



1 - INTRODUÇÃO

O estudo assentará na identificação das políticas públicas educativas nos territórios selecionados, na sua correlação com os graus de qualificação das populações e surge no âmbito do Master in Public Administration - MPA, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa.

Na primeira parte do nosso estudo faremos o enquadramento teórico da Ciência da Administração Pública, contextualizado na vertente de Políticas Públicas, nas funções do Estado e da autonomia municipal.

Incidindo a investigação na análise do papel do Estado na Educação, através da governação de proximidade, no terceiro capítulo procederemos à elencagem das funções económicas e sociais do Estado, correlacionando-as com as Teorias do Capital Humano e da Escolha Pública.

Na segunda parte, iremos olhar com pormenor para a atividade dos governos de proximidade e a sua intervenção na educação. No quarto capítulo observaremos a organização do edifício legislativo das autarquias locais em Portugal, identificando as atribuições e competências dos municípios e dirigindo a pesquisa para as políticas e medidas educativas emanadas pelos executivos de proximidade.

O quinto capítulo revelará a nossa pesquisa, e consequente análise, sobre as políticas educativas dos municípios de Sesimbra e Óbidos. Além da consulta dos dados territoriais do Instituto Nacional de Estatística, Gabinete de Estudos e Planeamento de Educação e Instituto do Emprego e Formação Profissional, promovemos um inquérito aos responsáveis municipais pela área da Educação, para ficarmos a conhecer a incidência no tempo e o alcance das medidas educativas promovidas localmente.

Os dados serão relacionados com os indicadores territoriais sobre o emprego e a escolaridade, procurando encontrar uma correspondência entre as políticas públicas municipais e a qualificação e emprego da população desses territórios.

Apresentaremos as nossas considerações finais no sexto capítulo. Concluimos o estudo com a divulgação da listagem da principal bibliografia consultada e citada.



1.1. Educação de proximidade

A educação é um dos domínios onde durante os 38 anos de regime democrático em Portugal se nota o esforço descentralizador da administração central do Estado, através de sucessivas políticas de transferência de competências do Ensino Básico para os Municípios, como são os casos da gestão dos transportes escolares, da educação pré-escolar, do pessoal não docente, da Ação Social Escolar, do parque escolar ou da promoção de atividades de enriquecimento curricular.

Com o estabelecimento da Democracia e o reconhecimento quase imediato¹ de um Poder Local com autonomia política, financeira e territorial, os órgãos de gestão dos governos de proximidade perceberam que a Educação era estrategicamente decisiva para o desenvolvimento social e económico dos seus territórios. Com maior ou menor intensidade, as Autarquias Locais começaram a inscrever medidas e políticas intervencionistas educativas, tendentes a melhorar a qualificação das suas populações.

Mas será a educação um domínio público ou move-se na esfera do privado, pelas vantagens individuais que proporciona? Que vantagens retiram os Estados da existência de populações mais conhecedoras e qualificadas, a ponto de justificar a opção de financiamento público da Educação? Perguntas como estas emergem da nossa reflexão inicial.

Assentes numa perspetiva liberal, autores como Blaug (1971, pág. 21) referem a educação como um bem privado, uma vez que se destina ao usufruto de cada pessoa. “Uma educação adicional elevará os rendimentos futuros e, como tal, a aquisição de educação é da natureza de um investimento privado em rendimentos futuros”.

Por esta perspetiva, o individuo é o primeiro beneficiário de um capital humano exclusivo e, como tal, o Estado não deveria financiar a aquisição desse conhecimento e valorização pessoal.

Em sentido oposto, Theodore Schultz e Gary Becker relacionam a valorização em capital humano com a produção de riqueza de uma Nação. Depois de Schultz, na década de 1950 ter estabelecido uma relação entre o desenvolvimento social e a escolarização, Becker, equiparou o capital humano aos tradicionais meios físicos de produção, defendendo

¹ As primeiras eleições livres e democráticas para os órgãos representativos das Autarquias Locais realizaram-se em Portugal a 12 de Dezembro de 1976.



que um investimento feito na pessoa se traduzirá sempre numa taxa de retorno efetiva para essa pessoa, mas também para a sociedade que passa a usufruir do seu conhecimento.

As razões que levam o Estado a financiar e fornecer serviços sociais básicos - saúde, educação, água e saneamento básico - parecem configurar o entendimento defendido por teóricos como Wolfe (1995) ou Nóvoa (2010) de que esses serviços são bens públicos ou semipúblicos, na medida em que os seus preços de mercado não captariam o seu real valor e, muito menos, integrariam as suas vantagens sociais.

Defensora da ideia segundo a qual os benefícios sociais da educação são superiores aos privados, Wolfe (*ibidem*) justifica o papel do Estado na provisão de educação devido às externalidades positivas que produz e que são assimiladas pela sociedade promovendo o seu desenvolvimento. A autora defende que a educação beneficia não apenas o indivíduo que adquire o conhecimento, mas todos os membros da sociedade.

Ao proporcionar a existência de uma população mais conhecedora e esclarecida, a educação melhora o comportamento sanitário e aumenta a competitividade pela qualificação técnica e da produtividade do trabalhador.

Nóvoa (2010, pág.10) acrescenta outras vantagens como a diversidade do conhecimento para a inovação e o desenvolvimento dos povos:

“As ideologias da educação como “bem privado”, algumas particularmente sedutoras, contribuem inevitavelmente para a tribalização da sociedade. Claro que, no dia em que cada grupo social ou religioso tiver a sua própria escola, fundada em crenças e valores próprios, a ação pedagógica tornar-se-á mais coerente e harmoniosa. Mas, pelo caminho, perder-se-á uma das principais qualidades da escola pública, a possibilidade de instaurar narrativas partilhadas e culturas de diálogo.”

Nesta equação, de múltiplas variáveis, o papel dos governos, enquanto decisores e executores de políticas públicas, considera Nóvoa, é fundamental para garantir a diversidade do conhecimento, a criação de redes e a assunção de responsabilidades.

“As entidades públicas devem manter, evidentemente, uma capacidade de contratualização e de regulação do sistema público de ensino (...) não basta atribuir responsabilidades às diversas entidades, é necessário que elas tenham uma palavra



a dizer, que elas tenham capacidade de decisão sobre os assuntos educativos. A operacionalização desta ideia obrigará a equacionar formas de organização dos cidadãos, para o exercício destas missões, designadamente através dos órgãos locais de governo” (ibidem, págs. 11 e 14).

É neste contexto que identificamos a importância crescente que os governos de proximidade - municípios, freguesias e governos regionais - assumem para a qualidade de vida das populações, pois a eles compete impulsionar políticas públicas capazes de mobilizar as comunidades locais e tornar cativantes os seus territórios, mas também porque, com as suas decisões políticas, cumprem o primado da subsidiariedade garantindo que os seus cidadãos sejam os primeiros recetores da sua ação gestora.

O princípio da subsidiariedade², alicerce de sustentabilidade da organização política municipal, encontra eco na componente política internacional em que Portugal se enquadra, estando consagrado no Tratado da União Europeia² e na divisão político-administrativa do País³, a qual, a despeito de revelar traços de uma tradição centralizadora ao nível financeiro e administrativo, vem manifestando em alguns domínios esboços de descentralização.

A definição, escolha e avaliação de políticas públicas será o fio condutor da nossa investigação.

Ao incrementar determinadas políticas públicas, a ação política de proximidade contribuirá para aumentar a qualificação da sua população ou limitar-se-á a reduzir a fatura educativa dos munícipes? Aos custos da educação estão associadas estratégias de desenvolvimento ou objetivos sociais?

Especialistas em educação, suportados pela leitura quotidiana da realidade, verificam que o poder político corresponde às pressões sobre o sector educativo adotando políticas públicas avulsas, apoiando projetos ou territórios escolares específicos ou definindo posturas normativas de regulação. Essa intervenção política, por vezes, parece assentar em pressupostos de mudança revestidos por uma capa comunicacional de programas inovadores, mas nem sempre tem associada qualquer estratégia de médio/longo prazo.

² O Princípio da Subsidiariedade está consagrado no art.º 5 do Tratado da União Europeia

³ A Constituição da República Portuguesa reconhece no seu artigo 6, relativo a unicidade do Estado: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.”



Novos princípios de governação, como o *New Public Service*, colocam o cidadão como um elemento essencial na forma como se tomam decisões. Novas políticas públicas, mais participativas e visando a inclusão de todos os elementos da comunidade, são sinais de adaptação dos gestores políticos às transformações sociais operadas nos últimos 25 anos do século XX. Os Orçamentos Participativos, a Mediação, os Contratos Sociais ou até a Concertação, são processos de participação cidadã direta, através dos quais políticos ou decisores públicos envolvem a comunidade, alargando o espectro da democracia além da representativa.

A diversidade de pessoas que atuam no território escolar influencia diretamente as relações que se estabelecem tanto na escola, como na comunidade onde esta se insere. Os atores escolares são também confrontados com novos métodos, novas regras, novas decisões que obstaculizam o conhecimento e contribuem para confrontos e insatisfação.

O tempo de maturação para assimilação do conhecimento, que se associa à escola e à aprendizagem, foi ultrapassado e as discussões passaram a centrar-se na gestão do quotidiano, respondendo ao agendamento mediático dos episódios de indisciplina, das lutas sindicais e, em regra, dos fatores negativos que merecem ampliação comunicacional dos *média*.

Devido aos novos (e tímidos) processos de autonomia das escolas e de descentralização das responsabilidades dos territórios educativos para os Municípios, a escola começa a afirmar-se como o pólo central da vida comunitária, alargando as experiências educativas, adaptadas à herança cultural e às oportunidades do mercado de trabalho local.

Mais por iniciativa da governação de proximidade do que por ação dos estabelecimentos de ensino, observam-se exemplos de envolvimento das escolas com as comunidades, através da promoção de relações continuadas com instituições, famílias de alunos ou com a construção de projetos educativos pensados para determinada população.

A escola para Nóvoa (2010) tem assumido responsabilidades que não lhe pertencem ao desenvolver processos construtivos para uma sociedade com mais valor e conforto: proteção do ambiente, preservação do património, combate à toxicodependência, educação sexual, promoção de comportamentos saudáveis, educação alimentar, combate aos maus tratos e à violência doméstica, prevenção da delinquência juvenil, etc.

Refletindo sobre o papel da escola e defensor da ideia de pertencer “à escola o que é da escola e à sociedade o que é da sociedade”, Nóvoa (ibidem) lança pistas para o debate, ajudando a promover “a construção de um espaço público de educação, no qual a



escola tem o seu lugar, mas que não é um lugar hegemónico, único, na educação das crianças e jovens”.

“Sem ignorar o papel da escola em muitas destas missões, será que elas não devem ser assumidas primordialmente por outras instâncias sociais? Será que não devemos responsabilizar as famílias, mas também as comunidades locais, as associações culturais, as entidades laborais, as igrejas, os museus, as organizações científicas, os centros de saúde e os espaços artísticos e desportivos pelo cumprimento de boa parte destas missões?” (ibidem, pág.14)

A governação de proximidade poderá ser a força motriz dos processos de desenvolvimento territorial, visando a qualificação da população e a coesão social, pois, no âmbito das suas competências e atribuições, a ela compete a coordenação e a adequação dos recursos, propiciando acordos e fomentando a participação e a coresponsabilização de atores.

Durante a investigação será importante aferir até que ponto uma população qualificada, com auxílio dos incentivos das políticas educativas de proximidade, encontra atrativos suficientes para se manter nos seus territórios de origem, contribuindo com a mais-valia de conhecimento para o desenvolvimento da comunidade.

A nível internacional são conhecidos casos de municípios que priorizaram a educação como estratégia de desenvolvimento e que obtiveram resultados encorajadores ao nível da qualificação das suas populações.

Essa estratégia, como nos mostra Villar (2001), foi seguida por municípios espanhóis como Barcelona, Náron ou Vitória-Gasteiz, que apostaram no ensino como fator de diferenciação e na Cidade Educadora como aposta para o desenvolvimento. A mesma autora assinala que o sucesso de tais políticas públicas só foi possível devido à “dimensão relacional” introduzida no planeamento estratégico pelos agentes do governo local.

A função de charneira do governo local na definição da estratégia dos territórios é acentuada. “Os municípios desempenham um papel fundamental como organismos, aos quais a cidadania outorga capacidade para se responsabilizarem pela coordenação e adequação dos recursos culturais de um determinado território” (*ibidem*, pág. 15).

As autarquias atuam como catalisadores de pessoas e recursos, propiciando acordos que dão lugar à participação e coresponsabilidade nas transformações das comunidades



locais, definindo-se como uma administração relacional que deve estar em condições de liderar projetos consensualizados.

Ainda na ótica desta autora, o desenvolvimento relacional exige “às autoridades políticas um maior exercício de responsabilidade, compromisso e sinceridade pública, aos técnicos uma formação sólida que garanta a boa execução das novas tarefas e tecido associativo e aos cidadãos que redescubram o seu espaço de ação e que aprofundem novas formas de intervenção social” (*ibidem*, pág.15).

É neste contexto de atualidade que pensamos construir a nossa investigação, averiguando até que ponto a diversidade das políticas educativas de proximidade em dois municípios portugueses pode influenciar a qualificação da população desses territórios.

1.2.Relevância e oportunidade

Municípios e escolas são atores decisivos na promoção do desenvolvimento e da coesão social, interna e externa, dos seus territórios.

Aos municípios cabe o dever estratégico de impulsionarem as políticas e medidas necessárias capazes de promoverem o preconizado desenvolvimento e coesão sociais, enquanto as escolas, como espaços privilegiados do saber, reúnem as condições de excelência para o exercício da cidadania, do debate e de reflexão na vida comunitária.

Territórios onde existem escolas ou universidades são locais com ritmo social e económico e, em regra, evidenciam patamares de desenvolvimento económico relacionados com os níveis de ensino ali lecionados.

Bastará, todavia, uma leitura da informação nas últimas duas décadas para percebermos que a intervenção municipal na educação tem sido aceite com reserva, sobretudo nos aspetos relacionados com a autonomia da escola e com as características de natureza profissional dos professores. Parece inegável, no entanto, a mais-valia da abertura da escola à comunidade, o papel relevante da participação dos atores educativos nas sociedades onde se inserem, o estabelecimento de parcerias e o contributo dos laços Escola-Município para a coesão social e o desenvolvimento local.

“Escola e território devem ter um projeto educativo comum, resultado de uma estratégia global e conjunta em que participem os responsáveis de uma comunidade local, as instituições e as entidades potencialmente educativas, para dar prioridade e



uso racional aos recursos e relações existentes ou latentes na organização social, económica e cultural de um determinado território” (Villar, pág. 30).

A autora, que nos transporta para a filosofia de génese da Cidade Educadora, permite-nos entender que os cidadãos e as instituições locais são solidariamente responsáveis pela educação de todos, num processo estrategicamente orientado para o desenvolvimento social e económico do território.

Esta nova corrente de educação participativa, que podemos associar ao denominado Orçamento Participativo, surgiu na década de 1990 no Brasil⁴ e está a contribuir para a implementação de políticas públicas inovadoras, que conferem ao cidadão maior poder de intervenção nos assuntos que lhe dizem respeito.

O autoritarismo e isolamento da decisão são trocados por uma participação dialogante da comunidade, onde o objetivo principal passa por formar uma postura crítica e participativa do cidadão, modificando e melhorando o contexto onde está inserido.

Para Dias (2009), a participação cidadã é uma implicação da cidadania na tomada de decisão dos governos, com o objetivo de melhorar a qualidade da gestão pública, contribuindo para uma melhor eficácia. “A emergência destas formas de experimentalismo nas autarquias transforma os poderes locais em agentes ativos no combate às fraturas sociais, económicas e políticas que hoje enfrentam os regimes democráticos, inclusive os mais consolidados”.

De acordo com Santos (2002) “a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade”.

Sinais que nos acalentam a esperança e nos despertam a oportunidade de investigação destas matérias relacionadas com formas inovadoras de cultura de cidadania ainda embrionárias nas nossas sociedades.

⁴ Este modelo de democracia participativa, o Orçamento Participativo, nasceu na cidade de Porto Alegre, no Brasil, em 1989. Em 1996, foi reconhecido pela Conferência “Habitat” da Organização das Nações Unidas, como “uma prática de gestão urbana inovadora, com excelente potencial para a promoção dos princípios de boa governação urbana”. Desde então tem sido replicado em inúmeras cidades de todo o Mundo, em especial sul-americanas, começando nos primeiros anos do século XXI a ser introduzido em muitas cidades europeias, designadamente de Portugal e Espanha.



1.3. Questões Orientadoras

Como é que os Municípios podem influenciar a qualificação da população do seu território? É esta a nossa pergunta de partida que nos guiará ao longo do estudo.

A pesquisa incidirá sobre as atribuições e competências dos governos de proximidade, no caso nos Municípios de Óbidos e de Sesimbra, enquanto entidades públicas com competências na área da Educação.

Como método de trabalho, e guiando-nos por Quivy e Campenhoudt, organizámos a nossa pesquisa pela colocação de hipóteses de trabalho, tendo presente que a hipótese “fornece à investigação um fio condutor particularmente eficaz (2003, pág. 119).

“Alicerçada numa reflexão teórica e num conhecimento preparatório do fenómeno estudado (na fase exploratória) a hipótese representa como uma pressuposição, que não é gratuita, sobre o comportamento dos objetos reais estudados. (*ibidem*).

A hipótese “deve ser expressa sob uma forma observável”, por isso para conhecer o seu valor teremos de a confrontar com os dados de observação (*ibidem*, pág.137). Colocámos à partida três hipóteses, tentando excluir delas os efeitos perniciosos dos preconceitos inconscientes:

- H1 – Uma maior diversidade de políticas públicas educativas, emanadas pelos governos de proximidade, contribui para aumentar os rácios de qualificação dessa população, para travar o insucesso e o abandono escolar precoce.
- H2 - A concessão gratuita de manuais escolares, assumida por muitos Municípios, é determinante para a continuidade da progressão letiva das crianças de todos os extratos sociais.
- H3 - Os apoios extracurriculares (como o Inglês, a Atividade Física e Desportiva, a Educação Musical ou a Expressão Dramática e Plástica), financiados pelas autarquias, são preponderantes para o sucesso escolar dessa comunidade educativa.

Adotando o modelo de observação não participante, segundo o qual o observador não interage de forma alguma com o objeto de estudo no momento em que realiza a observação (Carmo e Ferreira, 2008, pág. 121), iremos caracterizar o perfil sociodemográfico e económico dos Municípios de Óbidos e Sesimbra e procederemos ao cruzamento dos indicadores de políticas, de incentivos à educação, de escolaridade e emprego, recorrendo à consulta das estatísticas oficiais disponíveis (Instituto Nacional de



Estatística, Gabinete de Estudos do Ministério da Educação e Ciência e Instituto de Emprego e Formação Profissional.).

Com o objetivo de aferir sobre a existência de umnexo de causalidade entre a introdução de políticas públicas educativas e a qualificação dessa população, analisaremos os conteúdos informativos de cariz educativo, divulgados por ambos os municípios nas suas páginas na Internet, os orçamentos municipais e as dotações para as atividades educativas.

Completamos a análise com um inquérito aos responsáveis municipais pela Educação de ambos os municípios. Por poderem revelar a opinião dos inquiridos, as duas perguntas em sistema aberto, incluídas no inquérito, serão tratadas pelo método de entrevista.



PARTE II

II - A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentamos neste capítulo um enquadramento da Ciência da Administração Pública, acompanhando a evolução cronológica dos modelos e o impacto que têm na organização administrativa dos Estados e na produção de políticas públicas.

2.1. Da racionalidade administrativa à gestão

As exigências de método e funcionamento regular da administração do Estado nascidas com o Estado Moderno e, mais tarde, o desenvolvimento económico resultante do capitalismo constituíram para Max Weber a sustentação de um modelo de racionalidade burocrática que vingou na organização estadual mais de um século.

O modelo burocrático da Administração Pública assenta na tradição francesa de separação dos poderes públicos e destes entre si (Rocha, 2005) e a sua génese remete-nos ao final do século XIX quando Weber, influenciado pelo capitalismo e pelo Estado Moderno - que permitiram o surgimento dos processos racionais, legais e burocráticos, que passaram a enformar o funcionamento das organizações e das instituições (Ferreira, 2001) -, elencou os oito princípios para uma boa Administração, na sua obra «Economia e Sociedade».

- a) Existência de funções definidas pela Lei, o que possibilita o cumprimento escrupuloso das tarefas prescritas pelos cargos;
- b) Hierarquia de autoridade, exercida e legitimada pelos diferentes cargos;
- c) Avaliação e seleção dos funcionários, realizada mediante a sua competência técnica;
- d) Relações sociais formais para a execução eficiente das tarefas por cada função;
- e) Remuneração regular dos funcionários, pelas funções que executam e o tempo de serviço que detêm;
- f) Separação da propriedade do cargo, independente dos funcionários;
- g) Carreira regular, como garantia de emprego fixo dado o conhecimento prescritivo necessário para o seu desempenho;



- h) Divisão do trabalho, pressupondo uma especialização nas funções a desempenhar.

No modelo tradicional, caracterizado pela administração sob controlo do poder político, pela divisão vertical das tarefas e sustentado pela estrutura hierárquica da burocracia, os funcionários são neutros nas decisões e a eles só compete a implementação das políticas oriundas das decisões e formulações dos políticos.

Surgido nas décadas seguintes ao início Revolução Industrial, com o surgimento das primeiras fábricas, a produção em série e os primeiros movimentos de proletários organizados, o modelo de administração científica pode, como sugere Rocha (2001), ser considerado «gémeo do Estado liberal”, no qual a função do Estado é reduzida ao mínimo.

Frederick Taylor, considerado o pioneiro da administração tradicional ou científica, entendia que a administração deveria ser estudada como ciência e as funções do Estado geridas como uma empresa. Para conferir ganhos de eficiência à produção, os incentivos e a iniciativa dos trabalhadores deveriam ser suprimidos, segundo esta doutrina.

Condicionados pela crise económica após a Grande Depressão (associada à crise bolsista de 1929), os Estados Ocidentais (Europa e Estados Unidos da América) foram pressionados a dar respostas sociais a problemas emergentes: reconstrução das cidades no pós-Guerra, êxodo rural, que criou em poucos anos autênticas metrópoles populacionais, necessidades de saúde e educação, entre outras. Diante destas aspirações crescentes, que levaram ao aumento da despesa pública, as funções estaduais das administrações públicas, evoluíram de um modelo científico e burocrático para outro profissional.

“A evolução deste modelo de administração para o denominado profissional deve-se à construção do Estado de “Welfare” e conseqüente aumento das funções do mesmo Estado” (Rocha, 2001, pág.3). Lembrando que “a distinção entre política e administração demonstrou ser uma ilusão”, este autor reforça que a “crise deste modelo está associada à queda da ideologia liberal que se seguiu à grande depressão económica (*ibidem*).

“A burocracia weberiana foi sendo substituída por uma burocracia profissional, com a justificação de que os profissionais conhecem melhor do que ninguém as necessidades dos consumidores dos serviços”, refere este autor (*ibidem*), acrescentando que a solução preconizada pelos gestores profissionais agrada duplamente:

- a) Ao poder político, porque assim imputa aos profissionais (do ensino ou da saúde) o mau funcionamento dos serviços,



- b) Aos profissionais, porque assim impõem os valores e os interesses da profissão, podendo atribuir ao poder político a responsabilidade do mau funcionamento, invocando falta de meios” (*idem*, 2011, pág. 135).

Crítico, este autor considera que “o resultado tem sido, em muitos casos, uma subida exponencial da despesa pública sem que se repercuta na qualidade dos serviços” (*ibidem*).

Só no fim da década de 1970, o modelo tradicional burocrático foi posto em causa. A dinâmica social dos últimos 20 anos do século XX, a complexidade dos processos de tomada de decisão e a necessidade de alcançar ganhos de eficácia ao governo da ‘coisa pública’, trouxeram para o léxico da ciência da administração pública a palavra gestão, até então relacionada com a iniciativa privada.

O esforço financeiro despendido no pós-guerra e o choque petrolífero do início da década de 1970, do século XX, tornaram o dinheiro público escasso para prestar todas as solicitações de serviços públicos.

Com a pressão da falta de liquidez e a ascensão política liberal na Europa, os economistas começaram a olhar financeiramente para as suas administrações e os políticos a defenderem que os Governos deveriam apenas governar. O modelo burocrático, rígido e hierarquizado da administração, por génese avesso a mudanças, também não conseguiu introduzir as inovações necessárias à vertigem da transformação social que se operou no último quartel do século XX.

Primeiro nos Estados Unidos da América e depois em Inglaterra, durante o governo de Margaret Thatcher, começou a tomar forma uma nova visão para a Administração Pública, onde se sobrepunham os princípios da gestão privada. O *New Public Management* (Nova Gestão Pública) advogava o recurso às técnicas do sector privado para o fornecimento de bens e serviços públicos. Sob a pressão dos gastos sociais do Estado do bem-estar, o *New Public Management* foi a resposta política dos países ocidentais à alegada rigidez, causadora de ineficiência, da administração pública.

A nova filosofia de gestão passou a incluir sistemas de incentivos, a pretexto da promoção dos valores da eficiência e de eficácia.

Com muitos atores sociais a reclamar uma Administração Pública mais célere e responsável, para responder às necessidades de uma sociedade dinâmica e em constante mudança, “os políticos partilhavam a ideia de que o Estado é um mau gestor, pois produz mal e a custos elevados, devendo portanto procurar no mercado quem produza com mais qualidade e a custos mais baixos (Araújo, 2000, pág. 3).



Segundo Rocha (2001), as críticas ao Estado Social assentam na subida crescente dos seus custos para o Estado, na desumanização laboral provocada pela burocracia e “no falhanço do próprio “*Welfare State*”, por não ter conseguido maior igualdade social”.

Argumentos que na sua opinião criaram “um ambiente favorável ao desmantelamento do Estado Social e a cortes drásticos na despesa pública com políticas sociais” (*ibidem*, pág. 6).

