



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O ciclo de Coordenação de Políticas Públicas do Modelo de Governação Económica da União Europeia: o Semestre Europeu no Programa do XXIII Governo Constitucional em Portugal

Bárbara Duque

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:
Professora Doutora Luísa Veloso, Professora Associada,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O ciclo de Coordenação de Políticas Públicas do Modelo de Governação Económica da União Europeia: o Semestre Europeu no Programa do XXIII Governo Constitucional em Portugal

Bárbara Duque

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Luísa Veloso, Professora Associada,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2023

*À Rita W. e para a Rita W. Sempre.
Para as minhas filhas Rita e Sofia. E para o Simão.*

*Aos 'fazedores de democracia' deste país.
E às gerações que como eu, nascida em 1982, cresceram com o
desafio da construção europeia e a quem Mário Soares interpelou
no seu discurso por ocasião do Tratado de Adesão de Portugal às
Comunidades Europeias:
«A palavra será agora conferida às jovens gerações, a quem se
abrem exaltantes perspectivas de realização pessoal e de
progresso. Principais beneficiários da integração europeia, os
jovens terão agora de saber mobilizar-se para a grande tarefa
nacional do desenvolvimento e da modernização, por forma a que
Portugal venha a ser não só terra de liberdade, de convivência
cívica e de tolerância, mas também um espaço de prosperidade,
de desenvolvimento científico e tecnológico e de justiça social.»
Mário Soares (1985)*

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, ao Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e às pessoas que o constroem no dia-a-dia – professores, funcionários, alunos (meus colegas) – e com quem, mesmo nos maiores desafios, se aprende sempre muito. Aos de agora e aos de há 20 anos.

Um agradecimento especial à minha orientadora Luísa Veloso, pela sua dedicação ao processo de melhoria contínua, que aceitou este desafio ‘às cegas’ e com quem foi sendo possível ir estabelecendo afinidades reflexivas e tecendo estas linhas de forma construtiva.

Agradeço aos meus colegas da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), em especial à Mafalda Ferreira, pela partilha deste caminho, pelo despertar de interesse por estas matérias e pelo seu incondicional apoio e tão qualificante relação que temos estabelecido.

Agradeço tanto aos meus amigos pela presença e carinho constante, em especial à Laurinda e à Paula que, generosamente, se ofereceram para a revisão; e, claro, à minha grande e alargada família, em especial ao Simão, à Rita e à Sofia que têm sido os meus parceiros preferidos nesta, e noutras, aventuras.

Resumo

O papel da União Europeia no agendamento de políticas públicas em cada Estado-Membro tem vindo a ser debatido no contexto académico. Reconhecido e designado como o processo de europeização das políticas públicas, refere-se à potencial influência que ocorre em diferentes dinâmicas – variando na sua natureza vinculativa, explicitação e intensidade – e abrange diferentes áreas governativas. Tal processo é acompanhado por reflexão crítica acerca dos formatos, das características e das dimensões em que ocorre.

O Semestre Europeu, ciclo de coordenação de políticas do modelo de governação económica da União Europeia, tem vindo a assumir uma transversalidade crescente, sendo a sua apropriação nacional uma das preocupações da reforma em curso.

Procede-se à análise aprofundada do Programa do XXIII Governo Constitucional 2022-2026, considerando a sua relevância para a definição da narrativa da ação governativa para o período legislativo vigente.

Procuraram-se evidências para a compreensão da apropriação nacional desse instrumento, e, logo, a sua potencial influência no âmbito do contexto atual de definição das políticas públicas.

Do ponto de vista da análise da sua implementação, face à avaliação da Comissão Europeia, os resultados apontam para uma apropriação nacional com algum ou limitado progresso. Em relação ao seu potencial papel para o processo de agendamento de ideias, os resultados apontam para a existência de um alinhamento transversal multivariado, entre as áreas de política dos desafios estratégicos identificados no programa de governo e as áreas de reforma das recomendações emanadas pelo Semestre Europeu, com destaque para áreas de política económica, mas também das políticas sociais.

Palavras-chave: políticas públicas, União Europeia, modelo de governação, Semestre Europeu, Programa de Governo, agenda política, ator político, narrativa política

Abstract

The role of the European Union in shaping public policy agendas within national agendas of its Member States has sparked extensive academic debate. Recognized and referred as the process of Europeanization of public policies, it relates to the potential influence that occurs through diverse dynamics – varying in their binding nature, explicitness and intensity – encompassing various areas of governance. This process is accompanied by critical reflection regarding the formats, characteristics, and dimensions in which it occurs.

The European Semester, the policy coordination cycle within the framework of the EU's Economic Governance Framework, has increasingly taken on a more cross-cutting nature, with national *ownership* being one of the concerns of the ongoing reform.

An in-depth analysis of the Program of the XXIII Constitutional Government 2022-2026 has been undertaken, considering its relevance as the narrative of government action for the current legislative period.

Evidence was sought to understand the national appropriation of this instrument, and therefore its potential influence in the current context of defining public policies.

From the standpoint of analyzing the progress of its implementation, the results point to a national appropriation with some or limited progress. Regarding its potential role in the process of agenda-setting of ideas, the results indicate the presence of a multifaceted cross-sector alignment between the policy areas of the strategic challenges outlined by the government in its political program and the reform areas of the country-specific recommendations of the European Semester, with a particular emphasis on economic policies but also extending to social policies.

Keywords: public policies, European Union, governance model, European Semester, Government Program, agenda-setting, political actor, political narrative

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
Capítulo 1. Revisão da Literatura	3
1.1. Estado, economia e sociedade	3
1.2. Políticas públicas e modelos de análise	6
1.3. A União Europeia como ator político	10
1.4. Coordenação de políticas, governança multinível e Semestre Europeu	13
Capítulo 2. Caracterização do Objeto	19
2.1. União Económica e Monetária	19
2.2. Modelo de Governação Económica da UE	20
2.3. Semestre Europeu	21
2.4. Processo de planeamento político nacional	24
Capítulo 3. Definição do problema e enquadramento metodológico	27
3.1. O problema	27
3.2. Objetivos da pesquisa	29
3.3. Pergunta de partida	29
3.4. Modelo de análise	30
3.5. Metodologia	30
Capítulo 4. Discussão dos resultados	35
4.1. Análise do progresso de implementação das Recomendações Específicas por País	35
4.2. As áreas de Reforma das Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal	39
4.3. A articulação entre as áreas de reforma do Semestre Europeu e os desafios estratégicos do Programa de Governo	42
Capítulo 5. Conclusões	49
Fontes	53
Referências Bibliográficas	57

Índice de Gráficos e Figuras

Figura 1 – Modelo de Análise	30
Gráfico 1 – Progresso na implementação das recomendações específicas por País (Sub-REP), comparação europeia, 2011 – 2022	35
Gráfico 2 - Evolução do número de Recomendações Específicas por país, Portugal e média UE, 2014-2022	36
Gráfico 3 – Progresso na implementação das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), por ano, Média UE, 2014-2022	37
Gráfico 4 – Evolução Anual do Progresso na implementação das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), Portugal, 2014 – 2022	38
Gráfico 5 – Áreas de Política das Áreas de Reforma das Recomendações Específicas por País, Portugal (Sub-REP), 2014 – 2022	40
Gráfico 6 – Distribuição relativa dos Objetivos europeus em relação às áreas de Reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), Portugal, 2014 – 2022	42
Figura 2 – Distribuição dos desafios estratégicos Programa do XXIII Governo Constitucional	43
Gráfico 7 – Distribuição relativa das áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP) relativas a Portugal, 2014-2022, nos desafios estratégicos do Programa do XXIII Governo Constitucional	44
Gráfico 8 – Distribuição das áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP) relativas a Portugal, 2014-2022, em relação às áreas governativas do XXIII Governo Constitucional	45
Figura 3 – Matriz de alinhamento estratégico	46

Índice dos Anexos

Anexo 1 - Descrição das principais etapas e respetivos documentos do Semestre Europeu – ciclo de coordenação de políticas da UE	63
Anexo 2 – Processo político orçamental nacional	67
Anexo 3 – Áreas de política integradas nos Desafios Estratégicos no Programa do XXIII Governo Constitucional	67
Anexo 4 – Distribuição do N.º de Recomendações Específicas por País (Sub-REP) dirigidas a Portugal por Área de Reforma	68
Anexo 5 – Alinhamento entre as áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP) dirigidas a Portugal e as áreas de reforma agregada	69
Anexo 6 – Alinhamento entre as áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP) dirigidas a Portugal e os objetivos Europeus.	70
Anexo 7 - Matriz de alinhamento estratégico.	71

Glossário de Siglas

- AACS – Análise Anual do Crescimento Sustentável
- EM – Estados-Membros
- EU – *European Union*
- GO – Grandes Opções
- MRR – Mecanismo de Recuperação e Resiliência
- OE – Orçamento do Estado
- ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- OMC – *Open Method Coordination*
- PE – Programa de Estabilidade
- PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento
- PEDS – Pilar Europeu dos Direitos Sociais
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNR – Programa Nacional de Reformas
- PRR – Plano de Recuperação e Resiliência
- REP – Recomendações Específicas por País
- TECG – Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança
- TUE – Tratado da União Europeia
- TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
- UE – União Europeia
- UEM – União Económica e Monetária

Introdução

As políticas públicas, enquanto objeto de análise ou *“campo de estudos específico”* (Araújo e Rodrigues, 2017), foi-se configurando a partir da ciência política, da história, da sociologia, da economia, do direito ou da psicologia. O objetivo *“não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e ruturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.”* (Araújo e Rodrigues, 2017:12).

No quadro deste trabalho, partir-se-á deste enfoque multidisciplinar visando contribuir para um dos desafios crescentes do campo de estudo das políticas públicas, de forma muito particular (mas não exclusiva) nos países da União Europeia (UE), centrando esta investigação na compreensão *“da articulação entre as agendas transnacionais e a formulação de políticas nacionais.”* (Rodrigues e Carreiras, 2017: 18). Dito de outro modo, parte-se do pressuposto de que a análise dos modelos de formulação de políticas nacionais, nomeadamente no contexto da UE, é permeável e, por vezes, se confunde, cada vez mais, com a análise dos modelos de políticas internacionais. Assim, centrar a discussão no quadro do debate em torno da *europaização das políticas públicas* (Saurugger e Radaelli, 2008) é considerar as perspetivas que analisam as formas de intervenção da UE na definição de políticas públicas e em como esse fenómeno se traduz em alterações profundas nos modos como a intervenção pública se processa (Rodrigues e Adão e Silva, 2013).

A assunção dessa conjugação é considerar que, para além do tradicional e largamente debatido papel do Estado, trata-se de considerar o papel da UE como ator político, nomeadamente no que diz respeito aos processos de agendamento no ciclo da política.

A materialização dessa permeabilidade apresenta-se em dois polos pois se, por um lado, *“a pertença à UE e à zona euro impõe limitações e condiciona fortemente as possibilidades de escolha na formulação de políticas públicas (...) para uma reforma do Estado em Portugal”*, por outro *“o que queremos para a UE deve ser um eixo central no programa estratégico de reforma do Estado.”* (Rodrigues e Adão e Silva, 2013: 43).

O modelo de governação económica da UE – quer na sua dimensão de supervisão económica (ora preventiva, ora corretiva), numa lógica tendencialmente vinculativa; quer na sua dimensão de coordenação de políticas económicas, financeiras, sociais e laborais, numa lógica referencial, traduzida em orientações e recomendações, cujo principal instrumento é o Semestre Europeu é, nesta investigação, o objeto de análise convocado para refletir sobre essa dualidade da influência da UE, enquanto ator político, na definição da política pública nos seus Estados-Membros (EM).

O Semestre Europeu integra um conjunto de mecanismos que materializam a tradição de governança baseada em coordenação de políticas e, por isso, *“may be an excellent example of*

multilevel governance, involving the dynamic interaction of EU-level and national-level actors (Cardwell e Gaglia Barelli, 2020).” (Bekker, 2021: 176).

No quadro do sistema nacional de planeamento¹, o Programa de Governo² – que traduz a ação governativa – é um documento basilar para o estabelecimento de quadros de referência política (Hall, 1993), com relevância para o processo de agendamento político³, e encontra-se no plano discursivo e de onde emerge a narrativa política do atual governo para o período legislativo atual (2022-2026).

A presente investigação versa a análise do Programa de Governo em funções para compreender de que forma o Semestre Europeu tem expressão na ação governativa nacional e quais as configurações que esta influência assume. Para esse efeito, foi acionada uma metodologia de caráter qualitativo assente em recolha documental, através de análise de conteúdo e a partir de um estudo de caso.

A dissertação encontra-se organizada em 5 capítulos.

No capítulo 1 é efetuada uma revisão da literatura mobilizada enquadrando, em primeiro lugar, as reflexões teóricas sobre o papel do Estado, visitando algumas das principais definições do conceito de políticas públicas, bem como os modelos teóricos de análise; em segundo lugar, focando nos processos de agendamento, convocam-se os autores que têm vindo a discutir a dimensão transnacional, no caso, europeia, das políticas públicas. Finalmente, esta revisão inclui alguns dos estudos realizados sobre governação multinível, e o modelo de governação económica da UE e também o do Semestre Europeu, em particular.

O capítulo 2 é dedicado à definição do objeto de análise o que, no presente caso, compreende o enquadramento da União Económica e Monetária onde o modelo de governação económica se insere, a explicitação dos procedimentos que o integram, nomeadamente no quadro do Semestre Europeu, bem como o processo de planeamento político nacional e, sobretudo, de caracterização dos principais documentos que o constituem.

No capítulo 3, e considerando estudos prévios sobre este objeto, estabiliza-se a definição do problema, a apresentação dos objetivos e a formulação da pergunta de partida, bem como a explicitação do modelo de análise. Para além disso, é descrita a metodologia, incluindo as técnicas de recolha e análise de dados acionadas.

O capítulo 4 condensa a discussão dos resultados da pesquisa.

Finalmente, o capítulo 5 sistematiza as principais conclusões da pesquisa, estabelecendo um diálogo entre os resultados e o quadro teórico de referência construído, as limitações da investigação bem como pistas para o futuro.

¹ [Lei-Quadro do Planeamento, Lei n.º 43/91](#)

² [Programa do XXIII Governo Constitucional](#)

³ No quadro do Modelo sequencial ou do ciclo político (Policy Cicle) modelo teórico de análise das políticas públicas a partir de Lasswell, 1956 in Araújo e Rodrigues, 2017.

Revisão da Literatura

O presente capítulo sistematiza o quadro teórico que sustenta a investigação. Contempla a abordagem preliminar ao papel do Estado e a sua articulação ao binómio economia e sociedade, seguindo-se um enquadramento sobre políticas públicas e respetivos modelos de análise. Introduce a discussão sobre o surgimento da União Europeia como ator político e, logo, o processo de europeização das políticas públicas. Finalmente, introduz-se o conceito de governação multinível e uma primeira abordagem teórica ao Semestre Europeu com esse quadro conceptual.

1.1. Estado, economia e sociedade

Nos diversos documentos reflexivos, nos quais uma tese se insere, há invariáveis vezes um exercício de recurso aos Clássicos que, por nos enformarem pensamento e linguagem (Vigotsky, 2008 [1934]), poderá ser interessante apelar de forma provocatória para compreender “*seminal theoretical ideas*” (Ball, Lodge, Page, 2015: 2). Neste caso, convoquemos por exemplo Cícero que, no seu Tratado da República, nos permite compreender que esta palavra é, na verdade, constituída por dois termos com significados próprios. “*O primeiro, ‘res’ ‘coisa’ (...) configura um conceito de nação e Estado (...). O segundo, ‘publicus’, significa algo que diz respeito ao povo ou ao Estado, por oposição ao que é particular ou ‘privatus’. (2.60)*” (Oliveira, 2008: 33). Assim, e “brincando aos clássicos”⁴, a “coisa pública” ou a República confundem-se com Estado (e o seu papel) e com materialização da política pública de uma forma seminal e quase poética (ou musical).

Evocar estes referentes da Grécia Antiga, mas também considerar as posteriores conceções clássicas de Estado (desde Maquiavel, Rousseau, Foucault, Marx ou Weber) – que aqui não se irá aprofundar – permite, de facto, compreender que se trata de um debate teórico transversal e longitudinal, ou seja, que vem acontecendo ao longo e ao largo do pensamento teórico das mais diversas correntes de pensamento e áreas científicas. A análise histórica do desenvolvimento do Estado ou “*apparatus of ‘government’*” (Held *et al*, 1984) garante essa premissa: “*The State is not a unified entity. It’s a multi-dimensional phenomenon, the nature of which varies across time and space.*” (Held, Anderson, Bram, Al, 1984: IX).

A definição de Estado está, desde a Antiguidade, intrinsecamente ligada quer ao(s) seu(s) período(s) histórico(s) (Grécia Antiga, Feudalismo, Absolutismo, Estado-Nação Moderno), aos respetivos modelos políticos e formas de poder, nem sempre democráticas (desde a Monarquia,

⁴ Referência a Ana Faria e aos seu projeto musical “Brincando aos Clássicos”, de 1982.

República, Ditadura), quer, e daí decorrente, à dimensão de Estado, ou seja, ao alargamento ou restrição das responsabilidades, áreas e modos de intervenção. Dito de outro modo, *“the state has meant, and continues to mean, a great variety of different things to a great variety of authors from a great variety of perspectives.”* (Hay, Lister e Marsh, 2006).

A tónica aqui será dada à do Estado como ator e às políticas como ações – conceitos que surgirão sobretudo ao longo da mobilização teórica – e inscreve-se, por isso, no quadro teórico da sociologia da ação na tradição de Touraine (1984) e da sua reformulação do ator num mundo contemporâneo. Este conceito, que surgirá amiúde, é usado no campo das políticas públicas para explicar, precisamente, a capacidade, ou seja a ação, de um dado sistema político complexo formular políticas concretas e distintas.

Neste sentido, importa ter presente, numa ótica neo-institucionalista, que o Estado tem um papel relevante na análise das políticas públicas, considerando – e ao conjunto das instituições que o integram – o contexto organizacional em que as políticas públicas emergem e acontecem (Smith *in* Hay, Lister e Marsh, 2006).

A emergência do Estado Moderno decorre, segundo os *clusters* estabelecidos por Held *et al* (1984), apenas a partir do século XVIII e, na maior parte dos casos, é, no essencial, um produto do século XX e em particular do pós-Segunda Guerra Mundial. Portanto, a existência de políticas – concebidas e implementadas por um Estado – é um processo social relativamente novo.

A construção do Estado Moderno está, por um lado, intrinsecamente ligada com o nascimento do Estado Social (ou Estado-Providência ou *Welfare State*) e relaciona-se precisamente com a expansão dos direitos de cidadania e dos processos de democratização. Neste sentido, pode considerar-se *“the concept of state as an impersonal or ‘anonymous’ structure of power, and the problem of reconciling authority and liberty through a fundamentally new view of ‘rights, obligations and duties’ of subjects.”* (Held, 1984: 44).

Os estudos comparativos sobre *Welfare State* emergem de um amplo quadro teórico, de um contexto político e social particular e complexo (do pós-Guerra), e transportam as inerentes matrizes ideológicas para as análises. De forma simplista, *Welfare State* pode ser definido como a *“responsabilidade estatal no sentido de garantir bem-estar básico dos cidadãos.”* (Esping-Andersen, 1990: 98). As reflexões sobre este modelo político têm vindo a procurar compreender quer as causas, dito de outro modo, os fatores que explicam o seu surgimento, mas também os efeitos, ou seja, de que forma pode ou tem vindo a contribuir para a transformação da(s) sociedade(s) capitalista(s) estratificada(s) e para a diminuição dos fossos entre classes sociais.

Uma parte da história do pensamento económico tem-se dedicado a refletir sobre o papel intervencionista do Estado no quadro da definição de políticas económicas (monetárias, orçamentais, aduaneiras, industriais, de regulação, etc.) (Backhouse, 2002). Por isso, a influência recíproca entre o

pensamento económico e a ação política tem sido constante porque também *“the rise of the European nation state had an enormous impact on economic thinking.”* (Backhouse, 2002: 64). Ou seja, tem sido permanente este diálogo entre economia e Estado e, em suma, *“quer na esfera da provisão de bens e serviços, quer na da “regulação” económica e social, mercado e Estado cresceram em paralelo.”* (Louçã e Caldas, 2009: 76).

Existem, pois, opiniões divergentes no que concerne a intervenção do Estado na economia. Se, partindo de uma visão assente no conceito de liberalização, *“há vinte anos atrás, nos círculos da ciência e da política económica dominantes, vingava a ideia de que o melhor contributo que as políticas públicas poderiam dar para o desenvolvimento dos países consistia em reduzir ao mínimo a interferência do Estado na economia”* (Paes Mamede, 2009: 173); hoje em dia, nomeadamente após um conjunto de crises financeiras da viragem do século, uma grande parte dos economistas e das principais instituições financeiras transnacionais tem vindo a refletir – repensar, reconfigurar – sobre qual deve ser afinal o papel do Estado (Stiglitz, 2018) na economia. E, para além disso, de que forma, num mundo global e com múltiplos desafios, nomeadamente com o avanço tecnológico, o envelhecimento da população e os desafios climáticos – é possível agregar crescimento sustentável e inclusivo.

O diálogo entre as duas dimensões – social e económica – do Estado tem sido permanente no pensamento académico, mas também é permanente na própria ação política e exige, por isso, reflexão, pois *“equacionar o Estado como tendo um papel económico e socialmente ativo leva a considerar que a sua ação implica uma transformação das sociedades através da relação e compatibilização das diferentes lógicas, em alguma medida, contraditórias, entre políticas económicas e políticas sociais.”* (Shalev, 1983 in Mozzicafreddo, 2000:8).

A definição do Estado em contexto de Pós-modernidade relaciona-se com o modo como este vem respondendo aos desafios atuais desde a globalização, nomeadamente na sua dimensão económica, mas também cultural (Sørensen in Hay, Lister e Marsh, 2006).

A globalização expressa a interdependência das economias globais, nacionais, regionais ou locais ao nível da produção, finanças, mercados, tecnologias, instituições e organizações em geral, mas também, empresas, trabalho. Trata-se da *“intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa”* (Giddens, 2000: 45). O fenómeno abrange aspetos sociais, económicos, culturais e políticos, os quais tornaram o mundo mais interligado, pelo que há quem se refira a globalizações, na medida em que este processo comporta processos hegemónicos e contra-hegemónicos, mas também no sentido de se considerar as suas múltiplas dimensões (Ferreira e Schener-Warren, 2002).

