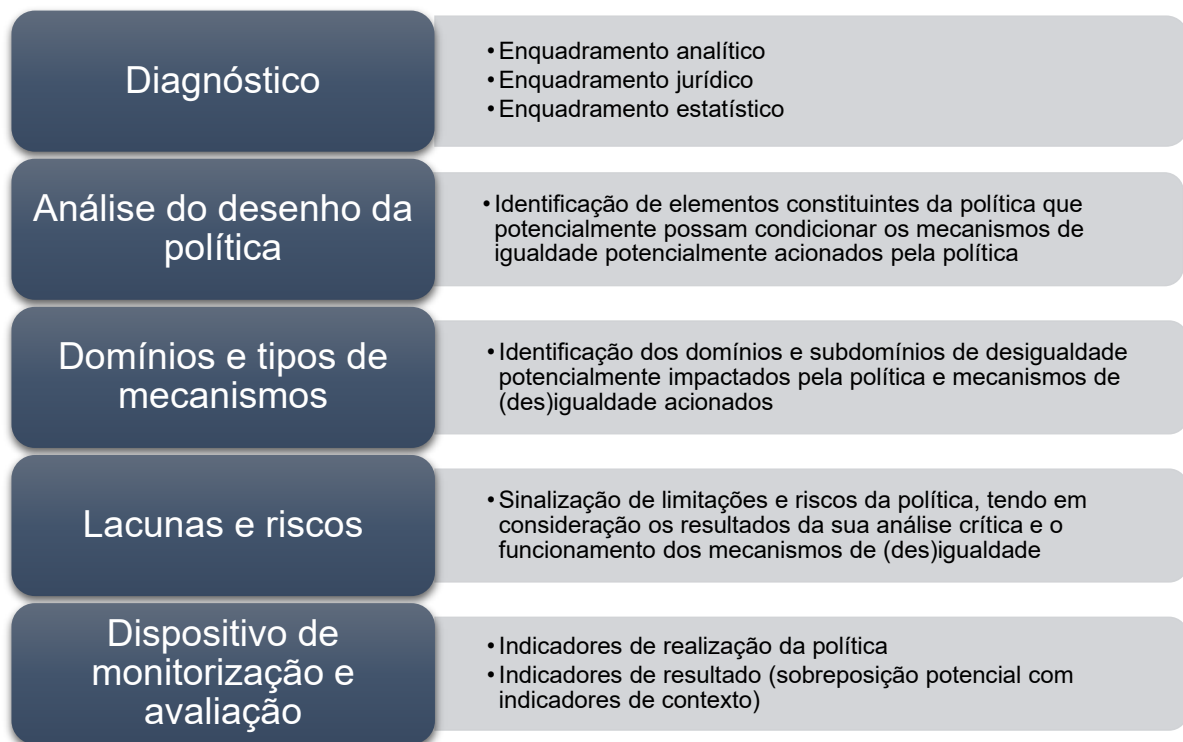
A terceira refere-se precisamente à *identificação dos domínios e subdomínios de desigualdade potencialmente impactados pela política, bem como aos mecanismos de (des)igualdade acionados*.

A quarta é dedicada à *sinalização de limitações e riscos* da política, tendo em consideração os resultados da sua análise crítica e o funcionamento dos mecanismos de igualdade/desigualdade, acionados por domínio e subdomínio, identificados nas etapas anteriores.

A última parte tem como objetivo apresentar o dispositivo de *monitorização e avaliação das políticas* e como o trabalho realizado nas etapas anteriores deve sempre decorrer tendo em consideração a preocupação com a integração de indicadores – já existentes ou a construir – que permitam, em função

do que foi identificado nas etapas anterior, avaliar a eficácia da política relativamente aos seus objetivos específicos, comprovar a ativação ou inibição de mecanismos de igualdade/desigualdade e aferir a evolução de riscos e limitações.

Figura 2 – Estrutura de aplicação do *Toolkit* das desigualdades



Fonte: Elaboração própria.

2. Quadro conceptual sobre as desigualdades

O desenvolvimento do instrumento de avaliação proposto deve ser suportado por um conjunto de pressupostos teóricos fundamentais para categorizar e compreender as desigualdades. O processo de avaliação dos impactos potenciais das políticas públicas nas desigualdades implica que se mapeiem as suas dimensões, os seus tipos e as suas dinâmicas. É esse exercício que será sinteticamente desenvolvido neste ponto.

2.1 A multidimensionalidade das desigualdades

As desigualdades têm uma **natureza multidimensional**, ou seja, materializam-se em dimensões diferenciadas da vida em sociedade. Para uma melhor clarificação das lógicas de categorização das desigualdades e garantir uma consciência mais apurada acerca da natureza das categorias utilizadas, importa fazer algumas explicitações.

A análise dimensional das desigualdades pode ser feita a partir de uma lógica de categorização temática e/ou de uma lógica de categorização tipológica. A categorização temática consiste na circunscrição mais ou menos sintética de áreas ou domínios de desigualdade – educação, habitação, saúde, emprego, proteção social, etc. –, enquanto a categorização tipológica classifica as desigualdades tendo como referência não apenas a sua área ou domínio, mas também os seus mecanismos e/ou processos de (re)produção.

Um bom exemplo de uma proposta de categorização tipológica das desigualdades é a sua divisão entre as desigualdades vitais, existenciais e de recursos (Therborn, 2013). Sumariamente, as primeiras referem-se a assimetrias na área da saúde socialmente construídas, seja ao nível da exposição à morte e da esperança de vida, seja no que concerne ao bem-estar físico e mental; as segundas, à alocação desigual de autonomia, dignidade, liberdade e direitos a certas categorias sociais, encimada em representações sociais negativas e preconceituosas acerca das mesmas; a terceira, refere-se àquilo que Bourdieu (1979) designou como “capitais” estruturantes do “espaço social” (salários, rendimentos, património, níveis de escolaridade, redes de conhecimento, etc.).

Outro exemplo de uma proposta de categorização tipológica das desigualdades é a que promove uma distinção entre a desigualdade de recursos ou resultados (*outcomes*) e a desigualdade de oportunidades (Dubet, 2010; Rawls, 1971). As primeiras são atinentes à distribuição de recursos económicos, educativos, culturais, ou de redes de conhecimento (capital social); as segundas referem-se às possibilidades de acesso a um conjunto de bens e/ou serviços, às possibilidades de sucesso ou insucesso dos percursos, mas também, a um nível mais abstrato, à possibilidade de os indivíduos desenvolverem livremente as suas capacidades (Sen, 2010). De acordo com Therborn (2013, p. 54), a oposição entre desigualdade de recursos e de oportunidade deve ser analisada de forma cautelosa, já que a “igualdade de oportunidade é, basicamente, uma dimensão temporal da (des)igualdade”.

Na Tabela 1 apresentam-se duas propostas de categorização das principais dimensões de desigualdade, em particular o relatório *Indicadores de desigualdade social* (INE, 2023) e o guia *Oxfam inequality toolkit* (Oxfam, 2019). Para cada domínio e subdomínio de desigualdade são propostas listas de indicadores disponíveis e/ou a produzir que permitem mensurar as desigualdades em causa, mas também identificadas fontes estatísticas onde é possível encontrar esse tipo de informação.

O exercício de categorização de uma realidade multidimensional deve procurar garantir um equilíbrio entre as preocupações analíticas de agregação dimensional das desigualdades e a busca de uma categorização granular. Ambas as situações se revelam pouco instrumentais: uma por excesso de agregação, a outra por excesso de compartimentação das desigualdades.

Tabela 1 – Categorização dimensional das desigualdades: três exemplos	
Instituição	Domínios de desigualdade
INE/CSE <i>Indicadores das desigualdades sociais (2023)</i>	. Trabalho, emprego e proteção social . Educação . Fiscalidade . Saúde . Habitação
PLANAPP <i>Relatório sobre as desigualdades – 2023 (2023)</i>	. Trabalho . Rendimento . Pobreza . Saúde . Educação . Habitação. . Igualdade de género . Coesão territorial
Oxfam <i>Oxfam inequality toolkit</i>	. Vida e saúde . Segurança física e jurídica . Acesso a informação e tecnologia necessária à participação na vida em sociedade . Educação e formação . Segurança financeira e trabalho digno . Condições de vida confortáveis, independentes e seguras . Participação, influência e voz . Vida individual, familiar e social

2.2 O carácter sistémico das desigualdades

A avaliação *ex ante* do impacto das políticas públicas nas desigualdades deve basear-se num conjunto de pressupostos teóricos – empiricamente informados – acerca deste fenómeno. A capacidade de predição depende em boa medida da compreensão da realidade em análise.

As desigualdades definem-se enquanto **estruturas e processos de distribuição de recursos, oportunidades e/ou estatutos** em esferas ou dimensões diferenciadas. São, como se referiu, multidimensionais. Embora sejam enformadas por vários domínios e tipos, as desigualdades não são estanques. Neste sentido, a sua compreensão deve ao mesmo tempo atender às particularidades de cada domínio ou tipo de desigualdade, mas também ter presente a natureza (potencialmente)

relacional, cumulativa e/ou reprodutiva desse fenómeno (Therborn, 2013; Bihr & Pfefferkorn, 2008; Bourdieu, 1979; Stiglitz, 2015).

