João Trocado da Mata e Maria de Lurdes Rodrigues (coordenadores)

EXERCÍCIOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 3

editora MUNDOS SOCIAIS

LISBOA, 2026

© João Trocado da Mata e Maria de Lurdes Rodrigues, 2026

João Trocado da Mata e Maria de Lurdes Rodrigues (coordenadores)
Exercícios de Análise de Políticas Públicas 3

Primeira edição: outubro de 2026
Tiragem: 100 exemplares

ISBN: 978-989-584-420-3
Depósito legal:

Composição em carateres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Revisão de texto: Manuel Coelho
Impressão e acabamentos: Europress, Ld.ª

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, Iscte-IUL, Av. das Forças Armadas, Edifício 4, 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 ..... **xiii**

Apresentação **1**

O que são as políticas públicas? **3**
João Trocado da Mata e Maria de Lurdes Rodrigues

O modelo das etapas e a análise das políticas públicas **11**
Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata

PARTE I | POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

1 Gratuitidade dos manuais escolares **35**
Rita Carrilho

2 Ingresso na carreira docente: a prova de avaliação de conhecimentos e competências (PACC) **55**
Vanda Lourenço

PARTE II | POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR E CIÊNCIA

3 A acreditação dos ciclos de estudos na política de garantia de qualidade do ensino superior (2009-2017) **79**
António Pedro dos Santos Teixeira

4 Atribuição do estatuto de laboratório associado às unidades de I&D **105**
Andrea Rojão Silva

5 Estímulo ao investimento empresarial em I&D com base em incentivos financeiros 131
Nadine Teles

PARTE III | POLÍTICAS DE SAÚDE

6 A estrutura de missão para a sustentabilidade do programa orçamental da saúde (EM-SPOS) 155
Diogo Serras Lopes

7 Criação das unidades de saúde familiar (USF) 171
Daniel Catarino da Silva

PARTE IV | POLÍTICAS DE AMBIENTE

8 Plano estratégico de resíduos sólidos urbanos (PERSU), 1997-2005 197
Pedro Almeida Vieira

9 A tributação dos sacos de plástico leves 225
Ana Tojal Silva Lopes

PARTE V | POLÍTICAS DE COESÃO

10 A política de coesão da União Europeia: uma análise da reforma 2014-2020 247
Vicente Alves

PARTE VI | POLÍTICAS DE CONECTIVIDADE DIGITAL E COESÃO TERRITORIAL

11 Auxílios de estado em redes rurais de nova geração 271
Luís Manica

12 Televisão digital terrestre 289
João Pedro Figueiredo

Índice de figuras e quadros

Figuras

1 Etapas do ciclo político ... 13
1.1 Distribuição dos agregados familiares por escalões de rendimento (2016) ... 39
1.2 Taxa de abandono escolar precoce (%) (2019) ... 40
1.3 Taxas de retenção e desistência (%) (2009-2019) ... 41
1.4 Etapas da implementação da gratuitidade dos manuais escolares ... 49
2.1 Etapas do ciclo político ... 56
2.2 Docentes em exercício na educação pré-escolar e ensinos básico e secundário, em Portugal (1970-2015) ... 58
2.3 Rácio aluno/professor na educação pré-escolar e ensinos básico e secundário, em Portugal (1970-2015) ... 58
2.4 Saldos populacionais anuais (1970-2015) ... 60
2.5 Pontuação média dos alunos portugueses no PISA em Leitura, Matemática e Ciências (2000-2006) ... 60
2.6 Número de cursos de mestrado em educação e formação e número de alunos matriculados ... 61
2.7 Cronologia ... 64
3.1 Organograma da A3ES ... 87
3.2 Evolução da acreditação dos CEF ... 95
3.3 Evolução da acreditação dos NCE ... 96
4.1 Despesas em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D) em % do PIB, 1980-1999 ... 113
4.2 Número de investigadores (ETI) em % do total de emprego, 1993-1999 ... 113
4.3 Processo e fatores de agendamento da medida referente ao regime jurídico das instituições de I&D e dos laboratórios associados (LA) ... 115
4.4 Evolução do n.º de LA ... 118
4.5 LA por área científica, 2020 ... 118