Num contexto de globalização, o mundo é uma totalidade interdependente, no qual as nossas ações – enquanto indivíduos, instituições, Estados – implicam, positiva ou negativamente, direta ou indiretamente, umas com as outras (em termos ecológicos, culturais, económicos, políticos, até científicos, religiosos, etc.), e por isso se vem chamando um contexto de “*aldeia global*” (McLuhan *in* Waters, 1995). Assim, as redes de relações e dependências entre setores e países tornaram-se cada vez mais densas e complexas.

Importa sinalizar aqueles que são os dois grandes motores basilares e/ou dinamizadores da globalização, nomeadamente o progresso tecnológico, que permitiu aumentar e motivar a diminuição dos custos de produção e transporte; e as políticas de liberalização do comércio e do investimento, que resultaram no aumento das trocas comerciais e da capacidade de financiamento externo das atividades produtivas, o que promoveu a deslocalização de segmentos de produção.

O Estado no contexto de Pós-modernidade relaciona-se também com o desenvolvimento de novas formas de governança supranacionais, como é o caso da União Europeia – de que o fenómeno da globalização acima superficialmente descrito é também indutor.

A análise aos Estados pós-modernos no contexto europeu implica considerar que “*The EU contains a significant element of supranational governance, meaning that EU institutions in some areas have the powers to write the rules for member states.*” (Sørensen *in* Hay, Lister e Marsh, 2006: 195).

1.2. Políticas públicas e modelos de análise

Para a abordagem das políticas públicas, importa, neste sentido, problematizar o conceito de sistema político. Como referem alguns autores, “*o sistema político é entendido como um processo dinâmico e entrelaçado de comportamentos dos agentes sociais, políticos e económicos, com capacidades, por um lado, para integrar – e de responder, mesmo de maneira diferenciada e contraditória – as exigências e pressões dos sistemas sociais e, por outro, para alterar as suas próprias configurações – grau de abertura – na adaptação à resonance, ou seja, adaptação às ações e reclamações produzida pelos diferentes sectores da sociedade.*” (Luhmann, 1982, Easton, 1965b *in* Mozzicafreddo, 2000:9). É nele que se situa a política pública que aqui interessa considerar. Como em qualquer campo científico complexo, também o campo das políticas públicas dispõe de um conjunto alargado, complementar de definições e conceptualizações em torno do seu objeto e que, dada a sua heterogeneidade científica de origem, tem particularidades diversas.

Numa primeira abordagem, Anderson (2003) considera que “*the term policy designates the behavior of some actor or set of actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity. Public policy also may be viewed as whatever governments choose to do or not to do.*” (Anderson, 2003: 2; Dye, 2020).

Na sequência desta perspectiva, importa destacar, por um lado, o sujeito da ação (política) – o ator e/ou o conjunto dos atores que nela participam direta ou indiretamente –, e por outro lado, o processo e a ação do Estado como o conteúdo da política, ou seja, a política é a ação-inação desses atores sociais. O autor densifica esta primeira definição e refere que *“a policy is defined as a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern. This definition focuses on what is actually done instead of what is only proposed or intended; differentiates a policy from a decision, which is essentially a specific choice among alternatives; and views policy as something that unfolds over time.”* (Anderson, 2003: 2).

Segundo Bucci (2006), no quadro do seu interesse pelo direito administrativo e da estreita articulação entre a esfera jurídica e política, as *“políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”* (Bucci, 2006: 241).

Existe, pois, um conjunto de elementos integrante do sistema político que influencia a ação do Estado. O surgimento e a implementação das políticas públicas, incluem a sociedade em geral, nomeadamente a opinião pública, mas também os partidos políticos e os grupos de pressão, mas também os aparelhos burocráticos, ou seja, as instituições que implementam as políticas.

De facto, de forma transversal, e em síntese, *“most public policies are a combination of rational planning, incrementalism, competition among groups, elite preferences, systemic forces, public choice, political processes, and institutional influences.”* (Dye, 2010: xiv)

A investigação científica no campo das políticas públicas não tem como objetivo *“explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e ruturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.”* (Araújo e Rodrigues, 2017:12).

Para isso, e considerando a complexidade e multidimensionalidade do conceito de políticas públicas que o conjunto dos autores convocados ilustra, a sua análise tem vindo a ser operacionalizada a partir de um conjunto de modelos analíticos que foram sistematizados precisamente pelas autoras supracitadas, mas também por Dye (2010) ou Cairney (2021).

No quadro do *Modelo sequencial ou do ciclo político (Policy Cycle)*, e partindo de diferentes autores (Lasswell, 1956, Jones, 1984, Jenkins, 1978; Anderson, 2003; Hogwood e Gunn, 1984), as autoras (Araújo e Rodrigues, 2017) identificam quatro etapas comuns aos principais modelos do método de análise das políticas públicas: (1) *definição do problema e agendamento*, (2) *formulação das medidas de política e legitimação da decisão*, (3) *concretização ou implementação*, (4) *avaliação e mudança*.

Para as autoras, *“a aplicação do modelo das etapas do processo político na análise de políticas públicas, ao estabelecer a sequência lógica e analítica de casos concretos, permite reduzir a complexidade real e explicar o seu funcionamento.”* (Rodrigues, 2014: 15).

Em relação à *definição do problema e agendamento*, na qual se centra a análise nesta investigação, trata-se de considerar o contexto de emergência da política que, no fundo, se refere ao processo pelo qual passa a constituir-se um problema político e a integrar a agenda política (a nível europeu e nacional). No fundo, analisar uma dada política pública nesta etapa é considerar o surgimento e desenvolvimento do problema e como ele foi ganhando o seu espaço no campo governativo. Os estudos sobre agendamento político são reveladores da diversidade de perspetivas, indivíduos e instituições envolvidas na definição da agenda do governo nos níveis subnacional, nacional e internacional (Zahariadis, 2016).

No modelo analítico para análise das políticas públicas proposto por John Kingdon (Kingdon, 2011 *in* Araújo e Rodrigues, 2017) o autor procura explicar *“como é que os problemas se transformam em problemas políticos, isto é, como captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 20). Nesse modelo e para explicar a *“metáfora dos fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework)”* alude a um conjunto de conceitos fundamentais dos quais se destaca o conceito de *“empreendedores políticos”*, ou seja, *“um tipo particular de atores na mediação e negociação dos processos de agendamento.”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 21). Segundo este modelo, a *“janela de oportunidade política”* surge a partir da confluência de *“três fluxos de variáveis: a perceção pública dos problemas (fluxo dos problemas), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes (fluxo das políticas) e as condições de governação (fluxo da política).”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 21).

Neste modelo, o autor identifica atores diferenciados com relevo para *“o papel e o peso dos diferentes atores no decurso do processo, a forma como afetam a disponibilização de alternativas e a escolha de soluções e o modo como utilizam os recursos.”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 23).

Com o objetivo de aprofundar a compreensão analítica das descontinuidades e/ou interrupções políticas, e centrando a análise nos processos de mudança nas políticas públicas, Baumgartner e Jones (2007), desenvolveram o modelo do equilíbrio interrompido, no qual defendem que *“os processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala.”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 24).

O quadro teórico das coligações de causa ou de interesse proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1980) centra-se na análise dos *“principais fatores e dinâmicas que afetam o processo político”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 26), recorrendo a um conjunto de conceitos, tais como: *sistema de crenças, subsistema político, coligação de causas e mediadores políticos*. Daqui realça-se a ideia de estabelecimento de consensos no seio das coligações, ou seja, *“a partilha de um mesmo sistema de crenças”* por parte de um conjunto de atores que *“agem de forma concertada para atingir determinados objetivos políticos.”* (Araújo e Rodrigues, 2017: 26).

Para a discussão teórica que enforma este estudo, é particularmente relevante o contributo dos autores que, partindo dessa interação entre o sujeito, a ação, o contexto, os efeitos, etc., se referem à ação política como um processo de aprendizagem social e transferência – *“policy learning and transfer”* (Cairney, 2021). Por um lado, *“Policy learning is a vague but useful term to describe acquiring new knowledge to inform policy and policymaking.”* Por outro, *“policy transfer is also a broad term to describe the sharing of policy ideas from one place to another.”* (Dolowitz e Marsh, 1996 in Cairney, 2021: 207).

Neste sentido, o processo de *policy making* é um processo de aprendizagem social (Hecló, Wein e Skocpol in Hall, 1993). Diz-nos Hall, citando Hecló: *“Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do (...) Governments not only ‘power’ (...) they also puzzle. Policy-making is a form of collective puzzlement on society’s behalf (...) Much political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy.”* (Hecló in Hall, 1993: 276).

Segundo os autores supra citados, *“the principal contribution of a social learning perspective is to draw our attention to the role of ideas in politics. It reminds us that state-society relations can not adequately be described entirely in terms of ‘pressures’ that each exerts on the other, whether through parties, organized interests, administrative organs or policy networks.”* (Hall, 1993: 289).

Nestas abordagens é ainda realçada a importância de considerar os *“policy legacies”*, ou seja, o momento prévio da decisão política e as medidas de política que foram tomadas anteriormente, entendendo aprendizagem social como *“a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such process.”* (Hall, 1993: 278).

Para além disso, partir do pressuposto de encarar o processo político no quadro de um processo de aprendizagem social, confere relevo ao papel das ideias no processo político, *“after all, the concept of social learning implies that ideas are central to policymaking”* (Hall, 1993: 279).

Como refere Anderson (in Hall, 1993), *“the deliberation of public policy takes place within the realm of discourse (...) policies are made within some system of ideas and standards which is comprehensible and plausible to the actors involved.”* (Anderson in Hall, 1993: 279). No fundo, trata-se de reforçar que a ação política se inicia precisamente no plano intencional, no agendamento, e que pode ser expressa no discurso e/ou no programa, entendido como o sistema de ideias que dará corpo à execução ou implementação da política em si.

Estas perspetivas teóricas reforçam a assunção segundo a qual as políticas públicas são um campo abrangente e incluem a não-ação do Estado, mas também, quer a ação prévia, quer o processo que ocorre até à ação propriamente dita (formulação, agendamento, etc.). Ademais, e atentando à consideração da influência do meio, é relevante compreender que *“policymaking in virtually all fields*

takes place within the context of a particular set of ideas that recognize some social interests as more legitimate than others and privilege some lines of policy over others.” (Hall, 1993: 292).

À luz destes modelos de análise das políticas públicas e face aos objetivos da presente investigação pode-se considerar que se trata de uma abordagem neoinstitucionalista. Este modelo de definição e abordagem do Estado e das políticas públicas é aquele que permite *“bringing institutions back in’ to the explanation of politics and society.”* (Smith in Hay, Lister e Marsh, 2006: 98). É neste modelo teórico que se dá o enfoque *“upon the institutional context in which political events occur and for the outcomes and effects they generate”* (Smith in Hay, Lister e Marsh, 2006: 98), ou seja, coloca o Estado como agente, ou ator, das políticas públicas.

A problematização centra-se menos no Estado em si mesmo (como noutros campos científicos e/ou noutras abordagens), e mais nas diferentes formas de ação no Estado – as políticas públicas em sentido lato – e os contextos institucionais onde ocorrem. Neste âmbito destaca-se aqui o modelo teórico da ‘escolha racional’ (*rational choice institutionalism*) que, no quadro das teorias neoinstitucionalistas, analisa *“the state either as itself a rational actor pursuing the ‘logic of interest’ or as a structure of incentives within which rational actors follow their preferences.”* (Smith in Hay, Lister e Marsh, 2006).

De acordo com o modelo teórico neoinstitucionalista, de facto, *“political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the design of political institutions. The bureaucratic agency, the legislative committee, and the appellate court are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend interests. They are political actors in their own rights.”* (March e Olsen, 1984: 738).

Assim, sem as esgotar, dir-se-ia que esta investigação, combina três abordagens possíveis propostas por Hall (1997) que tanto podem ser centradas em instituições, como em interesses e ideias. Em concreto, a presente investigação centra-se no processo de agendamento da política pública – nomeadamente ao nível das interações e dos atores-instituições, e aprendizagens-interações construtivas daí decorrentes, como canais de interesses, mas também dos seus efeitos no mapeamento das opções políticas-ideias e da narrativa política.

1.3. A União Europeia como ator político

No complexo sistema político, para além dos seus atores – no sentido dos agentes da ação: os políticos, os governos e as instituições que formam o *“aparelho do Estado”* (Held *et al*, 1984) – e das ações (ou não ações) – como as intervenções que constituem em si mesmo as políticas públicas, em ideia ou medida – é de importância relevar o contexto onde o mesmo se insere, o contexto histórico, geográfico, etc.

O sistema político em Portugal e na Europa é um sistema político que emergiu da sua história e das várias configurações e, nomeadamente, dos acontecimentos políticos, sociais e económicos do século XX. Em particular, a reflexão sobre o papel do Estado na sociedade inscreve-se, como vimos “na discussão sobre a adequação das funções sociais e económicas desse modelo político à realidade atual da sociedade, tendo em conta, sobretudo, a complexa evolução e transformações nos últimos tempos.” (Mozzicafreddo: 2000: 1). Por isso, no atual contexto e configuração política dos EM da UE, “a redefinição do papel do Estado na sociedade, tendo em conta, a esse respeito, as implicações do processo de integração comunitária, tem a ver com a estrutura das funções do Estado-Providência.” (Mozzicafreddo: 2000: 1).

Em relação ao surgimento da UE como ator político, e numa perspetiva neoinstitucionalista, é importante considerar que

“during the past four decades, Europe has undergone a remarkable political transformation. Since signing the Treaty of Rome in 1957, the six original members of the European Community, together with the six members who had joined by 1986, have developed an extensive and highly institutionalized response to shared problems. (...) Despite a tumultuous ratification process, the approval of the Treaty of Maastricht in 1993 and the accession of three new members [incluindo Portugal] (...) further consolidated and extended this new political structure, now renamed the European Union.” (Liebfried e Pierson, 1995: 1).

Daí que, e do ponto de vista teórico, “*understanding how the EU really works and performs these functions is thus essential to grasp contemporary politics in Europe*” (Costa e Brack, 2019: 248). Considerar a UE como ator político – nas suas interações com o conceito tradicional de Estado – exige reforçar a perspetiva de que, no campo da análise das políticas públicas, a compreensão das instituições e dos atores tem relevância analítica fundamental. Aliás, se um “*mundo composto por países fortemente interdependentes* [tal como no contexto da UE] *requer instituições fortemente democráticas capazes de gerir essas interdependências.*” (Paes Mamede e Rodrigues, 2009:1), a compreensão da UE, como o conjunto das entidades que a enformam, é fundamental para compreender a sua *actorness*.

Na perspetiva do direito internacional, a UE é um sistema único e *sui generis* visto que nem constitui um estado federal, nem uma organização internacional (Vogler, 2010). É, pois, “*a political system that borrows elements from a confederation, a federation as well as from the classic international organization, while cultivating the original “Community method”*” (Costa e Brack, 2019: 243). Convocar a história da UE, segundo os supracitados autores, permitirá compreender a originalidade deste sistema político e considerar que as lógicas dos processos de decisão são, pois, fruto dessa história construída, com crises e compromissos.

Os processos de tomada de decisão no seio da UE contêm fatores históricos e de contexto e, por isso, têm um carácter adaptativo, transformativo e transformador ao longo do tempo que se articulam,

nomeadamente, com o surgimento dos desafios, das mudanças estruturais, dos seus processos de alargamento (Princen, 2007; Richardson, *et al*, 2015; Saurugger e Radaelli, 2008).

No caso, da UE, a sua *actorness*, ou seja, o seu papel e a sua ação, nasceu e foi-se construindo a partir das circunstâncias, oportunidades e condições – históricas, sociais e políticas – que foram surgindo ao longo do tempo (Vogler, 2010).

A UE, composta por vinte e sete EM, integra em si e faz coordenar, do ponto de vista do processo de decisão política, vinte e sete sistemas políticos diferentes, vinte e sete estruturas e redes de política nacionais diferentes, tradições ou estilos regulatórios. Por isso, *“the EU is, of course, a complex and (like national policy systems) to some degree a unique policy-making system. (...) [that], creates an unpredictable and multilevel policy-making environment.”* (Richardson *et al*, 2015: 5) no qual a relação entre a UE e os seus EM é diretamente afetada.

Assim, os processos de decisão e formulação de políticas em geral, e na UE em particular, são complexos, diversos, têm diferentes “existências” o que levanta a questão (difícil, nas palavras de Vogler, 2011) sobre se a UE é, de facto, um ator político que se distingue dos EM que a compõem. Porque *“EU policymaking is closely linked to policymaking processes in EU member states.”* (Princen, 2009: 12). Segundo este autor, um dos que mais se tem dedicado à reflexão teórica em volta do processo de *agenda setting* e, nomeadamente, da sua compreensão no contexto europeu, a forma e o conteúdo da agenda política são extremamente relevantes para a compreensão da formulação de políticas por isso, o seu estudo é basilar na medida em que *“agenda-setting is a necessary condition for decision-making: only if issues are talked about, can they be subject to decision-making”* (Princen, 2009: 1).

Adicionalmente, o estudo dos processos de *agenda-setting* na UE é ainda relevante devido à complexidade deste ator político, como acima se identificou, dos *stakeholders* envolvidos e da complexidade dos processos de decisão e de articulação entre os diversos atores intra-UE (Comissão Europeia, Conselho Europeu ou Parlamento Europeu). Na prática, *“a whole series of political actors, ranging from member state politicians to private interest groups, try to get the EU to take up some issues or to drop others, testifying to the contested and highly political nature of agenda-setting processes in the EU.”* (Princen, 2009:2)

Existem várias formas através das quais a UE pode influenciar o desenho de políticas públicas no âmbito nacional. Esta influência pode materializar-se, quer através da pressão (regulamentos, legislação, tratados, etc.), quer através da *“socialização ou através do uso que os atores políticos domésticos fazem, com propósitos múltiplos, da UE, de suas diretrizes e normativas e de suas expectativas”* (Faria, 2018: 66). Considerando os contributos de Rittberger e Richardson (Rittberger e Richardson, 2003 *in* Richardson *et al*, 2015), existem muitos instrumentos de política *softer* que, apesar dessa forma de atuação não vinculativa, não deixam de exercer influência, tal como outros

instrumentos regulatórios mais tradicionais da UE. Este tipo de influência pode ser materializado, por exemplo, na *“constituição de referenciais comuns para as diferentes políticas e o estabelecimento de quadros estratégicos de ação que representem mudanças profundas no enquadramento da ação pública”* (Rodrigues e Adão e Silva, 2013: 392).

“European Union has influenced national public policies for more than five decades”, mas, também, *“the recent academic interest in the Europeanization of public policies (...) reveals processes and mechanisms that go beyond the change (or lack of it) brought about by the implementation of EU decisions at the domestic level.”* (Saurugger e Radaelli, 2008:213). O foco não estará tanto em observar este processo no sentido da homogeneização de políticas, mas mais no de considerar que *“agenda-setting in Europe nowadays includes not only its various states, but also the European Union.”* (Princen, 2018: 546). Diz-nos o autor que, seja qual for a perspectiva, compreender exatamente por que razão a UE aborda algumas questões e não outras, contribuirá para melhor compreender a forma como nela, e em cada Estado-Membro, se elaboram as políticas.

Segundo Faria (2018), esse impacto *“da UE sobre as políticas dos Estados-Membros, é parte de um processo mais amplo e que genericamente é denominado «europeização»”* (Faria, 2018: 66), pois trata-se de um processo interativo, complexo e multidimensional que articula o próprio processo de tomada de decisão da UE como um processo que opera mudanças das políticas nacionais. (Faria, 2018).

Significa isto que as dinâmicas de agenda da UE não podem ser compreendidas de forma isolada daquilo que acontece quer nos seus EM, quer nas organizações internacionais. A sua relevância e interesse científico centram-se, igualmente, em compreender as dinâmicas de agenda na UE que resultam desta sua complexa atividade política. Nessa medida, os estudos que se dedicam ao processo de europeização procuram compreender e considerar não só o grau de mudança promovida, mas também o tipo de impacto da europeização, ou seja, a variação dessa mudança (Faria, 2018).

1.4. Coordenação de políticas, governança multinível e Semestre Europeu

A governança é *“um modo de se governar (...) sem fazer atos de governo”* (Arnauld, 2008: 85). Tem ganho espaço de reflexão académica no contexto de um mundo globalizado, como um desafio ao papel regulador do Estado. Para o autor trata-se de um *“processo complexo de tomada de decisão interativa, dinâmica, projetiva, destinado a evoluir permanentemente para dar resposta a circunstâncias cambiantes. Pressupõe, ao lado do Estado, a contribuição de uma variedade de pessoas e instituições competentes interessadas na feliz gestão dos assuntos públicos.”* (Arnauld, 2008: 87).

No quadro de um modelo de governança, os vários atores *“estão encarregues da ‘construção’ dos seus próprios problemas, mais precisamente da construção do problema que gera a necessidade uma tomada de decisão pública”*. (Arnauld, 2008: 94).

Ademais, a governança como ferramenta ao serviço do poder de decisão, parte, precisamente, do pressuposto segundo o qual a decisão complexa nasce quando se *“fundamenta num projeto (...) [e] quando se associa diversos níveis de atores, tendo cada um o seu lugar e o seu papel específico no sistema; e quando estes atores estão relacionados uns com os outros de tal maneira que a intervenção de cada um seja suscetível de transformar os atos dos outros atores em presença.”* No fundo, *“o decisor (quem tem um mandato representativo que lhe atribui legitimamente o poder de decidir) decide só. Mas, no processo de tomada de decisão, não é o único a intervir.”* (Arnauld, 2008: 94).

Convocar este conceito para refletir sobre o papel do Estado trata-se de propor uma *“reengenharia (...) [que] garante uma lógica de eficácia: repensar o modo de gestão com o objetivo de melhorar o funcionamento da sociedade segundo o equilíbrio entre despesas, qualidade e serviços.”* (Arnauld, 2008: 87) e que envolve novos atores – locais e/ou globais – e novas formas de distribuição da informação, do saber, dos recursos e das capacidades, permitindo *“desenvolver as políticas e práticas mútuas nos interstícios da intervenção estatal (...), sob questões de interesse comum.”* (Arnauld, 2008: 88). Ou seja, a governança traz, então, novos desafios ao conceito de Estado e da respetiva ação política, não só pela diversidade de atores envolvidos, e suas interações, como também pela dimensão multinível que passa a integrar – *“the so-called shift from government to governance”* (Peters e Pierre *in* Hay, Lister e Marsh, 2006).

Os critérios da governança multinível assentam, precisamente, na coordenação dos atores na ação pública política; na participação, sem prejudicar a representação; na gestão coletiva; na articulação de lógicas de ação divergentes construção de consensos; na elaboração de programas e ação de políticas públicas concertadas; e na prioridade dada à negociação (Arnauld, 2008). Segundo Cairney (2021) *“Multi-level governance (MLG) describes the sharing power between national central government and other levels of government (hence multi-level) and non-governmental actors (hence governance rather than government.”* (Cairney, 2021: 130).