O **cariz relacional das desigualdades** consiste no facto de os seus vários tipos ou domínios interagirem, inter-relacionarem-se. As desigualdades na área da saúde estruturam e são estruturadas pelas desigualdades, por exemplo, no mercado de trabalho, e as desigualdades de oportunidades decorrem em boa medida de desigualdades de recursos – sendo que as desigualdades de oportunidade se repercutem no plano intra e intergeracional em desigualdades de recursos.

Este tipo de interseccionalidade não é determinística, consiste sim num feixe de relações complexas e variáveis, no tempo e no espaço, entre estruturas sociais e económicas, referentes culturais e simbólicos, instituições e políticas públicas. Como refere Costa (2012, 42), as “dinâmicas de interconexão entre diferentes dimensões das desigualdades podem conduzir, consoante os casos, quer à acentuação, quer à atenuação, quer ainda à reconfiguração das desigualdades”.

A segunda característica das desigualdades é a sua **natureza potencialmente cumulativa**. Ou seja, a desigualdade numa dada dimensão ou esfera pode alastrar para outras dimensões ou esferas, o que implica uma tendencial concentração de desvantagens multidimensionais em determinadas categorias sociais. Novamente, esta relação não é determinística – depende, fortemente, dos enquadramentos institucionais e das políticas públicas que impactam direta ou indiretamente nas desigualdades de recursos, oportunidades e/ou estatutos.

Por seu lado, o **caráter reprodutivo das desigualdades** refere-se à transmissão de vantagens e desvantagens de recursos e oportunidades, de acordo com determinadas variáveis, sejam elas o perfil socioeconómico da família de origem (INE, 2010), seja, por exemplo, o contexto nacional, regional ou local de nascimento e de existência (Milanovic, 2011, 2016), seja ainda a articulação entre estes dois níveis (OCDE, 2018; Esping-Andersen, 2005).

Estas três características das desigualdades, embora variáveis no tempo e no espaço do ponto de vista da intensidade e amplitude, são indisputadas do ponto de vista empírico e afiguram-se como pressupostos de análise fundamentais para a reflexão em torno do desenvolvimento de um instrumento como o *Toolkit*. Que domínios ou tipos de desigualdade são impactados por uma determinada política? Que tipo de interação expectável pode existir entre os vários domínios ou tipos de desigualdades, decorrente da política?

Além das questões já mencionadas, importa introduzir uma quarta (putativa) característica das desigualdades, mais problemática, e que introduz complexidade na análise: a **hierarquização das desigualdades** – que mais não é do que uma interseccionalidade vertical das mesmas.

A conceptualização hierárquica das desigualdades é uma perspetiva de análise focada nas suas “lógicas de encadeamento particulares” (Cantante, 2019, p. 36). As perguntas que subjazem a este tipo de tematização são as seguintes: até que ponto alguns domínios ou tipos de desigualdade são mais importantes do que outros nos processos de interação, acumulação e/ou reprodução de vantagens e desvantagens? Bihr e Pfefferkorn (2008) respondem afirmativamente a esta pergunta.

Segundo estes autores, as desigualdades do mercado de trabalho tendem não só a impactar em mais domínios, como a ter um impacto mais intenso.

A conceptualização hierárquica das desigualdades assenta também na análise dos processos de geração e reprodução das desigualdades entre categorias sociais – desigualdades categoriais, na aceção de Tilly (2005). A questão que a este nível se coloca é se existem causas principais e causas secundárias ou supletivas de produção e reprodução das desigualdades? Por exemplo, as desigualdades de classe são mais importantes do que as desigualdades étnico-raciais ou de género, ou vice-versa?

Apesar de fazer sentido analisar a hierarquia ou a precedência dos vários domínios ou tipos de desigualdade, essa interseccionalidade vertical não deve ser entendida de forma apriorística ou absoluta. Por um lado, porque as relações de causalidade na produção das desigualdades são variáveis no tempo e no espaço, por outro, devido ao facto de essas causas se alterarem de acordo com o domínio ou tipo de desigualdade em causa.

A natureza sistémica das desigualdades pode também ser abordada a partir do conceito de regime de desigualdades (Abreu, 2022; Piketty, 2020), ou seja, um conjunto de complexo de processos sociais, económicos e políticos, a partir dos quais “os discursos e os arranjos institucionais vão-se cristalizando, estruturando e justificando o nível de desigualdades sociais, económicos e políticas” (Carmo, 2021, p. 116).

A conceptualização das desigualdades a partir de uma perspetiva sistémica, que enquadre as características atrás descritas, é heurística e operativamente útil para o desenho e desenvolvimento do *Toolkit* devido ao facto de subentender três operações fundamentais:

- mapeamento dos domínios e subdomínios expectavelmente impactados dada política pública;
- identificação dos mecanismos de (des)igualdade acionados pela políticas pública nos domínios e subdomínios de desigualdade;
- explicitação da relação causal entre política, domínios impactados e mecanismos de (des)igualdade acionados.

A compreensão das desigualdades enquanto fenómeno sistémico implica que se tenha em consideração quer os processos e mecanismos que geram e reproduzem desigualdades, quer os processos e mecanismos geradores de igualdade e/ou que contribuem para a mitigação das desigualdades. É essa resenha que se fará, de forma sintética, no próximo subponto.

2.3 Os mecanismos de (des)igualdade

Uma questão fundamental que importa desde já sublinhar prende-se com a pluralidade de mecanismos que devem ser considerados no *Toolkit*. A análise do impacto das políticas públicas nas desigualdades é tipicamente focada no mecanismo da redistribuição. Apesar de ser fundamental para combater as desigualdades, a redistribuição é apenas um dos vários mecanismos igualitários e tende a

circunscrever-se ao processo de redistribuição dos recursos económicos – ou, numa aceção mais vasta, à redistribuição através de serviços (redistribuição não monetária).

Um *Toolkit* como o que está a ser proposto obedece a uma lógica de conceptualização mais abrangente e multidimensional das desigualdades. Existem várias propostas de categorização dos mecanismos de desigualdade. Neste instrumento, ter-se-á como referência a categorização ao mesmo tempo abrangente e analiticamente certa proposta por Göran Therborn (2013), embora com algumas adaptações e aprofundamentos.

De acordo com Therborn, as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e de “ações distributivas” individuais e coletivas. Quer isto dizer que as desigualdades se produzem, reproduzem ou mitigam quer por via dos efeitos diretos e indiretos de constelações institucionais e normativas que enquadram e condicionam a ação individual e coletiva, quer através da ação individual, mas sobretudo categorial ou coletiva, destinada a enformar e reestruturar os quadros normativos.

No ponto 5 deste *Toolkit* promover-se-á uma descrição pormenorizada dos mecanismos de igualdade e desigualdade. Para já, identificar-se-ão apenas esses mecanismos: os mecanismos de igualdade são a convergência, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição e reparação; mecanismos de desigualdade são o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação.

Quer os mecanismos de igualdade, quer os mecanismos de desigualdade não são mutuamente exclusivos, ou seja, interagem, influenciam-se reciprocamente e são frequentemente interdependentes.

3. A elaboração do diagnóstico

A fase de diagnóstico da política assume um papel relevante no processo de avaliação, porque funciona como a base analítica e grelha cognitiva que suporta os momentos subsequentes inscritos neste *Toolkit*. Esta fase é composta por três secções: 1) Enquadramento analítico, no qual se promove uma revisão de literatura e uma síntese teórico-analítica; 2) Enquadramento jurídico, no qual se explicita a ancoragem legislativa e normativa, sobretudo nacional, da política em análise; 3) Enquadramento estatístico, no qual se analisam indicadores estatísticos que permitem mensurar e contextualizar dimensões críticas da política que se está a avaliar.

3.1 Enquadramento analítico

O enquadramento analítico consiste numa revisão sucinta de literatura científica e/ou de relatórios de instituições nacionais e internacionais que persegue os seguintes objetivos:

- Familiarização com as tematizações e problemáticas impactadas pela política;
- Identificação dos domínios e subdomínios de desigualdade potencialmente impactados pela política;
- Reflexão acerca dos mecanismos de desigualdade potencialmente impactados pela política;
- Descrição de estudos instrumentais para a avaliação das políticas, em particular no que diz respeito à identificação das lacunas e riscos, bem como aos domínios e os mecanismos de (des)igualdade em causa;
- Apresentação de perspetivas críticas passíveis de serem mobilizadas para uma melhor compreensão e avaliação da política em causa.

O enquadramento analítico pode também ser enriquecido, caso seja possível, com a consulta, por parte da equipa que está a fazer a avaliação, de peritos, *stakeholders* e/ou de atores envolvidos no desenho da política.

3.2 Enquadramento jurídico

Nesta secção é essencial tratar cronologicamente os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais que contextualizam o quadro político e normativo da política.

Em relação às normas jurídicas internacionais, existem algumas fontes fundamentais, nomeadamente as Nações Unidas, a União Europeia, a Organização Internacional do Trabalho, entre outras.

Por exemplo, na aplicação do *Toolkit* à avaliação do aumento do complemento solidário para idosos (CSI) identificou-se o quadro jurídico internacional enquadrador da política, nomeadamente a Carta Comunitária dos Direitos Sociais dos Trabalhadores, os Princípios das Nações Unidas para as Pessoas

Idosas e algumas Recomendações europeias sobre o direito social a um mínimo de existência condigna.