Como suporte teórico para a reforma apresentaram-se dois paradigmas, segundo Rocha (2001): “a teoria da escolha pública, a qual enfatiza a necessidade de restabelecer a primazia do governo sobre a burocracia e acentua a necessidade de centralização” e “o managerialismo, que insiste na necessidade de agilizar a Administração Pública, substituindo métodos administrativos por modelos de gestão empresarial (Aucoin, 1990, citado por Rocha, pág. 6).

Recorrendo à Teoria Económica, aplicando os conceitos das Teorias da Escolha Pública (*Public Choice*), da agenciamento e custos de transação, o managerialismo introduziu a vertente económica na análise e nas soluções dos problemas da administração pública.

A Nova Gestão Pública cortou com mais de um século de procedimentos administrativos profissionais e reduziu ao mínimo o âmbito da ação do Estado assumindo que tudo o que é público “é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos do que a produção feita pelo sector privado” (Rocha, 2001, pág. 91).

2.2.Reduzir custos e servir o cidadão-cliente

O modelo da Reinvenção da Governação vingou durante a administração norte-americana de Bill Clinton (1992-2000) e inspirou a “Terceira via” do *New Labour* inglês, quando era primeiro-ministro Tony Blair. Esta nova forma de administração propunha um Estado com uma intervenção adequada às necessidades: nem máxima, como no socialismo, nem mínima, como no liberalismo, defendendo-se a concorrência entre os serviços públicos e entre estes e os privados.

O novo modelo baseou-se no livro *Reinventing Government*, de 1992, no qual os autores, o ex-jornalista David Osborne e o gestor Ted Gaebler, destacam as diretrizes para uma administração pública empreendedora, por via da empresarialização dos serviços públicos sociais, transferindo o controlo das atividades públicas para a comunidade e focalizando a atuação das agências públicas nos resultados obtidos.



Enquanto a Nova Gestão Pública foi influenciada pelos economistas defensores da *Public Choice*, que conduziu a uma abordagem mais centrada no emagrecimento do Estado do que no cidadão (Araújo, 2000), a segunda fase, nos inícios dos anos de 1990, assente no *'Reiventing Government'*, assentou na qualidade dos serviços públicos orientados para o cidadão, tido como um consumidor preocupado com a qualidade (Rocha, 2001).

A mudança de paradigma concretizou-se suportada na ideia de transição de um modelo burocrático ineficiente, ineficaz e imobilista, para outro mais eficaz, eficiente, ético e económico, numa lógica de gestão de qualidade, profissionalismo e responsabilidade.

2.3. Uma governação mais participada

A vida política é hoje um processo de negociação, concertação e troca, onde governar assenta no ajustamento, partilha e compensação entre grupos - o Estado Plural, de Osborne e MchLauhlin (2005) - no qual interagem o Governo, a administração, organizações sem fins lucrativos, empresas privadas e públicas, numa conjugação de interesses que, empiricamente, contribuem para a provisão do interesse público.

No dealbar do século XX, a gestão pública afastou-se do managerialismo e “governar passou a ser um processo de coordenação das interações sociais, políticas e administrativas” (Rocha, 1998). Com a interatividade entre a decisão e a implementação política, observadas como coprodutos de agências governamentais e dos grupos clientelares, a gestão pública tornou-se política. “Os funcionários controlam a agenda, promovem o consenso, conseguem o suporte e concertação e fazem negociações (*ibidem*).

A Nova Governação ganhou visibilidade como modelo pós-managerialismo. O abandono da conceção central de governo, em favor de uma atividade de coordenação da vida social, garantida por múltiplas entidades de forma descentralizada e autónoma, está associado ao conceito de “governação” que não é sinónimo de governo, mas de “processo de governar” ou “um novo método através do qual a sociedade é governada” (Rhodes, 1996, pág. 652).

Para Santos (1997):

“O conceito não se restringe aos aspetos gerenciais e administrativos do Estado, a governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais, políticos e arranjos institucionais, que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico, incluindo-se neles não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os



partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações” (pág. 342).

Rosenau (2000) fala de um conceito além do Governo, como executor de políticas:

“Governança é um fenómeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de carácter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam as suas necessidades e respondam às suas demandas” (págs.15-16).

Bilhim (2008) define governança como resultado de ações de múltiplos atores.

“O governo passa a ser um ator com muito peso, mas as políticas públicas que guiam a sociedade são, agora, o resultado de um conjunto de interações complexas, envolvendo muitos e variados grupos de interesses, acabando por se combinar de maneira, cada vez mais, imprevisível e fascinante” (pág. 112).

A Nova Governança para Rodrigues (2009, págs. 151-169) rasga caminho para um Estado Sublimador assente na base da regulação das instituições e com condições para se fortificar se apostar no envolvimento da cidadania, no aumento das competências e na melhoria da qualidade do investimento. É essa a via da Better Regulation (ibidem, pág. 157) que por força da passagem de uma Sociedade da Informação, para o Conhecimento e desta para a Sociedade de Competências, centra no cidadão o princípio e o fim de todas as políticas públicas, não na perspectiva, porventura esgotada, do New Public Management, mas seguindo a concorrente emergente da Nova Governança.

Classificando como “modelos atualistas”, os “que resultam da influência do *New Public Management*”, Rocha (2011, pág. 23) encara a Nova Governança, e os modelos que lhe estão associados, como um “desafio à governabilidade”, por estimular a participação cívica para uma melhor democracia.

A comunidade, segundo este autor, assume-se como um parceiro válido da ação política, para a definição das prioridades e para o objetivo de construção de uma sociedade mais igualitária, solidária e próspera.



O autor apresenta a estrutura e as características de quatro modelos de governação:

FIGURA 1

Modelos da Nova Governação

	Governo de Mercado	Governo Participativo	Governo Flexível	Governo Desregulado
Principal característica	Monopólio	Participação	Continuidade	Regulação Interna
Estrutura	Descentralização	Organização Achatada	Organizações Virtuais	Inexistência de recomendação particular
Management (Gestão)	<ul style="list-style-type: none">• Pagamentos com base no desempenho ;• Outras técnicas importadas do sector privado	<ul style="list-style-type: none">• TQM (Gestão da Qualidade Total);• Grupos	Gestão de pessoal temporário	Grande liberdade de Gestão
Processo de Decisão Política	<ul style="list-style-type: none">• Mercados internos;• Incentivos de mercado	<ul style="list-style-type: none">• Consulta,• Negociação	Experimentação	Governo do tipo empresarial
Public Interest	Baixo Custo	<ul style="list-style-type: none">• Envolvimento,• Consulta	<ul style="list-style-type: none">• Baixo Custo,• Coordenação	<ul style="list-style-type: none">• Criatividade• Atividade,• Ativismo

Fonte: Rocha (2011, pág. 25, baseado em Peters, 2001, pág. 21)

2.4. Um novo serviço público

O *New Public Service* vai mais longe ao defender que a governação pertence aos cidadãos, pelo que os governantes deviam focalizar-se em servir e dar poder às pessoas, enquanto eles próprios geriam as organizações públicas, implementando políticas e medidas. Com os cidadãos na vanguarda, “a ênfase deveria ser colocada na construção de



instituições públicas marcadas pela integridade e responsabilidade, em vez de na gestão das organizações” (Robert e Janet Denhardt, 2000, pág. 550).

O *New Public Service* defende a ideia de servir cidadãos e não clientes.

São sete os princípios orientadores identificados por Denhardt e Denhardt (*ibidem*, págs. 549-559):

- ✓ Servir em vez de dirigir
- ✓ Cumprir o interesse público
- ✓ Pensar estrategicamente, agir democraticamente
- ✓ Servir cidadãos, não clientes
- ✓ Pedir responsabilização
- ✓ Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade
- ✓ Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo

A doutrina do novo serviço público sugere que os cidadãos devem demonstrar preocupação com a comunidade, responsabilidade em assumir um compromisso pessoal com o que acontece a nível relacional e compromisso com os assuntos comunitários (Denhard e Denhardt, 2003).

A procura do interesse público é outra das preocupações, o que implica que o governo é um meio para se alcançar a justiça e a igualdade, baseado na responsabilidade governamental de potenciar o interesse dos cidadãos em servir a causa pública (*ibidem*).

Também a valorização dos funcionários é enfatizada pelo *New Public Service*. Com a descentralização de tarefas, os funcionários podem ajudar com a sua mais-valia de experiência profissional a encontrar soluções para os problemas da comunidade em que se inserem. (*ibidem*). Os gestores públicos devem valorizar as pessoas, e não só a produtividade, tendo em atenção fatores como a dignidade e o respeito que os funcionários merecem, enquanto prestadores de serviço público (*ibidem*).

Este novo modelo de gestão pública não se confunde com a aplicação neutral de regras gerais a casos concretos, nem consiste na escolha discricionária de políticas, mas é mais um processo de argumentação, destinado a validar a intervenção governamental (Rocha, 1998).



Para Araújo (2007, pág. 12),

“O debate atual centra-se na natureza política da cidadania. Após um longo período de crescente influência do Estado na sociedade estamos a assistir ao reafirmar dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado clarificando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos. Mas quando estes são também clientes significa que eles têm o direito de escolher de entre diferentes serviços públicos ou entre públicos e privados e que têm poder de aquisição no mercado público”.

Acutilante, o mesmo autor enfatiza que a participação dos cidadãos no processo de decisão pode afetar a economia com que as atividades são executadas.

“Existe uma contradição latente entre aqueles que defendem a adoção pura e simples das técnicas de gestão privada. Por um outro lado, enfatizam a necessidade de controlo, propondo modelos de atuação programados nos quais existem uma estratégia e uma sequência de respostas, sancionando-se os comportamentos que não estão de acordo com o que está prescrito. Por outro lado, pede-se às organizações públicas que respondam às pressões dos cidadãos e que encontrem respostas para os problemas atuais, apelando assim à procura de soluções alternativas para os problemas com que se confronta a sociedade” (pág. 14).

Bilhim coloca o acento tónico nas pessoas (2004, pág. 30):

“Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade: as organizações públicas e as redes onde atuam terão a longo prazo mais sucesso se atuarem em colaboração e usarem a liderança partilhada baseada no respeito pelas pessoas, do que teriam no caso de estarem obcecadas pelo controlo cibernético da atividade”.

Sob o chapéu da Nova Governação, em oposição ao modelo managerial de matriz anglo-americana, estas doutrinas, são consideradas desafios à governabilidade, inspirando novas formas de cidadania, como a política dos Orçamentos Participativos, que defendem maior participação cívica para uma melhor democracia.



2.5.A Política Pública e a Escolha Pública

As primeiras preocupações com a Política Pública foram referenciadas nos Estados Unidos da América, no princípio do século XX, mas só na década de 1960, e em resultado da estabilidade económica e democrática que então se começava a viver com o início do Estado do Bem-Estar social, a Política Pública passou a ser autonomizada nas Ciências Sociais. O novo conceito encontrou o primeiro revés com a ascensão do managerialismo e a filosofia de reduzir ao mínimo a função do Estado (Bilhim, 2008).

Para este autor, a Teoria Clássica de Fayol e a Teoria da Escolha Pública, revelada no final da década de 1960, são a base da formulação das políticas públicas. Enquanto a primeira precisa da existência de factos controversos para legitimar a intervenção do poder político, na Teoria da Escolha Pública é o indivíduo que influenciará a decisão política.

Para Kelman, citado por Bilhim (*ibidem*, pág. 108), a Teoria Clássica assenta na ideia, escolha, produção, ação do governo e no resultado final. Este autor entende que são as instituições que moldam o comportamento das pessoas, deixando para as decisões os políticos e a execução das ordens para os burocratas.

Na Escolha Pública, ainda segundo Kelman, citado pelo mesmo autor, o governo eficiente deveria centrar-se numa elite tecnocrata, baseada na técnica, ignorando a perspetiva institucionalista e até a racionalidade da eficiência económica.

Rocha diz que da Teoria da Escolha Pública ressalta “o perfil do burocrata movido pelos seus interesses e não preocupado com o bem comum, os direitos dos cidadãos, a justiça e a equidade” (2011, pág. 130).

Pereira (2002, págs. 6-7) relaciona a Teoria da Escolha Pública com grupos de interesse e partidos políticos mas, salienta, “a abordagem é sobretudo processual. Cada escolha coletiva, no processo político, é resultado das preferências dos agentes envolvidos na escolha (cidadãos num referendo, autarcas numa câmara municipal, deputados no parlamento) e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva”.

Para este autor, que rejeita a proximidade com o pensamento neoliberal, a *Public Choice* introduziu uma “visão mais realista do funcionamento do sector público” e “clarificou os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e por a nu alguns dos problemas que hoje identificamos com os fracassos do governo, ou melhor do sector público, e sistema



político: ineficiência da administração, ausência de incentivos, problemas com a obtenção de informação sobre as preferências dos cidadãos, permeabilidade à atuação de *lobbies*, rigidez institucional, financiamento ilegal de partidos, etc.” (*ibidem*, pág. 19).

Bilhim, (2008) encontra duas tradições de caracterização do processo político: a atividade do governo e a resolução de problemas; e chama a atenção para uma nova rede de poderes, que emergem de uma sociedade com exigências complexas, onde imperam os processos de negociação e troca entre os diferentes atores sociais. Este “modo dinâmico de gerir crises” cria uma nova forma de governação, no qual é errado pensar que todas as políticas públicas resultam do processo de decisão dos governos (*ibidem*, pág. 113).

Vejamos outros contributos para a compreensão de políticas públicas que, como reflete Cardim, se encontram na esfera do que não é privado, nem meramente individual, mas que é assumido como comum.

“Uma política pública implica uma afirmação sobre o que se deve ou não fazer, difundido através de um quadro legal adequado (leis, regulamentos, regulações, orientações ou determinações) a servir o interesse público ou um superior interesse, que compatibiliza ou não interesses entre si. (Cardim, 2006)

As políticas públicas são concretizadas por entidades e instituições que preparam o processo que disponibilizam as soluções que as justificaram ou que constituem a sua frente de convivência e disponibilização de produtos e serviços delas decorrentes (*ibidem*).

Para Rodrigues (2010, pág. 90-91) as políticas públicas são:

“Um conjunto estruturado de objetivos, de meios e de medidas, de que o Estado, ou outras entidades de Poder Político, se servem para provisionar a sociedade com determinados bens públicos, sendo estes o conjunto de bens e de serviços cuja fruição está acessível a todos, gratuitamente, sem que o seu consumo ou a sua utilização por algum protagonista social, económico, cultural, religioso ou político, reduza o *stock* disponível desse mesmo ‘bem’ para quaisquer outros protagonistas.”

De acordo com o pensamento de Rodrigues (2010, pág. 20) “as Políticas Públicas são chamadas a intervir na realidade contemporânea, tal como ela existe, se articula, evolui e se transforma e a realizar este objetivo de forma eficiente, perante a incontornável escassez de meios, traduzido nas restrições orçamentais.



Uma política pública deve ter consignados instrumentos que permitiam fazer ajustes, sempre que necessário, ao objeto do que pretende atuar (*ibidem*).

“As populações onde é suposto que essas políticas públicas incidam têm cada vez mais, uma legítima expectativa e uma exigência de ética, de eficácia, de eficiência e da economia (competitividade + solidariedade + coesão + inovação) da Governação, do governo das Instituições, do Estado em geral, em ordem à resolução efetiva dos seus problemas e das suas carências” (pág. 25).

Miranda (2002) observa as políticas públicas como instrumento de um poder cada vez mais participativo. Para este autor, elas são a base do Estado, que tem no cidadão um ator essencial no processo de governação

Pasquino (2002, pág. 254) entende que uma política pública é a simples resposta das autoridades a uma exigência expressa pela sociedade e coloca ênfase no processo de decisão que, defende, assenta em três modelos: a racionalidade sinóptica limitada, o fomento desconexo e o contentor do lixo.

Baudouin (2000) afirma que uma política pública advém quando um conjunto de problemas são vistos como apostas, obrigando as autoridades políticas a inscrevê-las na agenda governamental⁵, a tratá-las ativamente e a dar respostas mais ou menos coerentes.

FIGURA 2

Modelos de Decisão

Racionalidade Sinóptica Limitada (Herbert Simon*)	Decisor recolhe a informação, avalia as variáveis, examina consequências e decide
	Decisor limita-se a satisfazer algumas exigências e restringe o número de alternativas
Fomento desconexo (Charles Lindblom*)	Os processos de decisão avançam por tentativas Crescem sobre decisões já tomadas.
Contentor de lixo (March e Olsen*)	A complexidade da escolha leva o decisor a optar por uma decisão ao acaso

Fonte: Pasquino (2002) - *Autores citados por Pasquino

⁵ Agenda política aqui entendida como a identificação do problema que carece de intervenção política para a sua resolução. Por ela ficam conhecidas as prioridades com que será executada a política pública.



Adepto da teoria da racionalidade limitada, Baudouin afirma que uma decisão estratégica nunca resulta do conjunto das alternativas possíveis num determinado momento e só se concretiza quando os decisores pensam ter atingido um nível correto de satisfação.

Na ótica neocorporativista “políticos e governantes nunca produzem políticas sozinhos”. Num entendimento pluralista clássico, citado por Pasquino (*ibidem* pág. 257), “elas são produto em mutação, da interação entre uma multiplicidade de interesses, grupos e associações.

Também Baudouin sublinha que “uma decisão nunca é o fruto de um ator soberano”.

FIGURA 3

Características dos Modelos de Decisão

	Racionalidade Sinóptica	Fomento Desconexo	Caixote do Lixo
Atores	Poucos, coesos	Muitos, diversificados	Muitos, casuais
Método	Visão global	Visão parcial	Improvisação
Objetivo	Solução completa	Satisfação	“Tapar buracos”
Resultado	Reversível	Revisível (revisões)	Irrepetível

Fonte: Pasquino (2002)

Pasquino (*ibidem*, pág.265), porém, entende que qualquer opção é sujeita a consequências: “Ao escolher uma alternativa, as autoridades políticas deparam-se com limites intrínsecos resultantes das suas próprias preferências políticas e da sua ideologia”.

Lembrando que o processo de decisão, pela implicação de uma escolha pública, é complexo, Baudouin sublinha que em paralelo existe um outro campo que não pode ser desprezado na análise das políticas públicas: o das não-decisões. Campo onde o autor encontra grandes semelhanças com o *Modelo do Caixote do Lixo*, de Marck e Olsen, já que não decidir pode constituir, em certos aspetos, uma forma de agir.

A decisão é uma força motriz na Política Pública, até porque o ponto de partida assenta sempre no benefício que essa mesma decisão trará para a comunidade. A clarificação, a definição de metas e objetivos e a avaliação da medida são aspetos obrigatórios ao processo de decisão de uma qualquer política pública.

Neste novo modelo socialmente complexo em que vivemos, em que os atores sociais formam grupos de pressão vigilantes da atividade política, o decisor político não tem espaço de manobra para afirmar, sem fundamentar, ou para fazer, sem explicar. Os processos de



monitorização e de avaliação tornam-se vitais para assegurar transparência e democraticidade participativa aos processos, sublinha Bilhim (2008, pág. 35).

Rodrigues (2010) centra na trilogia - instituições, pessoas e organizações - a base de todas as políticas públicas, enformadas por uma adequada infraestrutura de ética, de economia, de eficiência e de eficácia, e executadas por uma administração pública de excelência, ao serviço de um Estado de Direito constitucional, regulador e sublimador.

Para este autor, as Políticas Públicas começam e acabam nas pessoas, sendo que, no meio, estão as organizações: “Numa dada organização, as pessoas devem ser sempre consideradas como um fim em si mesmo, cada qual com uma dignidade intrínseca, mas também como parte integrante de uma comunidade de trabalho”. As instituições, por seu lado, “exercem uma função determinante na configuração, na estrutura, na entelúquia e na perenidade das sociedades a tal ponto, que elas constituem verdadeiramente o veículo através do qual as civilizações conseguem tornar-se mais humanizantes e, mais próximas de uma transcendência que as ultrapassa” (*ibidem*, pág. 55).

2.6.O Processo de Produção de Políticas Públicas

A gestão de uma comunidade, ao nível da administração e orientação ou da avaliação permanente e antecipação dos problemas, é tarefa complexa. Ao deixar de ser definido apenas pelo «gestor» da cidade, o interesse público aumentou a complexidade do processo de tomada de decisão.

Em democracia, os atores sociais movem-se na esfera do Poder, influenciando as autoridades legítimas para a introdução de políticas e medidas, num processo que passa pela identificação dos problemas e procura induzir à tomada de determinada decisão.

Políticas públicas eficazes, estruturadas, fundamentadas e dirigidas para objetivos concretos são exigências prementes das comunidades, cada vez mais envolvidas com os assuntos relacionados com o conforto, o bem-estar e a qualidade de vida.

A nova dimensão de vivência reflete-se na conceção de Poder, obrigando as autoridades a intervenções ponderadas e sustentadas, antes da aplicação de programas de ação sobre um determinado sector de atividade ou espaço territorial.

Em relação à tipologia das políticas públicas estas podem organizar-se, segundo Cardim (2006), em três tipos de perspetivas:



(I) Dinâmicas;

(II) Interativas;

(III) Estáticas.

No que respeita à Perspetiva Dinâmica (*idem*) uma referência teórica importante é a Tipologia de Lowi, uma vez que nela se integra a abordagem de políticas públicas enquanto resultado da ação governativa.

A Tipologia de Lowi engloba quatro grandes categorias de políticas:

- I. Políticas Distributivas: que garantem benefícios ou serviços a um determinado grupo de destinatários, têm um carácter qualitativo e referem-se à distribuição de novos recursos facilmente divisíveis ou distribuíveis, pelo que só têm ganhadores;
- II. Políticas Reguladoras: que traduzem uma mediação ou compatibilização de interesses contrários e concorrentes, as que abrangem interesses conflitantes mas, também, o consentimento de alianças temporárias, pelo que têm ganhadores e perdedores;
- III. Políticas Redistributivas: aquelas que abarcam a afetação e gestão de recursos coletivos e o modo de distribuição e de disponibilização dos serviços seus sucedâneos, abarcando estruturas conflitantes exigindo lideranças fortes e alianças estáveis. São políticas que têm em conta a segmentação social e as elites.
- IV. Políticas Constitucionais, que estão relacionadas com a ordenação do sistema político, com a defesa dos direitos dos cidadãos e com as regras do jogo político.

Como afirma Cardim, é difícil associar uma política em concreto a uma só categoria, pelo que podem existir contributos de várias categorias para uma única política pública.

Pasquino acrescenta que contributos posteriores aos estudos de Lowi vieram acrescentar um quinto tipo de política pública – as políticas simbólicas – onde se deveriam enquadrar as decisões de carácter simbólico que, embora não distribuindo recursos nem regulando comportamentos e instituições, “servem para reforçar ou alterar a identidade coletiva, sentimentos de pertença, vínculos entre os detentores do poder político e os cidadãos e para legitimar os próprios detentores do poder (Pasquino, 2002, pág. 273).



Sintetiza-se assim a classificação de políticas públicas:

FIGURA 4

Classificação de políticas públicas

Distributivas	Distribuem recursos e são financiadas por receitas fiscais
Reguladoras	Produzem normas, disciplinadoras de comportamentos
Redistributivas	Retiram recursos a alguns grupos, para os dar a outros
Constituintes	Raras, visam formular normas que regulam a criação de estruturas de autoridade

Fonte: Pasquino (2002)

Na Perspetiva Interativa, Wilson formula uma tipologia que se centra na relação entre custos e benefícios das políticas públicas. Pelo que as políticas públicas identificar-se-iam do cruzamento dos seguintes pontos, de acordo com os benefícios que disponibilizam e os custos distribuídos (Cardim, 2006).

- (a) Concentradamente, a um número reduzido de pessoas;
- (b) Dispersamente, a um número alargado de pessoas.

Finalmente, em relação à Perspetiva Estática, Cardim (2006) identifica a Perspetiva de Anderson, que decompõe as políticas públicas da seguinte forma:

- I. Substantivas, que estão relacionadas com o que o governo faz (obras e empreendimentos públicos);
- II. Procedimentais, relacionadas com como o governo faz (como ou quem faz e que processos se vão utilizar).

A matiz ideológica pode constituir um critério classificativo, no conteúdo e arrumação variável, de acordo com o contexto político em que as políticas se inserem (Cardim, 2006).

Quando se manifesta a necessidade de uma política pública?

“É sempre verdade que uma política pública constitui a resposta das autoridades, revestidas de poder público e legitimidade institucional, a uma exigência social?” À sua interrogação, Pasquino (*idem*, pág. 262) responde:

“Intuitivamente poderíamos sustentar que Governos e governantes respondem aos pedidos de eleitores (...) porque estão interessados em ser reeleitos,



e que havendo escassez de recursos, só terão resposta às exigências que se imponham quer por serem originárias de grupos com ascendente sobre os governos, quer por serem confrontados com o programa político apresentado aos eleitores (*ibidem*).

Para percebermos os critérios de elaboração, optámos pela estrutura de Thomas Dye (Cardim, 2006):

- I. Identificação do problema. Atividade consiste na publicitação dos problemas sociais e nos pedidos expressos para as ações governativas.
- II. Agendamento. Atividade consiste na decisão sobre os assuntos e as questões a integrar e sobre os problemas assumidos pelo Executivo.
- III. Formulação da política. Atividade baseia-se no desenvolvimento de propostas políticas tendentes à resolução de questões e diminuição do impacto e gravidade do problema.
- IV. Legitimação da Política. Baseia-se na seleção das propostas, no desenvolvimento de apoios políticos, na tradução da lei e na decisão sobre a sua constitucionalidade.
- V. Implementação da política. Atividade consiste na organização de departamentos e agências e na disponibilização de orçamentos e serviços.
- VI. Avaliação das políticas públicas. Atividade depende do relatório sobre os *outputs* dos programas de governo, da avaliação dos impactos das políticas junto dos grupos abarcados e nas propostas de alterações e de reformas.

Cardim (2009) identifica nove problemas na avaliação de políticas públicas:

1. Objetivos políticos – incerteza ou ambiguidade
2. Dificuldade no estabelecimento e determinação de causalidades
3. Impactos difusos
4. Dificuldades na disponibilidade, na obtenção e na recolha de dados
5. Resistências departamentais
6. Perspetiva temporal limitada (legislaturas e rotação governamental)



7. Ausência (ou debilidade) de cultura de avaliação
8. Débil (ou inexistente) influência da avaliação
9. Descontinuidade dos (nos) processos avaliativos

Procurando obter uma leitura mais simplista, sintetizamos em tabela o processo de produção de políticas públicas de Thomas Dye, citado pela mesma autora.