Deste modo, a discussão sobre a governança convoca o papel da sociedade civil, das agências independentes, mas também das instituições transnacionais – que aqui se convoca na presente investigação, tendo em conta que *“the role of EU – constituting the rules and organizations established by the member states – has become increasingly important, producing the need for new ways to conceptualize its policy process.”* Por isso, *“MLG [has been] developed as a way to describe and explain major challenges in the EU policy process.”* (Cairney, 2021: 131).

Do ponto de vista do campo científico de análise das políticas públicas, reconhece-se que *“os organismos internacionais e transnacionais têm um papel crescente e decisivo na definição de metas, objetivos e políticas públicas nacionais”* (Rodrigues e Adão e Silva, 2013:17), pelo que é pertinente atentar na dinâmica de interações entre os atores nessa perspetiva multinível. Assim, o conceito de governação multinível *“adds a crucial dimension to the debate about political decision-making by*

conceptualizing policy coordination across territorial levels of government” (Benz, Corcaci e Doser, 2016: 999) e salienta, não só o tipo de interações que a governação multinível pode assumir, como o papel dos seus intervenientes.

Tendo em conta a tónica nos atores e respetivos processos de interação, pode-se distinguir *multilevel governance* de *multilevel administration*, na medida em que *“all kinds of patterns can be observed in the political decision-making process, but binding agreements result from joint decision-making or voluntary negotiations among governments.”* (Benz, Corcaci e Doser, 2016: 1013), ou seja têm uma *ownership* maior. Não são mutuamente exclusivos, e podem encontrar-se combinados no seio do mesmo mecanismo de governação. No quadro de governação económica da UE, na sua complexidade de procedimentos, pode-se assistir a uma combinação de ambos os conceitos, com camadas de interação multinível com maior ou menor centralização.

Dada a sua complexidade, *“generally, new EU governance models, such as the Semester, might be difficult to capture using a single theory on EU integration (Hooghe e Marks, 2019; Scharpf, 2002; Schmidt, 2018; Verdun e Zeitlin, 2018). A combination of different theories might be more appropriate to understand and explain all the different mechanisms that operate in a multilevel setting where actors interact, and where different hard and soft law norms are combined.”* (Bekker, 2021: 178). Por isso, segundo Sharpf (Sharpf, 2002 in Bekker, 2021), pela sua natureza complexa, numa análise ao Semestre Europeu, é possível integrar-se os quatro modelos teóricos para analisar a interação multinível – ajustamento mútuo, negociação intergovernamental, decisão conjunta, direção hierárquica – e, apesar de não se pretender densificar a sua discussão é importante mobilizar essa reflexão.

Os autores convocados consideram que *“the Semester challenges the theoretical understandings of EU governance. These challenges evolve around three axes: the social–economic axis, the intergovernmental–supranational axis, and the technocratic–democratic axis”* (Bekker, 2020:74), porque a combinação dos diferentes instrumentos através do ciclo, leva ao equilíbrio dos três eixos supra referidos na citação – o eixo socioeconómico, o eixo intergovernamental-supranacional e o eixo tecnocrático-democrático.

Por isso, com base nesses eixos, são três os aspetos que a reflexão sobre a governação económica da UE, e em concreto o Semestre Europeu, pode suscitar e que, no contexto desta investigação, pode ser relevante salientar. Em primeiro lugar trata-se de um exemplo de coordenação de políticas inovador e que foi evoluindo e adaptando-se aos desafios económicas e ideias de governação (Verdun e Zeitlin, 2017, Bekker, 2020, 2021). Em segundo lugar, porque se operacionaliza através de uma combinação de mecanismos, ou seja, *“should be understood by the combination of its instruments, actors and flexible adjustment.”* (Bekker, 2020: 74). Em terceiro lugar, porque, *“apart from the different stages in the monitoring and evaluation process, the Semester includes a range of actors from national and EU levels.”* (Bekker, 2020: 74), como é o caso, nomeadamente, do parlamento europeu e

dos parlamentos nacionais. Espera-se, aliás, que a reforma em curso (de que se dará nota mais adiante), traga cada vez maior envolvimento dessas estruturas legislativas. Esta mudança acrescentará complexidade à governação multinível mas também *“these changes in the Semester aimed to give national governments more time to involve national parliaments, social partners, and other stakeholders in discussing policy measures vis-à-vis national budgets and accordingly improve national ownership (Alcidi e Gros, 2017; Vanheuverzwijn e Crespy, 2018)”* (Bekker, 2021: 176).

No caso da interação nacional-supranacional, Verdu e Zeitlin (2017) consideram mesmo que o Semestre não é nem totalmente supranacional nem totalmente nacional. O seu carácter intergovernamental e supranacional reside, não apenas na complexidade de procedimentos e instituições europeias envolvidas – no quadro dos processos de decisão da UE –, mas também sobre os desafios que se colocam à dimensão da interação multinível – sobre o que pode e deve ser coordenado a nível europeu – e sobre que procedimento e/ou ao abrigo de que enquadramento jurídico – e o que pode e deve ser da soberania dos EM.

De facto, e isso parece ser claro que *“dynamic interactions of EU-level and national-level actors may be observed at several points in the Semester’s coordination cycle, when actors meet to negotiate targets, recommendations and the timing of reforms.”* (Bekker: 2020: 79).

No quadro do modelo de governação económica da UE, pode-se então considerar que o Semestre Europeu se enquadra num processo misto e simultâneo de coordenação de políticas e de governação multinível, ou seja, *“the Semester’s characteristics of being adaptable, using a combination of several hard and soft legal instruments, and including actor involvement across governance levels, make the Semester hard to define when using simple binary distinctions.”* (Bekker, 2021: 176). E a sua natureza *“allows for exchanges between actors across governance levels [and is] a dynamic process with annually recurring governance processes and the ability to adapt both its content and procedures.”* (Bekker, 2020: 67).

No quadro desta pequena reflexão, pode-se ainda aludir ao conceito de *‘Open Method of Co-ordination’ (OMC)* que, em resposta a recomendação da OCDE (Schäfer, 2006 in Benz, Corcaci e Doser, 2016), tem sido implementado no quadro da UE em diferentes contextos. Dizem os autores que a Comissão Europeia *“has discovered another way to co-ordinate policies without exercising its formal power (...) the ‘Open Method of Co-ordination’ (OMC). (...) While member states and their administrations are free to participate and shape these goals, the Commission also needs to monitor and evaluate the performance and progress of the competitors (Benz 2012: 252–65).”* (Benz, Corcaci e Doser, 2016).

Zeitlin (Zeitlin, 2009 in Bokhorst, 2021) desenvolve um enquadramento conceptual para analisar os efeitos do OMC nas reformas nacionais segundo o qual distingue *“ideational shifts, agenda shifts*

and programmatic shifts (a change of policy) as part of the policy making process that could see an influence from policy coordination” (Bokhorst, 2021: 103).

Assim, o Semestre Europeu combina governação económica e coordenação de políticas com mecanismos que, funcionando de forma autónoma e com as suas próprias regras, também se sobrepõem e influenciam mutuamente. Este processo o que origina um mecanismo de governação híbrido (Bekker, 2020) que articula, assim, *“soft’ deliberative coordination mechanisms related to the employment strategy and social OMC, with ‘hard’ rule-based elements of both the SGP and the MIP”*⁵ (Bekker, 2020:75).

Como se terá oportunidade de detalhar, a criação do Semestre Europeu no quadro da governação económica trouxe consigo a coordenação de políticas – na sua dimensão pedagógica – mas trouxe também o reforço da dimensão corretiva e preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento – intensificando a sua hibridez e a combinação de procedimentos de *soft law* e de *hard law*. Saurugger and Terpan (2021:1) a partir de Abbott *et al*, 2000 (ambos citados in Bekker, 2021), definem a existência de um *“continuum running from non-legal positions to legally binding and judicially controlled commitments with, in between these two opposite types of norms, commitments that can be described as soft law”*. (Bekker, 2021: 178). É possível afirmar que existem dois critérios que estabelecem o grau de *softness* da norma, e que podem ser complementados com o nível de centralização: o nível de obrigação, que se prende com a natureza do ato e o conteúdo da norma; e o nível de aplicação, no qual os atos e normas são submetidos ao nível do controlo judicial e demais mecanismo, de modo a assegurem que os atores cumprem determinadas obrigações para atingir os objetivos definidos.

É reconhecido que *“coordination-based governance, or soft law, may be much better suited to dealing with complex issues in complex societies as it can set joint targets while leaving the precise policy formation to the national level. This also means that coordination-based governance respects the autonomy of Member States in employment and social policy.”* (Bekker, 2020: 75). Por isso, como em qualquer processo participativo, as características das interações da governação económica da UE têm vindo a variar, bem como o nível de interação, mais ou menos centralizado, com maior ou menor espaço negocial.

O quadro teórico explicitado neste capítulo, ancorado na discussão acerca do papel do Estado na regulação da economia, da influência de instâncias supranacionais na governação nacional por via das políticas públicas, conduz a focar esta investigação no Semestre Europeu. Como foi argumentado, trata-se de uma ferramenta particularmente relevante para discutir mecanismos de coordenação de políticas económicas e sociais.

⁵ SGP - Stability and Growth Pact (Pacto de Estabilidade e Crescimento) | MIP - Macroeconomic Imbalance Procedure (Procedimentos dos Défices Macroeconómicos)

Caracterização do Objeto de estudo

Este capítulo visa enquadrar o objeto de estudo desta pesquisa e passará, por um lado, pela caracterização do modelo de governação económica da UE (no quadro da União Económica Monetária), nomeadamente do seu ciclo anual, conhecido como Semestre Europeu, como principal instrumento para a coordenação de políticas económicas e sociais e, por outro, do sistema de planeamento político nacional e a articulação entre os seus diversos procedimentos, instrumentos e documentos onde se insere o Programa do Governo português em funções.

2.1. União Económica e Monetária

A UE, tal como hoje a conhecemos, é herdeira de um projeto comum co-construído e que nasce com a missão de garantir a manutenção da paz. Assente num modelo de cooperação económica, tem como objetivo ajudar a melhorar o nível de vida dos europeus e, com base no definido nos Tratados, tornar-se num, muito particular, mercado único onde pessoas, bens, serviços e capitais podem, à partida, circular livremente. Tem vindo a reforçar as suas competências e, por isso, também formas de organização, funcionamento das instituições, processos de tomada de decisão e relações entre a UE e os países que a constituem.

O modelo de governação económica da UE enquadra-se no processo conhecido por União Económica e Monetária (UEM) que, de forma muito resumida, tem a sua pré-história na Cimeira de Haia, em 1969. Nesta data, pela primeira vez, os chefes de Estado acordaram na construção da UEM que tinha em vista a plena liberalização dos movimentos de capitais, uma convertibilidade total das moedas dos EM e uma fixação irrevogável das taxas de câmbio. Daí decorreu a assinatura do Ato Único Europeu⁶, que entrou em vigor em 1987 e que, através de alteração ao Tratado de Roma, permitiu alargar a ação da UE e estabelecer as medidas necessárias para a prossecução do estabelecimento do mercado único. Tendo ainda decorrido a constituição do Comité para a elaboração do comumente conhecido como “Relatório Delors” (1989)⁷, que tinha como objetivo analisar e estabelecer propostas para a definição de uma união económica e monetária europeia. A criação do Tratado da União Europeia (TUE) – Tratado de Maastricht⁸ – decorre deste processo.

Como resultado das conclusões do “Relatório Delors” e enquadrado formalmente no TUE, foram definidas três fases distintas de implementação da UEM, suficientemente flexíveis para integrar

⁶ Que permite também proceder à reforma das instituições para preparar a adesão de Portugal e de Espanha.

⁷ “União Económica e Monetária na Comunidade Europeia”.

⁸ Aprovado em 1991 e com entrada em vigor em 1993.

fatores e/ou acontecimentos decorrentes. Este processo culminou, em 1999, por um lado, com a aplicação de uma política monetária comum e a consequente introdução do Euro e, por outro, com a entrada em vigor do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e, logo, da aplicação das regras orçamentais, e consequentes sanções previstas, para a aplicação dos critérios de convergência indicados nos Tratados.

2.2. Modelo de Governação Económica da União Europeia

A governação económica da UE nasce do processo de construção da moeda única, do mercado único e da, consequente e necessária, criação de mecanismos para garantir uma política monetária comum e a convergência macroeconómica entre os EM.

O modelo de governação económica tem vindo a orientar os EM na prossecução dos seus objetivos de política económica e orçamental e a apoiar o desafio da convergência e estabilidade macroeconómica entre os EM da UE. Em conjunto com uma política monetária comum (na área do Euro), o modelo de governação criou condições para a estabilidade económica, o crescimento económico sustentável e mais emprego para os cidadãos da UE.

Trata-se, portanto, de um modelo introduzido pela UE para a coordenação de políticas económicas, orçamentais e laborais que pressupõe um conjunto de regras comuns que se aplicam a todos os EM para, por sua vez, os apoiar a alcançar os seus objetivos de política económica e orçamental.

A governação económica *“uses an uneven mixture of monetary union, fiscal rules and policy coordination.”* (Best: 2016, 99) e tem a sua materialização num sistema que permite detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios problemáticos, como défices públicos excessivos ou níveis de dívida pública que trazem riscos para as economias e comprometem o crescimento.

Na sua génese está o TUE que estabelece valores de referência para défices públicos inferiores a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e dívida pública inferior a 60% do PIB. Em 1997, com o PEC, que define as regras de acompanhamento e coordenação das políticas orçamentais e económicas nacionais⁹, a governação económica passou a comportar duas vertentes: uma preventiva, que estabelece os princípios da supervisão e coordenação; e outra corretiva, que, aplicada aos países que não cumprem os critérios, se materializou na criação procedimento dos défices excessivos. No quadro das medidas preventivas, são emanadas Recomendações Específicas por País (REP) que visam melhorar o desempenho. No quadro das medidas corretivas, ou seja, desequilíbrios graves, pode haver

⁹ Destaca-se apenas que as regras do PEC orientam os EM para o desenvolvimento de políticas anti cíclicas, de resposta às crises e estabelece uma redução anual obrigatória de 1/20 do valor da dívida.

lugar à abertura do procedimento para monitorização específica que, em última análise pode levar ao pagamento de multas.

O modelo de governação económica da UE era garantido exclusivamente através do PEC, o qual se constituía como a ferramenta para assegurar a coordenação das políticas orçamentais nacionais na UE. Em 2008, decorrente da chamada crise da Zona Euro, houve a necessidade de reforçar a monitorização e coordenação das políticas nacionais orçamentais e económicas para promover a garantia do cumprimento dos limites para o défice e para a dívida. Daí resulta que, com a publicação do “Six Pack”¹⁰ em 2011, a monitorização das políticas orçamentais e económicas passa a ser organizada segundo o Semestre Europeu¹¹. Já em 2013 um passo legislativo – e vinculativo – importante é dado com a assinatura do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação (TECG) que inclui o Pacto Fiscal – com carácter vinculativo (“Two Pack”¹²).

2.3. Semestre Europeu

Decorrente da crise de 2008, o modelo de governação económica foi reforçado o que, segundo alguns autores, se traduziu numa “*redução do espaço de decisão nacional no que diz respeito ao desempenho orçamental*”, através do Semestre Europeu e, em paralelo, com o TECG, conhecido como “*Fiscal Compact*” (TECG, 2012) que visou “*limitar o défice por norma constitucional*”. (De Angelis *et al*, 2020: 617).

A par disso, o Semestre Europeu passou também a constituir uma ferramenta importante porque, para além do referido, tem vindo a orientar os EM na prossecução dos seus objetivos de política económica e orçamental através da identificação dos desafios de política relevantes, definição de prioridades, publicação de orientações e vigilância e monitorização das políticas a partir de um modelo de trabalho sincronizado. No fundo, permite reforçar a coordenação, com obrigações mais exigentes em termos de comunicação de informações por parte dos EM e, assim, assegurando que todas as políticas são analisadas e avaliadas em conjunto (numa fase preparatória dos orçamentos nacionais).

O ciclo permite, por um lado, garantir que as políticas nacionais são consistentes com os objetivos e as prioridades europeias e, por outro, que os EM adotem as medidas necessárias para responder a

¹⁰ Pacote legislativo composto por cinco novos regulamentos (R 1175/2011, R 1177/2011, R 1173/2011, R 1176/2011, R 1174/2011) e uma diretiva (D 2011/85).

¹¹ Considerando que Portugal se encontrou ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) entre maio de 2011 a maio de 2014, esteve isentado deste processo e incluído num processo de escrutínio próprio, enquadrado por legislação própria nomeadamente [Decisão de Execução do Conselho de 17 de Maio de 2011 relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal \(2011/344/UE\)](#). O PAEF foi acordado entre as autoridades portuguesas, a UE (Comissão Europeia e Banco Central Europeu) e o FMI através de um pacote de assistência financeira, num montante global de 78 mil milhões de euros e com uma estratégia (*memorandum*) que visava o restabelecimento da confiança dos mercados financeiros internacionais e a promoção da competitividade e do crescimento económico sustentável. O Programa assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa. In <https://www.bportugal.pt/page/programa-de-assistencia-economica-e-financeira>

¹² Pacote legislativo composto por dois regulamentos (R 473/2013, R 472/2013).

desafios comuns e promover o crescimento económico e a criação de empregos ou seja, as denominadas reformas estruturais.

A coordenação das políticas económicas dos EM, como se irá detalhar adiante, é uma questão de relevo no quadro da convergência. Vários países da zona Euro têm sido e continuam a ser objeto de processos de ajustamento para corrigir desequilíbrios macroeconómicos, muitos acumulados no passado e outros que se confrontam com o desafio de um reduzido crescimento potencial. É neste quadro que a UE tem vindo a identificar a execução das reformas estruturais no quadro das suas prioridades políticas, a fim de colocar a retoma numa trajetória sustentável, libertar o potencial de crescimento para reforçar a capacidade de ajustamento e apoiar o processo de convergência.

Em termos de enquadramento jurídico, a coordenação de políticas, nomeadamente através de orientações com carácter não vinculativo, está prevista no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).¹³ Também o artigo 136.º refere a possibilidade de adoção de medidas de reforço da coordenação e supervisão da disciplina orçamental para os países da zona Euro.

Para além disso, e no quadro desse mesmo tratado, é estabelecido que os EM consideram as suas políticas económicas e a promoção do emprego uma questão de interesse comum e coordenam a sua ação no Conselho. Embora as orientações gerais das políticas económicas permaneçam válidas, as orientações para o emprego devem ser elaboradas todos os anos.

A Estratégia Europeia para o Emprego – decorrente das discussões sobre os desafios e os efeitos particulares da globalização, desenvolvimento tecnológico ou envelhecimento da sociedade no mercado de trabalho – estabelecida no artigo 148º do TFUE, é um ciclo ancorado desde 2011 no Semestre Europeu. Tem início com a publicação de orientações para o emprego, coerentes com as orientações gerais das políticas económicas (artigo 121.º), que são adotadas pelo Conselho anualmente. Posteriormente, a Comissão Europeia publica (e o Conselho adota) um Relatório Conjunto para o emprego que monitoriza o mercado de trabalho europeu e o progresso em cada Estado-Membro, incluindo a avaliação da implementação das orientações. Desde 2013, a monitorização inclui ainda um painel de indicadores sociais (*social scoreboard*).

No quadro do Programa Nacional de Reformas (PNR), os EM indicam as reformas desenvolvidas para atingir esses objetivos. A Comissão Europeia analisa esses relatórios e, com base nessa análise, procede a avaliações em relação a cada país e redige REP que correspondem aos seus desafios particulares. Assim, “*one of the outcomes of the Semester is a list of country-specific recommendations*

¹³ Tratado de Lisboa (2009) é composto pelos dois principais Tratados da UE revistos: o «Tratado de Maastricht» (1992), Tratado da União Europeia (TUE) e o «Tratado de Roma» (1957), que institui a Comunidade Europeia (agora designado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), bem como por vários protocolos e declarações, que se encontram em Anexo e dele fazem parte integrante ([in https://euroid.mne.gov.pt/eventos/tratado-de-lisboa-13o-aniversario](https://euroid.mne.gov.pt/eventos/tratado-de-lisboa-13o-aniversario)).

(CSRs) which gives reform suggestions to member states. These CSRs may stem from the SGP, MIP, or the softer employment and social policy coordination.” (Bekker, 2021:176).

A orientação política de base do modelo de governação proposto pela UE, com o objetivo de proteger a União Económica e Monetária, aponta claramente para o reforço da *“responsabilidade nacional na política económica e financeira, em que os Estados-Membros devem encarar as suas ações como uma questão de interesse comum.”* (Borchardt: 2017: 53).

O Semestre Europeu garante, assim, a operacionalização da conceção de políticas como interesse comum (no espírito do TUE) e fornece o enquadramento para a sua monitorização, num processo articulado entre a identificação de desafios e/ou constrangimentos e a disponibilização de recomendações políticas que permitam ajudar a resolver essas questões.

Esta orientação está expressa em duas dinâmicas basilares ao funcionamento e legitimação do Semestre Europeu: por um lado, a sua permanente articulação multinível entre as prioridades e reformas para a estabilidade e crescimento e o Programas de Estabilidade (PE) e PNR; e, por outro, o seu diálogo permanente entre procedimentos, documentos ou instrumentos vinculativos e não vinculativos, entre medidas legislativas e não legislativas numa combinação entre *hard* e *soft law*.

O Semestre Europeu combina os diferentes instrumentos num quadro abrangente de coordenação e supervisão multilateral integrada das políticas económicas e de emprego na União e caracteriza-se por:

um período de seis meses durante o qual as políticas orçamentais, macroeconómicas e estruturais dos Estados-Membros são coordenadas, de modo a permitir que os Estados-Membros tenham em conta as considerações da UE numa fase precoce dos respetivos processos orçamentais nacionais e noutros aspetos da política económica. Tem por objetivo garantir que todas as políticas sejam analisadas e avaliadas em conjunto e que os domínios que, antes, não eram sistematicamente objeto de supervisão económica — como o desequilíbrio macroeconómico e as questões financeiras — o sejam.¹⁴

Esta organização temporal permite, fundamentalmente, agregar orientações *ex ante* pela Comissão Europeia, a par de um trabalho de proximidade e diálogo com os EM e uma simultânea e permanente monitorização e implementação ao longo do ano.¹⁵

Trata-se de um instrumento dinâmico e que tem vindo a evoluir ao longo do tempo para se adequar aos desafios e reforçar os mecanismos de resposta resultantes de choques externos, em particular perante momentos de crise. Se, na crise financeira global de 2008, a resposta política da UE passou por reforçar a coordenação orçamental na área do euro e renovar a sua supervisão alargando o seu âmbito para incluir os desequilíbrios macroeconómicos, no caso dos choques económicos recentes, decorridos nomeadamente da crise da COVID-19 e a Guerra na Ucrânia, as lições da resposta política adotada realçam, por um lado, a relevância de níveis sustentados de investimento em

¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/87/governacao-economica>

¹⁵ A descrição das principais etapas e respetivos documentos do ciclo – nomeadamente o Pacote de Outono e o Pacote de Primavera pode ser consultada no Anexo 1.

preparação e resiliência para reduzir o impacto económico adverso das crises (nomeadamente Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), mas também os programas da Política e Coesão) e, por outro, a interação positiva entre esse investimento multivariado com reformas.