Adicionalmente, importa enquadrar a política no ordenamento jurídico interno. A análise do ordenamento jurídico nacional que antecede a política [e.g. Constituição da República Portuguesa, leis (entre as quais as leis de base) e decretos-lei, as portarias, despachos, resoluções do Governo que aprovam estratégias e políticas nacionais referentes à política concreta] contribui para o conhecimento do quadro evolutivo jurídico e do conjunto de políticas associadas à política. A este nível, é fundamental apurar se o contexto jurídico nacional está ou não em conformidade com o quadro normativo internacional e europeu que preconiza a adoção da política.

Por exemplo, na aplicação do *Toolkit* à política Creche Feliz, analisaram-se as disposições jurídico-constitucionais relativas à proteção da criança e da família e o quadro jurídico dos serviços de educação e de acolhimento na primeira infância (resposta social creche), de natureza pública ou privada (da rede solidária ou lucrativa).

A análise das vicissitudes do quadro jurídico permite uma reflexão crítica do percurso que antecede a política.

3.3 Enquadramento estatístico

O enquadramento estatístico pretende contextualizar a política em causa em relação a um conjunto de domínios, subdomínios, dimensões e mecanismos de desigualdade relevantes. As questões e problemáticas salientadas no enquadramento analítico assumem-se como pistas relevantes para a identificação dos indicadores a mobilizar neste exercício. O enquadramento estatístico é fundamental para a reflexão acerca da eficácia da política, da sua adequabilidade, bem como em relação aos riscos e lacunas do seu desenho que é possível antecipar. A informação estatística convocada para esta fase pode ser caracterizada como indicadores de contexto, isto é, “indicadores de caracterização ou diagnóstico” (Costa, 2018, p. 98).

Este exercício pode consistir na convocação de indicadores físicos e financeiros, na comparação internacional e intranacional, na comparação de informação inter e intracategorial, e/ou na análise da evolução de um dado indicador. O enquadramento estatístico é também instrumental para a definição de indicadores relevantes para a monitorização da política e eventual identificação de lacunas ao nível da informação estatística disponível no sistema estatístico nacional, europeu e internacional.

A Tabela 2 fornece uma lista não exaustiva das principais fontes nacionais e internacionais que disponibilizam indicadores estatísticos passíveis de serem mobilizados nesta secção.

Tabela 2 – Principais fontes de indicadores estatísticos

Fonte	Temas	Tipo	Ligação
Autoridade Tributária	Tributação, rendimento	Repositório de informação estatística	https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/Pages/default.aspx
Banco Portugal	Finanças, crédito, contas públicas, mercado de trabalho, segurança social	Plataforma de informação estatística interativa	https://www.bportugal.pt/
DataLABOR	Trabalho, emprego, proteção social e temas adjacentes	Plataforma de informação estatística interativa	https://datalabor.pt/
DGEEC	Educação e ciência	Repositório de informação estatística	https://www.dgeec.medu.pt/
DGERT	Relação coletiva de trabalho, negociação coletiva, greves	Repositório de informação estatística	https://www.dgert.gov.pt/
GEP/MTSSS	Trabalho, emprego, proteção social	Repositório de informação estatística	https://www.gep.mtsss.gov.pt/estatistica
IEFP	Desemprego registado, procura e ofertas de emprego	Repositório de informação estatística	https://www.iefp.pt/
INE	Multitemático	Plataforma de informação estatística interativa	https://ine.pt/
PLANAPP	Multitemático	Repositório de informação estatística	https://www.planapp.gov.pt/
Pordata	Multi-temático	Plataforma de informação estatística interativa	https://www.pordata.pt/pt/estatisticas
Segurança Social	Segurança Social, prestações sociais	Repositório de informação estatística	https://www.seg-social.pt/estatisticas
AMECO	Contas nacionais, emprego	Plataforma de informação estatística interativa	https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en
EIGE	Desigualdades de género	Plataforma de informação estatística interativa	https://eige.europa.eu/
Eurostat	Multitemático	Plataforma de informação estatística interativa	https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home
OCDE	Multitemático	Plataforma de informação estatística interativa	https://www.oecd.org/
OIT	Trabalho, emprego, proteção social e temas adjacentes	Plataforma de informação estatística interativa	https://www.ilo.org/
World Inequality LAB	Rendimento, riqueza e tributação	Plataforma de informação estatística interativa	https://inequalitylab.world/en/

Fonte: Formulação própria.

A análise da informação estatística disponível a ser mobilizada para esta secção do *Toolkit* pode também beneficiar da consulta de documentos que sistematizam e organizam tematicamente indicadores de desigualdade. A este nível, importa destacar o relatório *Indicadores de desigualdades sociais – relatório do grupo de trabalho* (INE, 2023), o [Oxfam inequality toolkit](#) (Oxfam, 2019) ou o [Relatório sobre as desigualdades – 2023](#) (PLANAPP, 2023).

4. A análise do desenho da política

Uma vez munidos das ferramentas teórico-conceituais e da informação estatística pertinentes para compreender a problemática das desigualdades nos domínios sobre os quais a política pretende intervir, é o momento de se iniciar a sua análise.

Esta fase começa com a identificação e descrição do quadro legislativo e regulamentar que enquadra a política. Este exercício é determinante para a reflexão crítica e identificação das fragilidades e potencialidades da política.

Como qualquer forma de análise, o procedimento proposto neste *Toolkit* assenta na decomposição do seu objeto – no caso, a política – nos seus vários elementos constituintes, à luz de uma dada preocupação teórica – neste caso, as desigualdades e o funcionamento dos seus mecanismos. Ou seja, o objetivo nesta fase é procurar na política quais os elementos que potencialmente interfiram com os mecanismos de igualdade e desigualdade que constituem o centro de preocupação do *Toolkit*.

A ferramenta que o *Toolkit* das desigualdades propõe para este efeito é uma *grelha analítica*. Esta grelha pretende facilitar o questionamento da política de uma forma sistemática, facilitando a passagem de um registo de *descrição* para um registo de *compreensão*.

Recorde-se que a aplicação do *Toolkit* é um processo iterativo. Assim, a primeira aplicação da grelha destina-se a salientar elementos que são fundamentais para pensar como a política opera sobre os mecanismos de igualdade/desigualdade, quais as suas limitações do risco e que indicadores devem fazer parte do seu dispositivo de monitorização. No entanto, numa segunda iteração a ocorrer após o trabalho da equipa em cada uma destas etapas do *Toolkit*, a grelha deve ser revista de modo a incluir aspetos que eram invisíveis na primeira iteração, retirar elementos que não se revelaram pertinentes ou completar informação nos casos em que se evidenciaram novas relações.

Nesse sentido, o preenchimento da grelha analítica corresponde à resposta a um conjunto alargado de perguntas:

- Quais são os objetivos estratégicos da política?
- Quais são os objetivos específicos da política?
- Através de que vetores se concretiza a política?
- Quem são os destinatários efetivos da política?
- Como é promovida a adesão dos destinatários à política?
- Como está desenhado o circuito de acesso à política?
- Que instituições são necessárias à concretização da política e porquê?
- Como é promovido o envolvimento dessas instituições?
- Como é financiada a política e por quem?
- Que instituições são responsáveis pelo acompanhamento da política?
- Que dispositivos de monitorização da realização da política estão previstos?

Importa, pois, explicitar o tipo de informação que se pretende recolher e o nível de reflexividade inerente cada uma destas questões, bem como a sua relação com as diversas etapas de aplicação do *Toolkit*.

Os **objetivos estratégicos** correspondem à identificação dos fenómenos económicos, sociais, culturais ou políticos sobre os quais a política pretende exercer influência e qual o sentido pretendido dessa influência. Por exemplo, a redução da pobreza entre os idosos no caso do Complemento Solidário para Idosos ou o facilitar o acesso dos jovens à habitação, no caso da Garantia Pública. Estes objetivos são em geral explícitos.

Os **objetivos específicos** referem-se aos elementos que definem o alcance direto da política. Estes elementos podem assumir a forma de uma transformação qualitativa específica pretendida ou de metas quantitativas. Por exemplo, no caso do CSI, podem ser considerados objetivos específicos o próprio valor de aumento da prestação ou o objetivo de aumentar em 22 500 idosos o número de beneficiários. A consideração da coerência entre os objetivos específicos e os objetivos estratégicos, à luz do diagnóstico, constitui um primeiro nível de relacionamento com os mecanismos de igualdade/desigualdade que serão abordados na etapa seguinte.

Os **vetores de concretização** correspondem aos instrumentos que a política estabelece para a concretização dos seus objetivos específicos. Por exemplo, o não custeamento da frequência de creche por parte dos pais ou o aumento do número de vagas por sala, no caso da Creche Feliz; ou aumento do valor da prestação no caso do CSI. Tal como sucede com os objetivos, os vetores de concretização ajudam a situar a política face ao quadro conceptual e jurídico apresentado no diagnóstico.