4.6 Evolução dos LA financiados 121
4.7 Evolução do número e do financiamento de LA e unidades de investigação em Portugal 121
4.8 Evolução do peso relativo dos LA em relação ao total das instituições de I&D em número, ETI e financiamento 122
4.9 Evolução da produção científica total em coautoria 1981-2018, Portugal 123
4.10 Número de publicações indexadas na *Web of Science* por milhão de habitantes em países da União Europeia: 2000, 2013 e 2018 123
4.11 Despesas em atividades de investigação e desenvolvimento (I&D) em % do PIB, 2000-2019 124
4.12 Número de investigadores (ETI) em % do total de emprego, 2000-2019 124
5.1 Evolução da despesa total em I&D, em percentagem do PIB, 2000-2006 136
5.2 Evolução da despesa das empresas em I&D, em percentagem do PIB, 2000-2006 136
5.3 Investimento total, público e privado por tipo de instrumento, em milhões de euros, 2007-2014 147
5.4 Evolução da despesa das empresas em I&D, em % do PIB, 2000-2015 148
5.5 Evolução da despesa total em I&D, em percentagem do PIB, 2000-2015 148
6.1 Portugal, despesas em saúde em % do PIB, 2000-2020. 157
6.2 Portugal, despesa pública em saúde em % do PIB, 2000-2020 159
6.3 Percentagem das despesas com saúde na despesa pública, 1995-2020 .. 160
6.4 O triângulo de base dos atores das políticas públicas 162
6.5 Organograma do setor da saúde 165
7.1 Impacto do regime remuneratório experimental na produtividade dos médicos de família 174
7.2 Esquematização das três vulnerabilidades que constituem o problema identificado nos cuidados de saúde primários 175
7.3 Princípios fundadores das USF e objetivos da sua implementação 180
7.4 Evolução do número de USF durante o processo de implementação 182
7.5 Impacto das USF no acesso dos utentes aos médicos de família 186
7.6 Evolução do número de utentes inscritos com médico de família, em % 187
7.7 Impacto das USF na acessibilidade e personalização de cuidados, através da utilização de consultas de saúde 188
7.8 Impacto das USF nos cuidados de saúde, com base na realização de rastreios oncológicos preventivos 189
9.1 Volume de produção de plástico na Europa e no Mundo, 1976-2016 228
10.1 Evolução da taxa de desemprego, na União Europeia, de 2007 a 2014 .. 250
10.2 Objetivos da Política de Coesão 2014-2020 253
10.3 Concretização da Política de Coesão 2014-2020 256

10.4 Matriz de estruturação temática do Portugal 2020 257
10.5 Repartição dos FEEI, por objetivo temático, em Portugal, em milhões de euros 258
10.6 Investimento planeado, por objetivo temático, em milhares de milhões de euros 259
10.7 Modelo de governação dos FEEI 259
10.8 Financiamento atribuído a projetos selecionados, 2007-2013 e 2014-2020 265
11.1 Taxa de crescimento real do PIB (2000-2010) 276
11.2 Concelhos abrangidos 280
11.3 Calendário das atividades mais relevantes 283
12.1 Principais características das diversas formas de distribuição para receção simultânea de conteúdos audiovisuais 290
12.2 Canais hertzianos antes da TDT na Europa 291
12.3 Modelo de TDT em Portugal 299
12.4 Projeção da ocupação do Mux A (oferta gratuita de TDT) 299
12.5 Número de canais nacionais disponíveis em redes TDT 304

Quadros

1 Tipologia das políticas públicas: distribuição de custos e benefícios 20
2 Teorias *top-down* e *bottom-up*: comparação 24
3 Vantagens e limitações do modelo das etapas 28
1.1 Escalões do abono de família 43
1.2 Comparticipações no âmbito da ASE no ano letivo 2016/2017 44
2.1 Resultados da componente comum da PACC — 2013 e 2014 71
2.2 Resultados da componente específica da PACC — 2014/2015 71
3.1 Ciclos de estudos em funcionamento (CEF) existentes em 2008 91
3.2 Cursos em funcionamento submetidos à A3ES 91
4.1 Descrição das etapas do ciclo político 108
4.2 Fases da política de ciência em Portugal 110
4.3 N.º de publicações em jornais internacionais da (co)autoria de investigadores filiados em laboratórios associados e noutras unidades de I&D financiadas (somatório de 2007 a 2010) 122
5.1 Tabela sumária da formulação do Regulamento SI I&DT nas empresas 140
5.2 Tabela sumária da implementação do Regulamento SI I&DT nas empresas 143
5.3 Indicadores de realização do eixo I do POFC, 2007-2014 146
6.1 Despesa em Saúde em percentagem do PIB, 2000-2020 157
8.1 Metas, ações e medidas para a base estratégica da prevenção 207
8.2 Metas, ações e medidas para a base estratégica do tratamento 207
8.3 Metas, ações e medidas para a base estratégica da educação 208
8.4 Metas, ações e medidas para a base estratégica da reciclagem 209

8.5 Metas, ações e medidas para a base estratégica da gestão e exploração ... 210
8.6 Metas, ações e medidas para a base estratégica da monitorização ... 211
8.7 Montantes investidos por região em função dos instrumentos financeiros ... 215
8.8 Montantes investidos por tipo de intervenção em função dos instrumentos financeiros ... 215
8.9 Metas de tratamento e situação verificada em 2000 e 2005 ... 219
8.10 Evolução verificada na reciclagem multimaterial pela SPV ... 221
9.1 Sacos de plástico leves introduzidos para consumo ... 238
9.2 Sacos de plástico leves não sujeitos a contribuição ... 239
10.1 Principais indicadores e objetivos comuns da Política de Coesão 2014-2020 ... 254
10.2 Principais objetivos da Política de Coesão 2014-2020, em Portugal ... 256
10.3 Programas operacionais Portugal 2020 ... 261
10.4 Número de projetos selecionados até ao final de 2017, por fundo ... 262
10.5 Implementação financeira, por objetivo temático, até 8/11/2018 ... 263
10.6 Indicadores principais de implementação por objetivo temático, final de 2017 ... 264
10.7 Vantagens e limitações do modelo das etapas ... 267
11.1 Investimento e auxílios públicos por zona ... 282
11.2 Principais intervenientes na medida e atividades/responsabilidades ... 283

Agradecimentos

Um agradecimento especial aos estudantes de mestrado e de doutoramento em Políticas Públicas pelo interesse manifestado nas matérias discutidas nas aulas, pela partilha de ideias e experiências e pelo entusiasmo perante os desafios teóricos e metodológicos. Um agradecimento também às instituições que, direta ou indiretamente, apoiaram o desenvolvimento destes trabalhos e contribuíram para a criação de condições que sustentam a investigação em políticas públicas. Um reconhecimento particular é devido à Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP), ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte) e ao Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-Iscte).

Sobre os autores

João Trocado da Mata (coordenador). Professor convidado do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Investigador do CIES-Iscte e do OPAC. Foi assessor para a educação da Casa Civil do Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa (2016-2026), secretário de Estado da Educação do XVIII Governo Constitucional, diretor-geral do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (2007-2009).

Maria de Lurdes Rodrigues (coordenadora). Investigadora do CIES-Iscte desde 1986. Foi docente do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (1986-2026), presidente do Conselho Científico (2004-2005) e reitora (2018-2026) do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Foi também presidente do Observatório das Ciências e das Tecnologias (1999-2002), ministra da Educação (2005-2009) e presidente do Conselho Executivo da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (2010-2014)

Ana Tojal Silva Lopes. Mestre em Direito Comunitário (Vertente Económica) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL). Pós-graduada em Estudos Europeus (Vertente Jurídica) pela FDUL. Doutoranda em Políticas Públicas no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. É, desde 2025, chefe do gabinete do ministro da Economia e da Coesão Territorial do XXV Governo Constitucional.

Andrea Rojão Silva. Mestre em Economia pela Universidade de Coimbra (2004) e licenciada em Economia pela Universidade da Beira Interior (1999). Frequenta o doutoramento em Políticas Públicas no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Tem experiência em docência no ensino superior, em gestão de ciência e de financiamentos internacionais. É diretora executiva do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Tem como áreas de interesse as políticas de ciência e I&D.

António Pedro dos Santos Teixeira. Licenciado em História (FLUL, 2013). Pós-graduado em Gestão e Curadoria da Informação (NOVA FCSH/ IMS, 2018). Mestre em História Contemporânea (NOVA FCSH, 2018). Diploma de Estudos Avançados em Políticas Públicas (Iscte-Instituto Universitário

de Lisboa, 2019) e em História Contemporânea (NOVA FCSH, 2023). Técnico superior em Informação e Documentação na Academia das Ciências de Lisboa.

Daniel Catarino da Silva. Licenciado em Ciências Biomédicas pela University College London. Mestre em Neurociência Experimental pela Imperial College London, com projeto final realizado na Universidade de Oxford. Pós-graduado em Políticas Públicas pelo Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Investigador e analista na Direção da Educação e Competências da OCDE, desde 2023.

Diogo Serras Lopes. Licenciado em Economia pela Faculdade de Economia da UNL, frequentou o mestrado em Ciência Política no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, onde é estudante de doutoramento em Políticas Públicas. Iniciou a sua carreira como jornalista em 1998, seguindo-se 15 anos na área de gestão de ativos no Santander e Banco Best. Em 2014 ingressou na CMVM, tendo a partir de 2016 trabalhado em assessoria política no XXI Governo Constitucional. Em 2019 integrou o Conselho Diretivo da ACSS, em 2020 foi secretário de Estado da Saúde no XXII Governo Constitucional. É atualmente vogal do Conselho Diretivo da ADSE.

João Pedro Figueiredo. Licenciado em Direito. É, desde 1998, quadro superior na RTP. Entre 2017 e 2023 foi membro do Conselho Regulador da ERC. Professor convidado em diversas universidades de Lisboa entre 2007 e 2019, foi adjunto dos membros do governo responsáveis pela comunicação social entre 2005 e 2011 e entre 1995 e 2002, participando na elaboração da legislação que regula o sector em Portugal. Foi fundador e diretor de programas da Rádio Universidade de Coimbra.

Luís Manica. Consultor sénior em regulação digital, com mais de 25 anos de experiência em entidades reguladoras, gabinetes governamentais e cooperação internacional. Doutorando em Políticas Públicas no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, licenciado e mestre em Engenharia Electrotécnica pelo IST, MBA em gestão pela UCP. Autor de publicações científicas sobre política digital, governança e política industrial.

Nadine Teles. Mestre em Economia Internacional e Estudos Europeus, contando com mais de dez anos de experiência na gestão de projetos nacionais e europeus de apoio à transferência de conhecimento e I&D empresarial, incluindo iniciativas de apoio à conceção, implementação e análise de políticas públicas. Atualmente, lidera projetos colaborativos de apoio à formação e à educação.

Pedro Almeida Vieira. Jornalista. Licenciado em Engenharia Biofísica pela Universidade de Évora e em Economia e em Gestão pelo ISEG. É mestre em Gestão e Conservação de Recursos Naturais pelo ISA e possui um diploma de estudos avançados em Políticas Públicas pelo Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, onde é doutorando em Políticas Públicas.

Rita Carrilho. Licenciada em Sociologia, mestre em Serviço Social e doutorada em Políticas Públicas. A sua investigação incide no papel da ciência e nos mecanismos de participação de diferentes atores nas políticas sociais. Como técnica superior da administração pública, tem trabalhado na análise, monitorização e

avaliação de políticas e no reforço da capacidade de colaboração ciência/políticas.

Vanda Lourenço. Doutoranda em Políticas Públicas no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Mestre em Comunicação e licenciada em Sociologia. Coordena uma equipa de projeto no Instituto da Segurança Social. Especialista em análise de dados e políticas sociais, foi técnica nos gabinetes dos secretários de Estado da Segurança Social e do Trabalho. No IAVE, chefiou equipas em estudos internacionais como o PISA.

Vicente Alves. Mestre em Políticas Públicas pelo Iscte-Instituto Universitário de Lisboa (2022). Após os estudos, trabalhou como consultor de políticas públicas (CESO), como docente de Ciência Política (Universidade de Amsterdão), e estagiou na Comissão Europeia. Está atualmente a prosseguir um doutoramento em Ciência Política na Universidade de Copenhaga (2026-2029), sobre lóbi no contexto europeu.

Apresentação

As políticas públicas têm vindo a ganhar visibilidade na discussão pública e no debate político nas modernas sociedades democráticas, refletindo a importância atribuída à necessidade de compreensão dos problemas coletivos, dos processos de decisão e dos impactos das medidas adotadas. Esta visibilidade resulta também do reforço das exigências de transparência da ação pública e de prestação de contas por parte das instituições e dos atores políticos, contribuindo para consolidar a centralidade das políticas públicas enquanto objeto de análise.

Este quadro coloca em evidência a necessidade de modelos analíticos no estudo da ação pública. A análise das políticas públicas recorre com frequência a modelos que permitem decompor processos complexos de decisão e de ação governativa em sequências analiticamente inteligíveis.

O modelo das etapas tem desempenhado um papel relevante no domínio das políticas públicas, constituindo um instrumento heurístico que estrutura a análise e orienta a formulação de questões pertinentes, apesar das suas reconhecidas limitações. A decomposição analítica do processo político em etapas facilita a identificação dos atores envolvidos, dos contextos institucionais, dos recursos e instrumentos mobilizados e das lógicas de ação em presença.

Os trabalhos apresentados neste livro são exercícios de análise de políticas públicas, baseados na aplicação do modelo das etapas do ciclo político, realizados por estudantes de mestrado e doutoramento em Políticas Públicas do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, entre 2018/19 e 2024/25, no âmbito da unidade curricular de Análise e Desenho de Políticas Públicas.

O livro encontra-se organizado em duas secções com distintas finalidades. Na primeira secção, são apresentados dois textos de enquadramento dos exercícios analíticos incluídos neste volume. O primeiro aborda o conceito de *políticas públicas*, discutindo a sua evolução e problematizando a sua polissemia, bem como a sua multidimensionalidade estrutural e capacidade de operacionalização. O segundo corresponde a uma versão revista e atualizada do texto sobre o *modelo das etapas* e a análise das políticas públicas, originalmente publicado em 2014, constituindo um referencial central.

A segunda secção é dedicada à apresentação dos exercícios de análise de políticas públicas, realizados com recurso a quadros analíticos que sistematizam múltiplas propostas de estudo do processo político por etapas, elaboradas ao longo das últimas décadas. Os casos aqui reunidos incidem sobre políticas desenvolvidas em áreas como a *educação*, o *ensino superior* e a *ciência*, a *saúde*, o *ambiente*, a *coesão* e a *conectividade digital*.

Este livro integra o projeto editorial iniciado em 2014 com a publicação do primeiro caderno de exercícios de análise de políticas públicas, difundindo o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido ao longo de mais de uma década no âmbito dos cursos de formação avançada em Políticas Públicas no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. A diversidade das áreas temáticas abrangidas evidencia a amplitude dos problemas que hoje integram as agendas públicas, ilustrando também a versatilidade do modelo analítico adotado.

João Trocado da Mata e Maria de Lurdes Rodrigues