Exemplos desse dinamismo e adaptação são também a integração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no seu ciclo, como parte da sua estratégia para colocar o desenvolvimento sustentável no centro da política económica ou a introdução da monitorização do Plano de Ação¹⁶ do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017) – PEDS –, trazendo a dimensão inclusiva à política económica, cuja necessidade se tornou, ainda mais evidente e premente face aos impactos trazidos pela pandemia a esse nível, assim como a incorporação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

A sua adaptação permanente e a reforma em curso têm vindo a reforçar o seu papel enquanto base analítica privilegiada para a identificação de desafios emergentes de política económica, social e de emprego, incluindo os decorrentes das novas ou crescentes ambições políticas da UE e dos seus vários instrumentos de Estratégia, de forma cada vez mais articulada.

“The European Semester (...) was implemented a decade ago. Ample research has addressed the Semester’s development, including some major changes in processes and content (Verdun e Zeitlin, 2018). The Covid-19 crisis seems to mark the next stage in the evolution of the Semester. It connects the Semester with the wider Recovery and Resilience Facility (RRF) and links its country-specific recommendations to conditional financial support. Thus, the next stage of the Semester suggests a stronger and more deliberate interlinkage of different EU tools that jointly guide national socioeconomic policies. It should support both national public investment and reforms while focusing on meeting the EU priority of moving towards a climate-neutral, digitalized, and resilient Europe (De la Porte e Dagnis Jensen, 2021).” (Bekker, 2021: 175).

O processo de reforma em curso decorre da experiência decorrida e expressa duas dimensões relevantes a potenciar no modelo: a criação de mecanismos que visem uma maior apropriação nacional, por parte dos diferentes EM, e envolvimento de atores nacionais relevantes; refletir sobre moldes de garantia de uma capacidade orçamental que permita apropriar investimento público e/ou privado, à semelhança da experiência do MRR que articula reformas e investimentos de forma integrada.

2.4. Processo de planeamento político nacional

O processo de planeamento político nacional é permeável ao ciclo do Semestre Europeu pela conciliação de calendários e articulação de documentos.

Considerando a lei que regula a organização e o funcionamento do sistema de planeamento (Lei n.º 43/91),¹⁷ prevê-se que este seja composto por um conjunto articulado de documentos que materializam a estrutura do planeamento nacional e do processo orçamental (ver Anexo 2).

¹⁶ Aprovado na Cimeira do Porto, em maio de 2021.

¹⁷ [Lei-Quadro do Planeamento, Lei n.º 43/91](#)

Em primeiro lugar, importa referir as Grandes Opções (GO), que *“devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social.”* A Lei das Grandes Opções *“é estruturada em duas partes: identificação e planeamento das opções de política económica e programação orçamental plurianual, para os subsectores da administração central e segurança social.”*¹⁸

A Lei das Grandes Opções, a par de outros instrumentos de planeamento estratégico (tais como a Estratégia Portugal 2030, o PNR ou o PE) constituem a etapa do desenho da política. Estas traduzem um conjunto de medidas de política e de investimentos que concorrem para a concretização da ação governativa, ou seja, *“são um instrumento de planeamento e representam a expressão das funções política e administrativa do Estado.”*¹⁹ Assim, e *“na sequência do programa do Governo, correspondem ao enunciado das bases e orientações estratégicas que enquadram, balizam e guiam o universo das políticas públicas e, por conseguinte, a programação orçamental.”*²⁰

No caso da Estratégia Portugal 2030²¹, trata-se do referencial estratégico e do documento orientador das políticas públicas no horizonte definido e articula-se de forma estreita, não só com as GO, como também, tanto a nível sectorial e regional, com os planos anuais e/ou sectoriais nacionais inerentes.

Estes planos de desenvolvimento económico e social de médio prazo que refletem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, também integram o sistema de planeamento político nacional. A Lei das Grandes Opções 2023-2026²² corresponde às opções de política económica, social e territorial para os anos de 2023 a 2026.

O Orçamento do Estado (OE), no quadro do artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), *“prevê as despesas e receitas da Administração Central e da Segurança Social e um relatório com informação detalhada para toda a Administração Pública, para o ano seguinte, juntamente com outros documentos, que incluem também medidas de política concretas a executar. Ao conjunto desses documentos (Lei, Mapas e Relatório) dá-se o nome de Orçamento do Estado.”*

Finalmente, o Programa de Governo é um instrumento discursivo, situado no plano da intencionalidade política, e que, no âmbito das etapas do processo político (Araújo e Rodrigues, 2017), se pode enquadrar na etapa de *agenda-setting*, ou seja, no contexto de emergência da política e do processo pelo qual determinadas áreas se enformam como um desafio político e passam a integrar determinada agenda programática.

¹⁸ <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/gop-sobre.aspx>

¹⁹ https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2022/04/Grandes-Opcoes_o-que-sao-e-para-que-servem.pdf

²⁰ Idem.

²¹ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro](#)

²² [Lei n.º 38/2023, de 2 de agosto](#)

No seguimento das eleições legislativas realizadas em janeiro de 2022, e após a tomada de posse, o Programa do XXIII Governo Constitucional foi apresentado à Assembleia da República em abril de 2022. Segundo o artigo 188.º da CRP, este documento *“contém as principais orientações políticas do Governo, bem como as medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental”*. No fundo, trata-se de um instrumento que estabelece as diretrizes para a definição da política pública e consequente programação política e orçamental. Organiza-se em torno de cinco desafios estratégicos²³ que estruturam a ação governativa: (I) Boa Governação (transversal); (II) Alterações climáticas; (III) Demografia; (IV) Desigualdades; (V) Sociedade Digital, da Criatividade e da Inovação.²⁴ Estabelece 1179 medidas de política em 20 áreas governativas: Presidência, Negócios Estrangeiros, Defesa, Administração Interna, Justiça, Finanças, Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, Economia e Mar, Cultura, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Educação, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Ambiente e Ação Climática, Infraestruturas, Habitação, Coesão Territorial, Agricultura e Alimentação, Assuntos Europeus e Digitalização e Modernização Administrativa, cuja execução pode ser acompanhada no *website* dedicado ao resumo do primeiro ano do Governo 2022-2023.²⁵

A alteração governativa ocorrida impactou no processo do planeamento da política pública. Se a Lei das Grandes Opções 2021-2023²⁶ se organizava em torno das agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030, quer a Lei das Grandes Opções para 2022-2026²⁷, quer a Lei das Grandes Opções para 2023-2026²⁸, passam a assentar precisamente nos desafios estratégicos definidos no Programa do Governo, entretanto aprovado, mantendo e garantindo o devido alinhamento a demais documentos. Também o Programa Nacional de Reformas 2023 apresentado à Comissão Europeia no quadro do Semestre Europeu, foi desenhado já a partir dos mesmos desafios estratégicos, mas sempre com óbvia referência às agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030.

Face ao exposto, o Programa de Governo constitui um documento de intenções, e do qual se pode considerar que derivam outros documentos de planeamento da política pública como o PNR, as Grandes Opções (GO) ou o OE e que podem e devem ser considerados de forma articulada quando se atenta ao planeamento da política pública em Portugal num dado ciclo governativo. Muito embora esta pesquisa se foque no caso concreto do Programa de Governo, os restantes documentos deste ecossistema são, sempre que relevante, convocados.

²³ As áreas de política Áreas de política que integram nos Desafios Estratégicos podem ser consultadas no Anexo 3.

²⁴ O Anexo 3 lista as áreas de política que integram cada desafio estratégico.

²⁵ [O Governo faz](#)

²⁶ [Lei n.º 75-C/2020](#)

²⁷ [Lei n.º 24-C/2022 de 30 de dezembro](#)

²⁸ [Lei n.º 38/2023](#)

Definição do problema e metodologia

Neste capítulo, por um lado, explicita-se a problemática que orienta esta investigação, incluindo os objetivos da pesquisa e a pergunta de partida; e, por outro, a abordagem metodológica, incluindo a identificação das técnicas e métodos de recolha e análise dos dados.

3.1. O problema

A integração dos Assuntos Europeus na tutela direta do Primeiro-Ministro na orgânica do XXIII Governo Constitucional²⁹, a tutela sobre a coordenação geral dos fundos da Política de Coesão e do Plano Nacional de Recuperação e Resiliência (PRR) na Ministra da Presidência do Conselho de Ministros ou, ainda, a existência de cerca de 177 referências aos vocábulos "Europa", "Europeu/ia(s)" no Programa do XXIII Governo Constitucional, orientaram o despertar do olhar científico e, conseqüentemente, a definição do problema desta investigação.

Considerando que, *“as empirical studies in European policy-making reveal, persuasive and co-operative patterns prevail”* (Benz, Corcaci e Doser, 2016: 1007), a proposta reflexiva desta dissertação é herdeira de estudos sobre a *“Europeanization of national public administration (Knill 2001)”* (Benz, Corcaci e Doser, 2016: 999), efetuando a análise de um instrumento de governação multinível e considerando a *actorness* e as várias interações entre os diferentes atores sociais envolvidos.

Partindo em concreto do Semestre Europeu no quadro do seu papel para a coordenação de políticas, no seio do modelo de governação económica da UE, considera-se relevante compreender as formas de articulação entre as agendas dos EM e as agendas definidas a nível da UE, isto é, o de *“understand how the EU is developing and what impact that has on the functioning of politics and policy-making in Europe”* (Princen, 2018: 549), procurando compreender a influência de um sistema político multinível, como é o da UE, na formulação das agendas nacionais.

Apesar da sua vertente mais conhecida e reconhecida, académica, política e mediaticamente, ser a de supervisão, *“the European Semester was meant to foster both surveillance of Member States’ macroeconomic policies and their coordination for the purpose of enhancing the effectiveness of fiscal and socioeconomic policies.”* (Creel, et al, 2021: 2) e, por isso, *“(…) we cannot assume a clear principal agent constellation with member states as mere rule-takers that have to comply by the norms set out by the Commission. Instead, it should be understood as a continuous interaction between national and*

²⁹ Decreto-Lei n.º 32/2022 de 9 de maio que Aprova o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional.

EU actors, where both levels try to influence one another and power dynamics are more ambiguous (Verdun and Zeitlin, 2018)” (Bokhorst, 2021: 102).

No fundo, e considerando que *“the Semester is best described as a mechanism that confronts national actors with a European way of thinking about policy issues that increases the political costs of non-action.”* (Bokhorst, 2021: 113), este estudo centra-se na influência do Semestre Europeu na definição da ação governativa, nomeadamente na etapa de agendamento.

Optou-se pela análise do Programa de Governo por ser um instrumento de planeamento político estritamente nacional e nomeadamente porque *“if a CSR were effectively drafted by a member state, and shaped according to its national plans, that CSR would reflect their national policy agenda rather than the European Commission’s demands.”* (Bekker, 2021. 179). Ou seja, considera-se que a análise da articulação entre o Semestre Europeu e o Programa de Governo permitirá contribuir para compreender a articulação entre a definição da política nacional e o seu alinhamento estratégico a nível europeu, num documento em que a mesma não é exigida mas que é orientador dos restantes documentos de planeamento estratégico nacional, incluindo o PNR que integra o ciclo do Semestre e constitui, de certa forma, essa ponte.

Assim, a investigação realizada enquadra-se nos estudos que se focam em *“capturing elements of politicization and dynamic interaction among both intergovernmental and EU level actors”* (Bekker, 2021:178). Em linha com a literatura mobilizada, visa-se compreender o modo como este instrumento se expressa no Programa de Governo e, desta forma, responder a um dos desafios crescentes do campo de estudo das políticas públicas: o da problematização da articulação das agendas nacionais e transnacionais, nomeadamente a partir de processos de *“policy learning and transfer”* (Cairney, 2021) ou de canais de influência (Sabatier e Jenkins *in* Araújo e Rodrigues, 2017). Dito de outro modo e concretizando, a investigação assenta na perspetiva de que *“analysing the more subtle effects and various channels of influence of the Semester requires an analytical framework that looks at the entire policy process and includes the role of key actors and the power of ideas.”* (Bokhorst, 2021: 103).

Analisar o Semestre Europeu na sua dimensão pedagógica e de aprendizagem mútua é considerar o seu papel *“to engage in joint exploration and recursive learning among member states and the European Commission, on multi-dimensional objectives, allowing for provisional solutions to uncertain problems in diverse national contexts (cf. Zeitlin, 2016).”* (Bekker, 2021: 177) e, portanto, descentrar a análise estrita sobre a apropriação nacional das REP ou do seu suposto e relativo progresso.

A análise da forma como o Semestre Europeu tem uma influência no discurso político e as consequentes implicações no planeamento das políticas públicas e na definição da ação governativa, concretiza-se com uma análise transversal e diacrónica das áreas de reforma das REP dirigidas a Portugal entre os anos 2014 e 2023 e o seu cruzamento temático com as propostas dos desafios

identificados no Programa de Governo. A partir para uma análise de carácter compreensivo “*examines how the interaction between CSRs and domestic politics in the Semester has unfolded so far.*” (Bokhorst, 2021: 102).

3.2. Objetivos da pesquisa

Face ao exposto, esta pesquisa foca-se no mecanismo de coordenação de políticas ao nível da UE, nomeadamente o Semestre Europeu, observando em concreto o Programa do XXIII Governo Constitucional, enquanto instrumento de definição da ação governativa. Ou seja, visa contribuir para a análise compreensiva do processo de coordenação de políticas públicas da UE em Portugal, para o período de 2022-2026, a partir de um documento concreto – Programa do XXIII Governo Constitucional.

Para o concretizar, discutem-se os fatores que podem explicar o papel do Programa de Governo como instrumento para prosseguir uma trajetória de convergência de Portugal com a UE para o período de 2022-2026, em particular no domínio da política económica mas também noutras áreas governativas nas quais o Semestre Europeu se venha a revelar relevante.

Tendo isso como pressuposto de base, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- *Objetivo 1:* analisar o progresso de implementação das REP em Portugal e a sua posição relativa aos restantes EM.
- *Objetivo 2:* compreender a natureza temática das REP dirigidas a Portugal a partir das áreas de reforma.
- *Objetivo 3:* estabelecer um modelo de enquadramento das principais dimensões políticas das áreas de reforma das REP dirigidas a Portugal nos anos em análise.
- *Objetivo 4:* definir dimensões de análise, a partir das áreas de governação sectorial onde as referências à Europa ocorrem no Programa do XXIII Governo Constitucional.

3.3. Pergunta de partida

Considerando os objetivos acima identificados, e no sentido de “*traduzir o que (...) se apresenta como foco de interesse ou uma preocupação relativamente vaga num projeto de investigação operacional*” (Quivy e Campenhoudt, 1998:31) formulou-se a pergunta de partida.

Da literatura de romance que acompanhou a elaboração desta investigação, retive a citação de Mário de Carvalho (1995) em *Era bom que trocássemos umas ideias sobre o assunto* em que o narrador nos relembra que “*a complexidade das coisas demora muito a suspeitar-se, quanto mais a aprender-se.*” E, portanto, a certeza analítica de que quer esta pergunta, quer as propostas de resposta que esta

tese apresenta, se centram nesse lugar da aprendizagem – que é a suspeição e o questionamento e que se tentou resumir na seguinte formulação:

Os desafios estratégicos do Programa do XXIII Governo Constitucional em Portugal encontram-se articulados com as áreas de reforma das recomendações emanadas pelo Semestre Europeu?

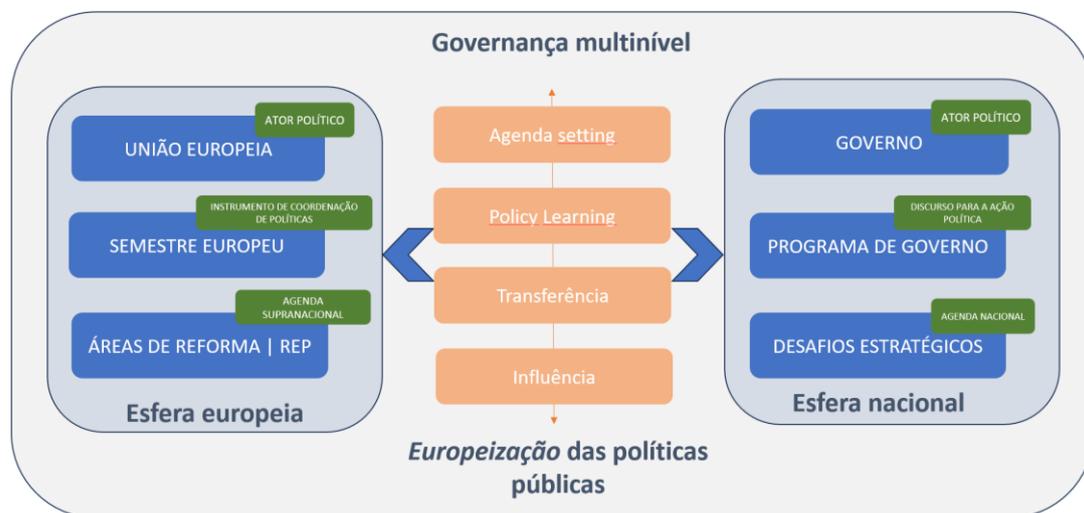
3.4. Modelo de Análise

Face ao exposto, o modelo de análise resulta de uma simplificação analítica e visual (ver *Figura 1*) do modo como esta investigação se operacionaliza e que, mobiliza um conjunto de conceitos enquadrados quer na revisão de literatura, quer na problematização do objeto de estudo.

A figura ilustra um modelo de análise bidimensional, em que, numa leitura horizontal, o contexto europeu se encontra posicionado à esquerda e o contexto nacional à direita; e multinível no qual, a partir de uma leitura vertical, se passa do ator político (em cima) para a ação, ou preação, a agenda (em baixo).

No contexto da governação multinível e questionando de que modo contribui para a europeização das políticas públicas, concentra-se a análise focando os conceitos operacionalizados a partir do quadro teórico (no centro, a laranja).

Figura 1 – Modelo de Análise



Fonte: elaboração própria

3.5. Metodologia

A definição dos princípios e procedimentos metodológicos que norteiam uma pesquisa empírica é um passo essencial na investigação. Nesta fase, é importante esclarecer de que modo os objetivos enunciados se podem, na prática, operacionalizar.

Tendo em conta os objetivos da pesquisa definidos e face ao seu objeto de estudo, a opção metodológica subjacente à investigação assume uma natureza compreensiva, na tradição weberiana. O autor defende *“uma (...) perspetiva [que faz] da atividade social o fulcro do interesse sociológico [ou académico, em geral], centrada no sentido que é dados pelo(s) ator(es) que orienta(m) os seus comportamentos num contexto de racionalidades variadas em interação com os outros.”* (Guerra, 2006: 7).

No seio daquilo a que se vem chamando metodologias qualitativas, podemos encontrar uma diversidade de paradigmas, pressupostos e modos de fazer. Trata-se da adoção de *“técnicas interpretativas que têm por fim descrever, descodificar, traduzir certos fenómenos sociais que se produzem mais ou menos naturalmente. Estas técnicas dão mais atenção ao significado destes fenómenos do que à sua frequência.”* (Deslauriers, 1997: 294 in Guerra, 2006, 11).

Esta perspetiva é a que melhor se adequa para o estudo que se pretende empreender pois permite *“ser mais efetiva para explicar períodos de transformação e a análise dos processos sociais, onde se encontra a lógica social dos fenómenos”*. (idem).

Esta investigação configura-se como um estudo de caso que parte de uma unidade de análise particular – um instrumento de política pública – para a compreensão de fenómenos a partir de uma abordagem que permite *“cross-level inference”* e a partir da assunção da *“existence of a micro-macro link”* (Gerring, 2007:1). Ou seja, para trazer contributos para compreender o significado mais lato de fenómenos analíticos – que neste caso será a influência da UE como ator político nos processos de agendamento das políticas nacionais – parte de um procedimento (REP) de instrumento específico (Semestre Europeu) de um conjunto de procedimentos de um modelo concreto da UE (Modelo de Governação Económica).

Assim, com este foco na análise de um caso e com base numa abordagem metodológica compreensiva, de natureza combinada qualitativa-quantitativa, foram mobilizadas um conjunto de técnicas de recolha, tratamento e interpretação dos dados que permitiu obter a informação relevante.

Em termos de recolha de dados, os procedimentos adotados consistiram na recolha dos dados estatísticos disponibilizados pela Comissão Europeia³⁰ de avaliação do progresso de implementação das REP através da Base de Dados de Recomendações Específicas do País³¹ – principal ferramenta para registo e monitorização do progresso de implementação das REP desde 2011.³²

Com base na análise dos PNR de cada EM, a Comissão Europeia, procede a avaliações em relação a cada país e redige REP que correspondem aos seus desafios particulares. Assim, *“one of the outcomes*

³⁰ Os últimos dados são REP relativas ao 2022 publicadas no último [Pacote de Primavera](#) a 24 de maio de 2023.

³¹ [Country-specific recommendations database](#)

³² Uma chamada de atenção para o facto de que, considerando que Portugal, Grécia, Irlanda, Chipre e Espanha se encontraram ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira (no caso de Portugal entre maio de 2011 a maio de 2014), ao longo desse período estiveram isentados deste processo e, logo, não foram emanadas REP ao referidos países em causa. Face a isso, em relação a Portugal, a análise dos dados respeita ao período temporal de 2014 a 2022.

of the Semester is a list of country-specific recommendations (CSRs) which gives reform suggestions to member states. These CSRs may stem from the SGP, MIP, or the softer employment and social policy coordination.” (Bekker, 2021:176).