A identificação dos **destinatários** corresponde à explicitação dos grupos sociais que são afetados – positiva ou negativamente – pela política. Este é um passo prévio fundamental para preparar a identificação dos mecanismos de igualdade/desigualdade em operação pela política. Além disso, esta questão é um exemplo da natureza iterativa da relação entre as etapas de aplicação do *Toolkit*. Na aplicação inicial da grelha, é provável que a resposta à questão seja meramente descritiva, reproduzindo a explicitação dos beneficiários declarados nos diversos materiais de suporte da política. No entanto, no momento de regresso à grelha, após a consideração dos mecanismos de igualdade/desigualdade ativados pela política e as suas limitações e riscos, essa definição poderá alterar-se e adquirir um pendor mais reflexivo. Por exemplo, numa primeira iteração, seria provável considerar como beneficiários da Garantia Jovem todos os indivíduos dos 18 aos 35 anos, com rendimentos até ao 8º escalão do IRS. No entanto, após a consideração dos restantes aspetos da política e das limitações e riscos, emerge a conclusão de que os destinatários efetivos acabam por ser apenas os jovens cujo principal obstáculo à obtenção de um crédito à habitação é a falta de poupanças suficientes para suportar a diferença entre o valor do crédito e o custo do imóvel a adquirir.

Uma vez que a adesão dos destinatários à política constituiu uma condição *sine qua non* para a sua eficácia, é essencial considerar que **incentivos** e **desincentivos** existem para que tal aconteça. Disponibilidade de informação, dimensão e evidência das vantagens do recurso à política em relação

a alternativas, normas culturais, prevalência de estigmas ou preconceitos entre outros elementos podem constituir-se como fomentadores ou dissuasores desta adesão. Por exemplo, no caso da Creche Feliz, a gratuidade em si constitui um incentivo à adesão enquanto a definição demasiado larga da área geográfica das opções se pode constituir como um desincentivo. Note-se que esta questão para além para antecipar o nível de eficácia da política, alimenta e beneficia da reflexão sobre os mecanismos de igualdade/desigualdade e as limitações.

Essencial para determinar a estrutura de incentivos/desincentivos da política é o **circuito de acesso à política** por parte dos destinatários. Este circuito engloba os procedimentos de acesso, as condições de elegibilidade e as instituições que são responsáveis pela sua aplicação – o que designamos como **instituições de regulação**. As características dos beneficiários, complexidade ou grau de intrusão dos procedimentos de acesso à política, as práticas e a cultura organizativa nas instituições de regulação podem ser determinantes para o cumprimento dos objetivos específicos da política e para forma que assume a ativação de mecanismos de igualdade/desigualdade por ela promovida – de que são ilustrativos os problemas sérios de *non-take up* que afetam o Complemento Solidário para Idosos.

Outro aspeto de grande relevância na análise é a identificação das instituições que são convocadas pelos vetores de concretização – que designaremos aqui como **instituições de implementação**. Por vezes, a mesma instituição pode desempenhar simultaneamente os dois papéis de regulação e implementação – como é caso de prestações sociais em que tanto o processamento de solicitações como o processamento dos pagamentos são da responsabilidade da Segurança Social. Mas, mais frequentemente, a implementação da política pressupõe a cooperação de outros organismos públicos e/ou de instituições exteriores ao Estado. É o caso das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) ou das creches privadas no caso da Creche Feliz ou das entidades bancárias no caso da Garantia Jovem. Note-se que a resposta a esta questão assume já um nível reflexivo considerável. Não se trata apenas de descrever o que os materiais da política referem a este propósito, mas sobretudo de pensar quais são os atores institucionais chave para que o objetivo específico da política seja alcançado e os mecanismos de igualdade que política pretende influenciar sejam ativados. Como tal, é expectável que a resposta a esta questão seja provisória após a primeira iteração do *Toolkit* e que seja complementada após a identificação dos mecanismos de igualdade/desigualdade e das limitações e risco.

À identificação de atores-chave segue-se a identificação de **incentivos e desincentivos** à sua participação, que a política prevê ou gera pelo seu funcionamento. Neste ponto, é necessário terem em conta que estes incentivos/desincentivos podem ser de índole muito diversa. Podem ser obrigações legais impostas através da política, como sucede com o aumento da remuneração mensal mínima garantida. Podem ser instrumentos financeiros que estão explícitos ou acompanham a política como, por exemplo, cofinanciamentos, subsídios ou benefícios fiscais. Podem resultar do maior ou menor alinhamento dos objetivos específicos com as prioridades e objetivos destas instituições – por exemplo, o alargamento do número de utentes, no caso da Creche Feliz, ou de clientes, no caso da Garantia Jovem. Podem também resultar do maior ou menor alinhamento dos princípios subjacentes à política

com a cultura organizacional das instituições e com o entendimento que estas fazem da sua posição estratégica no campo – e como a política favorece ou prejudica essa posição.

Logo, a resposta a esta questão tem de complementar a descrição do que se encontra explícito na política a este respeito com a reflexão sobre as características do campo institucional em que a política se vai inserir e como se antecipa que as características de ambas – política e campo – venham a interagir. Tal como sucede com os beneficiários, a maior ou menor adesão destas instituições é determinante para o cumprimento de objetivos específicos, para a magnitude do efeito sobre os mecanismos de desigualdade e para as limitações e riscos da política.

Embora o *Toolkit* pretenda a avaliar qualitativamente a interação das políticas com os mecanismos de igualdade/desigualdade, não pode ignorar a importância do financiamento da política na avaliação do seu efeito potencial – e, especificamente, o volume e **as características do circuito de financiamento**. Num sentido mais direto, o volume de financiamento da política interfere com o cumprimento dos seus objetivos específicos e com a amplitude de ativação dos mecanismos de igualdade/desigualdade da política. Mas há outra vertente de análise para a qual o circuito de financiamento da política é relevante. É o caso da determinação da distribuição do financiamento dos custos da política entre diversas instâncias – orçamento do estado, segurança social, destinatários e instituições de implementação. Por exemplo, uma dúvida no momento da análise da Garantia Jovem prendia-se com a forma como e por quem seria financiado um eventual fundo de garantia para fazer face a ocorrências de incumprimento do contrato de empréstimo. Tal distribuição pode, por um lado, ser determinante em termos de estruturas de incentivos/desincentivos dos diferentes atores envolvidos na política – e, como tal, condicionar a adesão dos mesmos. E, por outro lado, pode resultar em diferentes graus de vulnerabilidade da política em situações de crise.

Finalmente, as questões referentes **ao dispositivo de monitorização e às instituições responsáveis** pelo seu financiamento e alimentação têm como propósito servir de ponto de partida para a reflexão da equipa de trabalho com vista à concretização da última etapa do *Toolkit*, que é, precisamente, a apresentação de elementos-chave de um dispositivo de monitorização – ainda que, naturalmente, a estrutura de indicadores a apresentar resulte sobretudo do processo de análise da relação da política com os mecanismos de igualdade/desigualdade e das suas limitações e riscos.

5. Domínios e tipos de mecanismos de (des)igualdade

5.1 Os domínios e subdomínios de desigualdade

A identificação dos domínios temáticos impactos pelas políticas é um passo fundamental no processo de avaliação aqui proposto. Essa identificação tem, desde logo, como referência o modelo de categorização das desigualdades adotado. Como se referiu, existem várias propostas de categorização dimensional das desigualdades, pelo que é fundamental estabilizar esse referente analítico.

O mapeamento dos domínios de desigualdade impactados por uma determinada política ou conjunto de políticas é enformado pelo enquadramento analítico anteriormente efetuado e por uma leitura crítica e reflexiva do desenho da política. O processo de mapeamento dos domínios de desigualdade impactos é uma fase que beneficia particularmente do debate e reflexão entre os elementos da equipa.

A circunscrição dos domínios de desigualdade beneficia de uma categorização ao nível do subdomínio, o que permite realizar uma identificação mais fina dos impactos das políticas. Na Tabela 3 apresenta-se uma proposta de categorização dos domínios e subdomínios de desigualdade. Este é um elenco que não esgota os domínios e subdomínios de desigualdade. Por exemplo, domínios como a cultura e o desporto, o ambiente, a mobilidade ou a liberdade religiosa não estão incluídos na proposta apresentada, mas podem ser conceptualizados enquanto domínios de desigualdade e tidos em consideração num processo de aplicação deste *Toolkit* à avaliação *ex ante* de uma dada política. Os domínios considerados, definidos através de uma lógica essencialmente temática, são:

- o trabalho e o emprego;
- a proteção social;
- a fiscalidade;
- a saúde;
- a educação;
- a habitação e espaços coletivos;
- o poder político e a cidadania;
- a justiça e segurança;
- a riqueza, o rendimento e as condições de vida.

Tabela 3 – Domínios e subdomínios de desigualdade

DOMÍNIOS	SUBDOMÍNIOS
Trabalho e emprego	Remunerações e rendimentos do trabalho
	Qualidade dos vínculos laborais
	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais
	(Des)ajustamento de qualificações escolares e de competências
	Autonomia no trabalho, influência nas decisões, relação com colegas e hierarquias
	Tempo de trabalho
	Regime de prestação do trabalho
	Formação profissional e desenvolvimento de competências
	Segurança e saúde no trabalho
	Exposição a macrotendências
	Trabalho doméstico e conciliação entre vida pessoal e profissional
	Sistema de relações coletivas de trabalho
	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho
Proteção social	Regras/critérios de acesso às prestações sociais
	Montante das prestações sociais
	Cobertura das prestações sociais
	Acesso às respostas sociais
	Qualidade das respostas sociais
Fiscalidade	Cobertura das respostas sociais
	Tributação do rendimento
	Tributação do património
	Estrutura da receita fiscal
Saúde	Benefícios fiscais
	Acesso e uso de cuidados de saúde
	Qualidade dos cuidados prestados
	Determinantes da saúde
	Estado de saúde
Educação	Exposição a riscos
	Acesso à educação
	Qualidade da educação
	Desempenho escolar
	Área de formação
	Transição para o mercado de trabalho
Habitação e espaços coletivos	Formação ao longo da vida
	Acesso à habitação
	Qualidade da habitação
Poder político e cidadania	Qualidade do espaço envolvente
	Acesso a direitos cívicos e políticos
	Representatividade em instituições políticas
	Organização e representação de interesses
Justiça e segurança	Influência política
	Acesso à justiça
	Segurança no espaço público
Riqueza, rendimento e condições de vida	Violência doméstica
	Distribuição da riqueza
	Distribuição do rendimento
	Incidência e intensidade da pobreza
	Privação material e social

Fonte: Elaboração própria.

