

Exercícios de Análise de Políticas Públicas

Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (organizadoras)

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS



LISBOA, 2017

© Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras, 2017

Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (organizadoras)
Exercícios de Análise de Políticas Públicas

Primeira edição: fevereiro de 2017
Tiragem: 200 exemplares

ISBN: 978-989-8536-XX-X
Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Revisão de texto: Ana Valentim Dias
Impressão e acabamentos: Realbase

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 217 903 238
Fax: (+351) 217 940 074
E-mail: editora.cies@iscte.pt
Site: <http://mundossociais.com>

Índice

Índice de figuras e quadros.....	vii
Agradecimentos.....	xi
Sobre os autores.....	xii
Apresentação	1
1 O modelo das etapas e a análise das políticas públicas	1
<i>Maria de Lurdes Rodrigues</i>	
Parte I POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO	
2 Escola a tempo inteiro	17
<i>Isabel Flores</i>	
3 Escolaridade obrigatória até aos 18 anos	33
<i>Maria Álvares</i>	
Parte II POLÍTICAS DE APOIO SOCIAL	
4 Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES)	53
<i>Cláudia Joaquim</i>	
5 Complemento Solidário para Idosos (I)	83
<i>Teresa Requejo</i>	
6 Complemento Solidário para Idosos (II)	107
<i>Ana Neves</i>	

Parte III | POLÍTICAS DE EMPREGO

- 7 Licença parental e igualdade de género 129**
Teresa Fragoso
- 8 Garantia e efetivação do direito à contratação coletiva 143**
Filipe Lamelas

Parte IV | POLÍTICAS DE AMBIENTE, TERRITÓRIO E TRANSPORTE

- 9 Política da água entre 1993 e 2013 161**
Alexandre Leitão
- 10 Política de cidades 183**
Filipe Ferreira
- 11 Política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias 211**
Francisco Alves Dias

Parte V | POLÍTICAS DE SAÚDE

- 12 Lei de prevenção e controlo do tabagismo 225**
Maria Cortes

Parte VI | POLÍTICAS DE SEGURANÇA

- 13 Programa integrado de policiamento de proximidade 263**
Daniela Santos
- Referências bibliográficas 287**

Índice de figuras e quadros

Figuras

1.1	Etapas do ciclo político.....	3
2.1	Etapas do ciclo político.....	19
2.2	Esquematização da atividade legislativa nos anos de 2005-2008 em torno da ETI (Pires, 2012)	26
3.1	Evolução da taxa de abandono escolar precoce	40
3.2	Acréscimo orçamental estimado para 2014/2015 referente à implementação das medidas	46
3.3	Evolução da taxa de abandono escolar precoce	48
3.4	Evolução do n.º de alunos inscritos no 3º ciclo e secundário (2000/2012)	48
4.1	Evolução do número de instituições particulares sem fins lucrativos... ..	59
4.2	Evolução do número de equipamentos sociais — rede solidária e rede pública	60
4.3	Taxa de cobertura — creche.....	65
4.4	Circuitos e procedimentos em cada fase de abertura de candidaturas ao PARES	68
4.5	Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas	72
4.6	Modelo multicritério de seleção e hierarquização das candidaturas	73
4.7	Dotação orçamental total — 3 avisos (milhões de euros).....	74
4.8	Metas por resposta social (taxa cobertura vs. capacidade instalada).....	77
4.9	Capacidade instalada — rede solidária	78
4.10	Taxa de cobertura — resposta social creche.....	78
4.11	Mapas de taxa de cobertura de creche, 2004 e pós-PARES	79
4.12	Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais acumulados) — Continente 1995/2010.....	80
4.13	Evolução do investimento em serviços e equipamentos sociais (valores nominais) — Continente 1995/2010.....	80
4.14	Evolução da despesa com acordos de cooperação	81