As REP constituem textos resumidos com linguagem técnica, ou seja, com um modo de comunicar próprio dos procedimentos do Semestre Europeu, e que se subdividem em sub-REP, ou seja, pequenos parágrafos que se relacionam entre si e, por isso, são agregados. Para efeitos da maior parte das análises, e para evitar a duplicação de informação, optou-se por usar as sub-REP como unidade visto que a Comissão Europeia avalia o seu progresso e reforma associada de forma parcelar³³. A sua associação às áreas de reforma é feita pela Comissão Europeia na base de dados.

Para além disso, e em relação à classificação dos seus progressos, e dada a complexidade de os avaliar, importa realçar tratar-se de um processo subjetivo por parte da Comissão Europeia em função das análises dos respetivos Programas Nacionais de Reformas apresentados pelos EM. Daí, alguns estudos demonstram, que *“when the Commission labels countries with ‘limited progress’ or ‘some progress’, this does not automatically indicate a lack of willingness to reform”*; *“when analysing the Semester’s influence, CSRs should be assessed in relation to the entire policy process rather than solely to that of reform implementation.”* (Bokhorst, 2021: 112).

No que diz respeito à análise dos dados, foi empreendida uma análise estatística descritiva relativa aos progressos realizados na aplicação das REP nos diferentes EM, que permitiu caracterizar a posição relativa de Portugal no progresso de implementação das REP, bem como caracterizar o domínio político (no sentido da respetiva área de política e/ou área de reforma) das recomendações emanadas. A partir daí, e na lógica de compreensão de significados, partindo de um conjunto de outros modelos e propostas já aplicados, foram estabelecidas categorias agregadas que espelham – em grandes áreas – o conteúdo das áreas de reforma das REP dirigidas a Portugal.

Em relação à categorização das áreas de reforma, *“given this complexity, the measurement of the implementation of CSRs is likewise difficult, not the least because CSRs often collate different priorities and policy areas (Alcidi e Gros, 2017; Wieser, 2020).”* (Bekker, 2021: 176). A opção neste estudo foi partir da categorização proposta pela Comissão Europeia na referida base de dados³⁴, e, através de uma análise compreensiva, construir uma agregação própria, tendo como base outras agregações [Alcidi e Gros, 2017, et al]). Esta agregação permitiu passar de um conjunto de cerca de cinquenta áreas de reforma (que a Comissão Europeia conjuga, tipificando as REP em mais do que uma área) para a formulação de onze grandes áreas de política.³⁵

³³ No quadro do Semestre Europeu, e desde 2014, foram emanadas 171 REP dirigidas a Portugal num total de 562 sub-REP.

³⁴ A lista completa pode ser consultada no Anexo 4.

³⁵ Políticas económicas, Políticas de emprego, Políticas orçamentais, Políticas de Educação, Políticas de Ambiente, Administração Pública, Políticas de Justiça, Política fiscal, Políticas sociais, Políticas de Saúde, Políticas de Habitação.

A agregação foi fundamental para a gestão dos dados e o seu mapeamento compreensivo, embora tenhamos consciência de que qualquer agregação é sempre um exercício de simplificação, ainda que necessário para a viabilização da análise.

Permitiu, ainda, facilitar a posterior articulação entre estas grandes áreas e, por um lado, as áreas governativas do Programa de Governo e, por outro, os desafios estratégicos, e respetivas subáreas, através dos quais este se organiza.³⁶

Ainda neste âmbito, foi efetuado um cruzamento e alinhamento estratégico entre as áreas de reforma e um modelo proposto por Casagrande e Dallago (2021) que, a partir da *“combination of pillars and dimensions generates 9 areas for evaluating progresses towards European objectives”* (Casagrande e Dallago, 2021: 500)³⁷. Para esta agregação, com base numa abordagem indutiva, a análise empírica ao suprarreferido documento decorreu a partir da análise de conteúdo como técnica de análise e interpretação dos dados.

A análise de conteúdo define-se *“comme une technique permettant l'examen méthodique, systématique, objectif et, à l'occasion, quantitatif du contenu de certains textes en vue d'en classer et d'en interpréter les éléments constitutifs, qui ne sont pas totalement accessibles à la lecture naïve.”* (Robert e Bouillaguet, 1997: 4). Através da sua utilização foi possível, não só identificar áreas de reforma que demonstrem articulação entre o Semestre Europeu e os desafios Estratégicos do Programa do XXIII Governo Constitucional, mas também elaborar uma matriz de articulação entre as áreas de reforma no Semestre Europeu e os desafios estratégicos definidos no Programa do XXIII Governo Constitucional, bem como mapear as áreas governativas onde essas referências ocorrem.

Para esse efeito, e no caso de algumas dimensões, a análise de conteúdo foi realizada através do recurso ao programa informático MAXQDA, a partir do qual se desenvolveu uma estrutura de código com base nos desafios estratégicos do Programa de Governo.

³⁶ A matriz de alinhamento estratégico pode ser consultada no Anexo 7.

³⁷ Eficácia e eficiência económica, Estabilidade económica, Equidade económica, Eficácia e eficiência social, Estabilidade social, Equidade social, Eficácia e eficiência política, Estabilidade política, Equidade política.

CAPÍTULO 4

Discussão dos resultados

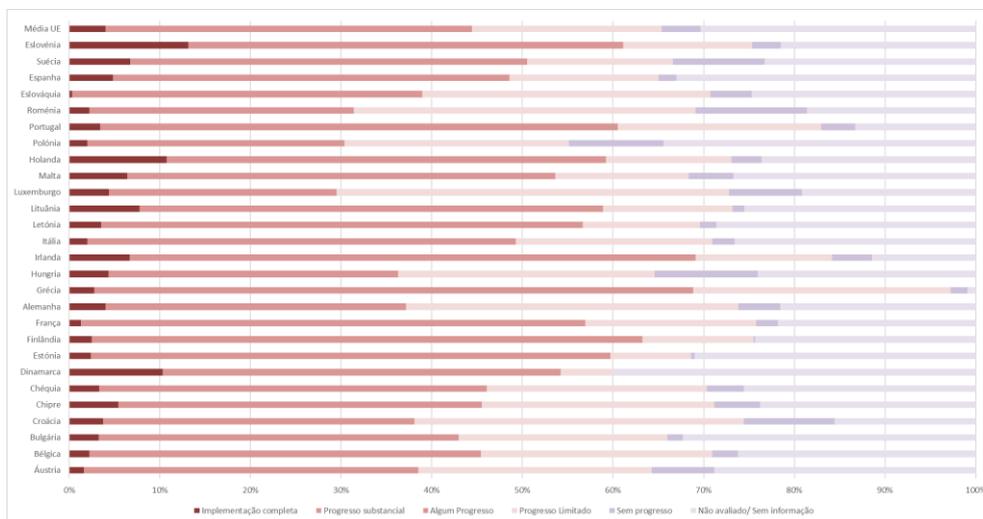
Neste capítulo será feita uma análise dos resultados, partindo dos objetivos da pesquisa, convocando a problematização do objeto e mobilizando os estudos e referências discutidos na revisão de literatura.

4.1. Análise do progresso de implementação das Recomendações Específicas por País

Os estudos sobre a implementação das REP e sobre os efeitos que as reformas, ou a falta delas, coloca a cada país (Alcidi e Gros, 2017, Efstathiou e Wolff, 2018, Wieser, 2020 in Bekker, 2020, 2021), revelam a complexidade de medir a implementação, não só porque muitas vezes trata-se de reformas de médio e/ou longo-prazo, como também sobrepõem diferentes prioridades e áreas de reforma. Com base nisso, pode-se questionar “*the harsh verdicts given on the low effectiveness of the Semester in terms of quick and complete implementation of the reforms suggested by the CSRs*” (Bekker, 2021: 177) ou seja, se a avaliação do nível de apropriação das REP deve integrar o grau de complexidade e a inerente dificuldade da sua medição.

A análise dos dados que permitam verificar empiricamente o progresso na sua implementação, quer a nível nacional ao longo dos anos, quer do ponto de vista de uma comparação global a nível dos diferentes EM, é particularmente relevante para o ilustrar. Esse é, aliás, o *Objetivo 1* da presente pesquisa. Por isso, tendo em conta os dados recolhidos, no que concerne à comparação europeia, é possível afirmar a existência de progressos limitados/ alguns progressos na implementação das REP, com algumas variações – pouco significativas – entre EM (ver *Gráfico 1*).

Gráfico 1 – Progresso na implementação das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), comparação europeia, 2011 – 2022



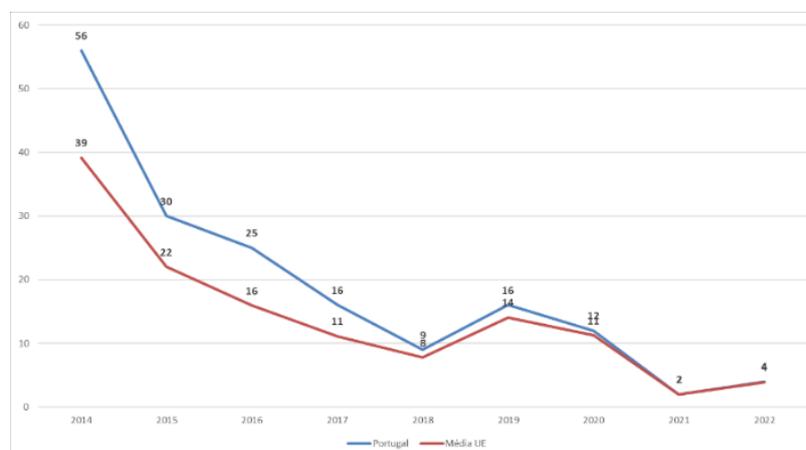
Fonte: elaboração própria, a partir de [Country-specific recommendations database](#)

O generalizado progresso limitado na implementação das REP nos vários EM tem vindo a ser objeto de variada a reflexão sobre a sua apropriação nacional. Os diferentes estudos realizados neste âmbito (ver, nomeadamente, De la Porte e Heins, 2015 *in* Bekker, 2021), indicam que o nível de apropriação das REP pode ser explicado por diferentes fatores, quiçá, sobrepostos. Por isso, e citando apenas dois fatores, pode convocar-se a complexidade de avaliar efetivamente essa apropriação, considerando a existência de um conjunto de fatores de ordem doméstica que contribuem para responder, ou não, às dificuldades da economia dos EM que as REP pretendem endereçar. Dito de outro modo, não obstante a resposta à recomendação emanada pela Comissão Europeia, outros fatores (extra Semestre Europeu) são explicativos, indutores ou não, da relativa apropriação.

Ainda no quadro da comparação europeia, outro aspeto relevante é o facto de que o número de REP emanadas pela Comissão Europeia tem vindo a decrescer, o que reitera a tendência de simplificação do Semestre Europeu enforma pela reforma que se encontra em curso.

A análise do *Gráfico 2* permite concluir que, em 2014, a média europeia se situava nas trinta e nove REP e que, em 2022, essa média se situa nas quatro REP dirigidas, em média, a cada Estado-Membro. Em relação a Portugal, se em 2014 recebeu da Comissão Europeia cinquenta e seis recomendações, ao longo dos anos, o número de recomendações dirigidas a Portugal foi acompanhando a tendência decrescente – primeiro com um intervalo maior, mas igualando a média europeia a partir de 2021.

Gráfico 2 - Evolução do número de Recomendações Específicas por País, Portugal e média UE, 2014-2022

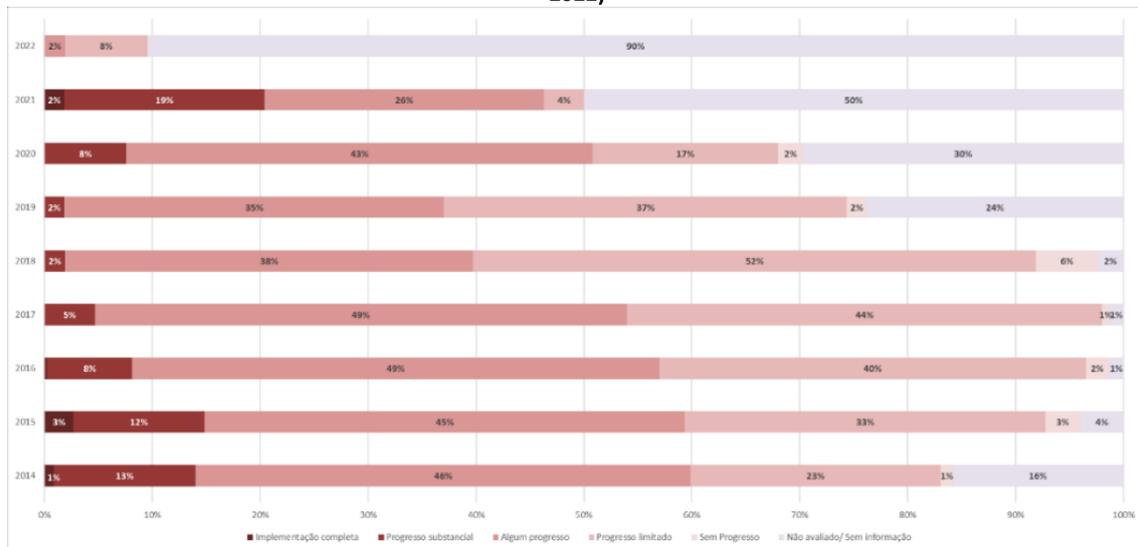


Fonte: elaboração própria, a partir de [Country-specific recommendations database](#)

A par da simplificação e, logo, diminuição do número de REP dirigidas aos EM, não se assiste a maiores níveis de progresso (ver *Gráfico 3*). Aliás, o alargado número de REP não avaliadas/ sem informação em 2022 (90%) será indutor de que os EM não terão prestado essa informação no quadro dos Programas Nacionais de Reformas para 2023 apresentados à Comissão Europeia no Semestre Europeu.

De facto, tal como identificado na problematização, os esforços de simplificação têm sido insuficientes para aumentar a apropriação nacional direta das REP, o que, aliás, se espera reverter no quadro das propostas legislativas em discussão da reforma do modelo de governação económica da UE em curso.

Gráfico 3 – Progresso na implementação das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), por ano, Média UE (2014-2022)

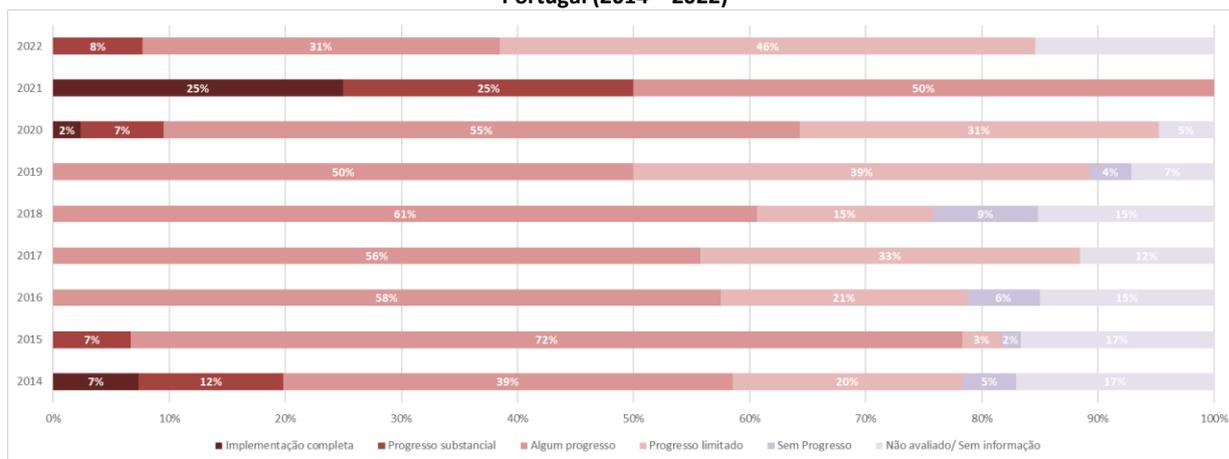


Fonte: elaboração própria, a partir de [Country-specific recommendations database](#)

Esta análise preliminar reforça que um mero estudo da avaliação da Comissão Europeia aos progressos realizadas pelos EM na implementação das REP a eles dirigidas, pode ser insuficiente para compreender a sua articulação e expressão nas políticas nacionais. Aliás, alguns estudos abordaram a dificuldade de procurar estabelecer uma relação direta e causal entre a apropriação das REP e a mudança de políticas a nível nacional. Os resultados demonstram, por um lado, que *“EU member countries are far from the benchmark and CSRs have not prevented a progressive deterioration of stability and cohesion from an economic, political and social perspective.”* E que existe uma *“weak connection between member countries’ performance and CSRs.”* (Casagrande e Dallago, 2021: 487). Ou seja, o nível de apropriação das REP não se traduz – de forma direta e linear – em melhores níveis de estabilidade e convergência.

Em linha com a análise comparativa europeia e corroborando o que já se previa, no que concerne à análise dos resultados em relação a Portugal, é possível verificar que, globalmente, ao longo dos anos, a maior parte das REP apresenta algum progresso de implementação (ver *Gráfico 4*).

Gráfico 4 – Evolução Anual do Progresso na implementação das Recomendações Específicas por País (sub-REP), Portugal (2014 – 2022)



Fonte: elaboração própria, a partir de [Country-specific recommendations database](#)

Sinaliza-se que, no ano 2021 houve um ciclo excecional, no qual os EM apresentaram os seus Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) – em substituição do Programa Nacional de Reformas (PNR) – e que as recomendações emanadas pela Comissão Europeia tiveram um teor exclusivamente orçamental, com carácter vinculativo, decorrentes da sua adaptação ao MRR e no quadro da resposta ao contexto pandémico. Como se pode verificar, a apropriação das REP foi mais elevada, tendo sido 40% implementadas completamente e 40% com um progresso de implementação substancial – o que se explica pela sua natureza exclusivamente orçamental - vinculativa.

Finalmente, importa sinalizar que não se verifica uma evolução anual do progresso, ou seja, apesar da aparente simplificação, também para Portugal, não se verifica um aumento da apropriação das REP ao longo dos anos, considerando a sua simplificação e diminuição em termos de número.

Apesar dos resultados, alguns autores reconhecem que os políticos tendem a implementar reformas em determinados contextos (riscos muito elevados, momento politicamente certo). Alguns autores apontam ainda para a dificuldade de acomodar REP que, muitas vezes, podem ser difíceis de combinar, como é o caso, por exemplo reduzir despesa pública e, em paralelo, aumentar a proteção social de grupos vulneráveis. (Haas *et al.* (2020). Como referem alguns autores, “*Given the tension inherent in combining such recommendations, the Semester’s limited implementation record may appear less surprising*”. (Casagrande e Dallago, 2021: 492).

Segundo estudos prévios (Bekker, 2020, Bokhorst, 2021), a pouca adesão e *ownership* dos EM às REP pode ser explicada pelo carácter não vinculativo destes procedimentos. Nas principais críticas ao modelo de governação económica encontram-se a sua ambiguidade, ou seja, tanto combina “*harder governance tools*” com “*softer governance tools*” baseados no modelo aberto de coordenação (OMC – *Open Method Coordination*). Por isso as críticas recaem tanto na sua falta de flexibilização, nomeadamente em relação às recomendações económicas e/ou orçamentais, mas também, na excessiva flexibilização das recomendações em matéria social que questionam a sua eficácia e, ao

limite, relevância. Daí advém a pertinência teórica convocada sobre a combinação entre *hard law* e *soft law*.

4.2. As áreas de reforma das Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal

Complementarmente a esta análise, e face ao que aqui se considera relevante realçar, importará atentar para as áreas de reforma das REP dirigidas a Portugal.³⁸

Num recente “Seminário sobre Avaliação dos Fundos Europeus: dos Resultados do 2020 ao Plano de Avaliação do 2030”³⁹ num painel sobre “Potencialidades e desafios da definição de uma estratégia de avaliação dos Fundos” Paulo Pedroso desafiava, no contexto da discussão, à reflexão sobre o modo como as recomendações se formulam a que, metaforicamente, aludiu à *ciência das recomendações* como uma premissa para a necessidade de reflexão sobre o contexto de formulação de recomendações políticas, nomeadamente as que decorrem de avaliações (*ex ante* ou *ex post*).

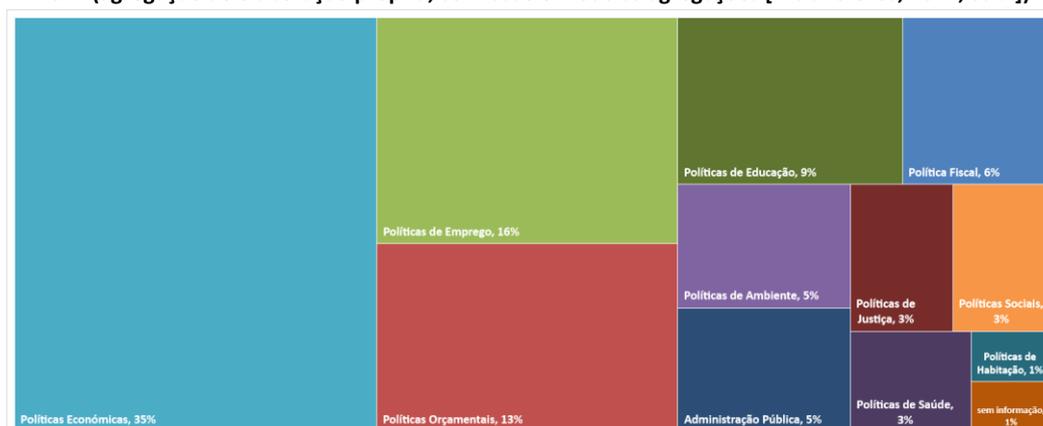
De facto, e no contexto do Semestre Europeu, alguns autores, apontando para a dificuldade de interpretação das REP, fazem propostas analíticas alternativas. Por exemplo “*Haas et al. (2020) tried to code the policy direction of CSRs and only 64% of the CSRs contained a language that unambiguously indicates a policy direction.*” (Casagrande e Dallago, 2021: 493). Assim, é, de facto, reconhecido pelos académicos a importância de desenvolver boas recomendações quer do ponto de vista da comunicação, quer da organização dos documentos e da sua não ambiguidade. Dito de outro modo, “*the lack of clarity and transparency of CSRs and the ambiguous role of scoreboards in their definition make it difficult to understand the “policy direction” of the EU’s recommendations (D’Erman et al. 2019) and in general the long-term strategies and real priorities of European institutions.*” (Casagrande e Dallago, 2021: 493).

O Gráfico 5 foi elaborado a partir de uma análise compreensiva das áreas de reforma propostas pela Comissão Europeia na Base de Dados e, a partir de outras agregações (Alcidi, Gros, 2017, *et al*) tal como explicitado no capítulo anterior.

³⁸ A lista com a distribuição do n.º de REP dirigidas a Portugal por Área de Reforma pode ser encontrada no Anexo 4.