Embora analiticamente autonomizáveis, os domínios de desigualdade identificados não são estanques, pelo que existem imbricamentos causais entre os diferentes domínios e subdomínios identificados: por exemplo, entre as questões relacionadas com a qualidade dos vínculos laborais (domínio trabalho e emprego) e a cobertura das prestações sociais (domínio proteção social).

Esta relação é particularmente aguda quando se atenta no domínio da riqueza, rendimento e condições de existência. Este domínio é, na verdade, fortemente enformado por fatores e processos associados aos restantes domínios, de forma mais evidente nos domínios do trabalho e emprego, da proteção social e da fiscalidade. Ainda assim, existem fenómenos como a distribuição do rendimento disponível, a incidência da pobreza ou a privação material e social, cuja análise, compreensão e medição seria prejudicada se fosse realizada de forma compartimentada. Por esta razão, decidiu-se integrar o domínio riqueza, rendimento e condições de vida nesta proposta de categorização temática das desigualdades.

Os vários subdomínios identificados referem-se a desigualdades de recursos, oportunidades, estatutos e capacidades. Essas desigualdades ganham expressão e inteligibilidade quando analisadas a partir de categorias sociais, económicas e/ou territoriais. Estas categorias, que emanam de dimensões de desigualdade, podem ter efeitos transversais nos vários domínios identificados. Dimensões como o género, a etnicidade, a escolaridade, a deficiência, a relação com o emprego e o território são dimensões transversais aos domínios e subdomínios de desigualdade identificados.

O território poderia, na verdade, ser categorizado como um domínio em si mesmo, no sentido em que o espaço físico não é apenas um somatório de realidades sociais, económicas, culturais e institucionais. O território assume-se como um verdadeiro “quadro de interação”, que se constitui e reestrutura dinamicamente através da relação de dimensões físicas, relacionais e simbólicas, entre outras (Costa, 1999). Constitui-se igualmente como um contexto onde interagem suscetibilidades e exposições sociais, económicas e institucionais (Ferrão *et al.*, 2023), vantagens e oportunidades. Em termos operativos, optou-se, no entanto, por utilizar o território como uma variável/dimensão transversal. Ainda assim, a conceptualização do território enquanto singularidade social, económica, institucional e física é um referente teórico útil para se compreender a relação entre os vários domínios e subdomínios, bem como entre estes e os mecanismos de (des)igualdade. A acumulação de vantagens ou vulnerabilidades nos diferentes territórios pode configurar por si mesmo um fator de (des)igualdade com impactos multidimensionais.

5.2 Os tipos de mecanismos de (des)igualdade

O processo de avaliação qualitativa do impacto das políticas públicas nas desigualdades está necessariamente ancorado à compreensão desse fenómeno. A este nível, um dos aspetos que é fundamental ter em consideração prende-se com a identificação dos processos ou das dinâmicas desigualitárias, mas também dos processos e das dinâmicas igualitárias. De acordo com Göran Therborn (2013), as desigualdades são (re)produzidas através de dinâmicas sistémicas e “ações

distributivas” individuais e coletivas. Estes processos sociais configuram tipos de mecanismo de (des)igualdade no sentido em que têm impactos distributivos.

Em relação aos tipos de mecanismo de desigualdades, são propostos tendo como referência a proposta do autor sueco (embora com adaptações) o distanciamento, a exclusão, a hierarquização e a acumulação:

- O **distanciamento** consiste na naturalização dos vencedores e perdedores, no uso do mérito individual como justificação determinante da posição ocupada na estrutura social e da mobilidade. Consiste igualmente na rejeição do reequilíbrio das condições de partida. Tem tipicamente como referência desigualdades categoriais de trajeto e desempenho. O distanciamento reproduz desigualdades de partida ao nível dos recursos (propriedade, rendimento, recursos educativos, capital social), mas também do ponto de vista simbólico (estigmas, preconceitos). Este mecanismo decorre de fatores e instrumentos que reproduzem ou intensificam as desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios;
- A **exclusão** consiste na produção, reprodução ou intensificação de obstáculos, divisões e/ou discriminações. A exclusão pode ser explícita ou implícita, formal ou informal, e implica proibições ou condicionalismos no exercício de certos direitos e/ou no acesso a certos bens e serviços. Enquanto o distanciamento se produz pela naturalização das diferenças e pela rejeição das políticas que reequilibrem as condições de partida ao longo dos trajetos nos vários campos, a exclusão diz respeito à limitação direta e indireta ao exercício e ao acesso a um conjunto de direitos, políticas e/ou serviços;
- A **hierarquização** consiste na institucionalização de posições de superioridade e inferioridade associadas a questões de reconhecimento e de poder. A hierarquização pode verificar-se em contextos organizacionais e em instituições como a família;
- A **acumulação** é um mecanismo de desigualdade que engloba não só as dinâmicas de exploração do trabalho, mas também os processos normativamente enquadrados que favorecem a concentração do rendimento e da riqueza.

Tabela 4 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de desigualdade

Distanciamento	Processos sistémicos que visam produzir vencedores e perdedores. Assimetrias entendidas como resultantes de sucesso individual (<i>achievement</i>), enquanto recompensas legítimas (meritocracia). Reprodução de desigualdades de partida ao nível do desempenho escolar, trajeto laboral ou posição social. Traduz-se na naturalização dos vencedores e perdedores, na naturalização de desempenhos e trajetos, na legitimação das superestrelas e dos superquadros. Reprodução de desigualdades baseadas em discriminações. Reprodução ou intensificação de desigualdades de recursos e oportunidades entre categorias sociais e/ou entre territórios.
Exclusão	Restrições seletivas no acesso a recursos e oportunidades. Traduz-se em formas de fechamento, discriminação, estigmatização, “portas fechadas”, “tetos de vidro”, acumulação de (des)vantagens, assimetrias de informação, seleção adversa, formas de monopolização económica, rentismos, exclusões associadas a direitos de cidadania e de propriedade.
Hierarquização	Desigualdades geradas através da institucionalização de posições de superioridade e inferioridade de estatuto e posição em contextos de organizações formais, tais como empresas. Falta de representação coletiva dos trabalhadores e de outras categorias é um elemento de hierarquização. Hierarquias dos sistemas de valor e de avaliação, hierarquias simbólicas: hierarquias na família, nas relações étnico-raciais, na ordem de género, hierarquias de gosto e de disposições sociais.
Acumulação	Processos de exploração assentes na apropriação ou extração assimétrica, desproporcional e/ou indevida por parte de um grupo social de bens e valores produzidos, no essencial, por outros. Reprodução ou intensificação de desigualdades económicas por via fiscal, acesso à propriedade e/ou através de outros meios.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

Nota: Therborn utiliza o conceito de exploração e não de acumulação.

Os tipos de mecanismos de igualdade propostos são a convergência/aproximação, a inclusão, a desierarquização e a redistribuição:

- A **convergência** implica a melhoria dos recursos, das oportunidades e das capacidades dos grupos mais desfavorecidos. É um mecanismo que consiste na canalização de meios para reduzir as desigualdades de recursos e de oportunidades de partida e garantir uma maior igualdade nos trajetos, nos desempenhos e nos estatutos. Redução das disparidades entre territórios;
- A **inclusão** é o mecanismo de igualdade mais transversal, e, neste sentido, tende a dialogar com os outros três. Se a convergência é um mecanismo que consiste na canalização de recursos para os grupos (mais) desfavorecidos ou na garantia de oportunidades a estas categorias, a inclusão tem como escopo universalizar estatutos, oportunidades, capacidades e acesso a recursos e serviços;
- A **desierarquização** consiste na redução das hierarquias no interior das organizações e de outras instituições como as famílias. No contexto das organizações, este processo estrutura-se através de uma divisão mais equilibrada do poder e pelo reforço da democraticidade dos processos de decisão. No contexto de instituições como a família, este mecanismo define-se sobretudo através da redução/eliminação de hierarquias simbólicas a partir das quais se distribuem funções e poderes;

- A **redistribuição** é um mecanismo que consiste na redução das desigualdades económicas, por via dos impostos sobre o rendimento, das transferências sociais e/ou de serviços garantidos pelo Estado. A redistribuição implica tipicamente um processo de transferência de recursos dos grupos da parte superior da distribuição do rendimento e da riqueza para os grupos com menores recursos. A **reparação**, por seu lado, corresponde a formas de compensação de uma dada categoria social por danos coletivos que lhe foram feitos/perpetrados no passado.