FIGURA 5

Estrutura de Produção de Políticas Públicas de Thomas Dye

ETAPAS	ACÇÃO	PARTICIPANTES
I - Identificação do problema	Publicitação dos problemas sociais e nos pedidos expressos para as acções governativas	Meios de comunicação, Grupos de interesses, Grupos de pressão Opinião pública
II - Agendamento	Decisão sobre os assuntos e as questões a integrar e sobre os problemas assumidos pelo Executivo	Meios de comunicação, Elites Sociais, Partidos, deputados e outros órgãos sujeitos ao escrutínio popular
III - Formulação da política	Desenvolvimento de propostas políticas tendentes à resolução de questões e à diminuição da dimensão do impacto e da gravidade do problema	Governo Assembleia da República, Grupos de interesse Grupos de pressão
IV - Legitimação da Política	Seleção das propostas, desenvolvimento de apoios políticos, tradução da lei e decisão sobre a sua constitucionalidade	Presidente da República, Governo, Assembleia da República Tribunais
V - Implementação	Organização de departamentos e agências e na disponibilização de orçamentos e serviços	Governo, Departamentos Executivos, Instituições vocacionadas para o contacto com os destinatários das políticas públicas
VI - Avaliação das políticas públicas	Relatório sobre os <i>outputs</i> dos programas de governo, da avaliação dos impactos das políticas junto dos grupos abarcados ou não abarcados e nas propostas de alterações e de reformas	Departamentos Executivos e instituições vocacionadas para a consolidação das políticas públicas, Secções Parlamentares, Meios de Comunicação e “ <i>think tanks</i> ”
Fonte: Autora (T. Dye, citado por Cardim, 2006)		



Problemas sociais, económicos e políticos que, por qualquer motivo, adquiriram relevância social, obrigam a respostas das administrações, que os colocam na agenda, naquilo que Pasquino (2002, pág. 262) considera um simples esquema de *inputs-outputs*.

Pasquino (*ibidem*) chama a atenção para os condicionalismos que podem influenciar a assunção dessa política pública e até a sua execução:

- I. Os eleitorais “os governos respondem aos pedidos dos eleitores, porque estão interessados em ser reeleitos”;
- II. A escassez de recursos levará a que só os grupos com ascendente sobre os governos consigam fazer valer a suas propostas
- III. A antecipação dos problemas, que assumindo um carácter preventivo e até ‘perigoso’ poderá originar novos problemas e contribuir para novas exigências.

A elaboração de uma política (um determinado programa de ação para responder a uma exigência ou necessidade social) é um processo complexo, que envolve diferentes atores durante as fases de negociação, antes da decisão.

Num esquema simples, relativamente consensual entre os diversos autores estudados, estabelecemos quatro níveis básicos para a elaboração de uma política pública:

- i. A Identificação (do problema)
- ii. A Decisão
- iii. A Execução
- iv. A Avaliação

O processo de decisão o mais complexo e o que origina as dúvidas doutrinárias mais importantes, uma vez que é dentro dessa “caixa” do sistema de *inputs-outputs* referido por Pasquino, que se vão cruzar os múltiplos interesses dos atores envolvidos, resultando dessa escolha consequências a que o decisor não ficará impune.

Dentro dessa ‘caixa’ identificamos cinco patamares, cada um deles parte integrante do sistema global de uma política pública: a definição de objetivos, a criação de alternativas, a recolha de informação, a avaliação das alternativas e, por fim, a escolha.



ILUSTRAÇÃO 1

Sistema de processamento de uma política pública



Fonte: Autora com base em Pasquino,

SINTESE

Do exposto, percebemos os impactos surtidos nas organizações administrativas estaduais decorrentes da evolução de um modelo de racionalidade burocrática, para a gestão e desta para novos processos de governação, como o *New Public Service*. E aferimos sobre a relação existente entre os modelos da Nova Governação e a produção de políticas públicas, na lógica de envolvimento comunitário.

Há agora que conhecer o grau relacional entre o Estado e a Educação



III- O ESTADO E A EDUCAÇÃO

A responsabilidade do Estado face à educação move-nos neste capítulo. Após analisarmos as formas de intervenção estadual na economia, dedicaremos atenção à Teoria do Capital Humano, às principais críticas e à discussão sobre a educação ser um bem público ou privado. Completamos a observação, dirigindo a lupa para a evolução do sistema de ensino em Portugal, auxiliados por vários especialistas e pelas estatísticas da OCDE.

3.1. Recursos escassos e necessidades crescentes

Numa sociedade de relações complexas e interdependentes, fortificadas ao longo do último século, o papel económico do Estado acentuou-se, existindo cada vez mais funções sob o seu controlo e regulamentação.

Numa perspetiva simplista poder-se-á considerar que o Estado deverá facultar, de forma regular e contínua, os meios para a satisfação das necessidades coletivas e individuais (segurança, bem-estar, saúde, educação, cultura), sendo certo que essas atribuições variam em função da sensibilidade política, das exigências e flutuações dos mercados e, principalmente, da redistribuição de recursos, por norma, escassos.

John Keynes, cujo pensamento deu origem a uma escola de pensamento económico, defendeu que os Estados devem intervir na economia adotando medidas para evitar o desemprego e a inflação, apontados como os fatores que mais afetam negativamente os ciclos económicos. Através da planificação da despesa pública, as administrações podem abrir mão do princípio de equilíbrio orçamental para suprir necessidades da sociedade.

“Um princípio inerente a essa teoria é o do gasto anti cíclico, ou seja, orçamentos com deficit, nas fases de recessão ou crise, e com superavit, no auge da prosperidade” (Pereira, 2010)⁶.

Na sua intervenção na economia, o Estado cumpre três funções:

- I. A eficiência (ausência de desperdício de recursos),
- II. A equidade (justiça)
- III. A estabilidade.

No Estado de Bem-estar social são quatro as funções económicas do Estado:

⁶ <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/jmp.htm> Consultado em 21.04.2012



- 1) Estabelece o enquadramento legal da atividade económica – através da legislação e da definição das regras do jogo económico;
- 2) Afeta os recursos necessários para edificação dos bens coletivos através dos impostos, da despesa e da regulamentação (quando existem falhas de mercado);
- 3) Redistribui os recursos através de transferências para melhorar o bem-estar social
- 4) Determina a política de estabilização macroeconómica para esbater as flutuações do desemprego, conter a inflação e promover o crescimento económico de longo prazo.

Musgrave, economista que teorizou as Finanças Públicas, advoga que o Estado possui múltiplos instrumentos de intervenção na economia – a política fiscal e monetária, por exemplo - com os quais pode suprir falhas dos mercados, como a concorrência imperfeita e as externalidades, promovendo crescimento económico, emprego e alcançando estabilidade nos preços.

Essas falhas, no entender de Musgrave, podem ser corrigidas por políticas públicas corretivas. “Por meio delas [política monetária e fiscal] torna-se possível controlar, por exemplo, preços, salários, inflação, impor choques na oferta ou restringir a demanda” (Musgrave, 1980)⁷.

O pensamento de Musgrave assenta no facto de o mercado, por si só e sem regulação, não conseguir cumprir adequadamente tarefas estaduais que visam proporcionar o bem-estar da população.

Para Musgrave, citado por Pereira (2008), são três as funções do Sector Público:

- Melhoria da eficiência na afetação de recursos ultrapassando certos fracassos do mercado;
- Melhoria da equidade e justiça social, através de políticas de redistribuição de rendimentos e de promoção de igualdade de oportunidades,
- Estabilização macroeconómica, através da promoção do crescimento, do emprego, da estabilidade de preços e alisando os ciclos económicos.

⁷ Ibidem



Neste enquadramento de desenvolvimento económico dos Estados, parece-nos importante o crescimento económico associado à educação. Gould e Ruffin (1993) elencam as variáveis que condicionam o crescimento.

FIGURA 6

Determinantes do Crescimento económico dos Estados

ALAVANCADORES DO CRESCIMENTO	REDUTORES DO CRESCIMENTO
Escolaridade	Gastos do governo em consumo
Investimentos em Educação	Instabilidade Social e Política
Investimento em Equipamentos	Barreiras ao Comércio
Nível de Capital Humano	Socialismo

Fonte: Gould e Ruffin (1993)

A regulação do sistema económico e a provisão e redistribuição de bens públicos são, como vimos, funções que podem ser atribuídas ao Estado, a que acresce a possibilidade de intervenção direta na economia. Mas as ineficiências identificadas, e que em regra se apontam ao Estado como prestador de serviços, levam os mais liberais a defender a minimização das suas funções para assegurar a solvência do próprio Estado.

3.2. Capital Humano

A natureza da educação como bem público ou privado têm motivado amplos debates, não sendo consensual a resposta. E, neste âmbito, começámos por atender ao princípio económico da utilidade, tida como a aptidão real ou presumida dos bens para a satisfação de necessidades coletivas, segundo o qual um bem só se considera útil se, por qualquer razão, for desejado pelo utilizador.

O conceito de capital humano, entendido como a capacidade pessoal de realização de valor económico, afigura-se-nos como uma pedra basilar no argumentário desta discussão.

Theodore Schultz foi o primeiro teórico a contextualizar a Teoria do Capital Humano na década de 1950, do século XX. Schultz, que estabeleceu uma relação entre a produção de riqueza e a escolarização, percebeu que tanto maior era a riqueza de um país, quanto maior fosse o nível de instrução da sua população e enquadrrou a educação como o fator diferenciador no que diz respeito à riqueza e desenvolvimento de uma nação.

Becker, cujo livro *Capital Humano* (1964) se tornou uma referência na economia, equipara o capital humano aos tradicionais meios físicos de produção, defendendo que um



investimento feito na pessoa (formação ou educação) se traduzirá numa taxa de retorno efetiva para a pessoa, mas também para a sociedade que usufruirá do seu conhecimento.

Observado o capital humano como a adição dos investimentos pessoais, estes acabam por se traduzir em capitalização de benefícios económicos para o próprio indivíduo. Ao contrário do que sucede com o capital económico ou patrimonial, o capital humano não pode ser transferido, pois é um valor único e exclusivo de cada pessoa. “Ao investirem em si mesmas, as pessoas podem ampliar o raio de escolha posto à disposição. Esta é uma das maneiras através da qual as pessoas podem aumentar o seu bem-estar” (Schultz, 1971, pág.33).

Blaug nota que “uma educação adicional elevará os rendimentos futuros”, mas, neste sentido, adverte “a aquisição de educação é da natureza de um investimento privado em rendimentos futuros” (1975, pág. 21).

Economistas defensores do papel do Estado na provisão de educação entendem-na como um bem público ou semipúblico, devido às externalidades positivas que produz e que são assimiladas pela sociedade promovendo o seu desenvolvimento (Wolfe, 1995)

Os mais liberais entendem a educação como um bem privado, uma vez que se destina ao usufruto de cada pessoa, que constitui assim o primeiro beneficiário dos resultados que ela produz, nomeadamente um capital humano exclusivo (Becker, 1964).

Nesta linha Woodhal, (1995), considera que este capital se reflete em melhores empregos e salários, que concretizam o retorno do investimento efetuado. Por esta perspetiva liberal, a educação é enquadrada como um bem que é objeto de compra e venda, devendo a sua utilização ser paga pelo consumidor.

As críticas à Teoria do Capital Humano (THC) alargaram a discussão e baseiam-se essencialmente no facto de ser entendida como chave para a solução dos problemas sociais.

“A Teoria do Capital Humano coloca-se como mascaradora, pois coloca o investimento na educação como um fator predominante para levar uma pessoa a se desenvolver financeiramente e a levar o seu país a crescer também” (Silva, 2010)⁸.

⁸ Consultado em 12.04.2012

http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/teoria_do_capital_humano_e_a_relacao_educacao_e_capitalismo.pdf



Conceitos como capital e investimento, no entender de Shaffer (1961), não devem ser aplicados às pessoas. Este autor argumenta que os estudantes, ou as famílias, não são imbuídos de motivações de investimento, mas sim de consumo, quando decidem estudar.

A teoria marxista colocou em causa a estrutura teórica em que assenta a TCH, com o argumento de que a educação não pode ser tratada apenas do ponto de vista económico, porque existem outras variáveis que a podem condicionar, como as características individuais (o sexo e as etnias, por exemplo), o processo de ensino e as próprias relações de produção.

De acordo com as referências marxistas, a educação não é ‘capital’ porque o indivíduo que a detém não controla os meios de produção. Ao observar os investimentos na educação como uma forma de retorno para o capital, a TCH, segundo esta análise, promove a eliminação do conceito de classe social como entendimento económico.

“O sistema educacional, segundo Bowles e Gintis (1975), pode realizar muito mais que produzir capital humano, que impede o desenvolvimento da consciência de classe e legitima a desigualdade económica, ao permitir e ter como objetivo o mecanismo meritocrático de referendar a posição ocupacional de um indivíduo” (Almeida e Pereira (2004, pág. 19).

Para Oliveira (1997), a TCH converge com a lógica de interesses do capital e na conceção de que o *homo economicus* “é um ser dotado de uma racionalidade tal, que é capaz de escolher, livre das pressões externas, quais devem ser os melhores caminhos traçados para alcançar o seu sucesso económico. Trata-se de uma teoria incapaz de fazer algum tipo de explicação real do sistema capitalista, e termina por ser apologética do mesmo (2001, pág. 2).

O autor critica as expectativas colocadas na educação. Espera-se que esta “possa, através da mobilidade social, melhorar os mecanismos de distribuição de renda e inserção produtiva, através do preparo dos indivíduos para o mercado de trabalho (*ibidem*, pág. 91).

E mesmo sobre os ganhos de eficiência no processo de produção de políticas públicas de educação, este autor mostra-se cético:

“Não basta apenas o investimento na formação e qualificação da força de trabalho, para haver um maior acesso à riqueza produzida por parte da população. A possibilidade de distribuição desta riqueza depende, exclusivamente, de uma



mudança das relações de poder e de uma modificação radical do sistema económico” (*ibidem*, pág.5)

Para Almeida e Pereira (2004), “a TCH, ao considerar apenas as características da oferta de mão-de-obra, sugere políticas que não exigem nem mudanças estruturais, nem esforços de financiamento que recaíam com mais peso em algum segmento da sociedade, como mais escolas, mais educação ou mais programas de formação e aperfeiçoamento de mão-de-obra” (pág. 26).

Embora também crítico, Frigotto (1993) defende que “o investimento no fator humano significa um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso económico” (*ibidem*, pág.41), mas realça: “a TCH oculta a desigualdade e mostra-se útil para mascarar a realidade e manter a consciência alienada, pois esta teoria tenta explicar e depositar na educação o fator essencial para a produtividade (*ibidem*, pág. 53).

Este autor considera mesmo que na sua génese a TCH não é cristalina. No campo da educação, “uma das funções efetivas da Teoria do Capital Humano reside, não enquanto revela, mas enquanto esconde, a verdadeira natureza dos fenómenos” (*ibidem*, pág. 53).

Doeringer e Piore (1971) foram igualmente críticos da TCH, que parte da ideia da continuidade dos empregos, e observaram que a educação origina segmentos no mercado. A Teoria da Segmentação do Mercado de Trabalho (ou dual), pensada pelos dois investigadores, dá ênfase às características individuais, realçando que são elas que determinarão os locais onde os trabalhadores serão colocados.

Nesta linha, Sorensen (1996) assinala que a estrutura social é relevante no estudo das desigualdades sociais, pois condiciona o acesso a diferentes funções. Indica, por outro lado, que a disponibilidade de empregos não significa igualdade de acesso, uma vez que a procura no mercado de trabalho está limitada pelas segmentações no próprio mercado.

3.3. Educação: Bem público ou privado?

A análise deixa-nos perceber que a educação gera externalidades positivas, na medida em que os membros da sociedade, e não só os estudantes, beneficiam das mais-valias geradas (a existência de uma população mais educada e culturalmente esclarecida) e que não são contabilizadas pelos mercados. A educação contribui ainda para melhorar os níveis de saúde da população, – níveis elevados de escolaridade materna reduzem as taxas



de mortalidade infantil, por exemplo - para reduzir a criminalidade e aumentar a produtividade.

Neste entendimento, os benefícios sociais da educação são superiores aos benefícios privados, que incluem apenas as vantagens pessoais, como os salários, que poderão vir a ser obtidos em função do grau de escolaridade e qualificação.

Por não serem passíveis de ser integralmente aferidos, os benefícios indiretos da educação não são contabilizados nos benefícios privados.

As razões que levam o Estado a financiar e fornecer serviços sociais básicos - saúde, educação, água e saneamento básico, são diversas, mas a razão principal é que esses serviços se configuram como bens públicos, na medida em que os seus preços de mercado não captariam o seu real valor e, muito menos, integrariam as suas vantagens sociais.

A educação beneficia não apenas o indivíduo que adquire o conhecimento, mas também todos os membros da sociedade, ao melhorar o comportamento sanitário, ao aumentar a produtividade do trabalhador e a competitividade da comunidade, através da qualificação técnica.

Outra razão apontada por diversos autores para justificar o financiamento público dos serviços educativos passa por garantir que os serviços sociais básicos estejam disponíveis de forma equitativa pela população. Parece sensato reconhecer que sem o assistencialismo do Estado no acesso à educação, pessoas mais pobres e de escassos recursos financeiros poderiam ficar afastadas desse bem.

Essa circunstância levaria à manutenção de um ciclo de pobreza e de fraco desenvolvimento social, cultural e económico de toda a comunidade: as pessoas pobres não teriam acesso à educação, a comunidade não beneficiaria do potencial de conhecimento e sem o conhecimento diverso a sociedade não progrediria e não se desenvolveria economicamente.

A prestação destes serviços sociais básicos por muitos fornecedores (públicos ou privados) pode resultar também em duplicação e custos mais elevados, o que contraria uma equilibrada distribuição de recursos.

Stoer (2001, págs. 247-252) propõe a consideração de “duas formas de relação do Estado com a educação” que apontam para distintas relações entre Estado e economia e entre escola e mundo do trabalho:



- “Estrutura ocupacional e democratização social”, característica das sociedades em que o modelo de Estado de Bem-estar se desenvolveu com significado
- “Criação de oportunidades de emprego e promoção da retoma do crescimento económico”.

De acordo com este autor, a escola para todos desarticula-se com um sistema produtivo que desenvolve o desemprego estrutural, enquanto o Estado se assume plenamente como Estado-regulador, mediador de um novo processo de concertação social que passa pela preocupação de garantir a competitividade do País face a um mercado globalizado.

A participação do Estado na provisão de educação é, em geral, aceite, mesmo pelos mais liberais, quanto mais não seja por uma questão de eficiência e justiça social. Mas, o facto de a Educação ser fornecida aos consumidores de forma gratuita tem sofrido, essencialmente nas últimas duas décadas, um avolumar de críticas em função do incremento de solicitações de natureza social a que os Estados são sujeitos.

Weiler (1999), aqui citado por Cabrito (2000, pág.176), assinala:

“As dificuldades financeiras decorrentes da resposta a todas as solicitações têm originado pressão forte sobre os orçamentos de Estado (Dupuis & Gazier, 1988), que se consubstanciam na evidente incapacidade dos Estados em garantir a produção de serviços de natureza pública, nomeadamente educativos, na quantidade e qualidade que os cidadãos necessitam”.

Esta pressão, para Cabrito, traduz-se num duplo processo de privatização dos serviços públicos.

“Os Estados diminuem o seu papel na produção e prestação de determinados serviços, entre eles na educação, e exigem aos cidadãos uma contribuição financeira aquando da sua utilização, enquanto, a produção daqueles serviços é aberta à iniciativa privada, com os consequentes efeitos no preço de venda dos produtos, uma vez que o objetivo da iniciativa privada é o de obter lucro, maximizando os resultados da produção” (*ibidem*, pág. 177).



Defensor da dimensão pública da educação, mas acolhendo “uma diversidade cada vez maior de iniciativas organizacionais, curriculares e pedagógicas, rompendo com um sistema excessivamente burocratizado”, Nóvoa (2010, pág. 3) identifica três cenários de evolução dos sistemas de ensino aparentemente distintos mas, em seu entender, portadores de visões semelhantes sobre a educação.

- Regresso a formas de educação familiar, assente na responsabilidade educativa dos pais e na preservação dos valores de uma determinada comunidade local.

“A ideia de que cada família ou comunidade deve ter a sua própria escola, reservada aos seus e protegida dos outros, situa-se nos antípodas do projeto de uma escola pública que assegura a presença de todos e a construção de uma identidade partilhada. Uma das formas mais evidentes deste cenário é a expansão do ensino doméstico, em casa, que se vem desenvolvendo através de redes familiares, culturais e religiosas, com recurso às novas tecnologias” (*ibidem*, pág. 3).

- Educação como “bem privado”, enaltecendo as vantagens do mercado da educação e a promoção de lógicas de competição entre as escolas.

“No limite, o Estado deveria abster-se de intervir no mercado dos serviços educacionais, limitando-se apenas: por um lado, a criar e divulgar indicadores de qualidade das escolas, permitindo assim a cada família fazer uma escolha informada da melhor escola para os seus filhos; por outro lado, a financiar supletivamente os mais desfavorecidos, por exemplo através do vale-educação a fim de assegurar uma certa equidade no acesso à educação” (*ibidem*, pág. 3).

- As novas tecnologias perspetivam formas distintas de ensino, que tornam dispensáveis as escolas tradicionais e que promovem a individualização.

“A educação pode acontecer em qualquer lugar e a qualquer hora, tendo como referência professores reais ou virtuais” (*ibidem*, pág. 3).

Para Nóvoa, estes há sinais claros da emergência e viabilidade destes cenários nos últimos anos. “Eles procuram combater a excessiva intervenção do Estado na educação e



ultrapassar os constrangimentos do modelo escolar e de uma organização homogénea dos sistemas de ensino”. O mesmo autor deixa clara a sua opinião e refere taxativamente os seus receios: “Pessoalmente, receio que contribuam para acentuar, ainda mais, as desigualdades escolares e sociais, promovendo formas de “tribalização” da escola (*ibidem*, pág. 4).

O autor defende uma mudança dos sistemas de ensino públicos que permita o desenvolvimento de escolas diferentes. “Em vez da homogeneização que caracterizou a história do século XX, impõe-se agora uma abertura à diferença, sob todos os pontos de vista”, indica observando:

a) A liberdade de organização de escolas diferentes, por exemplo com base em contratos com entidades ou associações locais;

b) A liberdade na construção de diferentes projetos educativos, por exemplo com base em iniciativas de grupos de professores ou de associações pedagógicas;

c) A liberdade na definição de percursos escolares e de currículos diferenciados, por exemplo com base em acordos com sociedades científicas ou universidades (*ibidem*, pág. 11).

As entidades públicas devem ser o motor da evolução da educação preconizada por este autor e expressa em afirmações como “é preciso abrir os sistemas de ensino a novas ideias, em vez da homogeneidade e da rigidez, a diferença e a mudança (...), em vez do alheamento da sociedade, o reforço do espaço público da educação” (*ibidem*, pág. 16).

3.4. Evolução do ensino em Portugal

Quanto mais perto estiverem as políticas públicas da comunidade, maiores são as probabilidades de eficiência na resolução dos problemas locais. O poder político é o motor dos processos de integração, os quais, sem a sua intervenção ativa, perdem força e fracassam (Bobbio, 1986).

A ideia da educação para o desenvolvimento de uma comunidade está vinculada à necessidade de se formar pessoas que, no futuro, possam dinamizar dinâmicas construtivas que revitalizem essa mesma comunidade. No entanto, parece unânime a opinião entre os observadores sociais que tal em Portugal não tem acontecido. Atendendo à acentuada perda de população em territórios economicamente deprimidos, a educação parece servir de trampolim para um jovem abandonar a sua região, procurando empregos que não abundam.



Em Portugal, e obedecendo ao primado da hierarquia das leis, estabelece a Constituição da República Portuguesa (CRP), que compete ao Estado “assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa” (artº 9). É, no entanto, no artigo 73, que se consagra de forma mais detalhada a visão do Estado face à Educação:

- ✓ “Todos têm direito à educação e à cultura.
- ✓ “O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.”

Percebe-se pelo articulado da CRP a importância que o Estado confere à educação e ao ensino, correlacionando-o com o desenvolvimento (“superação das dificuldades económicas e progresso social”) e a democracia (“igualdade de oportunidades, tolerância, compreensão mútua e responsabilidade).

Nota-se, contudo, a diferença que a CRP estabelece no que concerne à saúde, também notada como um bem público. Diz o artigo 64, nº 1, que todos têm direito à proteção da saúde”. Mas o legislador deixou claro que “o direito à proteção da saúde é realizado através de um serviço nacional de saúde universal e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, é tendencialmente gratuito”.

Embora não encontre espelho na CRP, a gratuidade do ensino está consagrada na Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo), no que concerne ao ensino obrigatório que, em 1990⁹, passou a ser de nove anos.

Foi preciso esperar 19 anos, em 27 de Agosto de 2009, para o Estado alargar a escolaridade obrigatória aos 12 anos. Com a entrada em vigor do DL 85/2009 estabeleceu-se que o ensino obrigatório era universal e gratuito por mais três anos. “Propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação de aproveitamento” são isentos de pagamento, garantindo o Estado apoio através da Ação Social escolar. O mesmo diploma conferia a obrigatoriedade da frequência do pré-escolar pelas crianças de cinco anos.

⁹ Decreto-Lei 35/90, de 25 de Janeiro



O princípio da gratuidade da escolaridade obrigatória pressupõe o objetivo de efetivar a universalidade do ensino básico e secundário, garantindo o acesso ao ensino e a obtenção das qualificações mínimas.

No fim da década de 1980, o sistema educativo português apresentava-se como um serviço público com características de subdesenvolvimento, devido à fraca cobertura da população, taxas de frequência, sucesso nas aprendizagens e distribuição de diplomas.

O diagnóstico elaborado pela Administração Central, como base da proposta de adesão à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) do PRODEP I, Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (1990-1993) evidencia bem o atraso então verificado na qualificação educativa dos portugueses:

“A taxa de escolarização da população portuguesa no primeiro nível é comparável com a dos outros países (90%), mas a do segundo nível já é de metade da média dos outros membros da comunidade e a do terceiro nível ou do ensino superior é menos de metade da média desses países”. (Antunes, 2004, pág. 107)

Esta característica, reportada a 1987, parece encontrar expressão na filosofia educativa do Estado Novo, que assentava na promoção de um ensino básico generalista de apenas quatro anos para todas as crianças.

Volvidos 30 anos, e não obstante as ineficiências detetadas, a universalização do ensino alterou-se e melhorou substancialmente. Mas, em 2009, Portugal ainda continuava a apresentar indicadores medianos-baixos no conjunto de países da OCDE.

No relatório *Education at a Glance*, de 2009, a OCDE confirma a existência de mais alunos e de melhores resultados escolares em Portugal no ano letivo de 2006/07.

As turmas, em média, eram mais pequenas e havia um maior número de professores por aluno, revelando-se, neste caso, que os alunos do 3º Ciclo (12-15 anos), tinham um menor número de horas de instrução por ano do que os seus colegas dos países da OCDE.

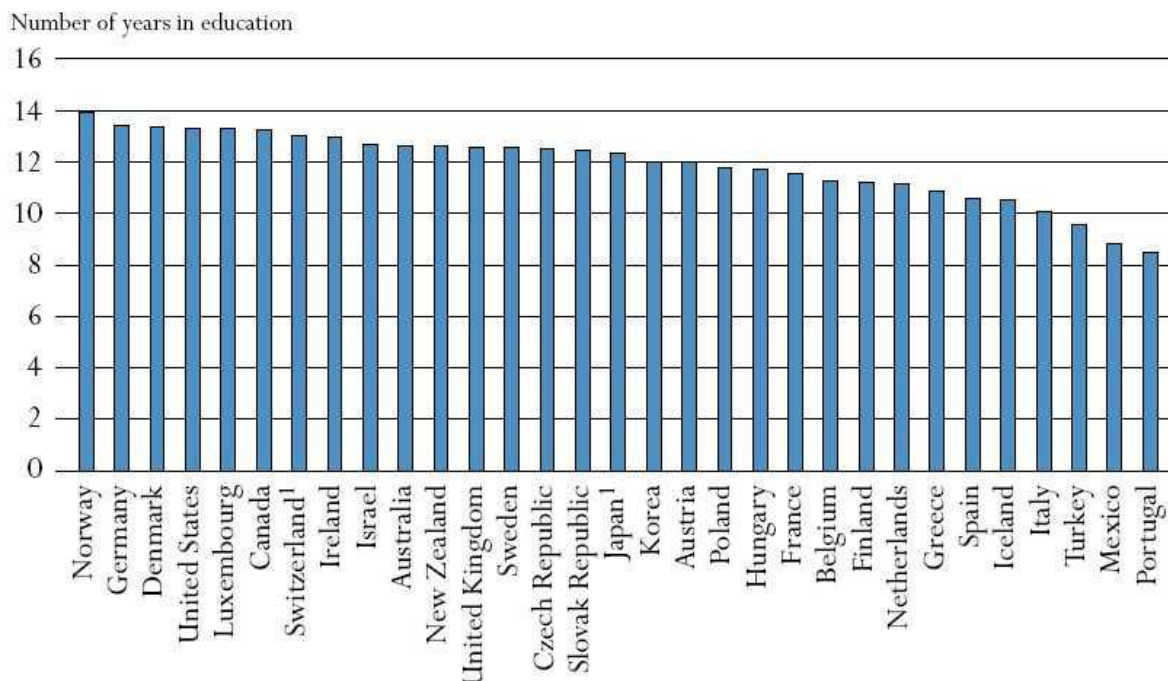
Embora o número de alunos matriculados no sistema de ensino tivesse crescido, ficou abaixo da média dos países da OCDE. A percentagem de alunos inscritos entre os 15-19 anos atingiu os 77%, enquanto a média da OCDE se situou nos 82%.

A taxa líquida de transição no ensino secundário atingiu os 65%, mas ainda muito distante da média dos países da OCDE (82%).



ILUSTRAÇÃO 2

Número de Anos no Sistema de Ensino



As maiores disparidades verificam-se ao nível da qualificação da população. A percentagem da população portuguesa dos 25-34 anos que concluiu, pelo menos, o ensino secundário atingiu os 44%, enquanto no espaço da OCDE essa percentagem se situa nos 79%.

Apesar dos fracos resultados alcançados, a despesa pública em educação como percentagem do PIB foi de 5,1% (idêntica à média da OCDE). A percentagem da despesa corrente atingiu 98,1%, enquanto nos países da OCDE a média ficava nos 92%.

Já no que concerne ao abandono escolar, e tendo por referência as estatísticas da União Europeia relativas a 2007, mais de 35% da população com idade entre os 18 e os 24 anos tinha desistido da escola. Na Europa, a 15 ou 27, a taxa de abandono escolar cifra-se em 15%.



FIGURA 7

Evolução da Percentagem de população com pelo menos o 12º ano entre 1999 e 2005

PAISES	1999		2005	
	25-64 Anos	25-34 Anos	25-64 Anos	25-34 Anos
PORTUGAL	21%	30%	26%	43%
Grécia	50%	71%	57%	74%
Epanha	35%	55%	49%	64%
Itália	42%	55%	50%	66%
Irlanda	51%	67%	65%	81%
França	62%	76%	66%	81%
Suécia	77%	87%	84%	91%
Finlândia	72%	86%	79%	89%
Polónia	21%	30%	51%	62%
Hungria	67%	80%	76%	85%
Repúb. Checa	86%	93%	90%	94%
MÉDIA	53%	66%	63%	75%

Fonte: Education at a Glance, OCDE, 2007

Portugal é, infelizmente, o País da UE com a maior taxa de abandono escolar.

Idêntica situação se passa com a aprendizagem ao longo da vida, situando-se a performance portuguesa na cauda da Europa, apenas ultrapassada pela Grécia.

Apenas 4% da população nacional em idade ativa (25-64 anos) mantém uma preocupação na renovação de conhecimentos ao longo da vida. Na UE, a 15 ou 27, essa taxa situa-se entre os 9 e os 11%, respetivamente.

A realidade dos números demonstra como a rentabilidade do sistema educativo português e o seu grau de eficiência oscila entre metade e dois terços dos níveis de proficiência obtidos pelos sistemas educativos de outros países de dimensão comparável (Leal, 2005).

Para este autor, “não é por falta de investimento que, numa primeira análise, se explicam os baixos níveis de desempenho obtidos por Portugal no *ranking* internacional” (*ibidem*, pág. 2).

“O problema da educação nacional coloca-se ao nível da qualidade do investimento em educação e não tanto no da sua quantidade. Ao tomar em conta os



indicadores de desempenho do nosso sistema educativo, constata-se que é, absurdamente, ineficiente e irracionalmente dispendioso (*ibidem*).

Numa leitura comparativa verificamos que 20% da população portuguesa possui o 12º ano (na OCDE, 65%); apenas 9% da população portuguesa possui educação de nível superior (24% na OCDE) e Portugal é o detentor no espaço da União Europeia da maior taxa de abandono escolar (45%) (*ibidem*).

Estes decepcionantes resultados, plasmados nos relatórios da OCDE, merecem a reflexão de Leal:

“Se ao volume de despesa pública realizado em Portugal com a educação, não se fazem obter e corresponder os resultados proporcionais que seriam razoavelmente de esperar, torna-se então necessário que com igual ou até menor volume de investimento se reequacionem prioridades educativas e se refaçam os modelos sistémicos de organização e administração educacional, a começar, a um nível local, pela necessária profissionalização da gestão das escolas” (*idem*, pág. 3).

SINTESE

O grau de intervenção do Estado na Educação, como vimos, não é unânime. Visões mais ou menos liberais condicionam a perspetiva. Inegável parece ser o facto de os especialistas consultados partilharem a ideia de que a educação aumenta o conhecimento e potencia o desenvolvimento económico dos Estados.

Portugal, apesar de acompanhar os rácios internacionais nas despesas públicas em educação e a despeito de uma substantiva melhoria verificada nos últimos anos, continua a revelar indicadores mediano-baixos no sucesso educativo da população, sendo mesmo o recordista na EU do abandono escolar.

Na segunda parte do nosso estudo, olhamos com pormenor para o objeto do nosso estudo: a atividade dos governos de proximidade e a sua intervenção na educação.



PARTE II

IV – MUNICÍPIOS: O GOVERNO DE PROXIMIDADE

As autarquias locais são o governo mais próximo dos cidadãos.

Neste capítulo procuramos conhecer o âmbito da ação municipal, as suas atribuições e competências, o quadro legislativo, onde sobressai o princípio da subsidiariedade, e as suas prioridades no que concerne à educação, enquadrada pelas estratégias de desenvolvimento local.

4.1. Autonomia do Poder Local

A origem grega da palavra Autarquia (*Autarkia*), poder absoluto, ajuda-nos a compreender o seu significado como tratando-se de um sistema de governação autónomo, que precede sem interferência de outro.

A palavra Município (do latim *Municipiu*) revela-nos uma circunscrição territorial em que se exerce a jurisdição de um Poder, sendo que este conceito nos transmite a existência de um povo, poderemos definir as autarquias locais como um sistema de governo autónomo, com população e território específicos.

Em Portugal, encontramos 308 municípios, 30 dos quais nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, representando estes últimos uma realidade político-administrativa diferente¹⁰ (autonomia regional).

No ordenamento jurídico português, as autarquias são entidades coletivas públicas¹¹, com órgãos representativos e eleitos por sufrágio direto e universal, dispõem de território, habitantes próprios e prosseguem a satisfação das necessidades coletivas da sua população.

¹⁰ Em Portugal, só os arquipélagos dos Açores e da Madeira dispõem de Autonomia Regional. Os 19 Municípios dos Açores e os 11 da Madeira, dispõem de autonomia política, financeira e patrimonial

¹¹ Em Portugal, as autarquias locais têm dignidade e proteção jurídica constitucional desde 1976. A Constituição da República Portuguesa no n.º 1, do art.º 6, compromete-se a respeitar na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Esta autonomia das autarquias determina ainda na CRP que a organização democrática do Estado compreende a existência de Poder Local, representado por autarquias locais (regiões, municípios e freguesias) e dedica-lhe um capítulo (Título VIII, art.ºs 235 a 265º). As regiões administrativas, apesar de inscritas no texto constitucional, nunca foram concretizadas no território continental.



Desagrupamos os quatro elementos estruturantes de uma autarquia:

- População
- Território
- Prossecução do Interesse Público
- Órgãos representativos

A função das autarquias é inequívoca na prossecução de interesses comuns e específicos da respetiva comunidade, asseguram a administração, competindo-lhes o desempenho de tarefas de direção de um grupo¹². O princípio e o fim da ação de um governo local se esgotam num objetivo único: a defesa dos interesses da sua população.

As autarquias locais (municípios e freguesias) possuem órgãos deliberativos (assembleias municipais e de freguesia) e órgãos executivos (câmaras municipais e juntas de freguesia), têm autonomia administrativa e financeira, dispõem de pessoal, património e recursos financeiros próprios, cabendo a sua gestão aos órgãos representativos eleitos, facto que confere legitimidade às suas decisões e atos.

Sem colocar em causa a autonomia, o Estado central exerce um poder inspetivo sobre a gestão patrimonial e financeira dos municípios e freguesias.

Entidades do Estado¹³, criadas para executar de forma descentralizada atividades da Administração Pública, as autarquias desempenham também funções de orientação de políticas locais, o que nos conduz à definição de um poder resultante do princípio da subsidiariedade, o qual merece proteção jurídica constitucional (art.º 267, nºs 1 e 2).

A aproximação dos decisores ao objeto da decisão é reforçada com a participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços públicos, o que garante um modelo de administração pública participativa. “O princípio da aproximação dos serviços públicos às populações recomenda, não só a instalação física dos serviços públicos em locais próximos daqueles em que se encontram os destinatários da sua atividade, mas também que tais serviços sejam integrados nas pessoas coletivas de menor âmbito territorial compatível com a sua eficiência” (Caupers, 2001).

¹² Por grupo entende-se aqui a população do território municipal

¹³ Estado, definido por Freitas do Amaral, como pessoa coletiva pública que desempenha funções administrativas, tendentes a garantir a governação de uma comunidade de cidadãos



Também na Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada pelo Conselho da Europa em 1985, é reconhecido “o direito dos cidadãos em participar na gestão dos assuntos públicos” como parte dos princípios democráticos comuns a todos os estados membros do Conselho da Europa. E refere especificamente o princípio da subsidiariedade, como garantia de uma maior participação e envolvimento dos cidadãos no governo dos seus territórios:

“O exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos” (artº4, nº 3).

4.2. Os municípios e a educação – Tradição centralizadora

Os municípios ganharam o estatuto de agente educativo com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁴, que impõe uma nova orientação, ao apontar como princípios organizativos a descentralização das estruturas e ações educativas, “de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes” (art.º 3.º, alínea g), bem como o desenvolvimento do espírito e da prática democráticas, “através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema educativo e na experiência pedagógica quotidiana” (art.º 3.º, alínea l).

Embora pouco específica quanto à participação municipal na realização destas orientações, a Lei de Bases determina que:

“O sistema deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade, mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico” (art.º 43.º, n.º 2).

Pela primeira vez, foram conferidas aos municípios algumas competências em matéria de educação: na criação de estabelecimentos de educação pré-escolar (art.º 5.º, n.º5), no desenvolvimento de ações educativas na educação especial (art.º 18.º, n.º 6), na formação profissional com a realização de protocolos com as autarquias [art.º 19.º n.º 6 alínea b)] e na educação extraescolar (art.º 23.º n.º 5).

¹⁴ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro



Entre 1976 e 1986¹⁵, a relação da Administração Central com o Poder Local em matéria de educação caracterizou-se pela adoção de políticas públicas de carácter geral e a publicação de leis avulsas, nas quais se propunham respostas de proximidade a necessidades crescentes das populações. Estas leis, de certa forma, reconheciam iniciativas já concretizadas pelos governos locais. Caso paradigmático deste reconhecimento foi a implementação de uma rede local de transportes escolares, concretizada em 1984.

No preâmbulo do Decreto-Lei 299/84¹⁶, de 5 Setembro, o Governo reconhecia ser esta “a primeira área de atuação da administração central a ser descentralizada”, enaltecendo o legislador “o significado que a realização desta competência tem na vida social, cultural e educativa das populações”. Acrescente-se que nesses primeiros oito anos de regime democrático, muitas autarquias já vinham suportando o custo dos transportes escolares das suas crianças a expensas dos seus orçamentos próprios.

A intervenção dos municípios na Educação reflete-se também no ensino pré-escolar, cuja obrigatoriedade¹⁷, a partir dos três anos, se discute atualmente. Os Municípios são ainda responsáveis por garantir o fornecimento da refeição e um complemento de horário que permite a permanência da criança no estabelecimento de ensino, antes ou depois das horas lecionadas pelo educador.

De acordo com o Conselho Nacional de Educação (CNE, 1995, pág.23), a intervenção das autarquias “justifica-se num processo de parceria na educação, contextualizado num processo de territorialização da ação educativa e de desenvolvimento local, na certeza de que o papel da Educação é determinante para corrigir determinadas assimetrias ainda existentes”.

“O dinamismo local dos municípios, juntamente com as escolas e os outros parceiros educativos, está a conquistar progressivos espaços de autonomia deixados em aberto pelo imobilismo e rigidez de ensino centralizado que predomina”. (Fernandes, 1996, pág. 119).

Depois de 1996 o município deixou de ser considerado “um contribuinte líquido da educação escolar”, assumindo a sua postura de gestão do interesse público, ao lado da Administração Central, passando a ser um parceiro envolvido na gestão dos interesses

¹⁵ 1976, data da realização das primeiras eleições livres e democráticas e 1986, ano de publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo

¹⁶ O DL 299/84 regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares

¹⁷ Transferência de Competências na Educação, XVII Congresso da ANM



públicos educativos ao lado do Estado. “Inicia-se uma fase de reconhecimento da natureza pública de intervenção municipal na educação” (Fernandes, 2000, pág. 36).

A publicação das Leis 159/99 e 169/99, de 18 de Setembro (competências e atribuições das autarquias) clarificou o quadro mais geral das competências autárquicas fixando o conjunto das principais competências educacionais das autarquias locais.

A Lei n.º 159/99 acrescentou mesmo algumas competências educacionais às que decorriam da legislação anterior (Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março):

- ✓ Construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar;
- ✓ Construir, apetrechar e manter as escolas do ensino básico;
- ✓ Elaborar a Carta Escolar a integrar nos Planos Diretores Municipais;
- ✓ Criar os Conselhos Locais de Educação;
- ✓ Assegurar os transportes escolares;
- ✓ Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos do pré-escolar e ensino básico;
- ✓ Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar;
- ✓ Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da ação social escolar;
- ✓ Apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico;
- ✓ Participar no apoio à educação extraescolar;
- ✓ Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

A participação das autarquias na direção dos estabelecimentos e do ensino garante um princípio de partilha de poder e uma influência na definição da política educativa e na elaboração e controlo do Projeto Educativo de Escola, assim reconhecido por Fernandes, (2000, pág. 38):



“O município deixa de ser considerado apenas um contribuinte líquido do sistema educativo ou um gestor de interesses privado no domínio da educação, para ser entendido como uma instituição que participa na gestão dos interesses públicos educativos ao lado do Estado e com o mesmo estatuto de instituição pública”.

Depois de 1999, os municípios afiguram-se como a instância de maior influência e democraticidade a nível local e assumem-se como parceiro no processo de decisão política e de administração da educação.

Desde então, o domínio da intervenção municipal extravasou os limites tradicionais da educação pré-escolar e primária, começando a ser solicitado para apoiar atividades dos ensinos básico e secundário, artístico e profissional e, inclusive, do superior.

O Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro, regulamentou as competências de educação municipais, reconhecendo, mais uma vez, a administração central a importância da subsidiariedade:

“Assume particular relevância a concretização da transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais, reconhecendo que os municípios constituem o núcleo essencial da estratégia de subsidiariedade, tendo o presente diploma por objeto a transferência de competências na área da educação e do ensino não superior”.

A par das competências específicas para a criação dos conselhos municipais de educação, órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas concelhias, e para a realização de investimentos nos domínios da construção, apetrechamento, manutenção dos estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, aos municípios foi reconhecida legitimidade para o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento educativo, através da elaboração das cartas educativas, importante instrumento de ordenamento e planeamento da rede municipal de ensino.

Na Carta Educativa municipal são identificados os edifícios e equipamentos educativos do território, a localização geográfica, as ofertas educativas e, principalmente, são definidos objetivos genéricos a prazo e traçadas as políticas para os alcançar, passando as intervenções no parque escolar a ser feitas nos estritos termos das soluções assumidas.



No final de 2007¹⁸, quase todos os municípios portugueses tinham a sua carta educativa elaborada.

As responsabilidades municipais com a educação remontam, como vimos, à publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (1984). No entanto, desde o 25 de Abril, os municípios já vinham assumindo algumas responsabilidades sociais no que concerne às comunidades educativas, fosse com o pagamento de visitas de estudo, cedência de transportes, apoio alimentar, entre outros.

A transferência de competências, operada em 1984, foi negociada tendo em conta a escolaridade obrigatória de seis anos e o elevado número de escolas primárias que transitavam do anterior regime. Por esta descentralização foram transferidas para os municípios as competências relativas à organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, importante instrumento para garantir a democraticidade do acesso ao ensino.

Nos termos da Lei, têm direito ao transporte escolar os alunos que frequentam os atuais ensino básico e secundário, oficial, particular e cooperativo com contrato de associação e paralelismo pedagógico, quando residam a mais de três ou quatro quilómetros dos estabelecimentos de ensino, respetivamente com ou sem refeitório. O transporte é gratuito para os alunos sujeitos à escolaridade obrigatória e participado nas outras situações.

As Câmaras Municipais passaram a ser responsáveis pela atribuição de benefícios no âmbito da ação social escolar para as crianças do 1º ciclo do ensino básico, cabendo-lhes a implementação de medidas de apoio socioeducativo, que compreendam a atribuição de benefícios em espécie ou pecuniários, de acordo com as condições económicas dos agregados familiares. Estes apoios vão desde os subsídios de refeição, atribuição de suplementos alimentares, auxílios económicos para livros e material escolar, atividades de complemento curricular, leite escolar, gestão de refeitórios e residências de estudantes.

Muitos municípios vinham assegurando a ocupação de tempos livres das crianças e jovens, promovendo atividades diversas e dando uma resposta às necessidades da comunidade, em articulação com as escolas e as coletividades locais.

O primeiro acordo nesse sentido, estabelecido entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Ministério da Educação, foi assinado em Setembro de 2006, tendo-se verificado uma adesão quase total (95%) dos Municípios ao denominado Programa

¹⁸ Transferência de Competências na Educação, XVII Congresso da ANMP



de Generalização do Ensino do Inglês nos terceiro e quarto anos do Ensino Básico e outras atividades de enriquecimento curricular (AEC) no primeiro ciclo do ensino básico (1CEB).

O objetivo consistia em “proporcionar, de forma global, aos alunos do 1CEB, atividades de enriquecimento curricular nos domínios da atividade física e desportiva, artística, científica, tecnológica e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia da educação”.

Por este acordo, a promoção da atividade física e desportiva das crianças do ensino básico passava também para a responsabilidade municipal.

A obtenção das contrapartidas financeiras ficou condicionada à apresentação da candidatura nas direções regionais de Educação, sendo o financiamento garantido anualmente por criança e modalidade. O caso mais frequente contempla a promoção de três AEC: Inglês, música e atividade física e desportiva.

Nestes quase 30 anos, os municípios asseguraram “a implementação da rede da educação pré-escolar, a criação e o funcionamento dos conselhos municipais de educação e a realização das cartas educativas” (OPLE, 2010, pág. 2).

A despeito desta lenta descentralização para as autarquias, o Estado português mantém, na visão de Justino (2010), muitas das características do Estado Educador “unicitário, burocrata e centralista” (pág. 118), que esteve implementado durante os 48 anos do Estado Novo. “As escolas sempre foram entendidas como uma espécie de repartições públicas do Ministério da Educação, de cujas orientações e financiamento dependiam e ao qual prestavam contas da sua atividade” (pág. 110).

Para este autor “mais importante do que a ideia de autonomia [das escolas] será a vontade de acelerar os processos de descentralização, promover a diferenciação das respostas organizacionais e superar a dicotomia público-privado (ibidem, pág. 117).

4.3. Mais competências, menos recursos financeiros

A última fase da descentralização de competências na área da educação (2º e 3º ciclos) da Administração Central para os municípios foi iniciada há quatro anos.

Com esta descentralização, plasmada no Decreto-Lei 144/2008, de 28 de Julho, o governo visava contribuir para a “resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo” e propunha aos municípios a assinatura de contratos de execução para a transferência de competências e das verbas correspondentes.



Até Dezembro de 2009, pouco mais de um terço dos municípios portugueses - 113 das 308 câmaras municipais – aceitaram esta transferência de competências educativas proposta pelo Ministério da Educação (OPLE, 2010, pág. 3).

O exíguo número de autarquias que aceitaram as condições do Ministério da Educação prende-se com a escassez de recursos financeiros que, na ótica municipal, acompanhavam a transferência de competências.

Com a assinatura destes 113 protocolos, 11 500 funcionários não docentes e 255 escolas do 2º e 3º CEB passaram para a tutela das respetivas autarquias, implicando a transferência de 130 milhões de euros, distribuídos de acordo com a dimensão do parque escolar concelhio.

Com o objetivo de obter avanços sustentados na organização e na gestão dos recursos educativos, na qualidade das aprendizagens e na oferta de oportunidades de melhoria dos níveis de formação dos cidadãos, o Governo justificou a promoção de uma “nova geração de políticas locais e sociais de proximidade às populações, designadamente na área da educação”, procurando “resolver os problemas e reduzir as assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo”.

As competências transferidas para os 113 municípios em educação, abrangem as seguintes áreas:

- ✓ Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar - Os municípios passam a recrutar, afetar e colocar o pessoal não docente, a gerir as carreiras e remunerações, bem como a exercer o poder disciplinar, sem prejuízo do poder hierárquico da direção das escolas.
- ✓ Ação Social Escolar 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico – Na ação social escolar são transferidas atribuições ao nível da implementação de medidas de apoio socioeducativo, gestão de refeitórios, fornecimento de refeições escolares, seguros escolares e leite escolar aos alunos do pré-escolar e 2.º e 3.º CEB.
- ✓ Gestão do parque escolar no 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico - Construção, manutenção e apetrechamento de estabelecimentos de ensino.
- ✓ Transportes escolares do 3º Ciclos do Ensino Básico - Organização, gestão e funcionamento dos transportes escolares para alunos do 3.º CEB.
- ✓ Componente de Apoio á família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar - Atribuições



abrangem a gestão do pessoal não docente, a componente de apoio à família (fornecimento de refeições, apoio ao prolongamento de horário e a aquisição de material didático e pedagógico).

✓ Atividades de enriquecimento curricular no 1º Ciclo do Ensino Básico - Atribuições em matéria de atividades de enriquecimento curricular do 1.º CEB, designadamente o ensino do Inglês e de outras línguas estrangeiras, a atividade física e desportiva, o ensino da música e outras expressões artísticas e

atividades organizadas neste âmbito. A tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitações dos professores continuam a ser da competência do Ministério da Educação.

✓ Residências para estudantes - São transferidas para os municípios as residências para estudantes no respetivo concelho, o que pressupõe a transferência do património e do pessoal.

As contrapartidas financeiras para a assunção das responsabilidades contratualizadas pelos municípios variam em função do parque escolar e número de alunos de cada território.

Para assegurar o financiamento, a Administração Central, através do Ministério da Educação, comprometia-se a dotar o Fundo Social Municipal das verbas correspondentes. Mas, a despeito do aumento do número de municípios que assinaram contratos¹⁹, em 2011 foi inscrita no Orçamento de Estado uma subvenção de 153 milhões de euros para este efeito, enquanto no OE de 2012 esse valor foi reduzido para 140 milhões.

Atualmente, os municípios abarcam competências em todas as matérias educativas até ao 9º ano²⁰, com exceção da tutela pedagógica, das carreiras e remunerações dos professores e na definição de conteúdos programáticos.

¹⁹ No final de 2009, havia 113 contratos assinados e homologados, um município com contrato assinado mas por publicadas, e outros 113 municípios em fase de negociação. Até essa data, 51 municípios não tinham revelado interesse em assumir as novas competências em matéria educativa (OPLE, 2010, pág. 3)

²⁰ A Lei 85/2009, de 27 de agosto veio atualizar a escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré -escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade.



4.4. **Visão estratégica para o desenvolvimento**

Pensar os territórios nos seus mais amplos vetores, da economia à saúde, da segurança pública aos espaços verdes ou da educação à cidadania ativa, é hoje uma tarefa indispensável para qualquer decisor comunitário.

Os decisores políticos surgem como estratégias dos seus territórios. É neste quadro de decisão estratégica que o planeamento se assume como determinante.

A montante da execução no terreno, mesmo antes da planificação, encontramos um longo processo de reflexão que nos transporta ao campo da ponderação e das ideias.

As opções casuísticas das políticas públicas, nas quais encontramos grandes semelhanças com o modelo do caixote do lixo de March e Olsen (1972) parecem ter os dias contados em sociedades cada vez mais esclarecidas, instruídas e preocupadas com a eficiência das políticas distributivas da coletividade.

As políticas públicas remetem-nos para a necessidade de introdução nas sociedades de determinadas medidas, concertadas e planeadas, que visem a concretização de objetivos comunitários de curto prazo, mas também outros de ação mais duradoura.

Definido como um conjunto de ações programadas no tempo, o planeamento estratégico passa pela identificação dos problemas e pela indicação de soluções.

Enquanto instrumento de gestão que promove o diálogo e negociações permanentes, o plano estratégico proporciona uma visão global e integrada da realidade municipal, aprofunda o conhecimento do tecido social e económico, mobiliza os atores comunitários, assumindo-se como referência na assunção de diretrizes para o ordenamento do território, programando ações e recursos num horizonte de médio e longo prazo.

As especificidades dos territórios, as suas condicionantes, potencialidades e limitações são parte integrante nesta nova visão estratégica, que permite a correção dos desajustamentos e a introdução de políticas compatíveis com os objetivos preconizados.

Introduzindo uma maior participação dos atores na definição do que se pretende planejar, o planeamento estratégico é entendido como a ferramenta motriz mais eficiente para suportar as grandes decisões sobre o futuro dos territórios.

Através da estratégia, que obriga a uma visão futura e a uma ideia definida do que se pretende alcançar, um território pode ver potenciados e valorizados os seus recursos

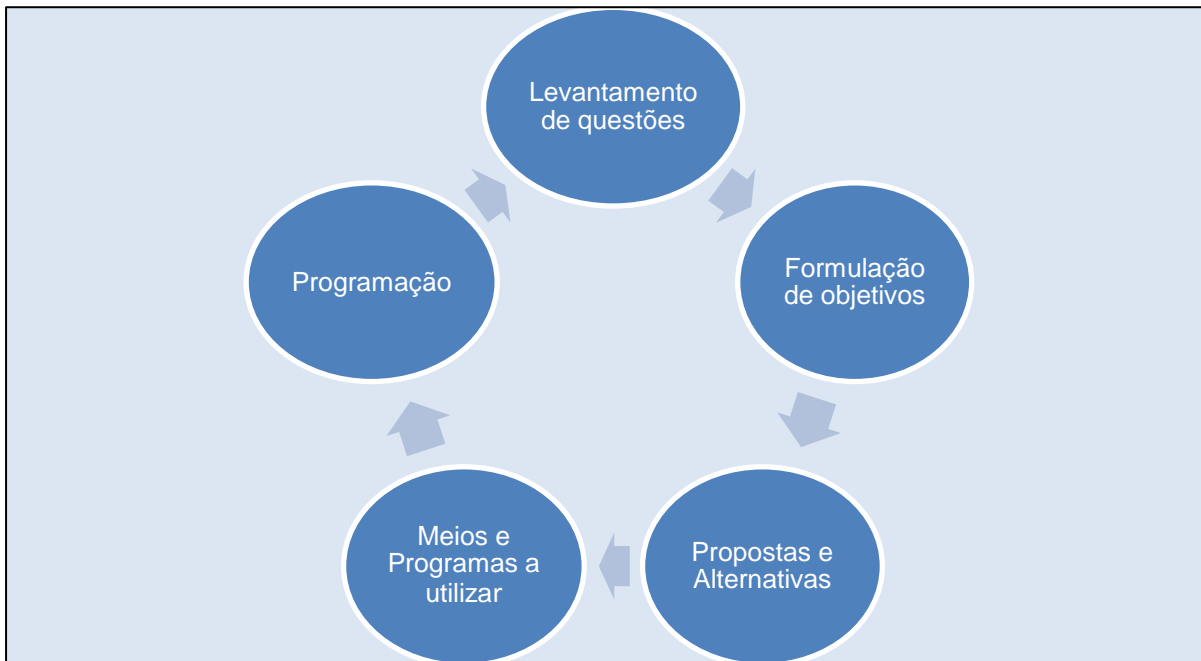


endógenos, terá condições para promover um crescimento económico sustentado e para atingir patamares fortes de coesão e estabilidade sociais.

Em traços gerais é a seguinte a estruturação de um plano estratégico:

ILUSTRAÇÃO 3

Proposta de elaboração de um Plano Estratégico Municipal



Fonte: Autora

A visão estratégica do que se pretende implementar é essencial ao desencadear do processo. Com ela inicia-se o levantamento de questões que podem originar conflitualidades já que poderá afetar interesses instalados.

A formulação de Objetivos deve ser entendida como um elemento de ponderação para evitar prejuízos que eventualmente decorram durante o processo de transformação. Devem, igualmente, ser verificados os impactos das medidas a adotar, designadamente os financeiros, porque os recursos, em norma, são escassos. Antes de escolher a melhor alternativa, será preciso encontrar elementos de flexibilidade nas várias opções. É, por conseguinte, a fase de maior participação e debate, antes da decisão.

A programação temporal da estratégia é condicionada pelo peso das finanças da entidade que gere o plano.



Por fim, a monitorização permanente traduzir-se-á numa avaliação crítica do processo de planeamento, para que se possam, atempadamente, corrigir os desvios que entretanto possam surgir.

Resumindo, o desenvolvimento integrado e sustentável de um território assenta na planificação de ações e medidas concretas visando alcançar um determinado objetivo pré-estabelecido. Essa estratégia integrada e multidisciplinar terá tanto mais sucesso quanto mais participativo for o decurso do processo de decisão pelos atores comunitários.

4.5. Estratégia Local para a Educação

Uma observação pelos sítios da Internet²¹ da maioria dos municípios portugueses permite-nos verificar que, quase todos, com maior ou menor ênfase, priorizam a educação como aposta estratégica para o desenvolvimento local, facto que parece revelar a importância que os gestores municipais concedem ao tema.

Vejamos alguns exemplos rápidos da leitura cibernética das páginas municipais:

Aveiro: “Na área educativa, o Município tem-se tornado um parceiro insubstituível no processo de descentralização das competências, passando de uma fase em que se limitava a executar localmente as medidas emanadas pela Administração Central, para uma fase em que se assume como parceiro ativo da Escola, com quem em conjunto trabalha para dar corpo a uma política educativa local sólida”.

Braga: “Investir na Educação é lançar os alicerces para a sociedade do futuro. Dentro das suas competências, o Município procura reforçar e complementar a atividade educativa, promovendo o desenvolvimento qualitativo do sistema educativo do Concelho.”

Castro Verde: “O desenvolvimento e consciencialização crescente na sociedade moderna assente em estruturas de crescimento estáveis, como a educação e formação, têm trazido progressos extraordinários nos últimos anos, permitindo o alargamento duma realidade sustentada na melhoria das comunidades e cidadãos”.

Faro: “Promover medidas de desenvolvimento da educação no concelho como aspeto determinante na qualificação e competitividade futura do concelho”.

Leiria: “Leiria, Município Educador”

²¹ Consulta das páginas das câmaras municipais (www.cm-aveiro.pt; www.cm-braga.pt; www.cm-castroverde.pt; www.cm-faro.pt; www.cm-leiria.pt; www.cm-mafra.pt; www.cm-oeiras.pt; www.cm-palmela.pt; www.cm-penela.pt; www.cm-vnfamalicao.pt; www.cm-viladerei.pt;) efetuada entre 1 e 25 de abril de 2012)



Maфра: “Numa sociedade em que o investimento na qualificação dos cidadãos se afirma como uma opção estratégica na promoção do desenvolvimento sustentado, a forma como a Escola é encarada e sentida pelos alunos e demais agentes educativos traduz, hoje, um novo paradigma educacional”.

Oeiras: “Não há concelhos progressistas, sustentáveis se neles não houver políticas de âmbito social. A Saúde, a Segurança, a Educação, entre outras, obtêm, da nossa parte, um interesse e preocupação que nos leva a repensar, dia após dia, as nossas políticas de forma a construirmos um concelho envolvente, amigável, atento e acima de tudo, equilibrado. Oeiras Envolve é um conceito que embora lato, tenciona ir ao encontro daquilo fulcral para todos os municípios: o bem-estar”.

Palmela: “A construção de um Projeto Educativo Local é uma responsabilidade a ser partilhada pelos vários atores, direta ou indiretamente envolvidos no processo educativo e formativo (escolas, comunidade, autarquias, instituições culturais, associações, etc.);

Penela: “A Câmara Municipal acredita num futuro melhor com o envolvimento de toda a comunidade escolar e educativa. Acredita que, se as crianças forem melhor formadas, amanhã, serão homens e mulheres com objetivos bem definidos e construirão uma sociedade mais equilibrada e justa.”

Vila Nova de Famalicão: “A educação e formação dos jovens famalicenses são fatores essenciais para o desenvolvimento económico e social do concelho e da região onde nos inserimos. Este desenvolvimento nunca será possível sem pessoas preparadas para enfrentar os desafios e as exigências, cada vez maiores, com que o mundo nos confronta atualmente.”

Vila de Rei: “O Município de mãos dadas com a educação. Ao longo dos últimos anos temos vindo a assistir a crescentes transformações na Educação em Portugal, uma das quais se refere a uma exigência cada vez maior de participação da comunidade educativa local nos assuntos que lhe estão relacionados.”

Como aferimos desta seleção aleatória dos principais conteúdos sobre educação nas páginas dos municípios referenciados, observamos que em quase todos os contextos de preocupação municipal com a educação surgem dois elementos comuns:

- a) A educação associada ao desenvolvimento da comunidade local,
- b) A necessidade de promoção de uma maior intimidade entre escola e autarquia



Aspetos que parecem afirmar o cuidado em enquadrar a Educação na visão estratégica para o território.

A orientação baseada no movimento internacional de Cidades Educadoras é a estratégica em educação mais seguida pelas autarquias portuguesas.

A Carta de Cidades Educadoras foi aprovada em 1990 no I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, em Barcelona. Por este documento, todos os cidadãos da cidade, habitantes ou trabalhadores, assumem o compromisso com a educação e a inclusão social. Aos gestores da cidade compete disponibilizar os recursos necessários à ação educativa: das escolas às associações de bairro, dos meios de transporte ao comércio, dos centros culturais às empresas.

Na filosofia de génese das Cidades Educadoras todos os cidadãos são agentes educadores e podem participar em ações conjuntas, numa ótica multidisciplinar. São os seguintes os três princípios regentes de uma Cidade Educadora²²:

- O direito a uma cidade educadora
- O compromisso da cidade
- Ao serviço integral das pessoas

Crítico da excessiva centralização do Estado quanto aos assuntos educativos, Justino (2010) considera que o Poder Local poderia assumir mais responsabilidades:

“É reconhecido que muitos municípios começam a encarar a educação como uma prioridade da sua ação, sabem que dispor de boas escolas pode significar uma vantagem competitiva nos seus planos de desenvolvimento local, mas esta nova mentalidade está longe de ser um dado adquirido generalizado a todos os municípios portugueses” (ibidem, pág. 112).

Villar (2001) identifica o apoio e os incentivos municipais à educação como legítimos, por decorrerem da Lei e das competências dos governos locais na administração e gestão da sua comunidade, mas reconhecem que, em muitos casos, as autoridades municipais já encaram educação e os assuntos relacionados com a comunidade educativa como aposta estratégica para o seu próprio desenvolvimento.

²² Associação Internacional de Cidades Educadoras. Consultado em 21.04.2012

http://pt.wikipedia.org/wiki/Associa%C3%A7%C3%A3o_Internacional_das_Cidades_Educadoras



A autora, que se debruçou sobre a estratégia das cidades de Barcelona, Náron e Vitória-Gasteiz – municípios que integraram os princípios de identidade das cidades educadoras - coloca o acento tónico na “dimensão relacional” introduzida no planeamento estratégico pelos agentes da administração, que atuam como catalisadores de pessoas e recursos, propiciando acordos para a participação e coresponsabilidade nas transformações das comunidades locais. Encarada como extensão das políticas do Estado do bem-estar, a dimensão relacional, assente “num sistema formativo integrado” e “trabalho em rede”, só é possível “no quadro de uma gestão participada, da cooperação público-privada, do progresso da vida coletiva e da definição de projetos cívicos que animam a população” (*ibidem*, págs. 30, 212 e 213).

ILUSTRAÇÃO 4

Estrutura e contribuições dos agentes territoriais implicados no sistema formativo integrado



Fonte: Villar, 2001, pág. 31

Também Lopes (2003) considera determinante a dimensão relacional nas estratégias municipais:

“O poder local desempenha um papel preponderante, enquanto animador e regulador dos processos de mudança. Cabe-lhe assumir as responsabilidades de serviço público de cultura, criando as condições de um mercado assistido de base local. Mas, para além disso, as autarquias são as entidades privilegiadas para



organizarem e gerirem o 'jogo' local de relações, isto é, a rede de agentes direta ou indiretamente envolvidos, os seus interesses e conflitos" (*ibidem*, pág. 15)

Para este autor "as políticas culturais e educativas, quando encaradas na ótica da territorialização, permitem encarar de uma outra forma os processos de transformação social" (*ibidem*, pág. 5). Mas, alerta: devem ser contextualizadas e definidas estrategicamente.

"Medidas avulsas, euforias súbitas, investimentos efémeros, sem sistematicidade (sem esquemas prévios, *corpus* de objetivos explícito, um certo grau de institucionalização, coerência e duração) podem ser tudo menos uma política (*ibidem*, pág. 7).

SINTESE

Para muitas câmaras municipais, a educação é definida como um aspeto prioritário da ação governativa de proximidade, seja para satisfazer necessidades da população ou para a promoção do desenvolvimento territorial. Mais do que intervenções casuísticas, nota-se preocupação dos gestores municipais em enquadrar a educação no âmbito da sua ação estratégica, com objetivos e prazos definidos. Como observámos o modelo das Cidades Educadoras é um passo importante para o estabelecimento relacional entre atores educativos.

Debruçamo-nos nas próximas linhas sobre dois municípios portugueses, observando e analisando as suas estratégias educativas, os seus programas e medidas e as relações que estabeleceram no quadro da educação de proximidade.



V – A EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE ÓBIDOS E DE SESIMBRA

Com lupa investigatória, analisamos a estratégia e as políticas educativas de dois municípios portugueses de média dimensão, com o fito de avaliar o impacto dessas medidas na escolarização e qualificação da sua população.

5.1. Objeto, Natureza e Critérios do Estudo

Os municípios, enquanto governos de proximidade, são percursos de políticas públicas capazes de influenciarem as populações dos seus territórios. Também o fazem a nível educativo? E com que objetivos?

Foi com base nesta observação, e num conjunto alargado de questões a ela associadas, que elaborámos a pergunta de partida, que nos acompanhou na nossa investigação e análise:

- Os Municípios podem influenciar a qualificação da população do seu território?

O nosso estudo de caso incide sobre as políticas públicas educativas desenvolvidas pelas Câmaras Municipais de Óbidos e Sesimbra, enquanto entidades públicas com competências e atribuições específicas na área da Educação.

Com o fito de investigador de procurar saber sempre mais, procurámos identificar programas e medidas, avaliar a sua divulgação e alcance em termos populacionais e, por fim, cruzar essa informação com os dados estatísticos disponíveis, com o intuito de aferir a capacidade de influência que os mesmos possam surtir nas respetivas comunidades.

A escolha destes, e não de outros municípios, é da responsabilidade da autora e teve por base os seguintes critérios:

1. Municípios de igual dimensão, de acordo com a atual definição de municípios médios (entre e 10.001 e 50.000 eleitores), contemplado na Lei 29/87 (Estatuto dos Eleitos Locais).
2. Municípios do Litoral – Com o intuito de separar variáveis passíveis de distorcer a interpretação de dados, a análise comparativa deverá basear-se em municípios da mesma zona geográfica.



3. Municípios com a mesma gestão político-partidária há, pelo menos, oito anos (dois mandatos) – Para melhor compreensão da continuidade das políticas educativas implementadas.

Introduzidos os dados relativos aos 278 municípios do Continente numa Tabela de Excel, verificámos a existência de 43 municípios médios no Litoral e de 72 municípios médios no Interior do País.

Definida esta base e optando por municípios do litoral (pelo maior número de população envolvida), adicionámos por fim os dois critérios definitivos:

4. Proximidade geográfica
5. Escolha incidir em municípios de duas regiões distintas (NUTS II)

Optámos por municípios das NUTS II Lisboa e Vale do Tejo e Centro.

Em Lisboa e Vale do Tejo identificámos 11 municípios: Alcochete, Alenquer, Azambuja, Benavente, Cadaval, Cartaxo, Lourinhã, Montijo, Palmela, Rio Maior e Sesimbra.

No Centro seleccionámos 18 municípios: Albergaria-a-Velha, Alcobaça, Bombarral, Caldas da Rainha, Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Estarreja, Ílhavo, Oliveira do Bairro, Ovar, Vagos, Marinha Grande, Mira, Montemor-o-Velho, Nazaré, Óbidos, Peniche e Soure.

Com o intuito de facilitar o acesso à gestão municipal, a seleção final de Óbidos e Sesimbra teve por base a existência de conhecimentos pessoais da autora em ambos os municípios, os quais foram considerados vantajosos para a cooperação pretendida, designadamente no preenchimento do inquérito inserido no estudo.

5.2. Técnicas e Instrumentos de pesquisa

Com o propósito promover uma investigação “descritiva”, que deve ser “rigorosa e resultar diretamente dos dados recolhidos” (Carmo e Ferreira, 2008, pág. 198), optámos pelo modelo de observação não participante, no qual o observador não interage com o objeto de estudo no momento em que realiza a observação (*ibidem*, pág. 121).

“O investigador é o instrumento de recolha de dados. A validade e a fiabilidade dos dados dependem muito da sua sensibilidade, conhecimento e experiência. A questão da objetividade do investigador constitui o principal problema da investigação qualitativa” (*ibidem*, pág. 198).



Caracterizamos o perfil sociodemográfico dos Municípios de Óbidos e Sesimbra e procedemos ao cruzamento dos indicadores de políticas, de incentivos à educação, de escolaridade e emprego, recorrendo à consulta dos indicadores oficiais disponíveis (Instituto Nacional de Estatística, Gabinete de Estudos do Ministério da Educação e Ciência e Instituto de Emprego e Formação Profissional).

Atentos à objetividade, como notam Carmo e Ferreira (2008, pág. 199), procurámos expurgar da investigação preconceitos e outros aspetos perniciosos que poderiam influenciar a pesquisa e a posterior análise dos dados. Identificámos nos critérios iniciais de seleção, por exemplo, a gestão político-partidária dos Municípios estudados, com o fito de estabelecer uma continuidade das políticas, mas não as citaremos nas conclusões por considerarmos que, para uma análise objetiva da diferenciação político-partidária na condução de políticas públicas educativas, teríamos de possuir outros elementos de comparação, designadamente programas eleitorais e programas de governação que não se enquadram no estudo ora efetuado.

Animados por Quivy e Campenhoudt segundo os quais o estabelecimento de hipóteses “fornece à investigação um fio condutor particularmente eficaz” colocámos três hipóteses de trabalho que nos guiaram durante a investigação, conscientes de que as mesmas devem “ser expressas sob uma forma observável” e de que “para conhecer o seu real valor teremos de as confrontar com os dados de observação (2003, pág.137).

- H1 – Uma maior diversidade de políticas públicas educativas, emanadas pelos governos de proximidade, contribui para aumentar os rácios de qualificação dessa população, para travar o insucesso e o abandono escolar precoce.
- H2 - A concessão gratuita de manuais escolares, assumida por muitos Municípios, é determinante para a continuidade da progressão letiva das crianças de todos os extratos sociais.
- H3 - Os apoios extracurriculares (como o Inglês, a Atividade Física e Desportiva, a Educação Musical ou a Expressão Dramática e Plástica), financiados pelas autarquias, são preponderantes para o sucesso escolar dessa comunidade educativa.



Respeitando o modelo de observação não participante de Carmo e Ferreira (2008), a nossa observação incidiu, uma primeira fase, nos conteúdos informativos relativos à educação disponibilizados por Óbidos e de Sesimbra nas suas páginas na Internet.

Nesse contexto procurámos identificar, no quadro das atribuições e competências dos municípios²², a existência de programas e medidas educativas dirigidas à população dos respetivos territórios, designadamente:

- Existência de carta educativa
- Existência de departamentos municipais de Educação
- Relação da oferta educativa municipal
- Sistema de transportes escolares
- Relação do parque escolar sob responsabilidade municipal
- Apoio Social além do protocolado com a Ação Social escolar
- Promoção da educação para adultos
- Envolvência da comunidade nos territórios educativos municipais
- Promoção de atividades de Enriquecimento Curricular
- Promoção de políticas de apoio às famílias
- Oferta de materiais educativos
- Disponibilização de residências para estudantes e professores
- Protocolos com Universidades, portuguesas e estrangeiras
- Participação das comunidades escolares na definição das políticas educativas
- Existência de protocolos de estágios com empresas
- Ocupação de crianças e jovens fora do período letivo

Observámos, igualmente, os orçamentos municipais disponíveis *Online* e analisámos a evolução das verbas destinadas à Educação num período de três anos, estabelecendo o peso da rubrica nas finanças municipais.



A nossa análise finalizou com um inquérito aos responsáveis municipais pela Educação de ambos os municípios.

De acordo com a definição de Carmo e Ferreira (2008, pág. 139), segundo a qual a opção pelo inquérito visa “não apenas a possibilidade de quantificar a informação obtida”, mas “a recolha de dados para responder a um determinado problema” estruturámos o inquérito e redigimos a maior parte das perguntas com a maior diretividade possível, com o objetivo de tornar fácil, rápido e preciso o teor das respostas.

Como notam os referidos autores, em perguntas fechadas “o grau de liberdade do respondente é claramente reduzido, bem como a profundidade da informação obtida” (*ibidem*, pág.147).

As duas perguntas finais do inquérito, que deixámos em sistema aberto, serão tratadas como entrevista de características formais (*ibidem*, pág. 147), porque, a despeito de não terem sido feitas de forma presencial, (estavam incluídas no inquérito), as respostas podem revelar a opinião dos entrevistados, a qual, por ser subjetiva, pode não encontrar correspondência nos dados da observação.

Também Quivy e Campenhoudt colocam a entrevista no campo do subjetivo dos entrevistados: “A análise do sentido que os atores são às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se veem confrontados, os seus sistemas de valores, as suas referências normativas, as suas interpretações de situações conflituosas ou não, as leituras que fazem das suas próprias experiências, etc. (pág. 193).”

5.3. Análise e tratamento da informação

Os dados que recolhemos durante a nossa pesquisa correspondem a quatro tipos:

- Retirados das páginas da Internet dos Municípios de Óbidos e de Sesimbra, de acordo com uma grelha de dados pré-estabelecida.
- Dados estatísticos do INE, GEPE e IEFP
- Respostas ao inquérito pelos responsáveis municipais.
- Tratamento da informação das duas perguntas finais do inquérito.

Guiámo-nos na construção do modelo de análise sugerido por Quivy e Campenhoudt (*ibidem*, pág. 216), o qual assenta em três passos:



“Primeiro, a descrição e a preparação dos dados necessários para testar as hipóteses; depois; a análise das relações entre as variáveis; por fim, a comparação dos resultados observados com os resultados esperados a partir das hipóteses”.

Finalizando o nosso trabalho, e tendo por base a análise estatística e a análise de conteúdo, estruturámos os dados recolhidos em grelhas de categorias, orientadas para as hipóteses inicialmente colocadas.

5.4. Localização e situação política dos Municípios

Óbidos e Sesimbra enquadram-se nos critérios determinados na investigação

FIGURA 8

Situação Política

Concelho	Eleitores	2009	2005	2001	MDTS
Sesimbra	37530	CDU	CDU	PS	2
Óbidos	10487	CDU	CDU	CDU	2

Fonte: STAPE

FIGURA 9

Localização

Concelho	Região (NUTS II)	Litoral / Interior
Sesimbra	Lisboa e Vale do Tejo	LITORAL
Óbidos	Centro	LITORAL

Fonte: INE /Autora

5.4.1. Óbidos

Óbidos apresentou um crescimento populacional positivo nos Censos 2011, com quase um quarto da população com menos de 25 anos.



O Município integra a NUT II Centro, na sub-região Oeste, possui uma área de 142,40 km² e 11 mil habitantes. É um município de média dimensão (10 487 eleitores)²³.

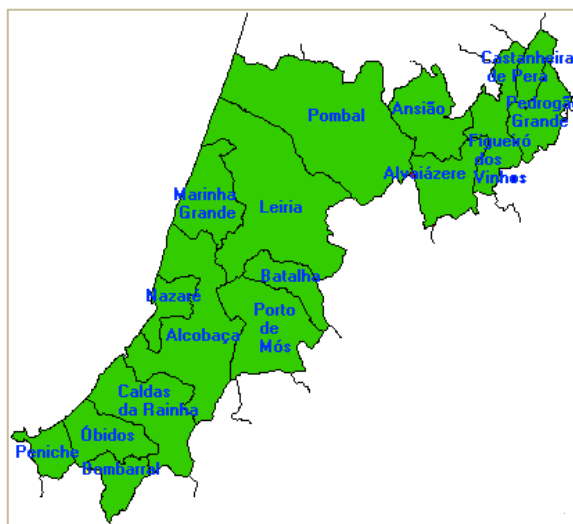
O território municipal, dividido em nove freguesias, faz fronteira com os concelhos das Caldas da Rainha (norte, nordeste e este), Bombarral (sul) e Peniche (oeste).

A economia local é marcadamente rural, com forte incremento do turismo.

A nível político, o município é gerido há mais de dois mandatos (2001, 2005 e 2009) pelo Partido Social-Democrata.

ILUSTRAÇÃO 5

Mapa do distrito de Leiria



Fonte: ANMP

5.4.2. Sesimbra

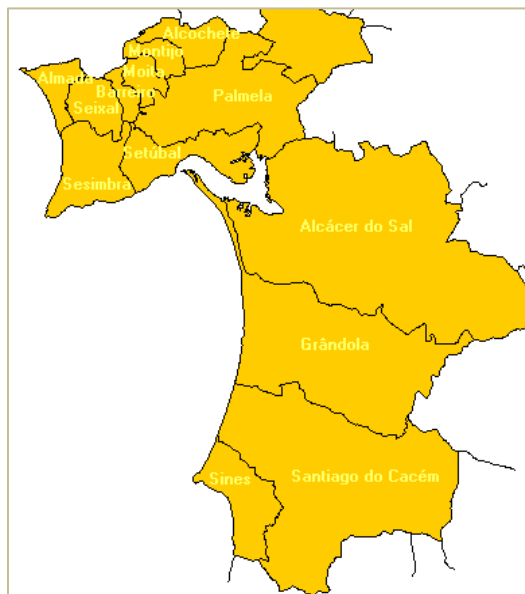
Sesimbra foi dos municípios portugueses com maior rácio de crescimento populacional nos últimos dez anos: 23,6% e com elevada percentagem de população jovem.

²³ A lei classifica como municípios pequenos os que tenham menos de 10 mil eleitores, municípios médios entre 10 e 50 mil eleitores e municípios grandes com mais de 50 mil eleitores.



ILUSTRAÇÃO 6

Mapa do distrito de Setúbal



Fonte: ANMP

O Município está integrado na NUT II Lisboa e Vale do Tejo, na sub-região da Península de Setúbal, possui uma área de 194,98 km², três freguesias e quase 50 mil residentes, de acordo com os Censos 2011.

É um município médio (37 530 eleitores) e integra a Área Metropolitana de Lisboa.

A norte faz fronteira com Almada e Seixal, a nordeste com o Barreiro, a leste com Setúbal, capital de distrito, a Sul e Oeste com o Oceano Atlântico.

A nível económico o seu desenvolvimento está ligado ao turismo e às pescas.

O município é gerido há dois mandatos (2005 e 2009) pela Coligação Democrática Unitária.



5.5. Caracterização demográfica

Observámos a evolução da população municipal entre 2001 e 2011.

FIGURA 10

População

Concelho	CENSOS 2001	CENSOS 2011	Diferença 2001 e 2011	% Crescimento entre 2001 e 2011
Sesimbra	37567	49183	11616	23,6
Óbidos	10875	11689	814	7,0

Fonte: INE Censos 2011 /Autora

Com os dados oficiais disponibilizados à data²⁴, desagregámos a percentagem de população jovem (0-24 anos) residente em ambos os municípios, por ser o objeto principal da ação das políticas educativas municipais.

FIGURA 11

População Jovem (0-24 anos)

Concelho	CENSOS 2011	INE 0-14	INE 15-24	Total INE 0-24	%
Sesimbra	49183	9443	5566	15009	30,5
Óbidos	11689	1554	1179	2733	23,5

Fonte: INE 2010 /Autora

5.6. Situação face à Educação

Da análise dos indicadores estatísticos verificamos que quase metade da população jovem de Sesimbra não estava inscrita em estabelecimentos municipais de ensino. A natureza periférica de Sesimbra, os movimentos pendulares para o trabalho e a facilidade de comunicações com as duas grandes metrópoles das proximidades (Lisboa e Setúbal)

²⁴ Em Abril de 2012, o INE ainda não tinha divulgado os dados relativos à População, por Ciclos de Vida, decorrentes dos Censos 2011. Os números apresentados referem-se às estimativas gerais da População, em 2010, revelados pelo INE.



levam a admitir que muitas crianças são inscritas nas escolas de outros concelhos que não o de origem.

FIGURA 12

População jovem face ao ensino

Município	População Jovem 2009	% Relativa à População	População Jovem sem matrículas	% População Jovem não matriculada
Sesimbra	15009	30,5 %	7380	49,2 %
Óbidos	2733	23,5 %	1008	36,9 %

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011

Registou-se a evolução do número de alunos matriculados em estabelecimentos de ensino Público e Privado, num período de cinco anos.

FIGURA 13

Alunos matriculados em Estabelecimentos de Ensino

Município	Alunos			
	2004/2005	2008/2009	Dif	%
Sesimbra	6830	7629	799	10,5
Óbidos	1331	1725	394	22,8

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011 /Autora

Através de leitura cruzada observamos a escolarização no ensino Básico e Secundário:

FIGURA 14

Taxa Bruta de Escolarização

MUNICIPIO	Ensino Básico		Ensino Secundário	
	2004/05	2008/09	2004/05	2008/09
Sesimbra	117,7%	105,6%	95,3%	83,4%
Óbidos	106,6%	126,1%	7,7%	50,8%
Media Portugal (Continente)	117,0%	131,0%	108,3%	149,2%

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011



Na análise por grau de ensino verificamos que foi no Pré-Escolar que se verificou maior crescimento percentual em Sesimbra (19,1%), enquanto em Óbidos a frequência do ensino secundário quase duplicou em cinco anos (84,1%), facto relacionado com a introdução daquele grau de ensino no município no ano letivo de 2004/2005.

FIGURA 15

Matriculas por Grau de Ensino

Município	Pré-escolar				ENSINO BÁSICO				SECUNDÁRIO			
	2004/05	2008/09	Diferença Nº	%	2004/05	2008/09	Diferença Nº	%	2004/05	2008/09	Diferença Nº	%
Sesimbra	802	991	189	19,1	4729	5316	587	11,0	1299	1322	23	1,7
Óbidos	326	372	46	12,4	979	1189	210	17,7	26	164	138	84,1

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011 /Autora

Uma análise mais focalizada permite-nos observar a evolução letiva e os índices de desistência e retenção escolar, num período de nove anos, e compará-la com a média dos restantes municípios do território Continental português.

Os números parecem revelar que no Ensino Básico os dois municípios estudados não acompanharam a tendência decrescente que se verificou a nível nacional, com a taxa de retenção e desistência a passar dos 12,3% para 7,6%.

Apesar de evolução positiva, registada em todos os graus de ensino, tanto Óbidos como Sesimbra apresentam rácios superiores à média nacional, à exceção do ensino secundário. Refere-se a evolução de Sesimbra onde, em 2001, quase metade dos alunos do ensino secundário desistiam da escola ou não obtinham aprovação.

Apesar da melhoria verificada quatro anos depois, em 2005, o pulo qualitativo de Sesimbra verificou-se nos últimos anos, ainda assim com uma taxa de retenção e desistência superior a 25%, mas com melhor desempenho do que o verificado a nível nacional (31,9%).

Merece registo o facto de em 2004/05, o Município de Sesimbra ter piorado o seu desempenho no Ensino Básico, passando de uma taxa de 9,7% em 2001, para 12% em 2005, mas recuperando nos anos seguintes e aproximando-se mais da média nacional.



Os quatro anos seguintes foram de maior sucesso, com o município sesimbrense a recuperar o desempenho e melhorando-o em relação aos resultados de 2001 (9,3%).

FIGURA 16

Taxa de retenção e desistência

MUNICIPIO	Ensino Básico			Secundário		
	2000/01	2004/05	2008/09	2000/01	2004/05	2008/09
Sesimbra	9,7%	12,0%	9,3%	49,2%	30,7%	25,5%
Óbidos	14,0%	12,0%	9,0%	*	*	20,8%
Média Portugal (Continente)	12,3%	11,5%	7,6%	39,5%	18,7%	31,9%

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011 /Autora

Em Óbidos, a frequência do Pré-Escolar regista evolução favorável, com valores muito superiores aos registados a nível nacional. O município revelou em 2008/2009 uma taxa real de 100%, o que indicia que toda a população em idade de frequência daquele nível de estudos se encontrava matriculada nos estabelecimentos de ensino concelhios.

Em sentido inverso, o Município de Sesimbra não só não conseguiu recuperar o mau resultado já registado em 2001, como tem vindo a piorar o desempenho de ano para ano.

Esta evolução negativa merece investigação detalhada, uma vez que poderá ser condicionada por fatores externos à vontade municipal, como a preferência das famílias em matricular os filhos mais pequenos (pré-escolarização dos três aos cinco anos) próximo dos seus locais de trabalho em concelhos vizinhos.

FIGURA 17

Taxa Bruta e Taxa Bruta e Real de frequência do Ensino Pré-Escolar

MUNICIPIO	Taxa Bruta			Taxa Real		
	2000/01	2004/05	2008/09	2000/01	2004/05	2008/09
Sesimbra	59,9%	51,5%	47,7%	59,3%	50,0%	44,1%
Óbidos	81,9%	99,7%	116,6%	81,2%	99,1%	100,0%
Media Portugal (Continente)	75,4%	77,8%	83,2%	74,8%	77,2%	82,2%

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011 /Autora



Ao nível da inserção das novas tecnologias no modelo de aprendizagem vigente notamos uma evolução muito significativa nos últimos nove anos, a que não poderemos deixar de associar algumas políticas públicas emanadas da Administração Central, como os programas 'E-Escola' e 'Magalhães', que contribuíram para democratizar o acesso dos estudantes às Tecnologias de Inovação e Comunicação (TIC), às intervenções da empresa pública Parque Escolar, no âmbito do Plano Tecnológico da Educação, e às decisões de muitos municípios que equiparam de raiz os novos centros escolares para o ensino básico.

O financiamento decorrente do Quadro de Referência Estratégico Nacional, para o período 2007-2013, não foi alheio a este investimento público na educação, sobretudo através dos Programas Operacional Potencial Humano e de Valorização do Território.

FIGURA 18

Rácio Aluno/Computador com Internet

	2001/02	2004/05	2008/09
Media Portugal (Continente)	33,8%	16,1%	2,3%

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011

O salto qualitativo dado pelo País quanto à introdução de equipamento informático e acesso à Internet nas escolas portuguesas foi acompanhado no mesmo ritmo pelos municípios objeto do nosso estudo, no âmbito do ensino básico (obrigatório).

No ensino secundário, que só a partir de 2007 passou a ser obrigatório, o ritmo de introdução das TIC nas escolas foi mais lento, apresentando os dois concelhos médias superiores à média nacional.

FIGURA 19

Rácio Aluno/Computador com Internet

MUNICIPIO	Básico			Secundário		
	2006/07	2007/08	2008/09	2006/07	2007/08	2008/09
Sesimbra	18,6%	12,3%	2,4%	12,4%	11,8%	12,0%
Óbidos	13,4%	6,8%	1,9%	10,0%	8,7%	9,2%

Fonte: MEC/ GEPE, Regiões em Números, 2011

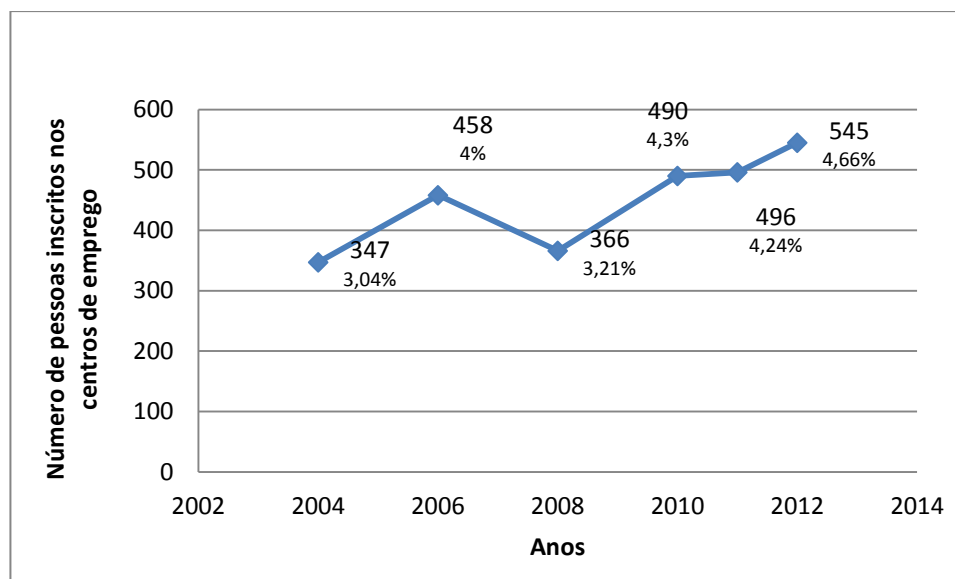


5.7. Situação Face ao Emprego

Monitorizámos os dados sobre a situação face ao emprego, desagregados por concelho, e disponibilizados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional.

ILUSTRAÇÃO 7

População à Procura de Emprego em Óbidos



Fonte: IEFP, Janeiro de 2012 / Autora

Usámos como período inicial de referência Janeiro e o ano de 2004, por corresponder ao último ano antes do início do primeiro mandato político nos dois municípios estudados. Seguimos uma evolução comparativa até Janeiro de 2012.

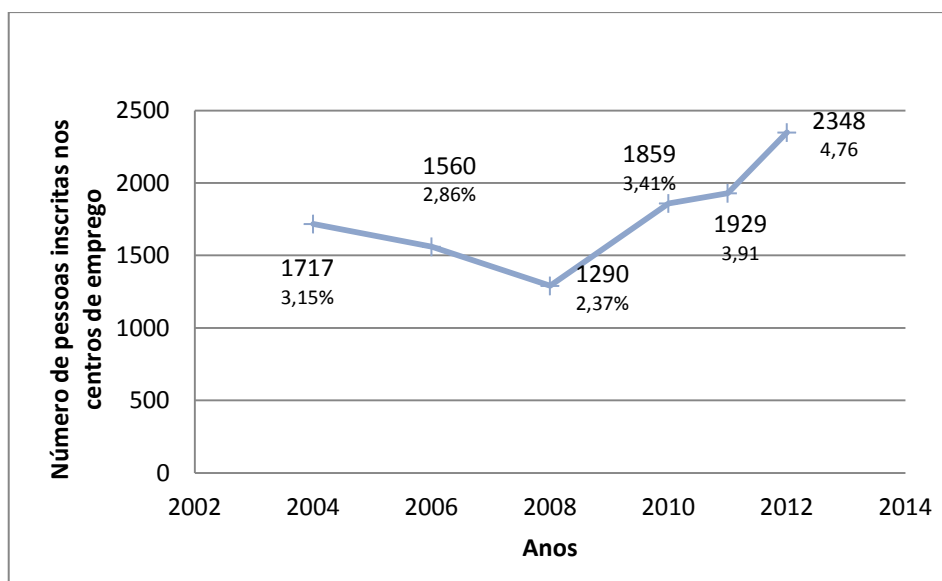
Enquadrámos na análise o mês de Janeiro de 2011, que correspondeu ao despontar da crise económico-financeira nos países do Euro, na tentativa de perceber os impactos dessa situação no emprego concelhio.

A evolução da população face ao emprego nos dois municípios confirma o agravar da crise financeira: +1,62% em Óbidos, +1,61% em Sesimbra.



ILUSTRAÇÃO 8

População à procura de Emprego em Sesimbra



Fonte: IEFP, Janeiro de 2012 / Autora

Aferimos o grau de escolaridade da população inscrita nos centros de emprego, com o objetivo de perceber se uma maior qualificação escolar influencia a procura de trabalho.

Em 2004, a procura de emprego em Sesimbra era essencialmente feita por pessoas com qualificações educativas baixas. Excetuamos desta consideração, as pessoas que não completaram o nível de instrução mais básico, uma vez que esse número, além de praticamente inalterado, tende a ser residual.

Já em 2012, verificou-se uma regressão da procura de emprego por população menos qualificada, observando-se, em sentido inverso, um acentuar do desemprego nas pessoas com mais escolarização.

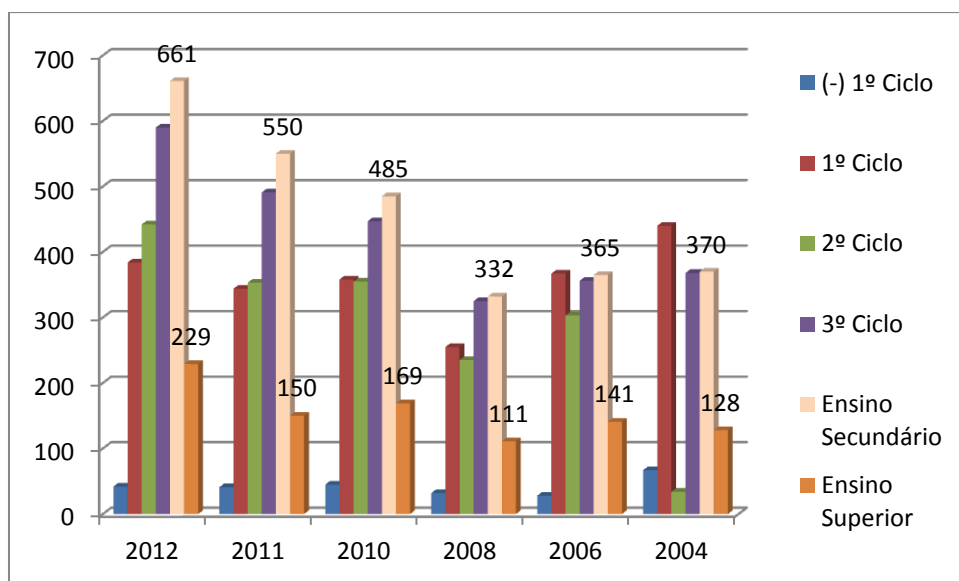
Nesses oito anos quase duplicaram os desempregados entre os mais qualificados: os licenciados passaram de 128 para 229 e os trabalhadores com ensino secundário de 370 para 661.

A extensão da escolaridade obrigatória ao 12º ano, ocorrida em 2007, terá contribuído para este aumento dos desempregados mais qualificados.



ILUSTRAÇÃO 9

Grau de escolaridade da população de Sesimbra face à procura de emprego



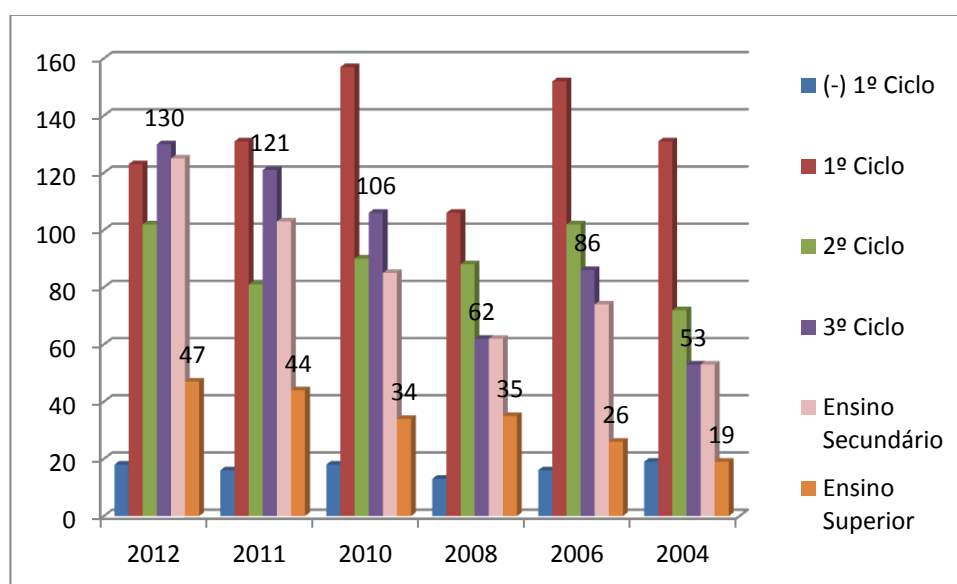
Fonte: IEFP, Janeiro de 2012

A tendência foi partilhada por Óbidos registando-se uma evolução na qualificação da população à procura de emprego.

Em 2004, os desempregados pouco qualificados eram o dobro dos restantes. Em 2012, foi nos mais qualificados que se registou maior subida: licenciados (de 19 para 47), secundário (de 53 para 125) e 3º Ciclo (de 53 para 130).

ILUSTRAÇÃO 10

Grau de escolaridade da população de Óbidos face à procura de emprego



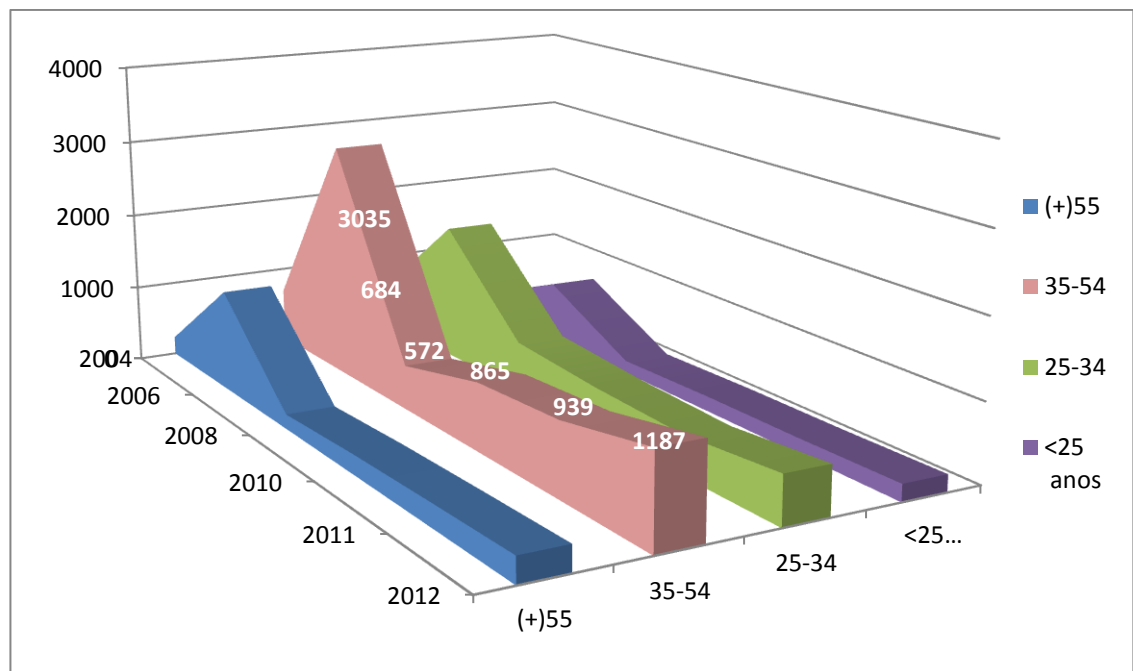
Fonte: IEFP, Janeiro de 2012



Na observação por idades, verificamos que em Sesimbra, o grupo etário entre 35 e 54 anos manteve, em 2012, a liderança da busca de emprego, mas com menos de metade da procura que tinha revelara em Janeiro de 2004..

ILUSTRAÇÃO 3

Procura de Emprego em Sesimbra por Grupo Etário



Fonte: IEFP, Janeiro de 2012

Merece reparo a queda significativa que ocorreu entre 2004 e 2008 e o agravamento que se vem operando desde então. O mesmo sucedeu, embora menos acentuadamente, no grupo dos 25 aos 34 anos.

O facto de no período em causa (2004 a 2008) ter existido um grande investimento em obras públicas no distrito de Setúbal – linha do TGV, escolas secundárias, etc. - poderá ajudar a explicar esta queda abrupta do desemprego no grupo tradicionalmente mais ativo.

Em Óbidos, os grupos etários mais vulneráveis ao desemprego são os mais jovens. Em 2012, a população com menos de 25 anos e dos 25 aos 34 anos constituía dois terços dos desempregados inscritos. Embora em todos os grupos etários se note a tendência de incremento do desemprego, depois de 2008, ela é acentuada nos grupos mais jovens.

Pelo que podemos verificar dois fatores podem ajudar a explicar o fenómeno. Apesar de ficar a menos de 50 quilómetros do Oceano Atlântico, Óbidos é um concelho com forte

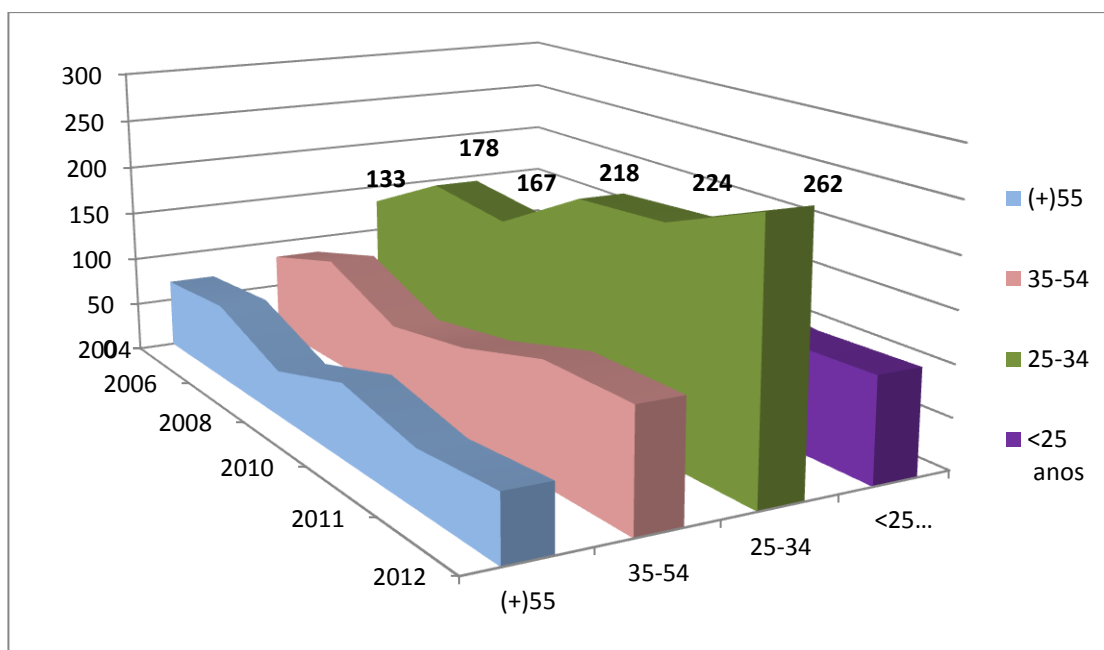


componente rural, sendo certo que as denominadas tarefas ligadas à ruralidade ainda não são atrativo suficiente para captar jovens trabalhadores.

Nos últimos anos, entre 2004 e 2008 verificou-se um grande incremento de obras de construção civil, na área do turismo, para a construção de projetos imobiliários de grande escala. A conclusão destes projetos, associada à crise financeira europeia, que contribuiu para travar algumas obras, terão contribuído para uma perda de postos de trabalho.

ILUSTRAÇÃO 12

Procura de Emprego em Óbidos por Grupo Etário



Fonte: IEFP, Janeiro de 2012

5.8. Apoios e Incentivos municipais à Educação

5.8.1. Óbidos

A Câmara Municipal de Óbidos apresenta um Portal dedicado à Educação – Escolas d’Óbidos - acessível pela página oficial do município.

Através do sítio do Município na Internet, o leitor acede à Área da Educação, onde consulta a informação básica, enquanto no Portal *Escolas d’Óbidos* os conteúdos são mais diversificados, possibilitando ligações diretas para as escolas, acesso a noticiário educativo, consulta de documentos, regulamentos, programas educativos e projetos.



A Carta Educativa Municipal, elaborada em 2006, é o documento onde se encontra plasmada a estratégia municipal para a educação, a qual preconiza “a passagem de um modelo centralizado de administração da educação, para um modelo onde se atribuem competências e poderes a nível local (das escolas, dos agrupamentos de escola e dos territórios educativos).

Com o objetivo de “desenvolver dinâmicas autónomas nas organizações educativas, para a construção de um Projeto Educativo Local”, o Município compromete-se a criar condições que permitam uma “cooperação interinstitucional a nível local, onde a educação passa a ser considerada como uma política social localmente pilotada” e “um modelo onde os pais têm um papel ativo, crítico e decisivo levando as escolas a responder mais eficientemente às suas pretensões” (Carta Educativa de Óbidos, 2006, pág. 3).

Assumindo a Educação como “uma das principais linhas de atuação municipal, desde 2002”, o Município pugna pela “criação de um sistema de educação, com início no pré-escolar, assente em princípios e modelos educativos que permitem respostas ao território de Óbidos e com perspectivas de sucesso no contexto de pré-escolar e nas transições posteriores para e no 1º Ciclo do Ensino Básico”.

O Gabinete de Educação da autarquia centraliza a informação, potencializa a utilização dos recursos, espaços, materiais e intervenientes no sistema educativo, promove a interação entre escolas, município e comunidade e colabora na elaboração dos instrumentos de planificação, programação, gestão e controle das atividades da autarquia em matéria de educação, animação, psicologia, serviço social, saúde, tecnologias de informação e comunicação, numa intervenção que se pretende “sistémica com referência ao aluno, professor, currículo, pessoal não docente, escola, família e comunidade em geral”.

Por considerar “a intervenção familiar uma área prioritária de intervenção”, o Município implementou em 2005 o Gabinete de Apoio à Família. Os pedidos podem ser efetuados pelas famílias com filhos a estudar no concelho, professores (encaminhamento de alunos para avaliação psicológica) e técnicos de instituições.

Na senda do apoio às famílias e com o intuito de contribuir para a promoção “do desenvolvimento socio-intelectual, psico-motor e emocional das crianças” do pré-escolar e do 1º Ciclo do Ensino Básico (1º CEB), a autarquia criou o Programa Crescer Melhor como uma valência de apoio às famílias com filhos na rede pública do Pré-escolar e do 1º CEB.



As crianças inscritas beneficiam de:

- Fornecimento das refeições;
- Acompanhamento das Atividades Educativas
- Substituição dos professores nas suas faltas e impedimentos;
- Acompanhamento nas Atividades de Enriquecimento Curricular
- Dinamização de programas específicos de atividades durante as interrupções letivas

As atividades de animação e de apoio, realizadas nas escolas do Pré-escolar e 1º CEB, são dinamizadas por Auxiliares Técnicas de Educação do Município e programadas com os educadores e com os Serviços de Educação do Município.

A câmara cobra o pagamento de um seguro de acidentes pessoais às crianças do 1º CEB e isenta do pagamento as do pré-escolar, inscritas na componente de apoio à família.

Com o Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos, a câmara estabelece anualmente um protocolo onde são definidas as Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC) - Música, Inglês, Apoio ao Estudo e Atividades Lúdico-Expressivas - de frequência gratuita. A autarquia garante a presença de Auxiliares Técnicas de Educação em cada um dos estabelecimentos de ensino.

Desde 2003, as crianças do Pré-escolar usufruem gratuitamente, do ensino de inglês e de expressão física e motora e Expressão Musical, atividades patrocinadas pelo Município, que assegura a contratação dos professores.

A oferta no Pré-escolar apresenta ainda o programa Pensar Colorido, através do qual a autarquia pretende estimular nas crianças “a descoberta das noções fundamentais da arte, para além da aprendizagem da história da arte mundial”.

As crianças do Pré-escolar e do 1º CEB, que pertençam a agregados familiares cujos rendimentos permitam a atribuição do 1º e 2º Escalão do Abono de Família, recebem gratuitamente o fornecimento do almoço em refeitórios escolares e beneficiam de apoio financeiro para a compra de livros e material escolar.

Para promover a continuidade dos estudos, o Município atribui anualmente bolsas de estudo aos alunos do concelho que frequentem o ensino superior público, privado ou cooperativo. A condição de acesso às Bolsas está condicionada aos fracos rendimentos



económicos das famílias (alunos integrados em agregados familiares cuja capitação média mensal é inferior ao Indexante de Apoio Social²⁵).

As bolsas de estudo, que variam entre 750€, 1000€ e 1500€ anuais, destinam-se a compensar a distância entre a residência e o estabelecimento do ensino superior, consoante este diste 60 km, entre 61 km e 150 km e mais de 150 km, respetivamente.

A autarquia promove diretamente vários programas educativos nas escolas do concelho destinados a ocupar os tempos livres das crianças:

- Ateliês criativos
- Oficinas Itinerantes
- Projeto Óbidos Anima

A inovação e a criatividade são assumidas como estratégias municipais transversais a diferentes áreas. Enquadrada na vertente de Educação e no Apoio às Famílias, a Câmara iniciou recentemente o Projeto Banco do Tempo em Óbidos, através do qual se pretende implementar uma rede comunitária de suporte educativo.

A primeira fase deste projeto, denominada “Apadrinhamento Educativo”, pretende cativar “padrinhos” interessados em apoiar crianças na execução de tarefas escolares ou pedagógicas ou em lhes proporcionar momentos de lazer e estimulação cognitiva e emocional, durante um período temporal previamente acordado.

Assumindo a mediação do processo, a câmara gere a bolsa de pedidos (beneficiários) e voluntários (padrinhos), pessoas disponíveis para ceder algum tempo “para apoiar uma criança cuja família, por motivos diversos, não está tão disponível quanto gostaria”.

“Sabe-se que a exigência dos horários de trabalho, as inúmeras tarefas inerentes à gestão de uma casa e a complexidade de alguns conteúdos escolares dificultam a muitos pais o acompanhamento educativo e a estimulação devida dos seus filhos.”

São os seguintes os objetivos da câmara com o projeto Apadrinhamento Educativo:

- Acompanhar famílias confrontadas com os desafios próprios do ingresso dos filhos na Escola e com dificuldades em conciliar a vida profissional e familiar

²⁵ O valor do IAS foi de €419,22 em 2011



- Ativar a rede primária da família, como importante recurso para cada um dos seus elementos
- Valorizar o tempo e o cuidado dos outros, estimular os talentos e promover o reconhecimento das capacidades individuais
- Promover a cooperação entre entidades públicas ou privadas

Escolas e os responsáveis educativos podem encaminhar as famílias para o projeto.

Merece registo a parceria estabelecida a nível municipal pelas vilas de Óbidos e Reggio Emilia (Itália) que permite a mobilidade de educadores e artistas de ambos os municípios que pretendem colocar a criatividade como foco essencial na educação.

Além dos dois governos locais, a parceria, com base no Programa Europeu - Comenius Regio, envolve o Agrupamento de Escolas Josefa de Óbidos, Histórias com Bicho, Município de Reggio Emilia, Província de Reggio Emilia, Preschools and Infant-toddler Centers - Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia and Reggio Children-International Center for the Defense and Promotion of the Rights and Potential of All Children.

Interessado em partilhar a experiência de Reggio Emilia, o município português assume o compromisso no próximo ano letivo de implementar diversas dinâmicas com base no modelo italiano. “Óbidos tem feito um forte investimento na área da Educação, através do investimento na construção de uma rede escolar de referência mundial e de parcerias nacionais e internacionais que facilitam a promoção de um novo modelo educativo”²⁶.

5.8.2. Sesimbra

O sítio oficial na Internet da Câmara Municipal de Sesimbra apresenta, do nosso ponto de vista, uma configuração fácil e acessível, com as diferentes áreas de intervenção municipal bem definidas e destacadas.

Na abertura da Área Educação, o leitor interessado pode selecionar o tema que lhe interessa consultar, designadamente: Projeto Educativo de Sesimbra, Pré-escolar, 1º Ciclo, 2º e 3º Ciclo, Ensino Secundário e Profissional, Carta Educativa Municipal, Guia de Serviços

²⁶ Consultado em 17 de Abril de 2012

http://www.escolasdobidos.com/index.php?option=com_content&view=article&id=157:obidos-e-reggio-emilia-estabelecem-parceria&catid=75:reggio



e Projetos Educativos, Serviço de Refeições Escolares, Formação e Orientação Profissional, além de noticiário e reportagens fotográficas sobre eventos relacionados com a comunidade educativa.

A estratégia educativa municipal está divulgada de forma universal e é patente na Carta Educativa Municipal, elaborada em Dezembro de 2006, e no Projeto Educativo de Sesimbra (PES), de Maio de 2010. Ambos os instrumentos de planeamento e ação municipal traçam um diagnóstico do concelho e perspetivam aquela que deve ser a ação municipal futura, notando-se da gestão municipal o compromisso em disponibilizar meios e recursos.

Após dois anos de vigência da Carta Educativa, o Município promoveu a realização de um “Estudo de Satisfação nas Escolas da Rede Pública do Concelho de Sesimbra” em Setembro de 2008, com o propósito de preparar a elaboração do Projeto Educativo Concelhio.

“A avaliação do Projeto Educativo Concelhio permitirá melhorar o desenvolvimento do processo educativo e formativo; oferecer um conhecimento longitudinal e sucessivo das várias etapas, dando informação do que está a ocorrer e como se está a pôr em prática; definir os indicadores que permitam monitorizar e avaliar os impactos; comparando a situação de partida com a situação após a intervenção, os objetivos traçados com os resultados obtidos” (PES, 2010, pág. 37).

- O município constituiu uma equipa de trabalho específica para o Projeto Educativo com a seguinte missão: (*ibidem*, pág. 38)
- Elaborar o Plano de Ação Anual em conjunto com os vários parceiros
- Monitorizar/Avaliar o Plano de Ação – Produzir relatórios periódicos sobre a execução progressos do Plano de Ação
- Recolher / Partilhar informação estratégica aos parceiros
- Articular as atividades do Projeto Educativo Concelhio com o Plano de Desenvolvimento Social (Educação, Formação e Empregabilidade) e com outros projetos/programas em curso
- Promover parcerias ativas e participativas
- Realizar sessões públicas



- (Informação/Debate sobre a educação/formação e os resultados do trabalho desenvolvido; atualização de diagnóstico)
- Dinamizar o Observatório da Educação

O Observatório de Educação de Sesimbra nasceu com o Projeto Educativo Municipal para proceder à recolha, registo e produção de informação dispersa e à monitorização permanente dos assuntos relacionados com a educação e a comunidade educativa. Trata-se de uma estrutura “transversal a todos os objetivos/eixos de intervenção e que se consubstancia num painel de indicadores associados ao Projeto Educativo e à monitorização da Carta Educativa e do Plano de Desenvolvimento Social” (*ibidem*, pág. 37).

A constituição desta base de dados educativa permitirá aos gestores municipais terem acesso, a todo o tempo, a um conjunto de indicadores chave, considerados vitais para a definição ou correção da estratégia definida. A saber:

“Escolaridade da população, distribuição da população escolar em cada uma das escolas e agrupamentos do território educativo, oferta educativa/formativa existente e necessidades de formação face ao mercado de trabalho, taxa de sucesso/insucesso escolar, taxa de abandono escolar, atividades de enriquecimento curricular, medidas de educação especial para alunos com necessidades educativas especiais, medidas de apoio socioeducativo para alunos com dificuldades de integração e aprendizagem, equipamentos sociais e os serviços segundo a área de intervenção e valência (infância, juventude, família, reabilitação, integração), atividades culturais e desportivas, entre outros (*ibidem*, pág. 39).

A gestão de refeições escolares, a gestão de intervenção nos equipamentos escolares e dos transportes escolares são outras atribuições de monitorização do Observatório.

“O Projeto Educativo Concelhio não termina com a definição do Plano de Ação Anual. Há que proceder à sua efetiva implementação, à disponibilização de mecanismos de controlo e à avaliação do trabalho que vai sendo feito. Só assim será possível acompanhar, controlar e avaliar a execução das ações, bem como, dar visibilidade à evolução do processo, o que se assume da maior importância para o cumprimento do que é definido neste documento estratégico” (*ibidem*, pág. 38).

Os incentivos concedidos pelo Município estão divulgados no sítio oficial do Município, sendo acompanhados pelos respetivos regulamentos. É o caso das atividades complementares de Ação Educativa, da concessão de subsídios para transporte escolar, do apoio a projetos de escola ou até do patrocínio de visitas de estudo.



Anualmente, as escolas são convidados a apresentar candidaturas dos seus programas socioeducativos ao Município, que se disponibiliza para “apoiar o desenvolvimento do projetos, proporcionando, quer a alunos quer a professores, meios para a sua dinamização”.

A divulgação permanente e a cultura de participação e envolvência comunitária permitem ao município gerir anualmente com melhor eficácia a dotação financeira para Educação e, por outro lado, todos os parceiros educativos tem conhecimento dos valores distribuídos.

Vejamos as regras para a concessão de apoios a visitas de estudo:

- Pré-escolar e 1.º Ciclo do Ensino Básico da Rede Pública - O apoio atribuído contempla quatro visitas/turma: - Uma fora do concelho até 200 Km; - Uma dentro do concelho; - Duas no âmbito dos Serviços Educativos Municipais.
- 2.º e 3.º CEB e Secundário. O apoio atribuído contempla duas visitas/turma: - uma fora do concelho, mas dentro da Área Metropolitana de Lisboa; - Uma no concelho, no âmbito dos Serviços Educativos Municipais ou não.
- Para os Projetos Específicos Pedagógicos e de interesse para a autarquia, nomeadamente o Carnaval, a Mostra de Teatro Escolar, Mostra de Projetos Educativos, protocolos específicos, etc, sempre que possível, em alternativa ao aluguer, é efetuada a articulação com as viaturas da Câmara Municipal.

Os apoios financeiros a conceder estão estabelecidos e são divididos em dois pagamentos: “O subsídio é atribuído por ano civil em duas tranches, em Fevereiro e Abril.”

- Pré-escolar: € 500 / turma
- 1.º Ciclo: € 500 / turma
- 2.º, 3.º Ciclo e Secundário: € 250 / turma

Idêntica transparência é aplicada na atribuição de subsídios para transportes escolares, assumindo o município o compromisso de financiar a continuidade dos estudos da população.



Determina o DL 299/84, de 5 de Setembro: “transporte escolar consiste na oferta de serviço de transporte entre o local de residência e o local dos estabelecimentos de ensino que frequentam, a todos os alunos do ensino básico e secundário, quando residam a mais de 3 km ou 4 km, dos estabelecimentos de ensino, respetivamente sem ou com refeitório”.

Considerando a lei “desajustada às necessidades e realidades sociais do concelho”, o Município criou um regulamento específico para “garantir o acesso à escola e proporcionar aos alunos do concelho o sucesso escolar e a continuidade dos estudos, visando uma efetiva igualdade de oportunidades”.

As regras são claras e acessíveis a todos:

- Alunos do Ensino Básico recebem na totalidade do valor da senha do passe social
- Alunos do Ensino Secundário recebem 50% do valor da senha do passe social
- Alunos do Ensino Profissional recebem 50% do valor da senha do passe social,
- Alunos do Ensino Especial /Jovens Deficientes e com Necessidades Educativas Especiais, desde que residam a mais de 3 Km, o apoio será efetuado nos seguintes moldes:
 - 100% em Transportes Públicos Coletivos, independentemente do Ciclo em que se encontram matriculados, exceto ensino superior ou equiparado
 - Atribuição de subsídio aos Encarregados de Educação (quando estes se deslocam em transportes públicos coletivos) de 50% do valor da senha do passe social, quando os alunos devido ao tipo e grau de deficiência têm de ser acompanhados nas deslocações
 - Município assegura o transporte a alunos abrangidos pela escolaridade obrigatória com dificuldades de locomoção ou que necessitem de se deslocar para a frequência de modalidades de educação especial, na impossibilidade dos mesmos utilizarem transportes públicos coletivos.



Quando não abrangidos pela escolaridade obrigatória e na impossibilidade de utilizarem transportes públicos coletivos, de acordo com o tipo e grau de deficiência, os alunos são apoiados do seguinte modo:

- Transporte em viaturas da Autarquia;
- Atribuição de subsídio mensal destinado a apoiar o transporte em viatura de aluguer ou de outra instituição; em viatura própria

Sesimbra apoia atividades complementares de ação educativa, como as de Tempos Livres, promovidas por entidades privadas que desenvolvam atividades no meio escolar e que privilegiem a integração de crianças de famílias socioeconomicamente desfavorecidas.

São concedidos auxílios económicos como subsídio de alimentação, concessão de equipamento contra a chuva e frio, subsídios para aquisição de livros e material escolar aos alunos oriundos de agregados familiares mais desfavorecidos economicamente.

5.8.3. Leitura comparativa dos incentivos

Tanto Óbidos como Sesimbra tem políticas ativas de incentivo à educação, cruzadas com programas e medidas de ação social e apoio às famílias, estas mais abrangentes no município do Oeste.

Foi ao nível da intervenção ativa para a inserção no mercado de trabalho que notámos as maiores deficiências nas políticas municipais. Não observámos qualquer programa ou medida municipal que pudesse estimular a promoção do emprego, articulando escolas e empresas para programas de estágio, bolsas ou formação profissional tendente à especialização em atividades.

Também a promoção da escolarização de adultos não encontra eco nas páginas da Internet de ambos os municípios. Apesar de a analfabetização se encontrar hoje em níveis quase residuais entre a população portuguesa, os níveis de iliteracia justificariam um maior cuidado municipal na criação de incentivos à progressão nos estudos e para a aprendizagem ao longo da vida.



Sintetizamos num quadro a leitura comparativa das ofertas educativas e incentivos de apoio às famílias expostas pelos dois municípios nas suas páginas da Internet:

ILUSTRAÇÃO 13

Quadro Comparativo dos Programas e Medidas Municipais de Educação

Programas e Medidas Municipais de Educação	Óbidos	Sesimbra
	S	S
Existência de carta educativa	■	■
Existência de departamentos municipais de Educação	■	■
Relação da oferta educativa municipal (Programas e projetos)	■	■
Promoção de Bolsas de Estudo	■	■
Patrocínio de Visitas de Estudo		■
Incentivo à Progressão dos Estudos longe dos territórios de origem	■	
Sistema de transportes escolares (Apoios ou rede própria)	■	■
Relação do parque escolar sob responsabilidade municipal (até ao 1º ciclo e em alguns casos até ao 3º ciclo)	■	■
Apoio Social além do protocolado com a Ação Social escolar	■	■
Promoção da educação para adultos		
Envolvência da comunidade nos territórios educativos municipais	■	■
Promoção de atividades de Enriquecimento Curricular (inglês, desporto, música, expressão dramática, etc.)	■	■
Políticas de apoio às famílias	■	■
Oferta de materiais educativos	■	
Disponibilização de residências para estudantes e professores		
Protocolos Educativos Internacionais	■	
Participação das comunidades escolares na definição das políticas educativas		■
Existência de protocolos de estágios com empresas		
Promoção de bolsas de emprego		
Ocupação de crianças e jovens fora do período letivo	■	



5.8.4. Inquérito aos responsáveis municipais pela Educação

Foram enviados por email inquéritos aos responsáveis municipais pela Área de Educação nos municípios de Óbidos e Sesimbra, convidando-os a participar.

O presidente da câmara assume em Óbidos a competência em Educação, enquanto em Sesimbra o presidente do Município delegou na vereadora Felícia Costa essa função.

O Município de Óbidos não respondeu ao inquérito.

O preenchimento do inquérito pelo Município de Sesimbra foi efetuado pela vereadora responsável pelo Pelouro da Educação, Social, Cultura e Turismo.

São os seguintes os dados recolhidos:

O interlocutor foi convidado a valorar de 1 a 5 a prioridade da ação municipal, tendo em atenção que 1 correspondia a menos importante e 5 ao mais importante.

A Educação é definida como a área prioritária de ação municipal, logo seguida do Emprego e da Ação Social.

AÇÃO SOCIAL	3
CULTURA	2
EDUCAÇÃO	5
EMPREGO	4
SAÚDE	1

A resposta à pergunta “Existem Incentivos de apoio à Educação promovidos diretamente pelo Município?” foi afirmativa, esclarecendo o inquirido que os mesmos são concedidos até ao 12º ano.

O Município de Sesimbra não concede gratuitamente manuais escolares.

Os bons resultados escolares e as razões de natureza económica são as condicionantes para a atribuição de bolsas de estudo aos alunos que frequentem, apenas, o ensino superior.

O inglês está excluído das Atividades Extracurriculares patrocinadas pela autarquia.

Face à pergunta “Qual é a maior preocupação do Executivo Municipal no que concerne à Educação?” a responsável municipal respondeu:



✓ Garantir a oferta da escola pública universal, de qualidade, desde o ensino pré-escolar até ao final da escolaridade.

✓ Promover políticas ativas de combate ao insucesso e abandono escolar, bem como a de competências que promovam a cultura, a cidadania, a saúde e a inclusão social.

A última pergunta foi feita também em sistema aberto:

Qual é a maior preocupação do Executivo Municipal no que concerne à qualificação da população do seu território?

✓ Garantir o acesso à formação ao longo da vida.

✓ Promover estratégias de qualificação académica e profissional que permitam o ingresso na vida ativa.”

Na tentativa de simplificar a interpretação das respostas obtidas nas duas últimas questões e cruzando essa informação com os elementos disponibilizados pelo município de Sesimbra na Internet, na página seguinte elaborámos uma matriz com os resultados verificados.

Em face dessa análise, avaliamos como FRACO, os objetivos cujas medidas não correspondem aos resultados; como MEDIO, os objetivos cujas medidas ainda não atingiram os objetivos preconizados e como FORTE, os objetivos cujas medidas estão consolidadas e já atingiram, ou estão em vias de atingir, os objetivos.



ILUSTRAÇÃO 14

Matriz de Interpretação das Respostas do Inquérito

Objetivos Políticos (Opinião)	Medidas existentes ou a implementar	Resultados	Inexistentes	
Garantir a oferta da escola pública universal, de qualidade, desde o ensino pré-escolar até ao final da escolaridade.	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Educativa • Estruturas municipais de apoio (gabinete, observatório) • Regime alargado de transportes escolares • Políticas sociais de apoio às famílias 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento proporcional da população em idade escolar face à residente (10,5% de matriculas em quatro anos) • Estratégia Municipal educativa bem definida • Monitorização da evolução do sector • Articulação as comunidades educativas • Participação e transparência no processo de atribuição de incentivos financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente cobertura do Pré-escolar 	Forte
Promover políticas ativas de combate ao insucesso e abandono escolar, bem como de competências que promovam a cultura, a cidadania, a saúde e a inclusão social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio social para além do protocolado com a Administração Central • Patrocínio de visitas de estudo • Envolvência da comunidade na definição de políticas educativas municipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução favorável da Taxa de Retenção e Desistência, mas ainda superior à média nacional • Taxa real de cobertura do Pré-escolar com evolução muito negativa em 10 anos. Cobertura não atinge metade da população em idade de frequência 	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo à progressão dos estudos fora do território de origem. • Residências para estudantes e professores. • Promoção de Atividades de Ocupação de crianças e jovens fora do horário letivo • Oferta de materiais educativos • Ausência do ensino do inglês nas AEC's. 	Médio
Garantir o acesso à formação ao longo da vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Concessão de incentivos específicos até ao 12º ano • Promoção de bolsas de estudo para alunos universitários com bons resultados escolares e desfavorecidos economicamente 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa Bruta de escolarização diminuiu 12,1% no Ensino Básico e 11,9% no Secundário 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da educação para adultos. • Incentivos à progressão letiva, aos trabalhadores estudantes e ao ensino de adultos 	Fraco
Promover estratégias de qualificação académica e profissional que permitam o ingresso na vida ativa.	Não encontramos medidas municipais que incentivassem esta medida		<ul style="list-style-type: none"> • Protocolos com empresas • Promoção de bolsas de emprego • Inexistência de cooperação educativa internacional 	Fraco



5.9. Despesas municipais com a Educação

Uma leitura pelos orçamentos dos últimos anos permite-nos aferir que, os dois municípios, investiram verbas idênticas em Educação: Em 2010, Sesimbra dirigiu pouco mais de oito milhões de euros para a Educação e Óbidos cerca de 7,5 milhões de euros.

A variação é significativa no peso que a rubrica representa no total das despesas. Em Óbidos, as verbas aumentaram 10% em três anos e representaram, em 2010, 35% do Orçamento Municipal:

FIGURA 20

Despesas em Educação pelo Município de Óbidos

ANO	Total do Orçamento	Educação *	Peso da rubrica %
2007	19.283.826,34 €	4.940.956,56 €	25,62
2008	16.917.217,38 €	3.754.944,41 €	22,20
2010	21.396.216,61 €	7.527.241,94 €	35,18
* Classificação orgânica inclui bolsas de estudo para o ensino superior e os pagamentos feitos nesse ano			

Fonte: Orçamentos Municipais / Autora

Em Sesimbra, os gastos em Educação aumentaram uma média de 2,5% por ano, com a rubrica a representar em 2010 cerca de 13% do Orçamento Municipal.

Realça-se o peso da rubrica no total das despesas municipais que aumentou 5% entre 2007 e 2010, mas que, na prática, quase permitiu duplicar o valor das verbas cabimentadas para o sector (de quatro para oito milhões de euros):

FIGURA 21

Despesas em Educação pelo Município de Sesimbra

ANO	Total do Orçamento	Educação *	Peso da rubrica
2007	48.482.902,00 €	4.183.108,00 €	8,63
2008	53.566.733,00 €	6.404.537,00 €	11,96
2010	60.973.743,00 €	8.027.069,00 €	13,16
* Classificação orgânica inclui divisão de educação, juventude e desporto e divisão de bibliotecas municipais			

Fonte: Orçamentos Municipais / Autora



5.10. Análise das Hipóteses

A observação não participante de Carmo e Ferreira (2008) que nos propusemos seguir, conduziu-nos a resultados que cruzámos com as hipóteses de trabalho.

Com hipóteses “expressas sob uma forma observável”, como recomendam Quivy e Campenhoudt (2003), os comentários assumem os dados da observação e, no seu conjunto, pretendem contribuir para alcançar uma resposta à nossa pergunta de partida.

FIGURA 22

Grelha de Resultados

HIPÓTESE	RESULTADOS	COMENTÁRIOS
Uma maior quantidade de políticas públicas educativas, emanadas pelos governos de proximidade, contribui para aumentar os rácios de qualificação dessa população, para travar o insucesso e o abandono escolar precoce.	<ul style="list-style-type: none">• Sesimbra e Óbidos têm políticas educativas idênticas• Incidência da população jovem é maior em Sesimbra (30,5%), mas quase metade (49,2%) não frequenta escolas do concelho.• No ensino básico, ambos os municípios revelam taxas de retenção e desistência superiores à média nacional. O desempenho de Óbidos evidencia uma progressiva recuperação (de 14% em 2001 para 9% em 2009).• As taxas de desistência e retenção dos municípios no Secundário são inferiores à média nacional.• O número de desempregados mais qualificados à procura de emprego duplicou nos dois municípios, o que indicia um aumento das qualificações educativas.	<ul style="list-style-type: none">• Apesar de só em 2006, ter publicado a Carta Educativa municipal, o desempenho educativo parece estar a obter melhores resultados em Óbidos, devido a uma aposta estratégica na Educação, Inovação e Criatividade e de uma política integrada de apoio à família desde 2001.• A estratégia educativa de Sesimbra começou a ser delineada em 2006, com a Carta Educativa. Desde então nota-se o esforço municipal na produção de documentos estratégicos, de monitorização e avaliação. Os resultados obtidos melhoraram nas taxas de retenção e desistência, mas a escolarização e a frequência do pré-escolar continuam a apresentar resultados decepcionantes.
A concessão gratuita de manuais escolares, assumida por muitos	<ul style="list-style-type: none">• A disponibilização de manuais e materiais escolares está	<ul style="list-style-type: none">• A progressão nos estudos foi acentuada em Sesimbra onde,



<p>Municípios, é determinante para a continuidade da progressão letiva das crianças de todos os estratos sociais.</p>	<p>condicionada, em Óbidos, às famílias economicamente mais débeis.</p> <ul style="list-style-type: none">• Apoio Social para complemento de apoio à família é mais abrangente em Óbidos• Sesimbra não patrocina a aquisição de livros• Política de atribuição de subsídios é mais transparente em Sesimbra	<p>em 2001, metade dos jovens desistia da escola antes do secundário.</p> <ul style="list-style-type: none">• Evolução do número de matrículas no secundário, de 2005 para 2009, foi muito significativa em Óbidos (84,1%). Tal deve ser relacionado com o facto de aquele grau de ensino só ter passado a existir no município em 2004.
<p>Os apoios extracurriculares (como o Inglês, a Atividade Física e Desportiva, a Educação Musical ou a Expressão Dramática e Plástica), financiados pelas autarquias, são preponderantes para o sucesso escolar dessa comunidade educativa</p>	<ul style="list-style-type: none">• As atividades extracurriculares (AEC) existem em ambos os municípios.• A organização e articulação entre o Município e as escolas parecem estar a ser mais profícuas em Óbidos.• Em Sesimbra, a aprendizagem do inglês está excluída das AEC.	<ul style="list-style-type: none">• As AEC potenciam um aumento do saber e do conhecimento, estimulando a aprendizagem e o desenvolvimento cognitivo das crianças.• São também um importante contributo de apoio social às famílias, devido ao complemento de horário escolar que permitem, harmonizando os horários dos empregos com o tempo educativo das crianças.

5.11. **Apreciação e discussão dos resultados**

O nosso estudo de caso incidiu na observação de políticas públicas educativas nos Municípios de Óbidos e de Sesimbra.

Embora estejam classificados como de média dimensão, a realidade orçamental de um e de outro município difere substancialmente, devido às variáveis população e eleitores.

Com efeito, enquanto Sesimbra está na fronteira de ser considerado um município de grande dimensão, com quase 50 mil residentes e 37.530 eleitores, Óbidos tem 11689 residentes e 10487 eleitores, o que coloca o município na linha da pequena dimensão.



As receitas dos municípios²⁷, importa referir, são de três tipos: transferências do Estado relativas à subvenção proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas, das empresas e do IVA, taxas e receitas próprias e uma participação de 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.

Face a esta realidade, quanto maior for o número de população maior será o financiamento desses município, seja pelas subvenções recebidas do Estado ou pela cobrança de taxas próprias.

O investimento em educação, a estratégia municipal, a oferta de serviços e as políticas educativas desenvolvidas pelos municípios de Óbidos e de Sesimbra são muito idênticos.

Os resultados obtidos, no entanto, parecem divergir.

A leitura das estratégias e dos programas confere-nos que a Educação é assumida pela gestão municipal dos dois territórios como prioridade da ação política.

Em Óbidos, observámos uma consolidação acentuada dos programas educativos, a que poderá não ser alheia a continuidade de 11 anos do executivo municipal.

Em Sesimbra, a mudança política ocorrida em 2005, poderá ter contribuído para alterar a estratégia municipal no que concerne à educação. Só a partir de 2006 se notou a elaboração dos primeiros documentos estratégicos, a promoção de inquéritos e elaboração de regulamentos e normas.

Óbidos tem menos população jovem, mas as taxas de frequência dos estabelecimentos de ensino locais são maiores do que o verificado em Sesimbra, onde quase metade da população até aos 24 anos não está matriculada no concelho.

As taxas de retenção e desistência no Ensino Secundário (ensino obrigatório) em Óbidos e Sesimbra mostram que há menos crianças a desistir da escola, mas ainda são muitas as que o fazem. Os valores em ambos os territórios continuam superiores à média nacional, apesar de um esforço de redução que se vem notando, mais progressivo e contínuo em Óbidos.

O fenómeno do abandono e da retenção escolar nestes territórios merece, do nosso ponto de vista, uma análise mais dirigida

²⁷ Lei de Finanças Locais 2/2007, de 15 de Janeiro (artsº. 10 e 19)



Os resultados obtidos em matéria de qualificação da população parecem mais satisfatórios em Óbidos: frequência do ensino pré-escolar superior à média nacional, apoio à comunidade e educativa garantindo atividades de enriquecimento curricular e ocupação de tempos livres.

Também a opção estratégica que está a ser seguida pelo Município de Óbidos, de um modelo único de ensino do Jardim de Infância ao Secundário, com a câmara a assumir a condução do processo, parece, no mínimo, interessante e merecedora de uma melhor avaliação.

No ensino Pré-Escolar, o município do Oeste destaca-se com valores de frequência muito superiores à média nacional, revelando mesmo a taxa real de pré-escolarização uma cobertura de 100%.

Para alcançar este indicador, acreditamos, terá contribuído a existência, desde 2003, do ensino de inglês, de expressão musical e expressão física e motora patrocinados pelo município e de programas de apoio às famílias com filhos, como o Crescer Melhor ou, mais recentemente, o Apadrinhamento Educativo.

A evolução do número de matrículas no ensino secundário e dos desempregados com graus mais avançados de ensino inscritos nos centros de emprego locais permite-nos perceber que, nos dois territórios municipais, aumentou o grau de qualificação da população.



VI- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios, enquanto governos de proximidade com competências e atribuições exclusivas de administração e de gestão dos seus territórios, desempenham um papel crucial de alavanca do desenvolvimento das suas comunidades. Aos gestores municipais compete optar por políticas e medidas públicas adequadas à visão de futuro que ambicionam.

Esse processo de definição, escolha e decisão é cada vez menos isolado.

Com as novas políticas públicas inspiradas no *New Public Service*, que priorizam a cidadania ativa, o território deixou de ser pensado apenas pela sua administração política.

O *New Public Service* trouxe para a definição de políticas públicas, novos conceitos de participação e envolvimento dos cidadãos, que passaram a ser parte nos processos de escolha e decisão públicas.

Pela sua génese de proximidade com a comunidade, as autarquias deixam de ser os motores isolados na definição de estratégias para os seus territórios e comunidades. Mais do que a coordenação e a adequação dos recursos, os gestores municipais começam a assumir o papel de parceiros, propiciando acordos, fomentando a participação entre atores, entre os quais a comunidade educativa assume um aspeto central.

A este contexto de cidadania ativa estão associados conceitos até agora afastados dos processos de decisão: participação, coresponsabilização, comunicação, interação, partilha de objetivos ou, simplesmente, trabalho de equipa.

Percebemos, pelos exemplos dos municípios espanhóis estudados por Villar (2001), que as autarquias que priorizaram a educação direcionaram a sua estratégia política para um outro patamar de desenvolvimento, porventura mais próximo dos cidadãos e dirigido ao bem-estar e ao conhecimento das suas próprias comunidades.

O modelo relacional entre parceiros e instituições promovido pelos municípios espanhóis de Barcelona, Náron e Vitória-Gasteiz adicionou ganhos de identidade, de pertença e de envolvimento aos seus cidadãos e diferenciou aqueles territórios ao nível dos resultados obtidos: maior grau de qualificação da sua população e maior atratividade para a captação de desenvolvimento económico.

A nossa análise permitiu-nos perceber que a continuidade dos programas, medidas e incentivos municipais, a par de políticas integradas de ação social, designadamente de apoio às famílias, contribuem com maior eficácia para travar o insucesso e o abandono



escolar, do que, por exemplo, a distribuição gratuita e casuística de manuais e materiais escolares.

Dos resultados obtidos no processo de verificação das nossas hipóteses, ressaltamos a convicção de que a implementação de estratégias municipais objetivas e consistentes com as necessidades comunitárias, traduzida em medidas políticas, contribuem para o aumento da qualificação da população, incentivando à progressão dos estudos e mesmo à aprendizagem ao longo da vida.

Também os apoios extracurriculares financiados pelas autarquias, em alguns casos desde o ensino pré-escolar, parecem ter uma dupla valia social: fomentam o gosto pela aprendizagem desde tenra idade e dão um contributo essencial de apoio às famílias, garantindo o apoio às suas crianças durante o período laboral.

Procurando uma resposta para a nossa pergunta de partida, parece-nos que a governação de proximidade pode influenciar a qualificação da sua população de duas formas:

- a) Adoção de estratégias integradas e relacionais de participação e envolvência dos cidadãos e da comunidade educativa, com o objetivo de estimular o gosto pelo conhecimento e a frequência da escola.
- b) Políticas integradas de apoio às famílias, como a promoção de atividades extracurriculares, que funcionam também como complemento de horário, ou a introdução de programas inovadores a nível relacional, de que é exemplo o projeto “Apadrinhamento “Educativo”, em fase inicial em Óbidos.

6.1. Limitações à investigação

Nos processos de investigação, em que a todo o momento surgem pistas novas que conduzem o investigador a novas e estimulantes hipóteses e ao estudo das variáveis correspondentes, o tempo, é sempre um fator limitativo a não desprezar.

Fomos confrontados com algumas dificuldades, a primeira das quais - o atraso na divulgação dos dados dos Censos de 2011, relativos à População (Ciclos de vida).

Não obstante ter passado quase um ano após a apresentação dos primeiros dados gerais sobre a população, o Instituto Nacional de Estatística continua, em Abril de 2012, sem



divulgar os dados relativos aos Ciclos de Vida, que nos permitiriam ter uma informação mais atualizada sobre a idade dos residentes no território.

Depois de constarmos diferenças significativas (até 10%) entre os resultados dos Censos 2011 e as estimativas do INE em 2010, considerámos prudente reduzir o universo proposto focalizando a nossa lupa investigatória em dois municípios.

Embora alertados para o fenómeno, mas na ânsia de querer saber, acabámos por ser vítimas da denominada “gula” bibliográfica, que nos condicionou no uso racional do tempo de investigação e influenciou na organização metódica do trabalho.

6.2. Propostas para trabalhos futuros

Esta investigação permitiu-nos perceber como a ação política dos governos de proximidade pode influenciar a qualificação da população comunitária, mas para um entendimento mais assertivo julgamos ser necessária uma maior escala e universo de estudo, com mais municípios e políticas envolvidas.

Admitindo que o desenvolvimento de uma região passa pela riqueza gerada pelo conhecimento, parece-nos igualmente importante, e em continuidade natural deste trabalho, saber até que ponto uma maior qualificação da população contribui para o desenvolvimento económico e social do território onde está inserida.

Temas a que gostaríamos de voltar.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovay, M. (2004). *Escolas Inovadoras – Experiências bem-sucedidas em escolas públicas*. Brasília: Ministério da Educação
- Albi, E., Páramo, C. e Lopes, G. (1997), *Gestión Pública*. Barcelona: Editorial Ariel
- Almeida, A. (2004), *O papel dos municípios na educação em Portugal*, *Revista Iberoamericana de Educación*
- Almeida, E. & Pereira, R. (2004) *Críticas à teoria do capital humano (uma contribuição à análise de políticas públicas em educação)*. Mato Grosso
- Amaral, F. (1994), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina
- Antunes, Fátima. (2004). Lisboa: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 70, págs. 101-125
- Araújo, J. (2000). *Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestionária*. Lisboa: Comunicação apresentada no 2.º Encontro INA – Moderna Gestão Pública: Dos meios aos resultados.
- Araújo, J. (2004). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Apresentado no Seminário Internacional sobre “O Sistema Político-Administrativo na Galiza e em Portugal”. Universidade de Vigo, Faculdade de Ciências Sociais, 24-25 de Novembro, Pontevedra.
- Araújo, J. (2005). *A Reforma do Serviço Nacional de Saúde: o novo contexto de gestão pública*, Braga: Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, NEAPP Documento de Trabalho. Série I, Nº9.
- Barquero, A. V. (1993). *Política Económica Local, La respuesta de las ciudades a los desafios del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirâmide, S.A.
- Baudouin, J. (2000). *Introdução à Sociologia Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Becker, G. (1964) *Human Capital – A theoretical and empirical Analysis, with Special reference to education*. New York: Columbia University Press
- Bevier, M. e O’Brien, D. (2001). “New Labour and the Public Sector in Britain”. *Public Administration Review* Vol. 61, págs. 535 – 547. Oxford: Blackwell Publishing
- Benavente, A. (1990). *Escola, Professores e Processos de Mudança*. Lisboa: Livros Horizonte



- Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta
- Bilhim, J. (2004). *Qualificação e valorização de competências*. Estoril: Editora Principia, Publicações Universitárias e Científicas
- Bilhim, J. (2008)). *Políticas Públicas e Agenda Política*. AAVV – Revista de Ciências Sociais e Políticas, n.º 2 – Primavera. Lisboa: ISCSP – UTL.
- Blaug, M. (1975). *Introdução à Economia da Educação*. Porto Alegre: Editora Globo
- Bobbio, N. (1986). *Dicionário de Política*. (2ª. ed.) Brasília: Ed. UNB.
- Cabrito, G. (2000). Os estudantes universitários e o papel do Estado na produção de ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, Ano/vol. 13, Nº 2, págs. 175-197. Universidade do Minho, Braga
- Caetano, M. (2003). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. (6ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Caetano, M. (2010) *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I, 10.ª Edição, Coimbra: Livraria Almedina
- Cardim, M. (2006). *Implementação de Políticas Públicas nas Áreas da Formação, da Educação e da Segurança Social: Do discurso às Práticas*. Lisboa: ISCSP – UTL.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (2008). *Metodologia da investigação*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Carneiro, R. (2000). 20 Anos para vencer 20 décadas de atraso educativo. *Questões de método e linhas gerais de evolução de o futuro da educação em Portugal: tendências e oportunidades – um estudo de reflexão prospectiva*. Lisboa: DAPP.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia da Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: ISCSP – UTL.
- Caupers, J. (2001). *Introdução ao Direito Administrativo*, (6ª ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora
- Dias, N. (2009). *Orçamento Participativo de Portugal*, Boletim Informativo Nº 12, Junho
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2002). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. New York: American Society for Public Administration.



Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Dunlaevy, P. & Margetts, H. (2000). *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age*. USA: School of Public Policy. Comunicação à Conferência da Associação Americana de Ciência Política, em Washington, em 4 de Setembro.

Duverger, M. (1964). *Introdução à Política*. Lisboa: Estúdios Cor.

Duverger, M. (1985). *Os grandes Sistemas Políticos, Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina.

Fernandes, A. (1995). *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.

Ferreira, J., Neves, J. & Caetano, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Alfragide: MacGraw-Hill

Frigotto, Gaudêncio (1993). *A produtividade da escola improdutiva. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura económico-social capitalista*. (4ª. Ed.) São Paulo: Editora Cortez

Garcia, M. (2005). *Princípio da Igualdade: Da uniformidade à diferenciação ou a interminável História de Caim e Abel, dois irmãos marcados pela diferença, "Estudos sobre o Princípio da Igualdade"*, Coimbra: Livraria Almedina

Giddens, A. (2004). *Sociologia* (4.ª ed. revista e atualizada), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Serviço de Educação e Bolsas.

Gould, D. & Ruffin, R. (1993). *What Determines Economic Growth?*. Dallas: Economic Review – Second Quarter,

Gouveia, L. (2004). *Local E-Government – A Governação Digital na Autarquia*. Sociedade Portuguesa de Inovação. Estoril: Príncipia Editora

Jalali, C. (2005). *Nova governação, nova cidadania? Os cidadãos e a política em Portugal*. Barcelos: Tékhne, Revista de Estudos Politécnicos, vol. 2, nº 4, pp. 29-38

Justino, D. (2010). *Difícil é educá-los*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Kickert, W., Klinjn, E. & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Kothler, P., Haider, D., & Rein, I. (1993), *Marketing Público*. S. Paulo: Makron Books

Leal, F. (2005). *O drama da educação em Portugal*, Revista Iberoamericana de educación,



- Lopes, Raul. (2001). *Competitividade, Inovação e Territórios*. Oeiras: Celta Editora.
- Lopes, J. (2003). *Escola, território e Políticas Culturais*. Porto: Campo das Letras.
- Maltez, J. (1996). *Princípios da Ciência Política: Introdução à Teoria Política*. Lisboa: ISCSP – UTL.
- Marques, M. (2000). Alguns aspetos da gestão pública na Administração Central em Portugal, Comunicação apresentada en el I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión. Universidade Aberta
- Matias-Pereira, J. (2010). *Gestão das Políticas Fiscal e Monetária: Os Efeitos Colaterais da Crise Mundial no Crescimento da Economia Brasileira*. Málaga: Observatório de la Economía Latinoamericana, Nº 148.
- Milgrom, J. & Roberts, B. (1992), *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Miranda, J. (2002). *Teoria Do Estado e da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Mozzicafreddo, J. (2007). *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras: Celta Editora
- Neves, A. (1996). *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades: Os exemplos de Lisboa e de Barcelona*. Oeiras: Celta Editora
- Neves, B. (2007). *Inovação, modernização e competitividade na administração pública: o exemplo do governo eletrónico em Portugal, Espanha e Irlanda*. Comunicação apresentada no XII Congresso da CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, Outubro-Novembro
- Nóvoa, A. (2010), *Educação 2021: Para uma história do futuro*. Lisboa: Universidade de Lisboa
- Oliveira, R. (2001), *A teoria do capital humano e a educação profissional brasileira*. Rio de Janeiro: Boletim Técnico do SENAC, V. 27, Nº 1, pág. 27-37, Abril
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Group
- Osborne, S. & Kerry, B. (2005). *Managing Change and Innovation in the Public Service Organizations*. New York: Routledge- Taylor & Francis Group
- Peters, B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University of Press of Kansas.



- Pereira, P. (2008). *Da Teoria à Prática*. Coimbra: Livraria Almedina
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural change in the 1990s* (2ª ed). Oxford: Blackwell Publishers
- Queiró, A. (1976). *Lições de Direito Administrativo*, Coimbra
- Quivy, R & Campenhoudt, L. (2003). *Manuel de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva
- Rhodes, R. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. United Kingdom: Political Studies Association
- Rocha, J. O. (1998). *Formação e Quadros Superiores da Administração Pública no Âmbito da EU*. Maia: Comunicação apresentada no Instituto Superior da Maia
- Rocha, J. O. (2000). *O Modelo Pós-Burocrático da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente*. Fórum 2000: Reforma do Estado e da Administração Gestonária. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional da Administração Pública
- Rocha, J. (2011). *Gestão Pública, Teorias, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, E. (2001). *As novas fontes de vantagens competitivas: as pessoas numa comunidade de trabalho*. Lisboa: UTL-ISCSP, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. II, Nº 2
- Rodrigues, E. (2009). *O Estado Regulador – riscos e oportunidades numa envolvente multi-level governação e de globalização*. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, Nº 3, Primavera, Lisboa: UTL-ISCSP
- Rodrigues, E. (2010). *Instituições e Políticas de Regulação*. Lisboa: ISCSP
- Rodrigues, M. (2003). *A Agenda Económica e Social da União Europeia: A estratégia de Lisboa*. Lisboa: Edições D. Quixote.
- Rodrigues, W. (2007). *Metodologia Científica*. Paracambi: FAETEC/IST
- Rosenau, J. (2000). *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília:: Imprensa Oficial do Estado



Santos, M. (1997), Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 40

Santos, B. (2002). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Schultz, T. (1971). O capital humano. Investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Silva, I. (2006), Teoria do emprego segundo o enfoque do capital humano, da segmentação e dos mercados internos. Florianópolis: Revista Fepese, Jul/Dez, V2, nº2, págs. 129-140

Sorensen, J. (1996). The Exclusive European Citizenship: the case for refugees and immigrants in the European Union. USA: Aldershot/Brookfield

Stoer, S. (2001). Desocultando o voo das andorinhas: Educação inter/multicultural crítica como movimento social. Porto: Afrontamento

Weiller, H. (1999). Universities, Markets, and the state: Higher education Financing as a Laboratory of Change, CESE Newsletter.

Wolfe, B. (1995). External Benefits of education. Internactional Encyclopedia of economics of Education (2ª Ed). Cambridge: Pergamon

Woodhal, M. (1995). Student Loans, Internactional Encyclopedia of economics of Education (2ª Ed). Cambridge: Pergamon

Villar, M. (2001). A cidade educadora: Nova perspetiva de Organização e Intervenção Municipal. Lisboa: Instituto Piaget.



INTERNET

<http://www.priberam.pt>

<http://www.anmp.pt>

<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>

http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_educacao.htm

http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/teoria_do_capital_humano_e_a_relacao_educacao_e_capitalismo.pdf

<http://www.observatorio->

[iberoamericano.org/paises/spain/art%C3%ADculos%20diversos%20sobre%20contabilidad%20de%20gesti%C3%B3n/l%20Encuentro%20Iberoamericano%20Cont.%20Gesti%C3%B3n/Proyecciones%20Sectoriales/MariaCCosta.pdf](http://www.observatorio-iberoamericano.org/paises/spain/art%C3%ADculos%20diversos%20sobre%20contabilidad%20de%20gesti%C3%B3n/l%20Encuentro%20Iberoamericano%20Cont.%20Gesti%C3%B3n/Proyecciones%20Sectoriales/MariaCCosta.pdf)

http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/670/1/21232_1681-5653_181-199.pdf

http://professor.ucg.br/siteDocente/admin/arquivosUpload/3922/material/Willian%20Costa%20Rodrigues_metodologia_cientifica.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PT:PDF>

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/11/jmp.htm>

<http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/AlmeidaPereira.html>

<http://www.dallasfed.org/assets/documents/research/er/1993/er9302b.pdf>



OUTROS DOCUMENTOS

Constituição da República Portuguesa

Lei de Atribuição e Competências das Autarquias Locais (Lei 159/99, de 14 de Setembro)

Lei-quadro de competências e regime jurídico dos Municípios (169/99 de 18 de Setembro)

Lei de Finanças Locais (L2/2007 de 15 de Janeiro)

Lei de Bases do Sistema Educativo (L 46/86 de 14 de Outubro)

Estatuto dos Eleitos Locais (Lei 29/87, de 30 de Junho)

Parecer do Conselho Nacional de Educação (1995)

Livro Branco sobre a Governança na EU



ANEXOS

A - INQUÉRITO MUNICIPAL AOS RESPONSÁVEIS PELA ÁREA DE EDUCAÇÃO