5.1	Evolução dos montantes da pensão social e da pensão mínima do regime geral, 1995 -2006	87
5.2	Risco de pobreza antes e após transferências sociais, população total e população idosa, 1995-2004	88
5.3	Despesa CSI e taxa de variação anual.....	99
5.4	Percentagem de beneficiários do CSI no total da população idosa	99
5.5	Montante médio mensal auferido pelos requerentes CSI (euro)	100
5.6	Montante médio de pensões auferido pelos requerentes CSI (euro)	100
5.7	Evolução do número de requerentes e beneficiários do CSI	101
5.8	Incidência da pobreza, Portugal e UE, 1994-2009	103
5.9	Incidência da pobreza nos idosos, Portugal e UE, 1994-2009	103
5.10	Evolução dos valores anuais de referência	105
6.1	Metáfora dos Fluxos de Kingdon aplicada ao CSI	119
6.2	Situação atual das pensões de velhice e custo financeiro da convergência para o limiar do CSI e do SMN líquido	121
6.3	Incidência de pobreza nos idosos e nas crianças, 1993-2009	126
7.1	Taxa de emprego (15 a 64 anos) em Portugal, por sexo, 2011-2013	134
7.2	Remuneração base, média mensal por sexo	134
7.3	Desigualdade salarial por nível de qualificação e por sexo, 2012 — Base	135
7.4	Duração média semanal das diferentes formas de trabalho.....	136
7.5	Evolução no uso das licenças de parentalidade, 2005-2013	140
8.1	IRCT publicados e trabalhadores abrangidos (1990 a 2009)	155
10.1	Países da UE relativamente à adoção de políticas urbanas.....	193
10.2	Documentos políticos e normativos referentes à Política de Cidades....	200
10.3	Organização político-administrativa	200
10.4	Dimensões de intervenção e respetivos instrumentos de política	201
10.5	Estratégias de divulgação/informação e atores.....	204
10.6	Rede de avaliação do QREN.....	205
13.1	Os nove princípios de <i>Sir</i> Robert Peel.....	266
13.2	Total de crimes registados pela PSP	270
13.3	Total de crimes registados pela GNR.....	270
13.4	Esboço do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade	272
13.5	Estrutura do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade ...	275
13.6	276

Quadros

1.1	Dois tipos de abordagem na análise da implementação de políticas públicas	11
1.2	Vantagens e limitações do modelo das etapas	14
3.1	Evolução da taxa de escolarização nacionais	35
3.2	Limites de escolaridade obrigatória nos sistemas educativos europeus — ensino não superior.....	42

3.3	Idade média de abandono de educação-formação — 2009.....	44
4.1	Indicadores físicos PARES.....	76
4.2	Indicadores de investimento PARES.....	76
4.3	N.º de respostas sociais(*).....	77
5.1	Risco de pobreza para a população total e para os idosos, 1995-2004 ...	86
5.2	Número de pensões de velhice e de sobrevivência processada aos indivíduos com 65 e mais anos, dezembro de 2004.....	88
5.3	Cronologia de acontecimentos relevantes para a concretização da medida	97
5.4	Requerentes e beneficiários do CSI, continente e RA's	98
5.5	Despesa com o CSI, continente e RA's (em euros)	98
5.6	Simulação do CSI e do RSI na distribuição do rendimento — medidas de pobreza monetária (III), Portugal, 2006.....	105
6.1	Modelo das etapas e questões de análise	109
6.2	Síntese do problema de elevada pobreza dos idosos em Portugal	115
7.1	População empregada por profissão, entre 2011 e 2012.....	135
7.2	Evolução no uso das licenças de parentalidade (2005-2013).....	144
9.1	Sistemas multimunicipais (sistemas) aprovados pelo XII Governo Constitucional	174
9.2	Sistemas aprovados e alterados pelo XIII Governo Constitucional.....	174
9.3	Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000.....	175
9.4	Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 2001 e 2002.....	176
9.5	Sistemas aprovados e alterados pelo XIV Governo Constitucional em 1999 e 2000.....	176
9.6	Sistema alterado pelo XVI Governo Constitucional.....	177
9.7	Sistemas aprovados e alterados pelo XVII Governo Constitucional	177
9.8	Sistemas aprovados e alterados pelo XVIII Governo Constitucional.....	177
9.9	Sistemas multimunicipais existentes no final de 2013	178
9.10	Evolução dos níveis de atendimento de serviço às populações.....	180
10.1	PRU e RUCI aprovadas	209
12.1	Atos decisórios e legislaturas	261
13.1	Instrumentos e políticas públicas de segurança no âmbito do policiamento de proximidade (anteriores ao PIPP).....	267
13.2	Lista das subunidades onde o PIPP foi implementado, em 2006.....	287

Sobre os autores

Alexandre Leitão, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016

Ana Neves, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Cláudia Joaquim, mestre em Políticas Públicas (2015)

Daniela Santos, mestre em Políticas Públicas (2014)

Filipe Ferreira, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016

Filipe Lamelas, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016

Francisco Alves Dias, doutorando em Políticas Públicas 2013-2016

Isabel Flores, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Maria Álvares, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Maria Cortes, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Teresa Requejo, mestranda em Políticas Públicas 2013-2016

Teresa Fragoso, doutoranda em Políticas Públicas 2013-2016

Apresentação

Em Portugal, como em muitos outros países, as políticas públicas estão na ordem do dia. Elas são as respostas dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam, sobretudo nas sociedades modernas e democráticas.

Do progressivo envelhecimento da população, às questões do emprego, da qualificação da população e da regulação do mercado de trabalho; da integração dos imigrantes, à redistribuição de recursos por grupos ou segmentos da população; das crescentes exigências de qualidade dos serviços públicos em matéria de educação, saúde, segurança e justiça, às também crescentes exigências de controlo orçamental e de uma gestão rigorosa e transparente dos recursos públicos; das necessidades de investimento público na criação e modernização de infraestruturas, às exigências de controlo da dívida; das necessidades de estímulo à inovação e ao crescimento económico, às exigências de regulação dos mercados num contexto de crescente abertura e globalização; da necessidade de alterar o paradigma energético, às exigências de garantia da segurança das infraestruturas e dos cidadãos, são crescentes os problemas e os desafios, como também são diversas áreas de intervenção dos governos.

De facto, a ação pública exerce-se hoje sobre problemas de enorme diversidade e complexidade, como sejam os problemas sociais e de desigualdade, os problemas económicos e de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento, os problemas ambientais e energéticos, de segurança e de soberania, articulando-se em múltiplos níveis de decisão e ação, isto é, ao nível local, regional, nacional e transnacional. Por outro lado, este alargamento das áreas e dos níveis de intervenção do Estado, nas sociedades modernas e democráticas, é acompanhado de exigências de eficiência e eficácia. Exigem-se, para todos os problemas, soluções simultaneamente credíveis, legítimas, exequíveis, eficazes e de largo consenso. Isto é, exige-se qualidade nas políticas públicas tanto no plano político como no plano técnico.

No plano político, requerem-se sobretudo capacidades de ponderação de diferentes alternativas, de negociação e de decisão. No plano técnico, a formulação e desenho de políticas públicas, os processos de implementação e de avaliação dos

resultados e dos impactos requerem competências profissionais específicas, resultantes de capacidades de análise e de mobilização de informação, bem como de conhecimentos técnico-científicos de diferentes áreas disciplinares e conhecimentos específicos relativos à análise, gestão e avaliação de políticas públicas.

Este livro reúne exercícios de análise de políticas públicas realizados por alunos dos cursos de mestrado e de doutoramento que frequentaram a disciplina de Análise e Desenho de Políticas Públicas no ano letivo de 2013/14 e 2014/15. Os cursos de mestrado e de doutoramento do ISCTE-IUL têm como objetivo preparar novas gerações de profissionais para participarem nos processos de decisão política, nos processos de formulação e concretização de políticas públicas de qualidade baseadas em informação e conhecimento. Para além de promoverem o desenvolvimento de capacidades de compreensão sistemática da área científica das políticas públicas — tanto no plano da formação teórica e metodológica de base como do conhecimento atualizado da investigação realizada nos principais domínios das políticas públicas — estes cursos convocam os alunos a exercitar e aplicar as suas competências na análise de situações concretas. Este livro materializa essa orientação, bem como uma postura pedagógica que tem sido privilegiada: a valorização do envolvimento dos estudantes no conjunto de atividades letivas e científicas. Disso tem sido expressão a sua presença sistemática na organização de encontros e debates públicos (ex.: Fórum das Políticas Públicas), na difusão e disseminação de resultados, na preparação e autoria de textos em diversas publicações resultantes destas atividades, na utilização sistemática das bolsas de terceiro ciclo disponíveis no ISCTE-IUL e na integração dos estudantes nas atividades de investigação no quadro do CIES-IUL. Para além de um estímulo aos estudantes e de um contributo decisivo para a qualidade do trabalho desenvolvido, esta participação reforça o espaço científico e profissional da análise e avaliação de políticas públicas em Portugal.

O conjunto dos casos estudados nestes exercícios de análise, sempre reportados à realidade portuguesa, configura uma variedade de temas de grande atualidade e relevância. São aqui apresentados, no primeiro capítulo, dois casos de políticas de educação: a escola a tempo inteiro e a extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade. No segundo capítulo apresentam-se casos de políticas de apoio social, designadamente o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) e o Complemento Solidário para Idosos (CSI). No terceiro capítulo reúnem-se exercícios de análise de medidas relacionadas com políticas de emprego: a política de licença parental e igualdade de género no mercado de trabalho e a garantia e efetivação do direito à contratação coletiva. O quarto capítulo inclui análise de casos de políticas de ambiente, território e transporte, incidindo sobre a política da água, a política das cidades e a política de acesso a rotas aéreas extracomunitárias. O capítulo 5, centrando-se no âmbito das políticas de saúde, apresenta a análise da Lei de Prevenção e Controlo do Tabagismo e, finalmente, no capítulo 6 aborda-se, no plano das políticas de segurança, a medida Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP).

Para além do conhecimento que estes estudos de caso proporcionam sobre as políticas públicas em Portugal, em diferentes setores, devem realizar-se três

importantes elementos presentes nestes exercícios. Em primeiro lugar, o facto de se basearem na análise de informação factual sobre os casos analisados, como legislação e outros normativos, informação estatística, relatórios de instituições nacionais e internacionais. Em segundo lugar, o uso sistemático de comparações internacionais e o enquadramento no contexto da UE permite, em muitos dos casos analisados, ilustrar os processos de difusão e de transnacionalização das políticas públicas. Finalmente, o facto de estes exercícios, através da utilização de um mesmo modelo lógico de análise, permitirem compreender os antecedentes, as trajetórias, as ruturas e as continuidades das políticas públicas, comprovando a existência dos processos e dos ciclos políticos, demonstrando o peso das instituições e o papel dos diferentes atores no processo das políticas públicas.

Os estudos apresentados são sobre casos de políticas públicas lançadas e concretizadas em Portugal, tendo os alunos aplicado, para efeitos analíticos, o modelo das etapas ou do ciclo político. As políticas públicas são um processo complexo, multidimensional, que se desenvolve em múltiplos níveis de ação e decisão — local, regional, nacional e transnacional. 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. A desagregação em etapas que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes facilita a compreensão do processo das políticas públicas. Porém, para uma avaliação do potencial heurístico e pedagógico do modelo de análise utilizado, recomenda-se a leitura dos casos aqui apresentados.

Os trabalhos agora publicados são apenas exercícios que revelam o imenso campo de atividade profissional e política que está, em Portugal, por explorar, isto é, o campo do estudo e da avaliação sistemática das políticas públicas. Espera-se que este livro possa ser inspirador para todos os que se interessam por estudar, intervir ativamente ou simplesmente participar no debate público sobre políticas públicas em Portugal, debate que deve ser racional e informado, baseado no conhecimento rigoroso dos factos. Porém, espera-se também contribuir desta forma para a gradual construção de um espaço de avaliação sistemática e exigente das políticas públicas.

Terminamos agradecendo aos alunos cujos trabalhos figuram neste livro, mas também a todos os outros que frequentaram as aulas e aceitaram o desafio de realizar exercícios semelhantes. Foi a participação de todos os alunos e o seu empenho na análise de diferentes casos que suscitou a ideia desta publicação.

*Maria de Lurdes Rodrigues
Helena Carreiras*