Tabela 5 – Tipos de mecanismos (potencialmente cumulativos) de igualdade

Convergência	Processos de mudança sistémica, igualização de oportunidades, políticas compensatórias e de capacitação, ações afirmativas. O caso das políticas de discriminação positiva. Incentivos aos mais pobres e/ou excluídos. Reforço dos recursos alocados aos mais pobres e/ou excluídos. Redução das disparidades entre territórios.
Inclusão	Mecanismo de igualdade mais transversal. Direitos civis e políticos, políticas sociais, direitos e integração de migrantes, direitos humanos e leis antidiscriminação.
Desierarquização	Encurtamento das hierarquias institucionais e organizacionais, envolvendo processo de capacitação (nomeadamente por via da formação profissional) e empoderamento. A organização coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva são dimensões fundamentais neste tipo de processos. Democratização dos processos de decisão nas organizações.
Redistribuição e reparação	Tributação progressiva do rendimento, transferências sociais, serviços públicos (sobreposição com o mecanismo inclusão). Mecanismo de reparação/reabilitação, que consiste em reparações associados a desigualdades existentes no passado.

Fonte: Adaptado de Therborn (2013).

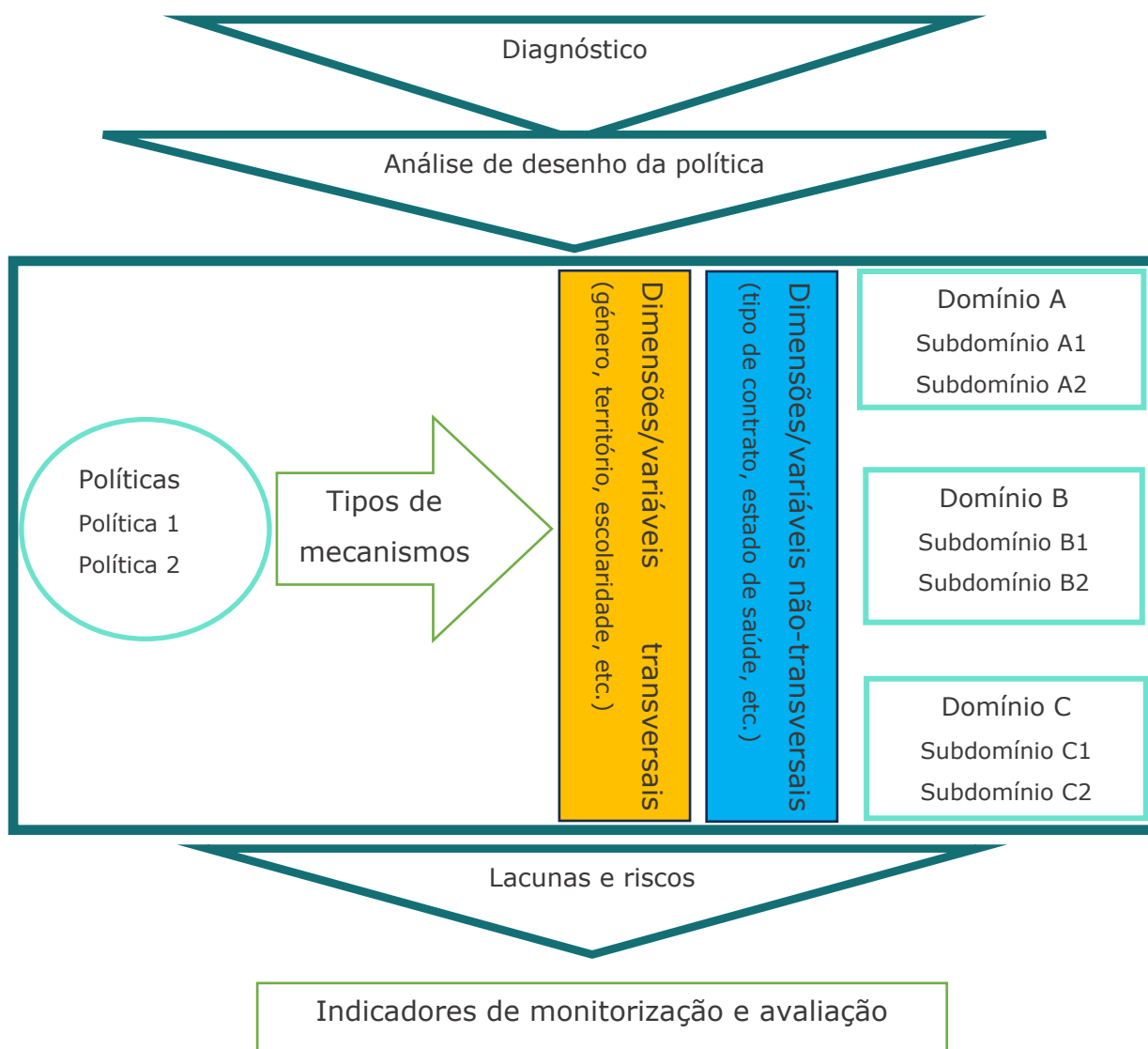
Como se pode perceber, os tipos de mecanismos em causa têm uma natureza antinómica: distanciamento vs. convergência, exclusão vs. inclusão, hierarquização vs. desierarquização, e acumulação vs. redistribuição/reparação. Com possíveis adaptações, esta proposta pode assumir-se como um guião relevante para se analisar o(s) mecanismo(s) de desigualdade sobre o qual/os quais uma determinada política pública pretende intervir e que tipo de mecanismo igualitário se pretende executar. A este nível, é fundamental ter em consideração questões como a adequabilidade, a efetividade, ou a extensão dos mecanismos igualitários acionados.

Importa também referir que os mecanismos não são mutuamente exclusivos, já que mantêm relações de interdependência e, em certos casos, de sobreposição parcial.

5.3 Relações causais teoricamente informadas

Do ponto de vista operativo, e tendo como referência o enquadramento analítico, o enquadramento estatístico e a análise crítica do desenho da política, importa determinar, de forma iterativa, que mecanismos de (des)igualdade são acionados, tendo consideração os domínios e subdomínios impactados.

Figura 3 – Domínios, subdomínios e tipos de mecanismos de desigualdade



Para cada domínio e subdomínio de desigualdade identificado como sendo impactado pela política, deve(m) ser explicitado(s) o(s) mecanismo(s) de (des)igualdade ativados. Esta análise deve ser **teoricamente informada** e o **nexo de causalidade** entre a política, o domínio/subdomínio de desigualdade impactado e o(s) mecanismo(s) de desigualdade ativado(s) claramente identificado(s).

Em termos operativos, a análise sugerida pode ser sintetizada numa tabela. Apresentam-se a seguir duas tabelas de síntese analítica utilizadas na avaliação de duas políticas: creche feliz e garantia pública à compra da primeira habitação.

Tabela 6 – Domínios, subdomínios e mecanismos de (des)igualdade ativados - exemplo de avaliação <i>ex ante</i> da política creche feliz			
Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Educação	Acesso à educação	Inclusão: universalização tendencial de acesso a recursos e oportunidades	-
	Desempenho escolar	Convergência: Redução de desigualdades relacionais e cognitivas que decorrem da frequência ou não da creche	-
Proteção social	Acesso às respostas sociais	Inclusão: universalização tendencial de acesso a recursos e oportunidades	-
	Cobertura das respostas sociais	Inclusão: aumento da cobertura das creches	-
Trabalho e e emprego	Acesso ao emprego e oportunidades profissionais	Convergência: maior igualdade na condição perante o trabalho, facilitação do acesso ao emprego	-
	Trabalho doméstico e conciliação entre a vida pessoal e profissional	Desierarquização: redução das desigualdades entre mulheres e homens no interior da família	-

Tabela 7 – Domínios, subdomínios e mecanismos de (des)igualdade ativados – exemplo de avaliação <i>ex ante</i> da política garantia pública à compra da primeira habitação			
Domínio	Subdomínio	Mecanismo de igualdade ativado	Mecanismo de desigualdade ativado
Habitação	Acesso à habitação	Convergência (cenarização 1): igualização das oportunidades de acesso à habitação.	Distanciamento (cenarização 2): reforço das desigualdades socioeconómicas na compra de habitação.
Riqueza, rendimento e condições de vida	Distribuição da riqueza	Convergência (cenarização 1): facilitação do acesso à titularidade de propriedade imóvel.	Acumulação (cenarização 2): facilitação da acumulação de património imobiliário a famílias mais ricas.
	Distribuição do rendimento	-	Acumulação: Garantia Pública poderá suportar os custos de oportunidade decorrentes da aquisição de um imóvel por parte de famílias com mais recursos económicos. Capital libertado e investido noutros bens pode traduzir-se em rendimentos de capital.

6. Sinalização de limitações e riscos da política

A identificação de limitações e riscos da política articula-se estreitamente com as etapas anteriores da implementação do *Toolkit*. Em rigor, esta fase não se deve iniciar apenas após a construção do diagnóstico, a análise da política e da identificação de mecanismos de igualdade/desigualdade ativados. Em vez disso, deve ir decorrendo paralelamente a estas três etapas, recolhendo pistas e ideias até ao primeiro momento em que a equipa se centra detalhadamente sobre ela. Assim, a familiarização com a literatura científica sobre o campo e a reconstrução do quadro jurídico prévio permitem antecipar dificuldades inerentes à intervenção no campo. Por sua vez, a análise do desenho da política permite logo sinalizar pontos potencialmente críticos a aprofundar posteriormente – como a consideração de estrutura de incentivos dos diferentes atores envolvidos ou do circuito de acesso à política. E, de forma mais direta, a reflexão sobre a forma como a política influencia os mecanismos de igualdade e desigualdade, que podem atuar como inibidores da igualdade, causando a reprodução ou o aprofundamento de desigualdades.