³⁹ https://www.adcoesao.pt/wp-content/uploads/2023/10/14_Evento-Avaliacao-Lancamento_vfinal.pdf

Gráfico 5 – Áreas de Política das Áreas de Reforma das Recomendações Específicas por País (sub-REP), Portugal, 2014 - 2022 (agregação de elaboração própria, com base em outras agregações [Alcidi e Gros, 2017, et al])



Fonte: elaboração própria, com base na matriz de alinhamento estratégico do Anexo 5 e a partir dos dados de [Country-specific recommendations database](#)

Para o interesse analítico desta investigação, a agregação foi fundamental para compreender – tal como ilustrado – que, apesar de tudo, é de facto na área das políticas económicas que se concentra a maior parte das áreas de reforma das REP dirigidas a Portugal. Aliás, tal como em anteriores estudos, os resultados em relação às principais áreas de reforma indicam que *“economic, social and political themes have been always present within sub-CSRs with an increment of the social dimension from 2011 to 2018, although the economic dimension remains predominant.”* (Casagrande e Dallago, 2021: 509).

A distribuição das áreas de reforma por Estado-Membro, tal como os estudos demonstram, traduz-se numa predominância das políticas económicas (35%), orçamentais (13%) e de emprego (16%). Esta tendência explica-se pela centralidade económica do modelo de governação, que apesar de enquadrar mecanismos de coordenação de políticas, num sentido transversal, é um modelo de governação económica e com características e objetivos muito claros no quadro da supervisão macroeconómica, como se detalhou na caracterização do objeto (capítulo 2). E, portanto, também nesta dimensão, as políticas económicas mantêm relevo.

De todo o modo, existe um conjunto de estudos que tem vindo a problematizar a socialização – no sentido de se tornar mais social – do Semestre Europeu, ou seja, a inserção, e sua relevância, da dimensão social (incluindo a laboral) no quadro do seu ciclo. Importa salientar que, apesar desta distinção – também expressa no TUE – na prática, a sobreposição entre as dimensões sociais e económicas, no que à coordenação de políticas diz respeito, é intrínseca, porque as políticas sociais e laborais têm fortes implicações económicas ou orçamentais, nomeadamente, porque envolvem, frequentemente, aumento e/ou diminuição da despesa pública ou porque, ao limite, as políticas económicas têm como fim último questões sociais (criação de emprego, regulação na distribuição de riqueza, justiça fiscal, etc).

Os autores dividem-se. Há um conjunto de autores que consideram que a dimensão social do Semestre Europeu não só tem expressão reduzida como também se reveste de uma perspetiva de

mercadorização. Ou seja, consideram que, em relação ao reforço das questões sociais que o Semestre Europeu poderia efetivar, este foi insuficiente e manteve-se focado nas questões do crescimento e competitividade. Esse processo de “*‘commodification’ of their goals*” e manutenção de uma aparente “*neoliberal approach apparently played a role in the EU deterioration and makes the “socialization” of the ES a process with ambiguous implications for European citizens.*” (Casagrande e Dallago, 2021: 487).

Outros autores consideram que, por exemplo, a integração do PEDS e/ou do sistema de monitorização de indicadores sociais (*social scoreboard*) é, e pode ainda vir a ser mais uma forma de tornar o Semestre Europeu cada vez mais social. Ou seja, estes autores observam evidências de uma socialização do Semestre Europeu, no sentido em que permite evidenciar a esfera da política social, nomeadamente a partir da análise das REP que têm esse foco. (Lelie e Vanhercke 2013, Vanhercke 2013, Zeitlin e Vanhercke, 2014, 2015, 2018 *in* Al-Kadi *et al*, 2019). E, se isso era verdade nos anos dos estudos supracitados, a proclamação do PEDS e sua integração no Semestre Europeu parece evidenciar o enfoque no social que o Semestre Europeu expressa atualmente.

Mas esta socialização, defendida por alguns autores, não estará apenas relacionada com as áreas de reforma, mas também com o alargamento de atores sociais. Veja-se “*over time, a ‘socialization’ of the Semester has been witnessed. Its social policy goals have been emphasised more and also social actors have been learning how to get involved in the process more effectively.*” (Bekker, 2020: 76).

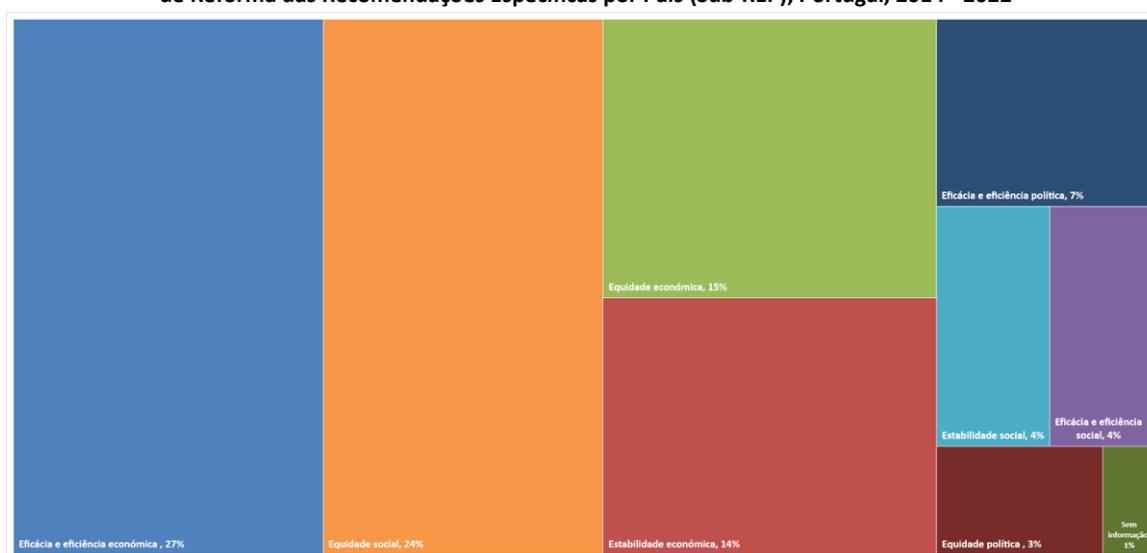
Se é verdade que “*the European Semester has changed significantly over time with the aim of incorporating social objectives.*” (Casagrande, Dallago, 2021: 491), mantém-se a pertinência empírica de problematizar questões como: Será que o Semestre Europeu tem vindo a constituir-se como um instrumento que integra a dimensão social – num efetivo modelo de governação socioeconómico – ou, por outro lado, a integração dessa dimensão continua a servir os propósitos de coordenação de políticas económicas em geral e orçamentais em particular? No quadro desta polarização, refere Copeland *et al* (2018) que “*while this demonstrates the continued political contestation around EU social policy, it also means that the last five years have been dominated by measures and recommendations that support market functioning, promote competition, and incentivize labour market participation and flexibilization. This finding counsels caution in the interpretation of the degree of progress being made around EU social policy in the European Semester. There are two opposing currents and most often EU policy as expressed through the CSRs is a mix of the two.*” (Copeland *et al*, 2018: 1014).

Feito este parêntesis, e densificando a análise, recorre-se a outros modelos teóricos que propuseram, nas suas análises, agregações de áreas de reforma ou áreas de política. Na perspetiva de Casagrande e Dallago (2021) (e demais autores citados no artigo referido), o Semestre Europeu, para

ser eficaz, deve ser claro e transparente em relação à sua articulação direta com os valores e objetivos basilares da UE expressos nos seus tratados constitutivos, nos três pilares – económico, político e social – e em três dimensões – eficiência, estabilidade e equidade. Os autores defendem que *“the effectiveness and adequacy of the ES should be evaluated within a theoretical framework capable of evaluating the progress made by member countries in achieving the long-term European objectives.”* (Casagrande e Dallago, 2021: 493).

Assim, a partir da proposta destes autores, é possível concluir que, apesar da predominância sobre a dimensão económica se manter (27%, 15% ou 14% - para eficácia e eficiência, equidade e estabilidade), a dimensão social (24%, 4% 4%) tem espaço relevante (ver *Gráfico 6*).

Gráfico 6 – Distribuição relativa dos Objetivos europeus (agregação de Casagrande e Dallago, 2021) em relação às áreas de Reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-REP), Portugal, 2014 - 2022



Fonte: elaboração própria, com base na matriz de alinhamento estratégico do Anexo 6 e a partir dos dados de [Country-specific recommendations database](#)

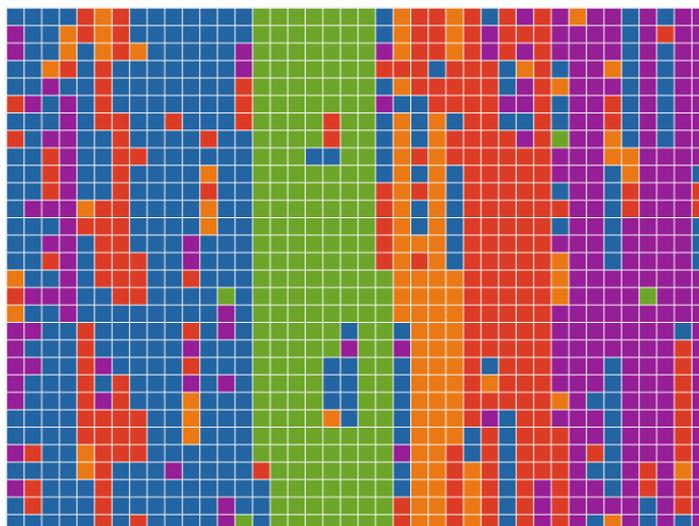
Ou seja, ao densificar a análise das REP, relacionando as suas áreas de reforma com os objetivos da UE na proposta destes autores, pode-se melhor compreender a sua natureza temática, as tensões entre os binómios social e económico e também o seu alinhamento estratégico, como se passará a discutir de seguida.

4.3. A articulação entre as áreas de reforma do Semestre Europeu e os desafios estratégicos do Programa de Governo

Desta forma, e concretizando agora a análise no Programa do XXIII Governo, em primeiro lugar importa densificar as áreas de política que são especificadas em cada um dos desafios estratégicos do Governo.

Através de uma ferramenta de análise de conteúdo,⁴⁰ a distribuição das referências expressas a cada um dos desafios estratégicos ao longo do Programa do XXIII Governo (ver *Figura 2*), permite, por um lado, identificar algumas articulações entre desafios e, por outro, revelar qual o desafio a que corresponde maior referenciação ao longo do texto do Programa.

Figura 2 – Distribuição dos desafios estratégicos Programa do XXIII Governo Constitucional



Fonte: elaboração própria

Legenda: Boa Governação: azul; Alterações Climáticas: verde; Demografia: laranja; Desigualdades: vermelho; Sociedade digital, da criatividade e da inovação: roxo

Assim, o desafio transversal da *Boa Governação*, pela sua natureza, tem uma maior preponderância ao longo do documento. Em segundo lugar, destaca-se o desafio estratégico relativo à *Sociedade digital, da criatividade e da Inovação*, seguido das *Alterações Climáticas*.

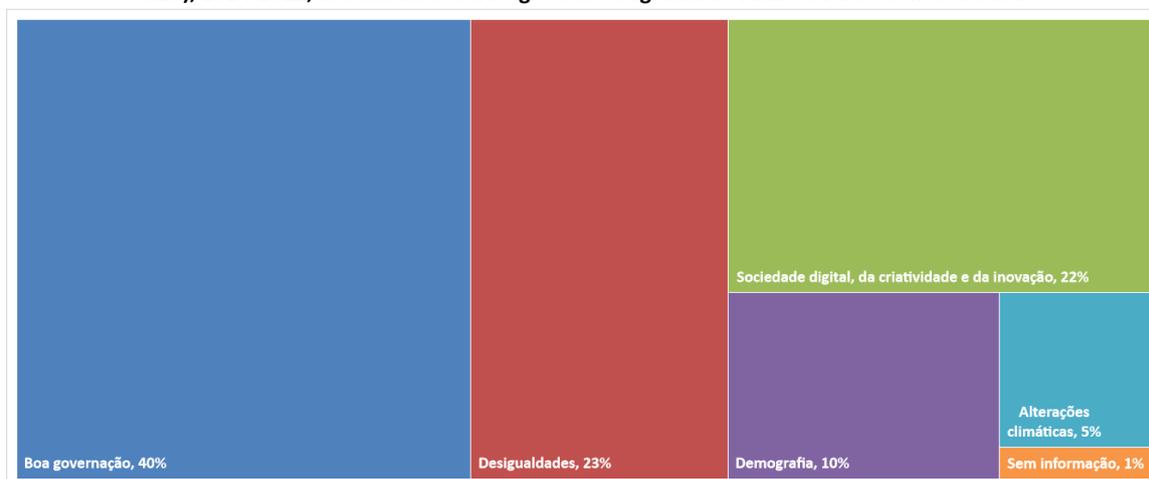
Para suportar esta análise foi construída uma matriz de alinhamento estratégico (ver Anexo 7) que recupera os sub-desafios estratégicos que correspondem às áreas de política integradas nos Desafios Estratégicos no Programa do XXIII Governo Constitucional (ver Anexo 3).

O *Gráfico 7* permite verificar a distribuição das REP, em função das respetivas áreas de reforma, nos desafios estratégicos do Programa de Governo. Sendo o desafio mais preponderante no documento (e tendo em conta a sua natureza transversal, que inclui áreas como *recuperação e resiliência, serviços públicos, cidadania e democracia, soberania*), a *Boa Governação* é também o desafio onde é possível fazer corresponder mais REP (40%). O caso das *Desigualdades* é o desafio estratégico com segunda maior relevância na distribuição das REP (23%) e é onde, no programa, se encontram as medidas de política relacionada com *rendimentos e justiça fiscal*. Trata-se de áreas de política que têm uma grande expressão nas REP dirigidas a Portugal. Já a *Sociedade Digital, da criatividade e da inovação* (22%) incorpora por exemplo as áreas da *economia, ambiente empresarial* (apoio às

⁴⁰ Elaborada através do recurso ao programa informático MAXQDA, a partir do qual se desenvolveu uma estrutura de código com base nos desafios estratégicos do Programa de Governo.

PME), *transição digital e conhecimento, competências e qualificações*, as quais, como se pode verificar, têm também preponderância no seio daquelas que são as áreas de reforma das REP emanadas no quadro do Semestre Europeu.

Gráfico 7 – Distribuição relativa das áreas de reforma das Recomendações Específicas por País relativas a Portugal (Sub-REP), 2014-2022, nos desafios estratégicos do Programa do XXIII Governo Constitucional



Fonte: elaboração própria, com base na matriz de alinhamento estratégico do Anexo 7 e a partir dos dados de [Country-specific recommendations database](#)

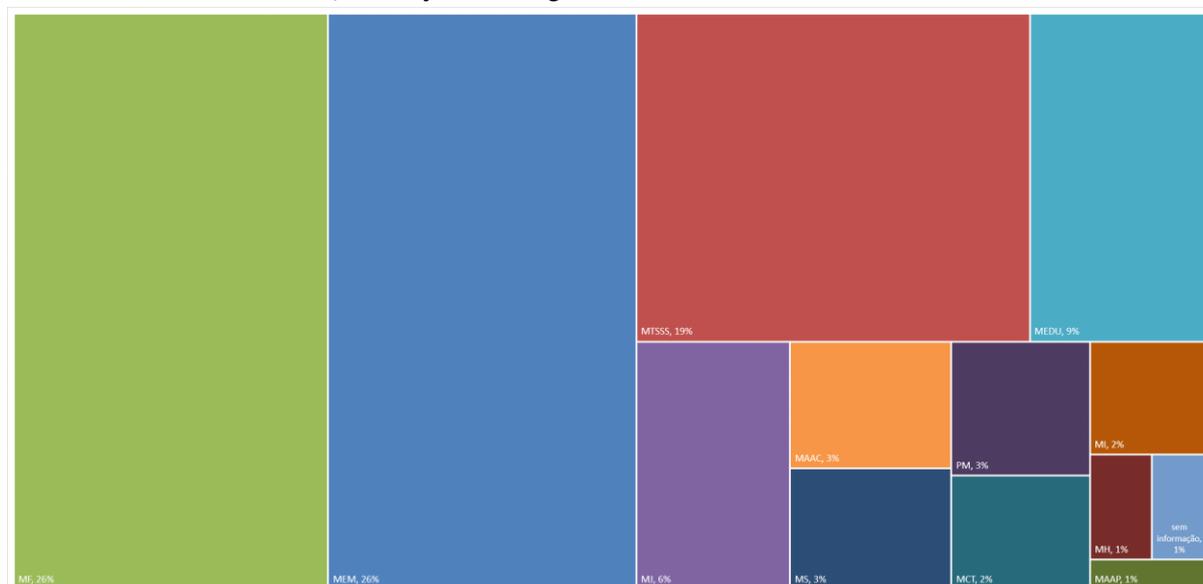
Se da análise se cruzar os desafios estratégicos com as áreas de alinhamento face aos objetivos europeus propostos por Casagrande e Dallago (2021), atentando às áreas de política que cada desafio integra, é possível observar um conjunto de interceções. Ao desafio da *Boa Governação* corresponderão os objetivos da dimensão económica e da dimensão política; aos desafios *Desigualdades e Demografia* corresponderão os objetivos da dimensão social e aos desafios das *Alterações climáticas e Sociedade digital, da criativa e da inovação* corresponderão os objetivos da dimensão económica.

Recuperando os contributos das perspetivas neoinstitucionalistas de abordagem às políticas públicas (Smith *in* Hay, Lister e Marsh, 2006), e concretizando essa lógica empiricamente, Elisa Ferreira, Comissária Europeia para a Coesão e Reformas, numa recente publicação da DG Reform, afirmava que as “*Public administrations translate EU law and programmes into concrete actions*”.⁴¹ Esta citação expressa concretamente a ideia de que caberá aos vários sistemas de administração pública nacionais – ou seja instituições – materializar os programas e legislação da UE, dando-lhe assim o poder de operacionalizar, adequando aos seus contextos específicos de intervenção, aquelas que são as prioridades europeias, em jeito de orientação, *guidelines*, propostas, metodologias e modelos de ação, cujo enquadramento institucional é, por sua vez, a Comissão Europeia.

⁴¹ [Public administrations translate EU law and programmes into concrete actions](#)

Apesar da centralidade das áreas de reforma ligadas às políticas económicas, em termos de área governativa, há uma proximidade entre os Ministérios da Economia e Mar e Ministério das Finanças (ambos com 26%) e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (19%) (ver *Gráfico 8*).

Gráfico 8 – Distribuição das áreas de reforma das Recomendações Específicas por País relativas a Portugal (Sub-REP), 2014-2022, em relação às áreas governativas do XXIII Governo Constitucional



Fonte: elaboração própria, com base na matriz de alinhamento estratégico do Anexo 7 e a partir dos dados de [Country-specific recommendations database](#)⁴²

Finalmente, a última proposta parte do pressuposto analítico de que *“to detect the role of Europe in national policy processes, researchers should study national political games and preferences and the ways in which European ideas, norms and concepts are used by national actors to enhance their own goals.”* (Bokhorst, 2021:103).

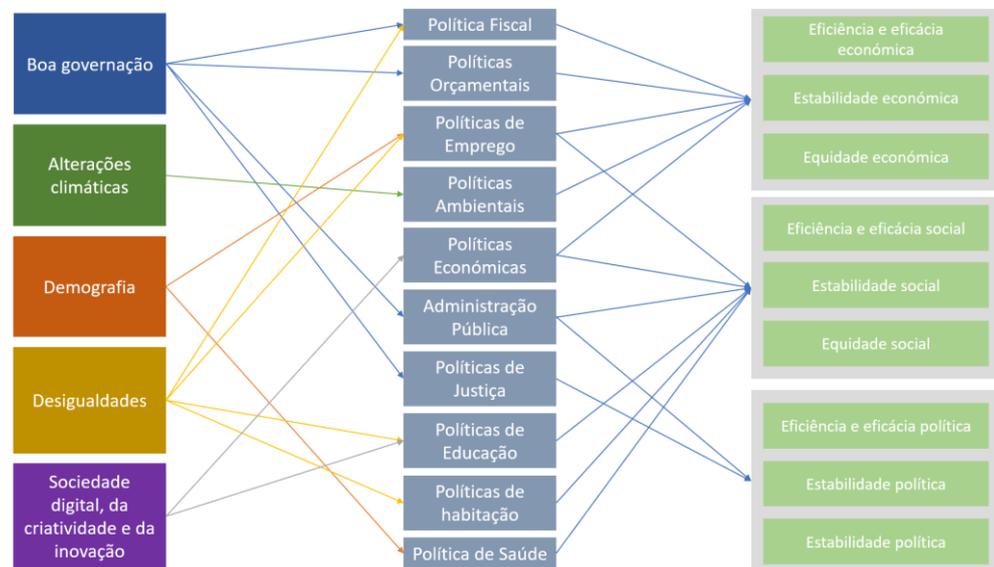
Assim, a partir de uma proposta de visualização (ver *Figura 3*) que permite expressar uma matriz de alinhamento estratégico entre desafios estratégicos (do Programa de Governo), áreas de política das áreas de reforma das REP (Alcidi e Gros, 2017, *et al*) e objetivos europeus (Casagrande e Dallago, 2021), observa-se o cruzamento entre as áreas de política multinível entre o agendamento político a nível nacional e o agendamento político da UE.

Da leitura da matriz de alinhamento estratégico (ver *Figura 3*) é, assim, possível empreender uma leitura que considera que, ao desafio transversal proposto pelo Programa de Governo, *Boa Governação*, e tendo em conta as medidas de política nele constantes, correspondem áreas de reforma das REP do Semestre materializadas pela *política fiscal*, *políticas orçamentais*, *administração pública* ou *políticas de justiça*. Em relação ao desafio estratégico relativo às *Alterações Climáticas*,

⁴² Legenda: MTSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; MF – Ministério das Finanças; MEM – Ministério da Economia e Mar; MJ – Ministério da Justiça; MAAC – Ministério do Ambiente e Ação Climática; MS – Ministério da Saúde; MCT – Ministério da Coesão Territorial; MH – Ministério da Habitação; MAAP – Ministério Adjunto e dos Assuntos Parlamentares; PM – Primeiro-Ministro; MI – Ministério das Infraestruturas

corresponde, grosso modo, às *políticas ambientais*. No que concerne ao desafio estratégico centrado na *Demografia* verifica-se alinhamento quer com as *políticas de emprego*, quer com as *políticas de saúde*.

Figura 3 – Matriz de alinhamento estratégico



Fonte: elaboração própria, com base na matriz de alinhamento estratégico (ver Anexo 7)

O desafio estratégico que aborda as *Desigualdades* configura medidas de política que, tendencialmente, correspondem às *políticas fiscais* (concernentes, por exemplo, à justiça fiscal), *políticas de emprego*, *políticas de educação* e *políticas de habitação*. Já em relação ao desafio estratégico com foco na *Sociedade digital, da criatividade e inovação* fundamentalmente aborda medidas de política enquadradas quer em *políticas económicas* quer em *políticas de educação* (nomeadamente no que diz respeito à adequação de competências às exigências do mercado de trabalho).

Por sua vez, as áreas de política das áreas de reforma, passo a redundância, podem encontrar uma leitura de correspondência aos objetivos europeus sistematizados pelo modelo teórico proposto supra referido. Assim, *eficiência e eficácia económica*, *estabilidade económica* e *equidade económica* relacionam-se com *política fiscal*, *políticas orçamentais*, *políticas de emprego*, *políticas ambientais* ou *políticas económicas*. Por sua vez, *eficiência e eficácia social*, *estabilidade social* e *equidade social* são objetivos europeus que expressam medidas que se podem incluir em *políticas de emprego*, *políticas económicas*, *administração pública*, *políticas de educação*, *políticas de habitação*, *política de saúde*. Finalmente, *eficiência e eficácia política*, *estabilidade política* e *equidade política* podem-se articular com as medidas de política que integram *administração pública* ou *políticas de justiça*.

Apesar de a análise não identificar a intensidade das relações, há de facto articulações em termos de conteúdo variadas entre as agendas multinível.

Deste modo, esta última análise permite discutir se, analisar exclusivamente o progresso de implementação das REP, é suficientemente conclusivo para compreender se a sua apropriação, por Portugal, é limitada ou não. Neste perspetiva, e o que as propostas analíticas exploratórias empreendidas nesta investigação permitem concluir, é que essa análise é redutora. Pois é possível considerar que a potencial apropriação de Portugal às REP, faz-se no ponto de vista da confluência de ideias, e seu agendamento, em termos de narrativa política e do alinhamento estratégico entre as áreas de reforma das REP, desafios estratégicos que enformam as medidas de política proposta pelo governo e os objetivos europeus (na agregação proposta por Casagrande e Dallago (2021).

O que esta segmentação da análise – que se poderia continuar a densificar – permite, não é tanto o de *“ask the question whether the Semester is effective if a country simply implements the recommendation that was given [mas, sobretudo, procurar perceber se] the Semester [is] effective if it manages to create informed debates among actors about key challenges and the appropriate solutions in terms of policy reforms?”* (Bekker, 2020: 81).

Conclusões

A 8 de abril de 2022, Mariana Vieira da Silva, Ministra da Presidência, apresentou o Programa de Governo como um “*programa que prossegue uma trajetória de crescimento e de desenvolvimento e uma trajetória de convergência com a União Europeia*”⁴³ acrescentando que se trata de “*projeto para quatro anos e meio de trabalho intenso, focado na recuperação do País, que responde às necessidades das famílias e das empresas, para alcançarmos um maior prosperidade, justiça e igualdade*”.

Esta investigação teve como *leitmotiv* contribuir para a compreensão da expressão da Europa, em concreto, do Semestre Europeu – no quadro do seu papel explícito de coordenação de políticas e de forma mais ou menos vinculativa – a partir precisamente desse documento político operacional e contemporâneo – o Programa do atual Governo em funções.

Revisitando o enquadramento teórico convocado, foi possível refletir sobre as dinâmicas de (re)configuração do Estado nos desafios da modernidade – centradas no diálogo entre o papel mais ou menos intervencionista e na (in)compatibilização entre políticas económicas e sociais – e dos desafios da pós-modernidade, recentrando a análise não tanto no papel do Estado em si mesmo mas mais no/s contexto/s institucional/ais onde a ação política ocorre (numa perspetiva neoinstitucionalista) – nomeadamente a partir do desenvolvimento de novas formas de governança supranacionais, como é o caso da União Europeia e das instituições que a compõem.

Ou seja, ao Estado, ator político por excelência, juntam-se novos atores num mundo globalizado, e as políticas públicas que são expressão da ação do Estado, originam-se a partir de um conjunto de dinâmicas e interações complexas e mais abrangentes.

Foi descrito como, no quadro teórico, existem diferentes modelos para estudar as políticas públicas, dos quais emergem recursos conceptuais à sua operacionalização, tais como a etapa de agendamento da ideias no quadro do *policy cycle* (Araújo e Rodrigues, 2017) ou ação política como um processo de aprendizagem social e transferência (Hecló, Wein e Skocpol *in* Hall, 1993; Cairney, 2021) e que sendo sempre um processo construtivo e reconstrutivo parte de *policy legacies* (Hall, 1993).

Analisando a forma como o Semestre Europeu tem expressão no processo de planeamento político nacional, ou na ação (e não ação) da política nacional, ou seja analisando a influência de instrumento de política *softer* (Rittberger e Richardson, 2003 *in* Richardson *et al*, 2015), a presente investigação centrou-se no processo de agendamento da política pública – nomeadamente ao nível das interações e dos atores-instituições, e aprendizagens-interações construtivas daí decorrentes,

⁴³ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=um-programa-de-convergencia-com-a-uniao-europeia>

como canais de interesses, mas também dos seus efeitos no mapeamento das opções políticas-ideias e da narrativa política, incluindo a não-ação (Hall, 1993).

Deteve-se a atenção no Semestre Europeu⁴⁴, e concluiu-se que, sendo este um instrumento de coordenação de políticas, revelou-se um estudo de caso privilegiado para contribuir para a compreensão do papel da UE como ator político, a sua influência e as dinâmicas nos fenómenos de agendamento no processo político nacional.

Por um lado, a literatura consultada, nomeadamente a que analisa a influência do Semestre Europeu, vem demonstrando, tal como os dados aqui apresentados, *“a low and falling trend of member states’ compliance to the recommended reforms (Efsthathiou e Wolff, 2018).”* (Bokhorst, 2021: 102). De facto, em termos gerais, o progresso e implementação das REP tem vindo a apresentar resultados de progresso limitado ao longo do tempo. A análise de dados realizada permitiu verificar que a apropriação das recomendações é ténue, com uma tendência generalizada, nos anos em apreço, para alguns e/ou limitados progressos. Essa é, aliás, também a tendência dos restantes EM e da média da UE no seu conjunto.

Por outro lado, e reiterando a sua capacidade para gerar debates, em termos de alinhamento estratégico é possível, tal como enunciava a Ministra, encontrar sinergias em termos de agendamento político. No fundo, face à análise efetuada, é possível considerar *“the Semester’s influence primarily in terms of its ability toward problematizing issues”* (Bokhorst, 2021: 102).

Daí que, e esse pode ser talvez um dos principais contributos deste estudo, baixos níveis de apropriação das recomendações não significam menor adesão de Portugal ao Semestre Europeu, sobretudo, na perspetiva compreensiva de olhar para este instrumento na sua função pedagógica, negocial, construtiva e, logo, dialogante. Assim, *“however, while implementation rates may say something about policy change at the level of the member state, they do not necessarily tell us whether the Semester had an influence on these reforms. Or, whether member states acted independently of what the EU recommended so that the national reforms only correlate with the recommendations. It therefore tells us little about whether the Semester has been relevant and useful.”* (Bokhorst, 2021: 102.)

Considerando o proposto pela presente investigação, e numa lógica de compreender a articulação estratégica em termos de áreas de reforma, a análise do Programa do XXIII Governo Constitucional permitiu verificar que existem múltiplas interceções entre aqueles que são os seus desafios estratégicos e as áreas de reforma das principais REP. Dito de outro modo, o foco do estudo orientou-se para um *“theoretical angle for studying Europeanization effects that examines how European norms*

⁴⁴ Cujo contexto institucional é a Comissão Europeia, mas com diversas interações institucionais entre a tríade (decorridas dos processos de decisão da UE) tal como explicitado com mais detalhe no Anexo 1.

are filtered through domestic usage, and in how they interact with domestic politics” referida como “*the ‘usage of Europe’.*” (Bokhorst, 2021:103).

Recuperando a pergunta de partida, bússola da investigação, é possível encontrar expressão do Semestre Europeu, enquanto ciclo de coordenação de políticas da UE, no Programa do XXIII Governo Constitucional, o documento de orientação da ação política para 2022 – 2026. Da análise realizada emergem alguns contributos sobre os modos em que a UE tem um papel no agendamento político das ideias no processo de *policymaking* nacional e no processo através do qual ocorre a mudança política (Hall, 1993). No caso concreto foi possível verificar um alinhamento estratégico entre as medidas de política propostas pelos desafios estratégicos que integram o Programa do Governo e as áreas de reforma das REP emanadas pelo Semestre Europeu dirigidas a Portugal. Ou seja, ainda que não o faça de forma determinística, é possível verificam esse articulação estratégica.

Assim, e se esta análise exploratória permitiu trazer um conjunto de contributos, pode ser relevante aprofundar, no futuro, algumas dimensões que aqui ficaram por densificar.

Em primeiro lugar, e considerando o diálogo e interações que prevê, é indubitável o seu carácter de elemento de pressão (Bokhorst, 2021). Por isso, é pertinente aprofundar a compreensão sobre o modo como a influência e pressão que a UE tem colocado se traduzem em questões sobre a legitimação democrática, ou seja problematizar de que modo a UE, enquanto ator político de pressão, no sentido de *policy*, interage no domínio político-democrático, no sentido de *politics*.

Em segundo lugar, e face aos resultados obtidos, é significativo considerar uma linha de investigação que permita verificar se na articulação e, logo, na adesão de Portugal às recomendações, existem diferenças substanciais entre as áreas de política e de que forma ela acontece nas diferentes áreas, nomeadamente no binómio económico-social, mas também áreas de reforma emergentes decorrentes dos desafios das transições verde e digital.

Em terceiro lugar, e daí decorrente, emerge ainda uma possibilidade de análise mais apurada sobre o impacto que os recentes acontecimentos históricos tiveram no agendamento político no quadro do Semestre Europeu. Alguns dos estudos consultados (Bekker, 2021, Creel, *et al*, 2021) já analisaram o impacto que a pandemia COVID 19 originou no Semestre Europeu, em termos não só de agendamento, como também de procedimentos. Poderá ser interessante, por exemplo, compreender o aumento das preocupações em matéria de política energética, nomeadamente em relação à redução da dependência carbónica, originada pelo ataque da Rússia à Ucrânia. Uma linha de reflexão interessante poderá ser a do crescimento da visibilidade das políticas ambientais no Semestre Europeu, o qual se faz notar desde 2022.

Tendo em conta aquelas que são as propostas legislativas – a serem aprovadas até ao final do ano – a atual reforma do modelo de governação económica impactará na aplicação nacional do Semestre Europeu, não só por via da simplificação dos procedimentos e prestação bilateral da informação, como

também se espera que decorra numa maior apropriação nacional. Do ponto de vista operacional, está previsto o acompanhamento e avaliação do processo de reformas. Contudo, poderá ser relevante que, do ponto de vista académico, se reflita sobre, por um lado, os pressupostos teóricos que enformam essas propostas e, por outro, o modo como essa apropriação se vai concretizar, ou não, e, eventualmente, de forma comparativa com a que até aqui se verificou.

Ao longo da última década, o modelo de governação económica da EU – no qual o Semestre Europeu se enquadra – tem recebido várias críticas nomeadamente “*quite fierce debates on legitimacy, national autonomy, effectiveness, and the domination of economic over social goals* (Chang et al., 2019; Copeland e Daly, 2015; Crum e Merlo, 2020; De la Porte e Heins, 2015; Vanheuverzwijn e Crespy, 2018; Verdun e Zeitlin, 2018; Woźniakowski et al., 2021).” (Bekker, 2021:176).

As reflexões sobre as fragilidades do modelo de governação económica têm espaço académico e institucional – por via das já referidas constantes adaptações e reforma em curso – incluindo, não só a análise da governação enquanto processo, mas também, enquanto construção política. A nível mediático veja-se, por exemplo, as vozes portuguesas mais à esquerda no parlamento europeu⁴⁵. A nível académico, o artigo de Gabriele De Angelis et al (2020) partilha algumas das principais posições e contributos para esta reflexão.

Também Paes Mamede e Rodrigues (2009), alertam para a necessidade de reforma profunda da arquitetura do modelo de governação. Desde então já assistimos a algumas. A pergunta que se coloca, e tal como os autores nos convocavam nessa altura, é se perspetivar o Semestre Europeu na abordagem aqui realizada e, no quadro da reforma em curso, poderá revelar contributos para mais claramente distinguir a “*Europa* [e, paralelamente, país] *que temos*” e para caminhar para a “*Europa* [e país] *que queremos*”?

⁴⁵ [As amarras da \(des\)governação económica da UE, maio de 2023, n’O Público.](#)

Fontes

- *Documentação estratégica e legislação nacional:*

Balanço do Programa do XXIII Governo Constitucional 2022-2026, resumo do primeiro ano do governo 2022-2023, disponível em: <https://ogovernofaz.gov.pt/>

Constituição da República Portuguesa, n.º 86/1976, Alterado pelo/a Lei Constitucional n.º 1/2005 - Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005-08-12. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>

Estratégia Portugal 2030, Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2020, de 13 de novembro. Diário da República n.º 222/2020, Série I de 2020-11-13, páginas 12 – 6. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/98-2020-148444002>

Lei Quadro do Planeamento, n.º 171/1991, DR Série I-A (1991). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/43-1991-691439>

Lei das Grandes Opções para 2023 - 2026, n.º 8/2023. Diário da República n.º 149/2023, Série I de 2023-08-02, páginas 3 – 113. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-2023-216598400>

Orçamento do Estado para 2023, Lei n.º 24-D/2022. Diário da República n.º 251/2022, 2º Suplemento, Série I de 2022-12-30. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2022-205695052>

Plano de Recuperação e Resiliência, disponível em: <https://recuperarportugal.gov.pt/wp-content/uploads/2021/10/PRR.pdf>

Programa de Estabilidade 2023-2027, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDY3tAQAY02BAAUAAAA%3d>

Programa do XXIII Governo Constitucional 2022-2026, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

Programa Nacional de Reformas 2023, disponível em: https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/2023-Portugal-NRP_pt.pdf

- *Documentação europeia informativa e de enquadramento:*

ECOFIN. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/economic-governance-review_pt

Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6562

Country-specific recommendations database, disponível em: https://ec.europa.eu/economy_finance/country-specific-recommendations-database/

Conselho Europeu. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/economic-governance-framework/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Economic+governance+framework%3A+Council+agrees+its+orientations+for+a+reform

- *Legislação europeia:*

Ato Único Europeu. JO L 169 de 29.6.1987, p. 1—28. <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>

Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, JO C 306 de 17.12.2007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>

Tratado de Maastricht, Tratado da União Europeia. JO C 191 de 29.7.1992, p. 1—112. <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>

- *Six-Pack (2011):*

Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros. Jornal da União Europeia L 306 de 23.11.2011, p. 41—47. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>

Regulamento (UE) n.º 1177/2011 do Conselho, de 8 de Novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, Jornal da União Europeia L 306 de 23.11.2011, p. 33—40. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1177/oj>

Regulamento (UE) n.º 1175/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1466/97 relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas, Jornal da União Europeia, L 306 de 23.11.2011, p. 12—24. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1175/oj>

Regulamento (UE) n.º 1173/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro. Jornal da União Europeia L 306 de 23.11.2011, p. 1—7. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1173/oj>

Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos. Jornal da União Europeia L 306 de 23.11.2011, p. 25—32. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj>

Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro. Jornal da União Europeia L 306 de 23.11.2011, p. 8—11. <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1174/oj>

- *Two-Pack (2013)*

Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro, Jornal da União Europeia L 140 de 27.5.2013, p. 11—23. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj>

Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira. Jornal da União Europeia L 140 de 27.5.2013, p. 1—10. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/472/oj>

- *Documentação sobre a reforma do modelo de governação económica da UE:*

Comunicação “Análise da Governação Económica” (COM (2020) 55 final, 05.02.2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055&from=EN>

Comunicação “A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?” (COM [2021] 662 final, 19.10.2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0662&from=PT>

Comunicação “Orientações para a reforma do modelo de governação económica da EU” (COM (2022) 583 final, 9.11.2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583&from=EN>

Conclusões do Conselho sobre as “Orientações para a reforma do modelo de governação económica da UE”, 14.03.2023. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2023-REV-1/en/pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Economic+governance+framework%3a+Council+agrees+its+orientations+for+a+reform

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997. (COM (2023) 240 final, 26.4.2023). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52023PC0240>

Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0241&qid=1689179424368>

Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (COM (2023) 242, 26.04.2023). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0242&qid=1689179194270>

Referências Bibliográficas

- Alcidi, C., Gros, D. (2017). How to further strengthen the European Semester?. *Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit. European Parliament In Depth-Review.*
- Al-Kadi, R., Clauwaert, S. (2019). Socialising the European Semester? Measuring Member States' Implementation of Country-Specific Recommendations in the Social Policy Field. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3402886>
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An introduction*. Boston. Houghton Mifflin Company.
- Araújo, L., Rodrigues, M. de L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 83, 11–35. <https://journals.openedition.org/spp/2662>
- Araújo, L. Coelho, M. J. (2013). A União europeia, os organismos Internacionais e as Políticas Públicas. *in* Rodrigues, M., Adão e Silva, P. (2013). *Políticas públicas para a reforma do estado*. Lisboa. Almedina.
- Arnauld, A. (2008). A globalização – um desafio ao papel regulador do Estado? *in* Gonçalves, M. E. (2008). *Novos Territórios do Direito*. Principia Editora.
- Ball, S., Logde, M., Page, E. (2015). *The Oxford handbook of classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Backhouse, R. E. (2002). *The Penguin History of Economics*. Penguin UK.
- Bekker, S. (2020). *The European Semester: Understanding an Innovative Governance Model*. In Paul James Cardwell, Marie-Pierre Granger. (2020). *Research handbook on the politics of EU law*. Cheltenham, UK Northampton, Ma, USA Edward Elgar Publishing.
- Bekker, S. (2021). The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 9(3), 175–185. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Benz, A., Corcaci, A., Wolfgang Doser, J. (2016). Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance. *Journal of European Public Policy*, 23(7), 999–1018. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1162838>
- Best, E. (2016). *Understanding EU Decision-making*. Maastrich. European Institute of Public Administration.
- Borchardt, K. (2017). *O ABC do Direito da União Europeia*. Bruxelas. Comissão Europeia.

- Bokhorst, D. (2021). The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation *. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), 101–117. <https://doi.org/10.1111/jcms.13266>
- Bucci, M. P. Dallari (2006), Políticas Públicas e Direito Administrativo, in Bucci, M. P. Dallari (org.). (2006). *Políticas públicas reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo Saraiva Unisantos.
- Cabral, R., Alves, M., Paes Mamede, R., Mendonça, S., Seixas, J., Soromenho-Marques, V. (2017). *Heading South: Rethinking the Eurozone*. Ulysses Project Final Report.
- Cairney, P. (2021). *Understanding public policy: theories and issues* (2nd ed). London: Bloomsbury Academic.
- Carvalho, M. (1995). *Era bom que trocássemos umas ideias sobre o assunto*. Porto Editora.
- Casagrande, S., Dallago, B. (2021). Socio-Economic and Political Challenges of EU Member Countries: Grasping the Policy Direction of the European Semester. *Comparative Economic Studies*, 64(3), 487–519. <https://doi.org/10.1057/s41294-021-00171-2>
- Castels, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., Pierson, C. (2010). *The Oxford handbook of welfare state*. Oxford University Press.
- Clauwaert, S. (2020). The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018-2019. In *ETUI, The European Trade Union Institute*. <https://www.etui.org/publications/background-analysis/the-country-specific-recommendations-csrs-in-the-social-field-an-overview-and-comparison-update-including-the-csrs-2018-2019>
- Copeland, P., Daly, M. (2018). The European Semester and EU Social Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1001–1018. <https://doi.org/10.1111/jcms.12703>
- Costa, O. Brack, N. (2019). *How the EU really works*. Routledge.
- Creel, J., Leron, L., Ragot, X., Saraceno, F. (2021). Embedding the Recovery and Resilience Facility into the European Semester Macroeconomic coordination gains and democratic limits. *ETUI, The European Trade Union Institute*. <https://www.etui.org/publications/embedding-recovery-and-resilience-facility-european-semester>
- De Angelis, G. (2018). Cooperação e competição na Zona Euro: o futuro das reformas da governança económica da União Europeia. *Revista Portuguesa de Ciência Política / Portuguese Journal of Political Science*, 10, 45–64. <https://doi.org/10.33167/2184-2078.rpcp2018.10/pp.45-64>

- De Angelis, G., Cunha, A., Lisi, M. (2020). O euro e a soberania económica: Portugal e as reformas da governança europeia. *Análise Social*, 55(236), 617–625. <https://doi.org/10.31447/as00032573.2020236.06>
- Dye, T. R. (2010). *Understanding Public Policy*. Boston. Longman.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). Comparative Welfare Regimes Re-examined. In Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- Faria, C. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília. ENAP.
- Ferreira, J., Schener-Warren (2002). *Transformações Sociais e Dilemas da Globalização – Um Diálogo Brasil / Portugal*. Oeiras. Celta.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Giddens, A. (2000). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras. Celta.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. São João do Estoril, Portugal Príncipeia.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hall, P. (1997), “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations”, em Lichbach, Mark Irving e Alan S. Zuckerman (eds.) (1997), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 174-207
- Hay, C., Lister, M. e Marsh, D. (eds.) (2006). *The State: theories and issues*, Palgrave Macmillan. Basingstoke. Hampshire.
- Haverland, M., de Ruiter, M., Van de Walle, S. (2016). Agenda-setting by the European Commission. Seeking public opinion? *Journal of European Public Policy*, 25(3), 327–345. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1249014>
- Held, D., Anderson, J., Bram G., Al, E. (1984). *States and societies*. Robertson.
- Hemerijck, A. (2012). Welfare recalibration as open institutionalism. In Hemerijck, A. (2013). *Changing welfare states*. Oxford Oxford University Press.
- Kaufmann, F. X. (2012). “Towards a theory of the welfare state” Kaufmann, F.-X. (2012). *European Foundations of the Welfare State*. Berghahn Books.

- Lichbach, M. I., Zuckerman, A. S. (1997). *Comparative politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge. University Press.
- Liebfried, S., Pierson, P. (1995). *European Social Policy – Between Fragmentation and integration*. Eashington. The Brookings Institution.
- Louçã, F., Castro Caldas, F. (2009) *Economia(s)*, Porto, Afrontamento.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-providência e cidadania em Portugal*.
- Oliveira, F. (trad., introdução e notas) (2008). *Cícero, Tratado da República*. Círculo de Leitores e Temas e debates.
- Paes Mamede, R. (2016). A crise existencial do Euro. In Eduardo Paz Ferreira (Ed.), *União Europeia: reforma ou declínio*. (pp. 69-94). Lisboa: Nova Vega.
- Paes Mamede, R., Rodrigues, J. (2009). Por um Novo Europeísmo de Esquerda em Portugal. *Finisterra*, nº 61, 62, 63 e 64. <https://fundacaopublica.pt/finisterra/a-europa-depois-de-lisboa/>
- Paes Mamede, R. (2009). Os desafios do desenvolvimento económico e o papel das políticas públicas in Carmo, R. e Rodrigues, J. (2009). *Onde Pára o Estado? Políticas Públicas em Tempos de Crise*. Edições Nelson de Matos.
- Pierson, P. (2001). Coping with permanent austerity – welfare state restructuring in affluent societies. In Pierson, P. (2009). *The new politics of the welfare state*. Oxford Univ. Press.
- Princen, S. (2007). Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 21–38. <https://doi.org/10.1080/13501760601071539>
- Princen, S. (2009). *Agenda-setting in the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Princen, S. (2018). “Agenda-Setting and Framing in Europe. In Ongaro, E., Van Thiel, S. (2018). *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Quivy, R., Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa. Gradiva.
- Richardson, J. J., Mazey, S. (2015). *European Union: power and policy-making*. Routledge, Taylor & Francis Group.
- Robert, A. D., Buillaguet, A. (1997). *L’analyse de contenu*. Presses Universitaires de France - PUF.
- Rodrigues, M. L., Adão e Silva, P. (coord.) (2013). *Políticas Públicas para a Reforma do Estado*. Lisboa. Almedina.

- Rodrigues, Maria de Lurdes (coord.) (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, INCM
- Rodrigues, M. L., Carreiras, H. (org.) (2017). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*. Lisboa. Almedina.
- Saurugger, S., Radaelli, C. M. (2008). The Europeanization of Public Policies: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(3), 213–219. <https://doi.org/10.1080/13876980802276847>
- Stiglitz, J. (2018). *Globalization and Its Discontents Revisited*. New York and London: W.W. Norton.
- Streeck, W. (2015). The Rise of the European Consolidation State (No. 15/1). MPIfG Discussion Paper
- Touraine, A. (1984). *Le retour de l'acteur*. Paris. Fayard.
- Verdun, A., Zeitlin, J. (2017). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- Vigotsky (2008 [1934]). *Pensamento e linguagem*. Relógio d'Água.
- Vogler (2010). *The European Union as a global environmental policy actor: Climate change* In Wurzel, R., Connelly, J. (2010). *The European Union as a leader in international climate change politics*. Routledge.
- Waters, M. (2002). *Globalização*. Oeiras. Celta.
- Zahariadis, N. (2016). *Handbook of public policy agenda setting*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zeilinger, B. (2021). The European Commission as a Policy Entrepreneur under the European Semester. *Politics and Governance*, 9(3), 63–73. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4102>

Anexos

Anexo 1 - Descrição das principais etapas e respetivos documentos do Semestre Europeu – ciclo de coordenação de políticas da UE

Pacote de Outono

O Semestre Europeu inicia-se em meados de novembro com a publicação da Análise Anual do Crescimento Sustentável (AACs) – que estabelece as prioridades económicas da UE para o próximo ano – e um conjunto de outros documentos (projeto de recomendações para a zona euro, Relatório do Mecanismo de Alerta, Relatório Conjunto sobre o Emprego e análise dos OE nacionais) que integram o “Pacote de Outono” publicado pela Comissão Europeia e adotado à posteriori pelo Conselho.

A partir da publicação da AACs, no pacote de outono do Semestre Europeu, são estabelecidas as prioridades de reforma para a estabilidade e o crescimento e as orientações de política. Desde 2020, a Comissão Europeia propõe que as respostas políticas coordenadas - como princípios orientadores para a recuperação da UE – devem assentar em quatro dimensões da sustentabilidade competitiva: Sustentabilidade ambiental; Produtividade; Equidade e justiça; Estabilidade macroeconómica e que os EM são convidados a ter em conta ao definirem as suas políticas.

Estas prioridades e reformas assentam em variados documentos estratégicos – e que compõem a “agenda Europeia” atual – tais como [o Pacto Ecológico Europeu](#), a [Década Digital da Europa](#) ou o [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#) ou ainda o [compromisso Europeu para o Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) estabelecidos no quadro da [Agenda 2030](#) das Nações Unidas. Numa perspetiva macro, e no seu conjunto, esta “agenda europeia” – com visão para a próxima década – enforma as opções de política (legislativas ou programáticas) e as orientações e decisões em matéria orçamental da Europa.

Subsequentemente, as prioridades emanadas têm expressão no Programa Nacional de Reformas, apresentado anualmente à Comissão Europeia por cada Estado-Membro, e que inclui as medidas e reformas que permitem atingir as metas europeias que foram traduzidas para a esfera nacional (bem como o progresso da sua execução), ou seja, sistematiza as prioridades nacionais e o seu alinhamento com as prioridades europeias. Para além, disso, com base nestas orientações, até abril, os EM apresentam também os Programas de Estabilidade (designado Programa de Estabilidade e Crescimento até 2014) e que, em harmonia com os restantes EM, constitui o início do processo orçamental.

Pacote de Primavera

Em maio, a Comissão Europeia publica os documentos integrantes do Pacote de Primavera com orientações gerais (orientações em matéria orçamental e orientações de emprego) ou particulares para os EM, nomeadamente *Country reports*; Recomendações Específicas por País (REP); análises aprofundadas (*In depth review*) ou o relatório de avaliação pós-programa (para o caso dos países que se encontraram ao abrigo de Programas de Assistência Económica e Financeira).

Ademais, em caso disso, é no pacote de primavera que é publicado o relatório de monitorização Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no nível europeu.

No caso das orientações gerais são publicadas quer a orientações em matéria orçamental, quer as orientações de emprego. Em relação às orientações de emprego, que exigem a aprovação do Conselho, e podem ser revistas anualmente, estas foram adotadas pela primeira vez em conjunto («pacote integrado») em 2010, sustentando a estratégia Europa 2020. Já em 2018, no quadro da renovada “agenda europeia”, as orientações para o emprego foram alinhadas com os princípios do PEDS⁴⁶ e têm sofrido sucessivas atualizações para responder aos desafios crescentes que têm surgido nos anos mais recentes. Em 2023, por exemplo, assume particular relevância os desafios de justiça social trazidos pela transição verde, seja ao nível de risco de pobreza energética, seja ao nível da adequação de competências (*upskilling* e *reskilling*) ao mercado de trabalho. Quer as orientações gerais de política económica e orçamental, quer as orientações para o emprego constituem a base para REP nos respetivos domínios.

Contudo são articuladas com orientações particulares que integram alguns dos principais documentos do Pacote de Primavera.

Os relatórios por país (*country report*) garantem uma visão geral sobre a evolução económica, do mercado de trabalho e social e dos desafios que os EM enfrentam atualmente.

Como se disse, o Semestre Europeu integra os princípios do PEDS mas para além disso, integra também a sua ferramenta de monitorização, o Social Scoreboard.

Para além disso os relatórios por país incluem o progresso no cumprimento da Agenda 2030 e dos ODS, bem como o progresso na implementação das recomendações anteriores. Desde 2021, e com a integração do MRR no quadro do Semestre Europeu, o Country Report destaca alguns dos principais progressos da implementação do Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Já no caso de outros instrumentos de financiamento europeus, nomeadamente da Política de Coesão, já uma clara incorporação dos ciclos de programação dos fundos europeus e de expressão da articulação do Semestre Europeu com esta – havendo lugar à sua monitorização. Por exemplo, o Country Report de Portugal de 2019 incluiu um Anexo D que apresentou orientações em matéria de investimento no

⁴⁶ Proclamado em novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia.

âmbito do financiamento da política de coesão para 2021-2027 a favor de Portugal e que permitiu constituir a base para o processo de negociação e programação do Acordo de Parceria Portugal 2030 (2021 – 2027).

Consoante aqueles que são os desafios específicos de cada país, passo a redundância, vários são os temas abordados, paralelamente ao referido no parágrafo anterior, o country report em relação a Portugal tem apresentado um anexo específicos sobre disparidades regionais, poer esse ser um desafio no nosso país, mais recentemente as questões energéticas têm vindo a ganhar relevância como prioridade, quer em relação à transição verde quer em relação á redução da dependência carbónica.

É a análise desses desafios que sustenta a formulação das REP. Deste modo, a partir das análises contidas em cada *country report*, as propostas da Comissão Europeia para as REP fornecem orientações para responder aos desafios económicos e sociais. Materializam, por isso, recomendações de política emitidas pela Comissão Europeia, e adotadas depois pelo Conselho, *taylor-made*, ou seja, adaptadas em função de cada Estado-Membro e em função da avaliação da sua situação económica e fiscal. No fundo, tratam-se de medidas necessárias que os EM devem adotar adequadas à resposta aos desafios e podem assentar em áreas de política económica, orçamental, laboral, de educação, social ou ambiental.

Semestre nacional

No início o semestre europeu tinha apenas a duração de seis meses, mas entretanto foi expandido para acomodar o Semestre nacional, o que numa perspetiva de aumentar a sua apropriação nacional, passou a prever que as prioridades da UE fossem publicadas em novembro - para permitir aos EM envolverem *stakeholders* locais, como os parlamentos nacionais ou os parceiros sociais, na discussão sobre as medidas de política nacional – nomeadamente na elaboração e aprovação do programa nacional de reformas.

Depois da publicação das recomendações em junho, inicia-se o semestre nacional com a implementação da política pública nacional – supostamente / desejavelmente – respondendo às recomendações, ou seja, incorporar no seu processo nacional de formulação de políticas no quadro do planeamento, nomeadamente orçamental, para o próximo ano. Ou seja, deste ciclo emanam recomendações aos EM no sentido de tomarem decisões políticas convergentes e alinhadas com as metas da UE, ao mesmo tempo que permite que os países discutam as suas propostas de orçamento nacionais. Para além de promover o alinhamento, o seu carácter cíclico, e as etapas nele contidas, permite sincronizar os calendários dos vários procedimentos – intra-UE e entre-Estados – e racionalizar o processo.

Anexo 2 – Processo político orçamental nacional



Fonte: elaboração própria

Anexo 3 – Áreas de política integradas nos Desafios Estratégicos no Programa do XXIII Governo

Constitucional



Fonte: elaboração própria, a partir do Programa do XXII Governo Constitucional

Anexo 4 – Distribuição do N.º de Recomendações Específicas por País (Sub-REP) dirigidas a Portugal por Área de Reforma⁴⁷

Área de reforma	Nº de REP
Sem informação	7
Acesso ao financiamento	35
Acesso a financiamento e financiamento de crescimento (incl. CMU)	2
Políticas ativas do mercado de trabalho	29
Quadro orçamental e governação	19
Ambiente de negócios	56
Ambiente de negócios (incluindo políticas para PME)	9
Justiça civil	22
Concorrência e estrutura regulatória	19
Concorrência em serviços	19
Digitalização de negócios	2
Educação	34
Legislação de proteção ao emprego e enquadramento para contratos de trabalho	22
Eficiência energética	3
Energia, Recursos & alteração climática	10
Política ambiental e gestão de recursos	1
Combate à lavagem de dinheiro	13
Serviços financeiros e estabilidade financeira	34
Política orçamental & governança	68
Funcionamento do mercado de trabalho, incluindo enquadramento para contratos de trabalho e trabalho não declarado	4
Saúde & cuidados de longa duração	15
Cuidados médicos	6
Mercado de imóveis	7
Incentivos ao trabalho, criação de emprego, participação no mercado de trabalho	7
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	9
Sistema de Justiça	4
Sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, inc. pensões	37
Não discriminação e igualdade de oportunidades	4
Redução da pobreza e inclusão social	16
Pobreza, inclusão social e proteção social	5
Endividamento privado	16
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	2
Administração Pública	20
Reduzir a tendência da dívida	11
Desenvolvimento regional e serviços públicos locais	6
Energia renovável, infraestrutura e redes de energia	8
Investigação e inovação	22
Economia paralela e corrupção	20
Mercado único, concorrência e auxílios estatais	2
Competências e aprendizagem ao longo da vida	25
Competências, ensino e formação profissional e educação de adultos	6
Empresas Estatais	11
Administração tributária, evasão fiscal e evasão fiscal	5
política fiscal	1
Transportes	15
Salários e fixação de salários	56
	744

⁴⁷ Conforme distribuição da [Country-specific database](#) Nota: Nalguns casos a Comissão Europeia atribui uma ou mais áreas de reforma a cada REP / sub-REP.

Anexo 5 – Alinhamento entre as áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (sub-REP) dirigidas a Portugal⁴⁸ e as áreas de reforma agregada.

Área de Reforma das Recomendações Específicas por País	Área de reforma agregada
Acesso ao financiamento	Políticas Económicas
Acesso a financiamento e financiamento de crescimento (incl. CMU)	Políticas Económicas
Políticas ativas do mercado de trabalho	Políticas de Emprego
Quadro orçamental e governação	Políticas Orçamentais
Ambiente de negócios	Políticas Económicas
Ambiente de negócios (incluindo políticas para PME)	Políticas Económicas
Justiça civil	Políticas de Justiça
Concorrência e estrutura regulatória	Políticas Económicas
Concorrência em serviços	Políticas Económicas
Digitalização de negócios	Políticas Económicas
Educação	Políticas de Educação
Legislação de proteção ao emprego e enquadramento para contratos de trabalho	Políticas de Emprego
Eficiência energética	Políticas de Ambiente
Energia, Recursos & alteração climática	Políticas de Ambiente
Política ambiental e gestão de recursos	Políticas de Ambiente
Combate à lavagem de dinheiro	Políticas Económicas
Serviços financeiros e estabilidade financeira	Políticas Económicas
Política orçamental & governança	Políticas Orçamentais
Funcionamento do mercado de trabalho, incluindo enquadramento para contratos de trabalho e trabalho não declarado	Políticas de Emprego
Saúde & cuidados de longa duração	Políticas de Saúde
Cuidados médicos	Políticas de Saúde
Mercado de imóveis	Políticas de Habitação
Incentivos ao trabalho, criação de emprego, participação no mercado de trabalho	Políticas de Emprego
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	Políticas Económicas
Sistema de Justiça	Políticas de Justiça
Sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, inc. pensões	Política fiscal
Não discriminação e igualdade de oportunidades	Políticas Sociais
Redução da pobreza e inclusão social	Políticas Sociais
Pobreza, inclusão social e proteção social	Políticas Sociais
Endividamento privado	Políticas Económicas
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	Políticas Económicas
Administração Pública	Administração Pública
Reduzir a tendência da dívida	Políticas Orçamentais
Desenvolvimento regional e serviços públicos locais	Administração Pública
Energia renovável, infraestrutura e redes de energia	Políticas de Ambiente
Investigação e inovação	Políticas Económicas
Economia paralela e corrupção	Políticas Económicas
Mercado único, concorrência e auxílios estatais	Políticas Económicas
Competências e aprendizagem ao longo da vida	Políticas de Educação
Competências, ensino e formação profissional e educação de adultos	Políticas de Educação
Empresas Estatais	Administração Pública
Administração tributária, evasão fiscal e evasão fiscal	Política fiscal
Política fiscal	Política fiscal
Transportes	Políticas de Ambiente
Salários e fixação de salários	Políticas de Emprego

Fonte: elaboração própria

⁴⁸ Conforme categorias definidas na [Country-specific database](#)

Anexo 6 – Alinhamento entre as áreas de reforma das Recomendações Específicas por País (Sub-Rep) dirigidas a Portugal⁴⁹ e os objetivos Europeus.

Área de Reforma das Recomendações Específicas por país	Áreas de política Objetivos Europeus
Acesso ao financiamento	Estabilidade económica
Acesso a financiamento e financiamento de crescimento (incl. CMU)	Estabilidade económica
Políticas ativas do mercado de trabalho	Estabilidade social
Quadro orçamental e governação	Eficácia e eficiência económica
Ambiente de negócios	Equidade económica
Ambiente de negócios (incluindo políticas para PME)	Equidade económica
Justiça civil	Equidade política
Concorrência e estrutura regulatória	Equidade económica
Concorrência em serviços	Eficácia e eficiência política
Digitalização de negócios	Eficácia e eficiência económica
Educação	Equidade social
Legislação de proteção ao emprego e enquadramento para contratos de trabalho	Equidade social
Eficiência energética	Eficácia e eficiência económica
Energia, Recursos & alteração climática	Eficácia e eficiência económica
Política ambiental e gestão de recursos	Eficácia e eficiência económica
Combate à lavagem de dinheiro	Estabilidade económica
Serviços financeiros e estabilidade financeira	Estabilidade económica
Política orçamental & governança	Eficácia e eficiência económica
Funcionamento do mercado de trabalho, incluindo enquadramento para contratos de trabalho e trabalho não declarado	Estabilidade social
Saúde & cuidados de longa duração	Equidade social
Cuidados médicos	Equidade social
Mercado de imóveis	Equidade social
Incentivos ao trabalho, criação de emprego, participação no mercado de trabalho	Equidade social
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	Equidade económica
Sistema de Justiça	Equidade social
Sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, inc. pensões	Eficácia e eficiência económica
Não discriminação e igualdade de oportunidades	Equidade social
Redução da pobreza e inclusão social	Equidade social
Pobreza, inclusão social e proteção social	Equidade social
Endividamento privado	Equidade económica
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado	Equidade económica
Administração Pública	Eficácia e eficiência política
Reduzir a tendência da dívida	Eficácia e eficiência económica
Desenvolvimento regional e serviços públicos locais	Equidade social
Energia renovável, infraestrutura e redes de energia	Eficácia e eficiência económica
Investigação e inovação	Eficácia e eficiência económica
Economia paralela e corrupção	Estabilidade económica
Mercado único, concorrência e auxílios estatais	Equidade económica
Competências e aprendizagem ao longo da vida	Eficácia e eficiência social
Competências, ensino e formação profissional e educação de adultos	Eficácia e eficiência social
Empresas Estatais	Eficácia e eficiência política
Administração tributária, evasão fiscal e evasão fiscal política fiscal	Eficácia e eficiência económica
Transportes	Eficácia e eficiência económica
Salários e fixação de salários	Equidade social

Fonte: elaboração própria

⁴⁹ Conforme categorias definidas na [Country-specific database](#)

Anexo 7 - Matriz de alinhamento estratégico

Desafio Estratégico	Sub-desafio Estratégico
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0
Demografia	Emprego
Boa governação	Recuperação e resiliência
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Ambiente Empresarial
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Ambiente Empresarial
Boa governação	Soberania
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Proteção dos consumidores
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Transição digital
Desigualdades	Educação
Demografia	Emprego
Demografia	Emprego
Alterações climáticas	Transição energética
Alterações climáticas	Economia circular
Boa governação	Cidadania e democracia
Boa governação	Recuperação e resiliência
Boa governação	Recuperação e resiliência
Demografia	Emprego
Boa governação	Serviços públicos
Boa governação	Serviços públicos
Demografia	Habituação
Demografia	Emprego
Boa governação	Recuperação e resiliência
Boa governação	Soberania
Boa governação	Recuperação e resiliência
Desigualdades	Igualdade de género e combate às discriminações
Desigualdades	Erradicação da pobreza
Desigualdades	Rendimentos e justiça fiscal
Boa governação	Recuperação e resiliência
Boa governação	Serviços públicos
Boa governação	Recuperação e resiliência
Desigualdades	Coesão territorial
Alterações climáticas	Transição energética
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0
Boa governação	Cidadania e democracia
Sociedade digital, da criatividade e da inovação	Economia 4.0
Desigualdades	Educação
Desigualdades	Educação
Desigualdades	Coesão territorial
Desigualdades	Rendimentos e justiça fiscal
Boa governação	Recuperação e resiliência
Alterações climáticas	Mobilidade sustentável
Desigualdades	Rendimentos e justiça fiscal

Área de reforma das Recomendações Específicas por País
Acesso ao financiamento
Acesso a financiamento e financiamento de crescimento (incl. CMU)
Políticas ativas do mercado de trabalho
Quadro orçamental e governação
Ambiente de negócios
Ambiente de negócios (incluindo políticas para PME)
Justiça civil
Concorrência e estrutura regulatória
Concorrência em serviços
Digitalização de negócios
Educação
Legislação de proteção ao emprego e enquadramento para contratos de trabalho
Eficiência energética
Energia, Recursos & alteração climática
Política ambiental e gestão de recursos
Combate à lavagem de dinheiro
Serviços financeiros e estabilidade financeira
Política orçamental & governança
Funcionamento do mercado de trabalho, incluindo enquadramento para contratos de trabalho e trabalho não declarado
Saúde & cuidados de longa duração
Cuidados médicos
Mercado de imóveis
Incentivos ao trabalho, criação de emprego, participação no mercado de trabalho
Estrutura de dívida e insolvência do setor privado
Sistema de Justiça
Sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, inc. pensões
Não discriminação e igualdade de oportunidades
Redução da pobreza e inclusão social
Pobreza, inclusão social e proteção social
Endividamento privado
Administração Pública
Reduzir a tendência da dívida
Desenvolvimento regional e serviços públicos locais
Energia renovável, infraestrutura e redes de energia
Investigação e inovação
Economia paralela e corrupção
Mercado único, concorrência e auxílios estatais
Competências e aprendizagem ao longo da vida
Competências, ensino e formação profissional e educação de adultos
Empresas Estatais
Administração tributária, evasão fiscal e evasão fiscal
política fiscal
Transportes
Salários e fixação de salários

Área Governativa
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Economia e do Mar
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério das Finanças
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Justiça
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Educação
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério do Ambiente e da Acção Climática
Ministério do Ambiente e da Acção Climática
Ministério do Ambiente e da Acção Climática
Ministério da Justiça
Ministério das Finanças
Ministério das Finanças
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério da Saúde
Ministério da Saúde
Ministério da Habitação
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério da Economia e do Mar
Ministério da Justiça
Ministério das Finanças
Ministério Adjunto e dos Assuntos Parlamentares
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Ministério da Economia e do Mar
Primeiro Ministro
Ministério das Finanças
Ministério da Coesão Territorial
Ministério do Ambiente e da Acção Climática
Ministério da Economia e do Mar
Ministério das Finanças
Ministério da Justiça
Ministério da Educação
Ministério da Educação
Ministério da Coesão Territorial
Ministério das Finanças
Ministério das Finanças
Ministério das Infraestruturas
Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Fonte: elaboração própria