Para apoiar o trabalho da equipa de avaliação, o *Toolkit* apresenta abaixo algumas das falhas e riscos comuns no desenho das políticas. O objetivo não é aqui apresentar uma lista exaustiva. É antes oferecer um ponto de partida para um distanciamento crítico da equipa face aos objetivos e justificações explícitas da política, bem como um dispositivo de alerta para eventuais enviesamentos próprios de que os membros da equipa possam não estar conscientes. A tabela seguinte sintetiza um conjunto de riscos e lacunas que podem ser encontrados na avaliação *ex ante* das políticas e cuja identificação pode ser importante na recalibração do desenho das mesmas.

Tabela 8 – Lacunas e riscos decorrentes do desenho da política

Lacunas e riscos	Descrição
Assimetria de informação	Graus de conhecimento desiguais quanto à existência, funcionamento e/ou canais de acesso à política.
Desalinhamento de incentivos	Aspetos que são concebidos como facilitadores do acesso pelos destinatários pretendidos, atuam, na prática, no sentido contrário.
Seleção adversa	Desenho da política e do seu circuito de acesso são especialmente favoráveis a um determinado grupo de beneficiários.
Criação de externalidades negativas	Risco de a ativação de um ou mais mecanismos de igualdade ter como uma das suas consequências não-pretendidas a ativação de um outro mecanismo de desigualdade.
Dependência de requisitos não garantidos	Situações em que os objetivos específicos da política e/ou os seus vetores de implementação pressupõem a existência de condições que não estão previstas no seu desenho.
Não consideração de fatores relevantes	Situações em que os princípios e/ou os vetores de implementação da política não problematizam ou apenas problematizam parcialmente o funcionamento dos mecanismos de igualdade/desigualdade que a política pretende ativar ou contrariar.
Peso administrativo	Situações em que o circuito de acesso à política envolve procedimentos excessivamente demorados, desadequados, minuciosos e/ou intrusivos.
Falta de coerência com políticas adjacentes	Situações em que os princípios, objetivos específicos e vetores de implementação da política contradizem outros instrumentos de política no domínio em que intervêm.

Fonte: Elaboração própria.

Um ponto de partida heurístico útil é considerar que as políticas não são lançadas num vazio social. Em vez disso, (a) integram-se num complexo de normas práticas pré-existent que informam em larga medida a interpretação que é dada à política pelas instituições reguladoras e de implementação e pelos próprios destinatários; e (b) agem sobre um terreno marcado ele próprio por desigualdades de recursos e de poder entre diferentes instituições e grupos sociais – desigualdades essas que podem até nem estar diretamente relacionadas com o domínio específico em que a política pretende intervir, mas nem por isso deixam de interferir com a sua eficácia.

Um bom exemplo de um fenómeno decorrente desta última alínea são as **assimetrias de informação**. Estas ocorrem quando diferentes instituições e grupos sociais dispõem de graus de conhecimento desiguais quanto à existência, funcionamento e/ou canais de acesso à política. Ou seja, se o desenho de uma política assumir que o conhecimento destes elementos é autoevidente ou distribuído de forma idêntica pela população, poderá estar, na prática a reproduzir ou a agravar desigualdades e/ou a gerar novas desigualdades. O problema do *non take up* substancial que afeta o CSI é, em parte, um problema de assimetria de informação, onde grupos de destinatários não conhecem a prestação, não sabem se

esta se lhes aplica e/ou não dispõem das competências necessárias para realizar os procedimentos necessários para solicitar a prestação – como o preenchimento e entrega online ou presencial de um formulário.

O **desalinhamento de incentivos** ocorre quando aspetos do desenho da política que são concebidos como facilitadores do acesso pelos destinatários pretendidos, atuam, na prática, no sentido contrário – ou seja, dissuadindo-os do recurso à política. Um exemplo deste tipo de limitação é a definição de distância razoável implícita na Creche Feliz, que chegou não só a incluir todo o concelho de residência ou de trabalho dos pais da criança, mas até, numa fase posterior, os concelhos limítrofes. Esta definição podia implicar tempos de deslocação desproporcionados e, como tal, dificultar a conciliação do trabalho e da vida familiar – o que se constituía, na prática, como um desincentivo ao recurso à política por parte da população alvo da mesma.

A **seleção adversa** corresponde às situações em que o desenho da política e do seu circuito de acesso são especialmente favoráveis a um determinado grupo de beneficiários, resultando num aproveitamento significativo por parte destes em detrimento de outros grupos que se pretendia que fossem um alvo importante ou mesmo principal da política. A Garantia Pública contém um risco potencial deste tipo. O principal mecanismo de desigualdade que a política promove tem a ver com os casos em que a inexistência ou exiguidade das poupanças dos jovens é o principal obstáculo à obtenção de crédito bancário para aquisição de habitação. No entanto, a política pode ser igualmente aproveitada por famílias com excedentes de capital suficientes – e que até apresentam, ao olhar das entidades bancárias, um perfil de menor risco de incumprimento – para adquirirem imóveis. Nestes casos, a Garantia Pública não faz mais do que suportar o custo de oportunidade da aquisição de um imóvel por parte destas famílias – e, assim, contribuir para a reprodução de desigualdades relativas ao capital económico e patrimonial.

No contexto deste manual, as **externalidades negativas** correspondem ao risco de a ativação de um ou mais mecanismos de igualdade ter como uma das suas consequências não-pretendidas a ativação de um outro mecanismo de desigualdade. O aumento do CSI apresenta um risco deste tipo. A magnitude proposta para este aumento colocará o CSI num lugar preponderante nas prestações que os idosos auferem. Tal pode fazer com que o aumento da atenção pública dedicada à evolução desta prestação eclipse a atenção dada às pensões mínimas – levando, a prazo, ao aumento da divergência entre elas. Se considerarmos o elevado *non-take up* da política, isto poderá significar a dupla penalização de um grupo substancial de idosos com pensões baixas, que não reúnem as condições para auferir do CSI e poderão, ao mesmo tempo, sofrer com a eventual degradação real dos valores mínimos das pensões.

A **dependência de requisitos não garantidos** é o risco inerente às situações em que os objetivos específicos da política e/ou os seus vetores de implementação pressupõem a existência de condições que não estão previstas no seu desenho. Por exemplo, a Creche Feliz pretende estimular a procura de creches por parte das famílias através da gratuidade. Todavia, para dar resposta ao aumento da procura que pretende incutir, a política prevê apenas uma alteração regulamentar relativa ao número de vagas por sala – que é necessariamente limitada, de modo a não colocar em causa a qualidade

dos cuidados prestados às crianças. Ou seja, o cumprimento dos objetivos da Creche Feliz estará, em larga medida, dependente da execução rubrica “Nova Geração de Serviços e Equipamentos sociais” do Plano de Recuperação e Resiliência.

A **não consideração de fatores relevantes** refere-se a situações em que os princípios e/ou os vetores de implementação da política não problematizam ou apenas problematizam parcialmente o funcionamento dos mecanismos de igualdade/desigualdade que a política pretende ativar ou contrariar. Por exemplo, a Creche Feliz assume em larga medida que o principal obstáculo à frequência de creche são limitações de ordem financeira. No entanto, é conhecido que a frequência de creche é mais baixa entre as famílias de menores rendimentos – que, em princípio já beneficiavam da gratuidade. Logo, haverá outros fatores que estarão a inibir a frequência de creche pelas crianças destas famílias que não são considerados pela política.

A **sobrecarga administrativa** corresponde às situações em que o circuito de acesso à política envolve procedimentos excessivamente demorados, desadequados, minuciosos e/ou intrusivos. Em consequência, a incapacidade de resposta em tempo útil, a multiplicação de requisitos e o desencorajamento acabam por restringir a adesão de uma parte relevante das instituições de implementação e/ou da população-alvo da política – comprometendo, assim, o cumprimento dos seus objetivos. A consideração dos rendimentos dos descendentes como condição de acesso ao CSI – com exclusão dos idosos com descendentes - constituiu um exemplo de sobrecarga administrativa. O desenho da política assume ao mesmo tempo que a verificação dos rendimentos dos descendentes não é problemática e que os/as filhos/as que se encontram acima do 3.º escalão apoiam necessariamente os seus pais no plano financeiro, o que pode não acontecer por várias razões legítimas, incluindo uma relação antagónica, separação física ou simples indisponibilidade de recursos por parte daqueles. Em resultado, o CSI pode não ser atribuído a idosos que, independentemente da situação dos seus descendentes, auferem na prática de baixos rendimentos – comprometendo, assim, os objetivos estratégicos da política.

Finalmente, a **falta de coerência com políticas adjacentes** refere-se a situações em que os princípios, objetivos específicos e vetores de implementação da política contradizem outros instrumentos de política – sejam outras políticas ou documentos estratégicos que enquadram a ação política – no domínio em que intervêm. Aqui, o risco é que a interação conflitual entre políticas – a própria e as adjacentes – acabe por limitar a capacidade de ativação de mecanismos de igualdade tanto de uma como das outras. A Garantia Pública incorre neste risco, indo ao arrepio dos pressupostos da Estratégia Nacional de Habitação – e dos instrumentos que lhe deram corpo, como o Programa Nacional de Habitação e o Programa Mais Habitação – que assentavam na crítica ao enviesamento das políticas vigente até 2015 a favor da aquisição própria e no consequente enfoque no apoio ao arrendamento a preços controlados e ao reforço e qualificação do parque habitacional público.

7. O esboço do dispositivo de monitorização e avaliação da política

7.1 A construção do dispositivo de monitorização e avaliação no âmbito da aplicação do *Toolkit*

Como vimos, a aplicação do *Toolkit* assenta na reflexão teoricamente informada sobre os propósitos e componentes de uma política e na antecipação da forma como, isolados ou em interação, tais componentes podem interferir com a operação de mecanismos de igualdade e de mecanismos de desigualdade. O objetivo fundamental do *Toolkit* é, pois, contribuir para que a política ou o programa sejam desenhados de forma a potenciar os primeiros e inibir os segundos.

Mas o processo de aplicação do *Toolkit* não se esgota aqui. Na realidade, o trabalho realizado nas fases anteriores do *Toolkit* e as conclusões daí decorrentes constituem eles próprios uma base fundamental para a construção de um dispositivo de monitorização da implementação da política. Ao proceder a todo o trabalho de enquadramento teórico-conceitual e empírico, de análise crítica, de compreensão dos mecanismos de igualdade/desigualdade envolvidos e de sinalização das limitações, a equipa já realizou, na prática, o trabalho preparatório necessário à elaboração desse dispositivo, à identificação das dimensões de monitorização pertinentes e à conceção dos indicadores quantitativos e qualitativos que as compõem. Mais ainda, esta base de sustentação constitui um arsenal argumentativo de grande importância para persuadir as instituições de regulação da política quanto à importância da recolha da informação pertinente de forma robusta e sistemática.

Neste manual, a secção relativa à monitorização e avaliação surge em último lugar. Tal não implica, todavia, um desfasamento cronológico rígido face às outras fases de aplicação do *Toolkit*. Pelo contrário, é provável – e desejável – que a reflexão sobre os indicadores pertinentes emergja do trabalho de reflexão que está a decorrer durante as fases anteriores. Por exemplo, a consideração do número de instituições aderentes à Creche Feliz como um indicador a incluir no dispositivo de monitorização surgiu logo na primeira iteração da análise da política, sendo suscitada pela reflexão em torno dos incentivos à adesão das instituições de implementação. Da mesma forma, a inclusão da proporção de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções coletivas com alterações salariais acima do aumento da RMMG decorre da reflexão sobre as limitações e riscos da política – em especial, sobre o risco de achatamento da distribuição dos rendimentos em caso de fragilidade na dinâmica da negociação coletiva.

7.2 Monitorização e pistas para a avaliação

O dispositivo de monitorização previsto neste *Toolkit* tem como objetivo fundamental medir a execução das medidas previstas na política, através do recurso a indicadores de realização físicos (execuções materiais) e financeiros (execuções financeiras) (Costa, 2018, p. 100).

Sugere-se que, de forma complementar, possam ser integrados no dispositivo de monitorização indicadores de resultado tidos potencialmente em consideração na fase de avaliação *ex post* da política – é neste sentido que se alude a um dispositivo de monitorização e avaliação. Como se referiu anteriormente, a convocação destes indicadores não tem como objetivo definir relações de causalidade entre a política e a evolução de um dado fenómeno/realidade. A medição dos resultados ou *outcomes* implica, na verdade, um processo de mensuração mais complexo, baseado em técnicas como a análise contrafactual ou regressões estatísticas. Ainda assim, estes indicadores de resultado podem ser entendidos, no âmbito deste dispositivo, como ferramentas de mensuração aproximada da consecução ou não dos objetivos estratégicos perseguidos pela política – correspondendo os objetivos estratégicos aos fenómenos económicos, sociais, culturais ou políticos sobre os quais a política pretende exercer influência e qual o sentido pretendido dessa influência.

8. Bibliografia

- Abreu, A. (2023). Portugal's inequality regime: many contradictions, multiple pressures. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 130, 127-156. <https://doi.org/10.4000/rccs.14479>
- Bihr, A., & Pfefferkorn, R. (2008). *Le système des inégalités*. La Découverte.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Editions de Minuit.
- Cantante, F. (2019). *O risco da desigualdade*. Almedina.
- Capucha, L., & Caramelo, S. (2024). *Ciências sociais aplicadas. O Planeamento e a avaliação de políticas públicas*. Almedina.
- Carmo, R. M. (2021). Social inequalities: theories, concepts and problematics. *SN Social Sciences*, 116. <https://doi.org/10.1007/s43545-021-00134-5>
- Costa, A. F. (1999). *Sociedade de bairro. Dinâmicas sociais da identidade cultural*. Celta.
- Costa, A. F. (2012). *Desigualdades sociais contemporâneas*. Mundos Sociais.
- Costa, E. M (2018). Sistemas de informação e indicadores. In J. Ferrão & J. M. P. Paixão (Orgs.), *Metodologias de avaliação de políticas públicas* (pp. 87-106). Imprensa da Universidade Lisboa.
- Dubet, F. (2010). *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*. La République des Idées/Seuil.
- Esping-Andersen, G. (2005). Inequality of incomes and opportunities. In A. Giddens, & P. Diamond (Eds.), *The new egalitarianism* (pp. 8-38), Cambridge, Polity Press.
- Ferrão, J., Pinto, H., Caldas, J. C., & Carmo, R. M. (2023). Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: uma análise exploratória de perfis socioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 63, 161-182. <https://www.review-rper.com/index.php/rper/article/view/72/462>
- Ferreira, B. (Coord.), Manso, L., Vargas, L., Costa, S., Teixeira, T., Oliveira, C., Nunes, S., Moreira, A., Cerejeira, J., Marreiros, H., Pedroso, P., Lopes, J. V. (2024). *Monitorização e avaliação de políticas sociais - visão estratégica para o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social*. Relatório Final de Projeto. CoLABOR.
- Galbraith, J. K. (2016). *Inequality. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- INE (2023). *Indicadores das desigualdades sociais*. INE.
- INE (2010). *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*. INE.
- Josselin, J-M., & Maux, B. (2017). *Statistical tools for program evaluation. Methods and applications to economic policy, public health, and education*. Springer.
- Knill, C., & Tosun, J. (2008). *Policy making*. Working Paper N.º 01/2008, University of Konstanz. https://www.researchgate.net/publication/30014974_Policy_making

- Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *A handbook for development practioners: ten steps to a results-based monitoring evaluation system*. World Bank.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press.
- Milanovic, B. (2011). *The haves and the have-nots. A brief and idiosyncratic history of global inequality*. Basic Books.
- Monteiro, S., & Moreira, A. (2018). Avaliação, ciclo da política pública e informação. In J. Ferrão & J. M. P. Paixão (Orgs.), *Metodologias de avaliação de políticas públicas* (pp. 71-86). Imprensa da Universidade Lisboa.
- Morra-Imas, L. G., & C. R. (2009). *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. World Bank.
- OECD (2023). *Glossary of key terms in evaluation and results based management for sustainable development*. OECD Publishing.
- OECD (2018). *A broken social elevator? How to promote social mobility*. OECD Publications.
- OXFAM. (2019). *OXFAM inequality toolkit*. OXFAM.
https://inequalitytoolkit.org/intermon/public/guides/toolkit_inequality_fv.pdf
- Piketty, T. (2020). *Capital and ideology*. Belknap Harvard.
- PLANAPP (2023). *Relatório sobre as desigualdades – 2023*. PLANAPP.
https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/11/PlanAPP_Relatorio-Desigualdades_2023.pdf
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Sen, A. (2010). *A ideia de justiça*. Almedina.
- Cecchini, S., Holz, R., & Rosa, H. S. (2021). *A toolkit for promoting equality: The contribution of social policies in Latin America and the Caribbean*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Stiglitz, J. (2015). *The great divide*. W. W. Norton & Company.
- Therborn, G. (2013). *The killing fields of inequality*. Polity Press.
- Tilly, C. (2005). Historical perspectives on inequality. In M. Romero, & E. Margolis (Eds.), *The blackwell companion to social inequalities* (pp. 15-30). Blackwel.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The spirit level. Why more equal societies almost always do better*. Allen Lane/Penguin Books.
- World Bank. (2003). *A user's guide to poverty and social impact analysis*. World Bank.

Ferramentas e Guias Metodológicos

As Ferramentas e Guias Metodológicos são publicações de exposição – descritiva e/ou sob a forma de guião – de uma ou várias metodologias, qualitativas ou quantitativas, no contexto de um tema ou tópico de políticas públicas.

1. Introdução à Teoria da Mudança 
2. Avaliação de políticas públicas: por onde começar? - A análise de avaliabilidade como instrumento base do processo de avaliação 
3. Guias de Avaliação de Impacto Legislativo 
4. Roteiro para a monitorização e avaliação participativa de Políticas Públicas - O caso da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 
5. Guia para a Avaliação de Políticas Públicas 
6. Como monitorizar Instrumentos de Planeamento? 
7. *Toolkit* das Desigualdades - Manual de aplicação



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter