

# JUVENTUDE(S) DO LOCAL AO NACIONAL - QUE INTERVENÇÃO?

Maria Manuel Vieira e Vítor Sérgio Ferreira [coords.]



Juventude(s) do local ao nacional –  
que intervenção?

Maria Manuel Vieira  
Vítor Sérgio Ferreira  
(coords.)

**Título:** Juventude(s) do local ao nacional – que intervenção?

**Coordenadores:** Maria Manuel Vieira | Vítor Sérgio Ferreira

**Edição:** Edições Afrontamento | Rua de Costa Cabral, 859 | 4200-225 Porto  
[www.edicoesafrontamento.pt](http://www.edicoesafrontamento.pt) | [comercial@edicoesafrontamento.pt](mailto:comercial@edicoesafrontamento.pt)

**ISBN:** 978-972-36-1769-6

**Depósito Legal:** 459518/19

**Impressão e acabamento:** Companhia das Artes / Rainho & Neves, Lda.

Agosto de 2019

## Prefácio

O presente estudo centra-se no fundamental papel dos Municípios portugueses na promoção de políticas de juventude, enquanto parceiros essenciais, que procurei valorizar constantemente ao longo do exercício destas funções.

Neste sentido, o contributo da Academia, através de estudos desta natureza, é de grande importância para o desenvolvimento de mais e melhores políticas de Juventude, com e para os jovens, o qual se traduz em informação e dados atualizados, que permitem uma adequação mais próxima e mais realista das necessidades, potencialidade e desafios locais.

As boas-práticas e o pioneirismo de muitos Municípios inspiraram-nos, por exemplo, quando desenhámos o primeiro Orçamento Participativo Jovem de escala nacional em todo o Mundo, o qual foi naturalmente beber à experiência de dezenas de Municípios portugueses que apostam em medidas de aproximação entre os cidadãos jovens e as instituições e as dinâmicas do serviço público.

Por considerarmos basilar que seja potenciada a energia transformadora dos jovens, entre muitas outras medidas, esforçámo-nos continuamente por potenciar os programas de voluntariado juvenil e, a título de exemplo, foi com grande agrado, que a grande parte das entidades promotoras do Programa Voluntariado Jovem para a Natureza e Florestas, lançado em 2018, foram as autarquias locais.

Por outro lado, o associativismo jovem, fundamental para a participação e representação da Juventude, tem nas autarquias locais um dos seus principais pilares de apoio, constituindo as associações de jovens parceiros essenciais para as autarquias, enquanto espaços de cidadania que se constituem como ferramentas para a dinâmica dessas comunidades e como plataformas para a capacitação e desenvolvimento de competências, contribuindo ainda para a ligação intergeracional e para o próprio enraizamento dos jovens nas suas comunidades.

Este estudo colhe grande representatividade, já que 251 Municípios responderam ao desafio lançado, destacando-se como áreas prioritárias de intervenção na área da juventude sinalizadas pelos Municípios, entre outras, o Emprego e o Empreendedorismo, a Educação e Formação, a Participação cívica e Cidadania, ou mesmo a Saúde e a Habitação. Curiosamente – ou talvez não – estas áreas acabam por coincidir também com aquelas que resultaram do processo de auscultação à juventude que realizámos para a definição dos domínios-chave do Plano Nacional para a Juventude, que foram fixados pelos jovens.

Os Municípios são agentes fundamentais no sector da Juventude em Portugal, sendo também essenciais para a construção da Europa, e para a definição do futuro global, pelo que saúdo reconhecidamente todos os autarcas portugueses, particularmente os que dedicam, juntamente com técnicos e juventude e voluntários, os seus esforços a conceber e implementar políticas com e para os jovens.

Lisboa, julho de 2019.

João Paulo Rebelo

## **Agradecimentos**

A presente obra dá a conhecer os resultados do Estudo “Juventude(s): do Local ao Nacional – que intervenção?” constante do Protocolo de Cooperação estabelecido entre o Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ) e o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa em 20 de Novembro de 2017, e que teve por objeto o apoio à realização de um estudo visando o levantamento exaustivo e integral, para a totalidade dos municípios portugueses, de elementos referentes às políticas municipais de Juventude.

A pesquisa acima referida, realizada no Observatório Permanente da Juventude do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa entre novembro de 2017 e maio de 2018, teve por base um inquérito por questionário online aos 308 municípios portugueses, a fim de identificar a intervenção dos municípios portugueses na área da Juventude, nomeadamente no que se refere a estruturas e metodologias de intervenção. Como complemento adicional, o estudo envolveu ainda uma pesquisa documental online no site de cada município, bem como a análise de documentos estruturantes na área da juventude disponibilizados pelas autarquias.

Importa desde já sublinhar a expressiva adesão da grande maioria de autarquias a este estudo, o que é significativo do interesse que o tema das políticas municipais de juventude suscita junto do poder local. Sem elas, e sem a sua empenhada colaboração, esta pesquisa não teria sido possível. É, pois, com enorme reconhecimento que os autores agradecem a todas as autarquias contactadas a disponibilidade demonstrada na participação neste estudo.

Ao Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P. (IPDJ) são devidas, ainda, palavras finais de agradecimento pelo desafio lançado e pelo apoio concedido à realização deste estudo, bem como à sua publicação.

É nossa convicção de que esta obra contribuirá para a construção de uma aproximação rigorosa à complexa realidade municipal portuguesa no domínio da juventude.

Maria Manuel Vieira  
Vítor Sérgio Ferreira  
Coordenadores do estudo  
OPJ – ICS-ULisboa



# Índice

<b>Os autores .....</b>	17
<b>Capítulo 1. A ciência, a(s) política(s) e o estudo: notas introdutórias.....</b>	19
<i>Vítor Sérgio Ferreira, Maria Manuel Vieira e Tatiana Ferreira</i>	
1.1. A ciência e a política.....	19
1.2. A Juventude e as políticas.....	21
1.3. A metodologia e a recolha de dados .....	27
1.4. Municípios, respondentes e população jovem – uma breve caracterização.....	34
<b>Capítulo 2. Estrutura de intervenção municipal na área da juventude.....</b>	41
<i>Tatiana Ferreira</i>	
2.1. Estrutura e tipologia .....	41
2.2. Recursos Humanos.....	55
2.3. Recursos financeiros.....	59
2.4. Síntese conclusiva .....	63
<b>Capítulo 3. Formas de intervenção municipal na área da juventude.....</b>	67
<i>Luena Marinho</i>	
3.1. Plano Estratégico para a área da juventude – Plano Municipal de Juventude ..	68
3.2. Formas de auscultação dos jovens.....	74
3.3. Apoio ao Associativismo.....	83
3.4. Canais de comunicação, infraestruturas e serviços para jovens .....	90
3.5. Síntese conclusiva .....	93
<b>Capítulo 4. Problemas, prioridades e propostas municipais na área da juventude.....</b>	97
<i>Luís Gouveia</i>	
4.1. Problemas .....	98
4.2. Áreas prioritárias de intervenção .....	110
4.2.1. Justificações autárquicas para as áreas prioritárias.....	132

4.3. Propostas de intervenção (2018-2021).....	145
4.4. Síntese conclusiva.....	162
<b>Bibliografia</b> .....	171
<b>Anexos</b> .....	181
Anexo 1. Inquérito aos responsáveis municipais pela área da juventude.....	183
Anexo 2. Mapas de distribuição geográfica.....	221

## Índice de gráficos/mapas/figuras

### Capítulo 1

Tabela 1.1. Datas de envio dos lembretes de preenchimento do questionário.....	29
Gráfico 1.1. Convites enviados (%) N=782.....	32
Gráfico 1.2. Questionários preenchidos (%) N=355.....	33
Gráfico 1.3. Questionários preenchidos por município (%) N=308 .....	34
Mapa 1.1. Taxa de respostas por NUTS III .....	35
Gráfico 1.4. Cargo que o inquirido desempenha no município (%).....	36
Gráfico 1.5. Unidade orgânica em que trabalha o inquirido (%).....	36
Mapa 1.2. Taxa de crescimento da população jovem 2001-2016 (%).....	38
Mapa 1.3. População jovem 15-29 por NUTS III, 2016 (N) .....	39
Figura 1.1. Municípios com mais população jovem (15-29 anos).....	39
Figura 1.2. Municípios com menos população jovem .....	40

### Capítulo 2

Gráfico 2.1. Existência de uma estrutura orgânica dedicada à juventude (%) .....	42
Mapa 2.1. Proporção de municípios com unidade orgânica dedicada exclusivamente à área da juventude, por NUTS III (%).....	43
Mapa 2.2. Proporção de municípios sem unidade orgânica dedicada exclusivamente à área da juventude, por NUTS III (%).....	44
Gráfico 2.2. Existência de uma estrutura orgânica dedicada à juventude, por população jovem em 2016 (Nº) .....	46
Figura 2.1. Tipologia das unidades orgânicas municipais.....	47
Gráfico 2.3. Designação da unidade orgânica dedicada à juventude (%).....	48
Gráfico 2.4. Área da unidade orgânica dedicada à intervenção na área da juventude (resposta múltipla) (%) .....	49
Gráfico 2.5. Área da unidade orgânica dedicada à intervenção na área da juventude, por NUTS III (resposta múltipla) (%) .....	51
Gráfico 2.6. Missão e atribuições da(s) unidade(s) orgânica(s) dedicada(s) à intervenção na área da juventude, por função (%) .....	52

Tabela 2.1. Missão e as atribuições dessa(s) unidade(s) orgânica(s) dedicada(s) à intervenção na área da juventude.....	53
Gráfico 2.7. Recursos humanos afetos à(s) unidade(s) orgânica(s) dedicada(s) à intervenção na área da juventude (%).....	56
Gráfico 2.8. Recursos humanos dedicados especificamente à(s) unidade(s) orgânica(s) dedicada(s) à intervenção na área da juventude (%) .....	57
Gráfico 2.9. Área de formação dos recursos humanos com formação específica na área da juventude (%)......	58
Gráfico 2.10. Área de formação dos recursos humanos com formação específica na área da juventude, por tipologia de unidade orgânica (%) .....	59
Gráfico 2.11. Existência de um orçamento específico para a área da juventude por unidade orgânica (%).....	60
Mapa 2.3. Distribuição orçamental por NUTS III (%).....	62
Gráfico 2.12. Percentagem do orçamento do município foi especificamente dedicado à intervenção na área da Juventude (%) .....	63

### **Capítulo 3**

Mapa 3.1. Proporção de municípios com PMJ, por NUTS III (%) .....	71
Gráfico 3.1. Justificações para a inexistência de um Plano Municipal de Juventude (%).	72
Gráfico 3.2. Ano de implementação do Plano Municipal de Juventude .....	73
Gráfico 3.3. Mecanismos de auscultação dos jovens (%) .....	75
Gráfico 3.4. Ano de constituição do Conselho Municipal de Juventude (%).....	79
Mapa 3.2. Proporção de municípios com Conselho Municipal de Juventude, por NUTS III (%) .....	80
Tabela 3.1. Regularidade de funcionamento do Conselho Municipal de Juventude .....	81
Gráfico 3.5. Justificações para a inexistência de Conselho Municipal de Juventude (%) .	82
Gráfico 3.6. Ano de constituição do regulamento de apoio às Associações de Juventude (%) .....	85
Mapa 3.3. Proporção de municípios com regulamento de apoio ao associativismo juvenil, por NUTS III (%).....	86
Gráfico 3.7. Número de associações de juventude apoiadas pelo município (2013-2017) (%) .....	87
Gráfico 3.8. Distribuição do número de associações apoiadas, por NUTS III (%) .....	88

Gráfico 3.9. Percentagem do orçamento 2016 dirigida especificamente a apoios a associações de juventude (%).....	89
Gráfico 3.10. Canais de divulgação e informação aos jovens (%) .....	91
Gráfico 3.11. Infraestruturas e serviços existentes no município destinados aos jovens (%) .....	92

#### **Capítulo 4**

Tabela 4.1. Problemas dos jovens do município .....	99
Mapa 4.1. Desemprego segundo NUTS III (%).....	101
Mapa 4.2. Taxa de desemprego jovem (25-34 anos) em 2016 segundo NUTS III (%)...	102
Mapa 4.3. Trabalho precário segundo NUTS III (%).....	103
Mapa 4.4. Dificuldades de acesso à habitação segundo NUTS III (%).....	104
Mapa 4.5. Insucesso escolar segundo NUTS III (%).....	106
Mapa 4.6. Abandono escolar segundo NUTS III (%) .....	107
Mapa 4.7. Rede de transportes públicos insuficiente segundo NUTS III (%).....	108
Figura 4.1. Distribuição dos municípios segundo Problemas que afetam a área da juventude.....	109
Tabela 4.2. Áreas prioritárias de intervenção (2013-2017) .....	111
Tabela 4.3. Áreas prioritárias de intervenção (2013-2017 e 2018-2021).....	112
Gráfico 4.1. Mudança da área prioritária Emprego e empreendedorismo (2013-2017 e 2018-2021) (%).....	114
Gráfico 4.2. Mudança da área prioritária Participação cívica e cidadania (2013-2017 e 2018-2021) (%).....	115
Mapa 4.8. Emprego e empreendedorismo (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%) .....	117
Gráfico 4.3. População jovem (25-34) desempregada segundo Economia e empreendedorismo (área prioritária 2018-2021) (%) .....	118
Gráfico 4.4. Média de população jovem (15-29) residente em 2016 com intervalo de confiança de 95% segundo Emprego e empreendedorismo (área prioritária 2018-2021) (Nº).....	119
Mapa 4.9. Educação e formação (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%)....	120
Mapa 4.10. Participação cívica e cidadania (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	121

Gráfico 4.5. Média de população jovem (15-29) residente em 2016 com intervalo de confiança de 95% segundo Participação cívica e cidadania (área prioritária 2018-2021) (Nº) .....	122
Figura 4.2. Participação cívica e cidadania (2018-2021) e Partido político (2017) .....	123
Mapa 4.11. Criatividade e cultura (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%) ..	124
Mapa 4.12. Saúde e bem-estar (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	126
Mapa 4.13. População e demografia (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%) .....	127
Gráfico 4.6. Média de população jovem residente em 2016 com intervalo de confiança de 95% segundo População e demografia (área prioritária 2018-2021) (Nº) .....	128
Mapa 4.14. Habitação (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	129
Mapa 4.15. Ambiente e desenvolvimento sustentável (área prioritária 2018-2021) segundo NUTS III (%) .....	130
Figura 4.3. Distribuição dos municípios segundo Áreas prioritárias de intervenção (2018-2021).....	132
Tabela 4.4. Justificações para as áreas prioritárias de intervenção (2018-2021).....	134
Gráfico 4.7. Média da população jovem residente em 2016 segundo Problemas demográficos/importância de atração e fixação de população jovem (Nº) .....	135
Figura 4.4. Distribuição dos municípios segundo áreas prioritárias de intervenção (2018-2021) – justificações .....	143
Tabela 4.5. Propostas de intervenção destinadas à área da juventude .....	146
Mapa 4.16. Desporto, cultura e lazer (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%) .....	148
Mapa 4.17. Educação e formação (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	150
Mapa 4.18. Participação cívica e associativismo (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	152
Gráfico 4.8. Média de população jovem residente em 2016 com intervalo de confiança de 95% segundo Participação cívica e associativismo (área prioritária 2018-2021) (Nº)	154
Mapa 4.19. Economia, emprego e empreendedorismo (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	156

Gráfico 4.9. Média da população jovem residente em 2016 com intervalo de confiança de 95% segundo Economia, emprego e empreendedorismo (propostas de intervenção para 2018-2021) (Nº).....	157
Gráfico 4.10. População jovem desempregada em 2017 segundo Economia, emprego e empreendedorismo (propostas de intervenção para 2018-2021) (%)	158
Mapa 4.20. Apoio à habitação jovem (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%) .....	160
Mapa 4.21. Demografia e habitação (propostas de intervenção para 2018-2021) segundo NUTS III (%).....	162
 <b>Anexos</b>	
Mapa 5.1. Distribuição territorial por NUTS (I, II, III).....	221
Mapa 5.2. Taxa de resposta por distrito, por NUTS III.....	221



## Os autores

**Luena Marinho** doutorou-se em Sociologia (especialidade Sociologia da Família, Juventude e das Relações de Género) pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em 2017, com a tese "A presença da ausência – as crianças e os seus modos de viver e representar a família entre Angola e Portugal". Colaborou em vários projetos no âmbito do grupo de investigação TL Network - Transnational Lives, Mobility and Gender. As suas principais áreas de interesse de investigação estão relacionadas com infância e juventude, família, mobilidade, migrações e transnacionalismo. Desde 2018, colabora como professora adjunta convidada na Escola Superior de Saúde do Instituto Politécnico de Leiria, onde leciona e é responsável pela unidade curricular Antropologia e Sociologia da Saúde.

**Luís Gouveia** é doutorado em Sociologia pela Universidade Nova de Lisboa com a dissertação intitulada "Porque se mobilizam os professores? Representações coletivas e coordenações de ações públicas dos docentes do Ensino Básico e Secundário em função de juízos plurais sobre *o que é um bom profissional de ensino num contexto de incerteza*". É investigador integrado no CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais e Assistente Convidado do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas no ano letivo de 2017/2018, na unidade curricular de Classes e Estruturas Sociais. Os seus principais interesses de investigação situam-se nos domínios da Sociologia da Educação e Sociologia Pragmática.

**Maria Manuel Vieira**, socióloga, doutorada em Sociologia (ISCTE-IUL), investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. As suas áreas de especialidade recobrem educação, formação e juventude no espaço escolar e, recentemente, tem desenvolvido pesquisa sobre jovens em condição NEEF. Foi bolsista no Gabinete de Estudos e Planeamento do ME, docente no Departamento de Educação da FCUL e investigadora no Centro de Investigação em Educação-FCUL. Exerce atividade docente pós-graduada no ICS-ULisboa, bem como em instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras enquanto conferencista convidada. Membro de painéis de avaliação científica, nomeadamente do "European Research Council referees in peer review evaluations" (H2020 "ERC Frontier Research Grants" e FP7 "Ideas"), da Comissão Europeia. Criou o Observatório Permanente de Escolas-ICS, foi investigadora no

Observatório do Percurso dos Estudantes, na Reitoria da UL. Desde 2010 coordena o OPJ - Observatório Permanente de Juventude, no ICS. É autora de várias publicações nacionais e estrangeiras.

**Tatiana Ferreira** é socióloga e Mestre em sociologia pelo ISCTE-IUL. Desde 2008 tem colaborado em diversos projetos de investigação na área da mobilidade e famílias transnacionais, no âmbito da rede internacional Transnational Lives, Mobility and Gender. Em 2015 começou a colaborar com o OPJ/ICS-ULisboa, no qual tem participado em diversos projetos de investigação sobre políticas públicas de Juventude em Portugal, a nível nacional e local, e na Europa, das quais se destacam - Youth Wiki-Plataforma online da Comissão Europeia sobre Juventude e Make the future...today! Accelerate Youth Guarantee implementation in Portugal. Os seus atuais interesses de investigação na área da juventude, são as formas de transição para a vida adulta, educação, empregabilidade, mercado de trabalho e políticas públicas, temáticas a partir das quais se encontra a desenvolver o seu projeto de doutoramento. É assessora de coordenação do OPJ/ICS-ULisboa e Professora Assistente Convidada na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Santarém.

**Vítor Sérgio Ferreira** é doutorado em Sociologia pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Atualmente é Investigador Auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde coordena o grupo de investigação LIFE – Percursos de vida, Desigualdades e Solidariedades: Práticas e Políticas, e é vice-coordenador do Observatório Permanente da Juventude. É professor de Métodos e Técnicas de Pesquisa Qualitativa, no Programa Interuniversitário de Doutoramento em Sociologia: Conhecimento para Sociedades Abertas e Inclusivas (OpenSoc). Colabora também na unidade curricular Infância e Juventude: Perspetivas Transdisciplinares, no Mestrado Educação & Sociedade (ISCTE-IUL). Tem coordenado e participado de vários projetos de investigação, com principal incidência nas áreas da sociologia da juventude e do corpo. Tem publicado nacional e internacionalmente sobre temáticas relacionadas com culturas juvenis e transições para a vida adulta, gerações e percursos de vida, usos do corpo e modificações corporais, e métodos e técnicas de pesquisa qualitativa. Mais informação em: <http://vitorsergioferreira.net/>

## Capítulo 1

### A ciência, a(s) política(s) e o estudo: notas introdutórias

Vítor Sérgio Ferreira

Maria Manuel Vieira

Tatiana Ferreira

#### 1.1. A ciência e a política

A ciência adquiriu um novo protagonismo nas sociedades contemporâneas. Para além do seu desenvolvimento endógeno, fruto de um conjunto de condições que favoreceram o crescimento exponencial da comunidade científica à escala mundial, também a sua transmissão inter-geracional se amplificou largamente, associada a progressos da escolarização verificados junto dos mais jovens. Por sua vez, o diálogo entre ciência e sociedade intensificou-se, estimulado por um desígnio cívico de divulgação e promoção da cultura científica junto dos cidadãos por parte dos produtores de conhecimento científico (Almeida e Vieira, 2006; Conceição et. al., 2008), que se traduz no movimento *public understanding of science*. Mas não só: mais qualificados, mais escolarizados, os cidadãos nas sociedades contemporâneas tendem cada vez mais a exercitar quotidianamente a crítica como competência, transformando-se eles próprios em novos interlocutores no diálogo entre ciência e sociedade (Pombo, 2000) - com efeitos de "agenda setting" na ciência. Nesta linha, alguns autores defendem mesmo formas mais intensas de cooperação entre ciência e sociedade civil, assumindo contornos de engajamento variados: políticos, como a *public sociology*, defendida por M. Burrawoy (2004); metodológicos, baseados no *problem-solving learning* com as comunidades, como advoga o movimento da ciência cidadã (ECSA, 2015); ou epistemológicos, reconhecendo lugar relevante ao questionamento público (opinião pública) das consequências do conhecimento científico (Stengers, 2000).

Por sua vez, nas últimas décadas o processo de globalização e a concorrência registada à escala mundial acentuou também a importância económica do saber científico - entendido, agora, enquanto fator produtivo. A inovação e o conhecimento passam a ser apostas políticas para enfrentar as crises e promover o desenvolvimento económico das sociedades. No contexto da União Europeia, e na sequência da chamada Estratégia de Lisboa (2000), tais objetivos afirmam-se de forma clara: pretende-se "fazer

*da Europa a economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo*" (CIEJD, 2006). Com esse desígnio, a aproximação das universidades ao mundo empresarial e industrial, bem como a entidades públicas, privadas e do terceiro sector é estimulada através de programas de financiamento europeu destinado a parcerias que visam a aplicação do conhecimento à resolução de "problemas" - o que conduz a uma certa primazia conferida à ciência aplicada, comercializável (Oliveira, 2000), em detrimento da ciência fundamental.

Ademais, os próprios decisores políticos tendem a tomar a ciência enquanto recurso relevante, quer para a tomada de decisão na formulação e implantação de políticas públicas, quer para a sua monitorização e avaliação. Entendidas como "respostas a determinados problemas sociais, formadas a partir das demandas e tensões geradas na sociedade" (Sampaio e Araújo, 2006:336) ou melhor, enquanto "respostas dos governos aos problemas e aos inúmeros desafios que enfrentam, sobretudo nas sociedades modernas e democráticas", sendo "crescentes os problemas e os desafios, como também são as áreas de intervenção dos governos" (Rodrigues, 2014: 13), as políticas públicas fundamentam cada vez mais a sua legitimação, pelo menos em regimes democráticos, em evidências sustentadas no conhecimento científico. No caso específico das Ciências Sociais e da Sociologia em particular, o seu contributo tem sido cada vez mais mobilizado para a ação política, embora seja crucial distinguir a diferença entre as duas esferas - política e ciência (Weber, 1979) - para que esse diálogo possa ser virtuoso. Justamente, o método e o pendor crítico inerente à abordagem científica da realidade constituem, para alguns, a mais-valia que ela pode oferecer à ação política (Silva, 2017): a problematização, através de uma outra forma de interrogar os problemas (sociais) e a colocação de supostas evidências à prova do método científico, permite alargar os horizontes de possibilidade e descobrir outros olhares sobre o que se julga conhecer.

É neste contexto que têm aumentado, pois, as solicitações feitas a peritos e produtores de conhecimento para elaborarem estudos sobre temáticas sociais concretas, ou acompanharem e avaliarem o desenvolvimento de políticas públicas. Nos órgãos do Estado, na administração pública central ou local observa-se aliás, nas últimas décadas, situação homóloga ao ocorrido no setor privado na sequência da crise dos anos 1970 (Oliveira, 2000): uma estratégia de contração de custos e *downsizing* tem conduzido à redução ou mesmo extinção de gabinetes de estudos outrora integrados nesses organismos públicos, e à externalização das atividades que aí eram desenvolvidas, contratualizando junto de universidades, centros de investigação e mesmo empresas de consultoria, pareceres, pesquisas, monitorização e avaliação de políticas.

O apoio a este estudo é disso um exemplo, reconhecendo o Instituto Português do Desporto e da Juventude (IPDJ) e a Secretaria de Estado que o tutela (SEDJ), uma vez mais, particular competência técnica e científica ao Observatório Permanente da Juventude do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (OPJ/ICS-ULisboa) para realização de uma pesquisa sobre políticas municipais de juventude.

## **1.2. A Juventude e as políticas**

Embora a preocupação do Estado português com os jovens tenha tido expressão pública logo a seguir ao 25 de Abril de 1974<sup>1</sup>, a institucionalização de organismos deliberativos e técnicos especificamente dedicados à Juventude no âmbito da ação do Estado e das suas políticas públicas acontece só a partir de 1985. Ao mesmo tempo que se comemorava o Ano Internacional da Juventude no âmbito das Nações Unidas, o X Governo Constitucional constituía uma Secretaria de Estado de Juventude e, no ano seguinte, uma Direção Geral da Juventude e um Conselho Consultivo da Juventude, órgãos deliberativos, executivos e consultivos com dedicação exclusiva a temáticas e problemáticas relativas aos jovens em geral.

A emergência destes órgãos dentro do Estado português traduz, à época, o reconhecimento oficial da necessidade de formular e implementar políticas públicas de juventude com algum grau de permanência, continuidade e sustentabilidade “a partir de uma instância institucional com responsabilidade para tal, num sentido abrangente e integral, capaz de superar as visões parciais e setorializadas (como costumam chamar-se dentro do Estado), para propender a uma visão global, integral e intersectorial da dimensão juvenil” (Léon, 2003: 84-85). A constituição desta estrutura orgânica de gestão exclusiva e de coordenação intersectorial de questões juvenis era parte de uma estratégia de modernização do Estado português e de “europeização” das suas políticas (Ferrão, 2015: 330), numa tentativa de aproximação às políticas promovidas pela União Europeia cuja integração estava em curso, e onde os jovens já emergiam como público-

---

<sup>1</sup> Desde logo, nesse mesmo dia, com a extinção da Mocidade Portuguesa, da Mocidade Portuguesa Feminina e do Secretariado para a Juventude pela Junta de Salvação Nacional, órgãos do Estado Novo que serviam a inculcação dos seus princípios e o controlo os comportamentos junto dos mais jovens; e a criação no Ministério da Educação Nacional de um Fundo de Apoio aos Organismos Juvenis. Em 1975 cria o Centro de Estudos da Juventude, o qual, um ano mais tarde, é substituído pelo Centro de Estudos da Profilaxia da Droga. Para além dos menores tutelados, até meados dos anos oitenta eram sobretudo os jovens na condição de estudantes o público-alvo das políticas de juventude (através de apoios sociais, passes para estudantes, desenho do estatuto de trabalhador-estudante, etc.), fomentadas por uma Secretaria de Estado da Educação e Juventude.

alvo de medidas e intervenções públicas muito além das políticas educativas e tutelares que, até aí, eram as mais especificamente dirigidas a jovens em Portugal.

É neste contexto institucional que, em 1985, é criado o emblemático Cartão Jovem e, posteriormente, emergem as primeiras medidas de apoio à autonomização juvenil (nomeadamente no apoio à compra de habitação permanente<sup>2</sup>) e à transição da escola para o trabalho<sup>3</sup>. Através deste conjunto de medidas de apoio à inclusão no mundo do consumo e no mundo adulto, a esfera política veiculava a imagem pública de uma “juventude-consumidora”, construída como importante segmento de consumo que emergia dentro de um mercado de marcas e produtos dirigidos a estilos e gostos juvenis, simultaneamente à imagem de uma “juventude-em-dificuldades” de autonomização em termos laborais e habitacionais, a agregar à imagem de uma “juventude-problema”, associada às medidas tutelares e de prevenção da criminalidade juvenil esboçadas no âmbito da justiça.

A tentativa de desenvolver e implantar medidas de política pública adequadas aos contextos sociais e territoriais dos jovens - enquanto expressão de realidades muito diversas em termos socio-sociodemográficos, educativos, de emprego, habitacionais, culturais, etc. - esteve presente na conceção da configuração organizativa das políticas de juventude desde a sua institucionalização. Cinco anos depois da criação do Instituto da Juventude, em 1988, é aprovada a sua estrutura de delegações regionais, respetivas sedes e áreas de atuação geográficas, na tentativa de articulação entre os múltiplos níveis de decisão e intervenção, à escala europeia, nacional e regional. A proximidade na interlocução com os jovens, por sua vez, é estabelecida formalmente com as

---

<sup>2</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/85, de 09 de maio, consagra, no âmbito das medidas de política habitacional, condições específicas que permitam minimizar as dificuldades sentidas pelas camadas jovens da população relativamente ao problema da habitação, tendo em conta o papel que os jovens desempenham e que mais ativamente deverão desempenhar na recuperação e relançamento do País. O Decreto-Lei n.º 201/85, de 25 de junho, fixa condições especiais de acesso das camadas mais jovens da população ao crédito para aquisição de habitação própria permanente

<sup>3</sup> O Despacho Normativo n.º 73/85, de 10 de agosto – Ministério do Trabalho e Segurança Social - estabelece normas relativas aos programas de emprego-formação destinados aos trabalhadores jovens. O Decreto-Lei n.º 17-D/86, de 06 de fevereiro – Ministério do Trabalho e Segurança Social - estabelece um conjunto de regras que visam incentivar a criação de postos de trabalho para os jovens em situação de primeiro emprego. O Despacho Normativo n.º 12/86, de 14 de fevereiro – Ministério do Trabalho e Segurança Social - concede apoios financeiros para a criação de atividades independentes a favor dos jovens com menos de 25 anos à procura de emprego. O Decreto-Lei n.º 156/87, de 31 de março – Ministério do Trabalho e Segurança Social - institui, no âmbito do regime não contributivo da Segurança Social, uma prestação pecuniária designada «subsídio de inserção dos jovens na vida ativa» para os jovens à procura do primeiro emprego.

Associações Juvenis, nomeadamente as que se inscrevem num Registo Nacional que é criado e regulamentado em 1989<sup>4</sup>.

Ao mesmo tempo que as políticas de juventude iam assumindo a sua institucionalidade a nível nacional e regional, de forma paralela e pouco articulada, algumas autarquias apostavam também em medidas que visavam apoiar e potencializar a relação com os jovens dos seus municípios, futuros ou novos eleitores. Reconhecendo a importância da existência de condições de proximidade às realidades específicas em que os jovens vivem na formulação e implantação de medidas que os têm como destinatários, o Estado veio tentar, mais recentemente, estreitar o diálogo com estruturas juvenis e promover a promoção da sua participação na própria conceção de políticas, medidas e programa dirigidas aos jovens, criando para isso um Conselho Nacional de Juventude<sup>5</sup>.

Neste sentido, veio também delegar várias competências dos serviços centrais do IPDJ, I.P. nas suas delegações regionais<sup>6</sup>, bem como criar as condições jurídicas necessárias para a emergência de dispositivos de promoção da participação juvenil no desenho, implantação e acompanhamento de políticas públicas a nível local. É o caso dos Conselhos Municipais de Juventude e dos Conselhos Municipais de Educação<sup>7</sup>. A juntar a estes dispositivos surge ainda o Orçamento Participativo Jovem<sup>8</sup>, programa cujo espírito se pretende que ganhe uma ampla expressão local.

À disponibilidade destes instrumentos a nível municipal é atribuída a vocação em assegurar uma interlocução, participação e interpretação mais próxima, em termos territoriais e quotidianos, das vivências e experiências juvenis; bem como em potencializar uma articulação mais funcional e eficaz das energias, conhecimentos, aspirações, projetos e trajetórias juvenis com a estrutura de oportunidades, recursos e

---

<sup>4</sup> A Portaria n.º 140-A/89, de 25 de fevereiro – Presidência do Conselho de Ministros - aprova o Regulamento para a Inscrição no Registo Nacional das Associações Juvenis (RNAJ).

<sup>5</sup> A Lei n.º 1/2006, de 13 de janeiro – Assembleia da República – estabelece o estatuto jurídico do Conselho Nacional de Juventude, com o qual, pouco tempo mais tarde, o Instituto Português da Juventude, I.P., celebra um protocolo (Portaria n.º 694/2009, 29 de junho – Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública).

<sup>6</sup> O Despacho n.º 3630/2007, de 01 de março – Presidência do Conselho de Ministros.

<sup>7</sup> A Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro – Assembleia da República - cria o regime jurídico dos Conselhos Municipais de Juventude. A Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro – Assembleia da República – vem produzir modificações na legislação anterior, e altera (segunda alteração) o Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, transferindo competências para as autarquias locais.

<sup>8</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2017, de 13 de setembro – Presidência do Conselho de Ministros - aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização aplicáveis à edição de 2017 do Orçamento Participativo Jovem Portugal.

constrangimentos que lhes pré-existe a nível local/regional, em termos de educação, formação, emprego, habitação, cidadania, lazer, etc.

Subjacente à criação e implementação municipal destes dispositivos está uma estratégia que pretende o aprofundamento da cidadania e da participação democrática e política dos jovens a partir de aparatos públicos que lhes sejam mais próximos<sup>9</sup>. Trata-se de um processo de adesão do Estado português à *viragem participativa* que, em âmbitos diversos (desde a prática política, educativa ou até científica), tem sido estimulada na relação e atuação institucional com os jovens, reconhecendo-os também como *parceiros* e não apenas meros destinatários ou beneficiários de políticas públicas, como coletivo diversificado e ativo de sujeitos políticos e *sujeitos de intervenção pública*, em contraponto a uma visão homogénea e passiva da juventude como um conjunto de indivíduos indiferenciados que, partilhando de uma dada faixa etária, são *sujeitos a intervenção pública* (Ferreira, 2017: 386).

Políticas públicas de juventude sem a participação juvenil nas suas várias fases de formulação, implementação e até mesmo avaliação, e sem articulação com as realidades concretas e diversas em que vivem os jovens, correm o risco de ter um foco adultocêntrico, generalista, estereotipado e desenraizado das realidades sobre as quais procuram agir, com pouca adesão às realidades vividas e experienciadas pelos sujeitos que a elas se sujeitam e são assujeitados, podendo vir a acarretar efeitos perversos e não previstos (Ferreira et al., 2002).

A abertura que, lentamente e por arrasto, o Estado Português tem mostrado no sentido de tentar aproximar o seu sistema de governança aos jovens nos seus contextos locais, é a oportunidade de transformar a tradicional forma de fazer *great politics* em formas de *grounded policies*: ou seja, políticas sintonizadas com a realidade da diversidade juvenil e territorial, com suficiente sensibilidade às necessidades e capacidades juvenis nos contextos dos vários recursos e infraestruturas existentes em diferentes territórios, e com suficiente disponibilidade às capacidades dos jovens em propor e negociar ações e recursos na esfera pública que correspondam de facto às suas necessidades.

Se levadas a sério, configuram assim políticas de juventude que não se limitam apenas a tentar preparar os jovens para as suas realizações no futuro (cada vez mais difícil tarefa, dado o grau de imprevisibilidade e de incerteza perante esse tempo da

---

<sup>9</sup> Tal como recomenda ao Governo a Resolução da Assembleia da República n.º 60/2015, 11 de junho.

vida), mas que também lhes possibilitem ter condições para se realizarem através de ações construtivas sobre o presente (León, 2003: 82).

Depois de praticamente 35 anos a desenhar medidas políticas *para* a juventude e, mais recentemente, *com* a juventude, pelo menos na forma tentada, o Estado português munuiu-se de algum suporte institucional e técnico a nível nacional e regional, mas nunca conseguiu munir-se de suportes programáticos. Os programas, as medidas e as ações têm sido frágeis, inconstantes e erráticos ao longo de tempo, procurando responder aos desafios que a União Europeia foi exigindo cumprir, estabelecer áreas de intervenção específicas ao suporte institucional e organizativo que lhe tem sido consagrado e, simultaneamente, atuar como ator de coordenação intersectorial, no sentido de promover uma perspetiva transversal das políticas públicas de juventude dentro da estrutura do Estado<sup>10</sup>.

Só no passado ano, em 2018, reconhecendo o seu estatuto de exceção no contexto da União Europeia, o Estado português aposta numa visão programática das políticas públicas de juventude através da formulação de um Plano Nacional para a Juventude (2018-2021)<sup>11</sup> que pretende ir além da mera soma de ações e programas dirigidos aos jovens. Para chegar aí, foram chamados a pronunciar-se diversos parceiros, desde logo os próprios jovens (Nico, 2018), mas também representantes do poder autárquico, ao nível dos municípios<sup>12</sup>.

São os resultados da consulta a estes últimos, bem como os procedimentos metodológicos operacionalizados, que se apresentam neste livro. Esta pesquisa de base sociológica teve assim o propósito de contribuir para a tomada de decisão política subjacente à definição pela tutela do Plano Nacional para a Juventude, entretanto aprovado em Conselho de Ministros.

Realizado entre novembro de 2017 e maio de 2018 por uma equipa de investigação no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa com o apoio do IPDJ, I.P., o presente estudo teve como principal objetivo realizar o levantamento exaustivo e integral

---

<sup>10</sup> Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2007, de 4 de junho, é criada uma Comissão Interministerial para as Políticas da Juventude.

<sup>11</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018.

<sup>12</sup> Já o processo de elaboração do Livro Branco da Juventude (IPDJ, 2015), iniciado em 2011, ensaiava a aplicação deste método de auscultação e participação na definição de políticas públicas de juventude, com base numa metodologia de governança em prática na EU, o chamado "método aberto de coordenação". Trata-se de um método que visa envolver os jovens e demais intervenientes no setor institucional das políticas de juventude a vários níveis da sua governança, na identificação de áreas estratégicas e linhas de ação que inspirassem orientações de intervenção para a política nacional de Juventude (Resolução do Conselho de Ministros N.º 11/2013, de 5 de março).

de elementos-chave referentes às políticas municipais de Juventude, no sentido de conhecer a implantação e extensão de questões juvenis na agenda e estrutura dos governos municipais. Pretendeu-se apurar, para cada um dos municípios portugueses, três grandes domínios de atuação na área da Juventude, correspondentes aos próximos capítulos deste livro: a sua estrutura de intervenção (modelos de governança local, recursos financeiros e humanos alocados); as formas de intervenção adotadas (planos municipais, auscultação dos jovens, divulgação de informação, apoios ao associativismo juvenil, estruturas e serviços disponibilizados); e, ainda, o diagnóstico (principais problemas dos jovens) e as soluções (prioridades e propostas) postas em prática no mandato autárquico anterior (2013-2017) e previstas para o atual (2018-2021), no sentido de compreender continuidades e ruturas numa perspetiva mais longitudinal.

A segunda parte deste estudo permitirá obter uma visão ampliada sobre os diferentes arranjos institucionais e recortes organizacionais onde estão sedeadas as políticas de juventude municipais ao longo do território português, dando conta da desigual distribuição de lugares que as questões juvenis tomam nos organogramas municipais, lugares esses que, para além de serem administrativos, correspondem também a lugares de poder simbólico e político desigualmente distribuídos, em termos de aprovisionamento dos recursos institucionais, financeiros e humanos que permitem (ou não) viabilizar determinadas ações políticas.

A terceira parte deste estudo analisará a extensão e distribuição territorial do uso de determinados dispositivos ao nível dos planos de ação sobre e com jovens, dispositivos de orientação programática das políticas, de formulação e implantação das mesmas, de consulta e participação dos jovens, bem como de divulgação das medidas junto destes, de apoios e infraestruturas disponibilizadas.

Considerando que a primeira etapa de uma política pública é a definição do problema e a sua perceção como problema público a resolver, bem como o processo que o permite ou inibe de entrar na agenda política de prioridades a resolver com a intervenção dos poderes públicos (Rodrigues, 2014: 19), a quarta parte deste livro vem justamente territorializar a perceção institucional da extensão de determinados “problemas” como sendo problemas especificamente juvenis dentro de cada conjunto de municípios, e a respetiva capacidade de agendamento como prioridade de intervenção política.

Há ainda espaço para interrogar e analisar a diferente expressão territorial das prioridades e das respetivas soluções formuladas pelas edilidades de uma forma longitudinal: na medida em que a operação de inquérito decorreu num período de eleições autárquicas, questionaram-se os municípios sobre as prioridades a estabelecer

e soluções a implantar no decorrer do próximo mandato, permitindo compreender eventuais ruturas e continuidades das políticas públicas, decorrentes de processos e ciclos políticos.

Antes de se proceder à análise e apresentação dos dados, dar-se-á conta das decisões e procedimentos metodológicos implicados ao longo do processo de pesquisa que proporcionou os resultados deste estudo.

### **1.3. A metodologia e a recolha de dados**

O desenho metodológico do presente estudo envolveu dois eixos de abordagem: uma abordagem extensiva, através de um inquérito por questionário lançado às 308 autarquias do Continente e das Regiões Autónomas, complementada por uma abordagem intensiva, centrada na análise de documentos disponibilizados pelos respondentes (regulamentos, planos estratégicos, programas e atividades dirigidas aos jovens munícipes) ou acessíveis *online* no sítio de cada câmara municipal.

O *Inquérito aos responsáveis municipais pela área da juventude* (anexo 1) foi disponibilizado *online* através da plataforma SurveyMonkey no dia 28 de novembro de 2017 e ficou acessível até 3 de março de 2018. O questionário incluía uma lista de 50 questões organizadas em 15 dimensões de análise: estrutura de intervenção-unidade orgânica; orçamento; formas de intervenção; plano municipal de juventude; apoios a associações juvenis; regulamento de apoio a associações juvenis; formas de auscultação de jovens; conselho municipal de juventude; infraestruturas físicas e serviços para jovens; problemas dos jovens no município; áreas prioritárias de intervenção (2013-2017); áreas prioritárias de intervenção (2018-2021); propostas de intervenção (2018-2021); dados de identificação do respondente; e programas, projetos e/ou iniciativas relevantes (2013-2017).

O processo de envio do questionário teve várias etapas e incluiu a utilização de um conjunto de estratégias para minimizar a taxa de não-respostas. Os 308 municípios existentes no país foram convidados por email de acordo com uma lista de contactos providenciada pelo IPDJ, que continha entre 1 a 3 emails por município: o geral, o da vereação e a do técnico identificado pelo IPDJ como interlocutor na área da juventude. O envio dos convites por email e a disponibilização *online* do questionário foi efetuado a 28 de novembro de 2017.

Numa primeira fase, efetuaram-se insistências de preenchimento do questionário para a totalidade dos contactos de cada município através de emails "lembrete" – a 04,

11 e 18 de dezembro de 2017 (tabela 1.1). Para o efeito foram criados dois emails distintos: um, dirigido aos municípios que à data ainda não tinham entrado no questionário *online*, e outro, destinado aos municípios que só haviam preenchido o questionário parcialmente. Durante o mês de dezembro foi ainda feito pelo IPDJ um reforço junto das Direções Regionais para intensificarem o contacto com as Câmaras Municipais.

A constatação de problemas na receção dos questionários, nos tempos de resposta e na persistência de um elevado número de não respostas levaram a equipa de investigação a adotar um conjunto de estratégias para aumentar a taxa de resposta. A partir de 12 de dezembro de 2017, quando somente 10,1% do total tinha completado o questionário (tabela 1.1), iniciou-se uma nova fase envolvendo contactos telefónicos com os municípios - primeiro, apenas com os que não tinham ainda acedido ao questionário e, posteriormente, também junto daqueles que só o preencheram parcialmente.

Inicialmente previa-se que o inquérito seria fechado um mês após o envio do primeiro convite, ou seja, em finais de dezembro de 2017. Contudo, a reduzida taxa de resposta – 43,8%, a 27 de dezembro (tabela 1.1) - e as dificuldades que, através dos contactos telefónicos, os municípios reportavam, levaram a um alargamento do prazo para preenchimento do inquérito, fixado agora em finais de janeiro de 2018.

De facto, um conjunto de vicissitudes contrariaram o plano de pesquisa, obrigando a sucessivos ajustamentos na calendarização prevista.

Um dos maiores obstáculos enfrentados teve a ver com a conjuntura temporal do arranque do estudo. Na verdade, lançado em finais de novembro, o inquérito decorreu em larga medida durante o mês de dezembro, mês particularmente preenchido em termos de interrupções laborais (dois feriados no início do mês, o Natal e respetivas férias escolares, e o fim do ano). Aquando dos telefonemas efetuados para os municípios em falta houve dificuldade em entrar em contacto com os responsáveis pela área da juventude ou com elementos do gabinete da presidência ou da vereação, pelo facto de muitos se encontrarem em eventos e compromissos profissionais relacionados com a época natalícia, ou mesmo de férias. Para além da indisponibilidade devido a estes fatores, a altura de fecho de ano, balanço de atividades e inventário contabilístico reduziu a disponibilidade dos respetivos técnicos/dirigentes para responderem ao questionário.

**Tabela 1.1. Datas de envio dos lembretes de preenchimento do questionário**

Data envio	Respostas	
	Completas	Taxa de questionários completos
04/12/2017	12	3,9%
11/12/2017	31	10,1%
18/12/2017	91	29,5%
27/12/2017	135	43,8%
03/01/2018	153	49,7%
09/01/2018	183	59,4%
<b>Total (03/03/2018)</b>	<b>257</b>	<b>83,4%</b>

Fonte: Monitorização via SurveyMonkey, 2018

Por sua vez, a proximidade com eleições autárquicas, realizadas a 1 de outubro desse ano, condicionou igualmente o estudo, provando não ser este o momento mais adequado para lançamento de um inquérito deste tipo. Com efeito, a mudança do executivo num número significativo de autarquias contribuiu para o atraso no processo: para além da alteração do executivo a nível do presidente e vice-presidente - cuja tomada de posse decorreu, na sua maioria, durante o mês de novembro -, houve ainda vereadores nomeados e empossados numa fase posterior, o que em alguns municípios dificultou o preenchimento e validação do questionário por parte das chefias.

Uma outra circunstância veio acrescentar entropia ao processo. Na verdade, os municípios receberam durante o mesmo mês (novembro) um inquérito enviado pelo IPDJ, no âmbito de um outro estudo de preparação do Plano Nacional para a Juventude, com perguntas relativas às áreas prioritárias para as políticas de juventude a nível nacional, o qual deveria ser respondido até dia 5 de dezembro. Ainda que o questionário do IPDJ se centrasse na visão dos municípios sobre as prioridades *nacionais* para a juventude, e o questionário enviado pelo OPJ - ICS-ULisboa incidisse sobre as políticas *municipais* para a juventude, a sobreposição de datas e a proximidade temática deu azo a que muitos municípios pensassem já ter preenchido o questionário OPJ, não se apercebendo de que se tratava de dois inquéritos diferentes. Tal sobreposição terá induzido algumas não respostas, por falta de disponibilidade ou por assunção de redundância entre inquéritos.

Assim, chegados a finais de janeiro de 2018, verificou-se que existia um número elevado de questionários que, não estando concluídos e fechados pelos municípios, tinham taxas de preenchimento na ordem dos 80% das questões. Através dos contactos telefónicos foi possível identificar que a conclusão do respetivo preenchimento estava

dependente da validação superior por parte do gabinete da presidência ou da vereação com o pelouro da juventude. Esta validação era necessária sobretudo relativamente às últimas questões do questionário, que incidem sobre as áreas prioritárias de intervenção do município para o quadriénio 2018-2021. Decidiu-se então por uma prorrogação adicional do prazo de resposta, fixando a sua conclusão definitiva a 03 de março de 2018.

Os sucessivos contratempos enfrentados ao longo deste processo vieram, no entanto, a revelar-se uma interessante fonte de informação acerca da diversidade institucional e dos contrastes locais patentes no território, o que justifica uma breve referência a algumas das suas especificidades.

O acesso a informação alargada e permanentemente atualizada constitui um dos entraves a quem pretenda obter dados ou documentos através dos *websites* dos municípios. O panorama revelou-se, neste respeito, bastante contrastante a nível territorial: se alguns municípios disponibilizam *online* informação relevante e recente, noutras autarquias os websites não são atualizados com regularidade e a informação disponível sobre as diferentes unidades orgânicas é muito escassa. A estas dificuldades acrescentam-se as decorrentes da circunstância de ter havido, em muitos casos, um novo executivo saído das então recentes eleições - à data do arranque do projeto - o que se saldou na suspensão provisória de nova informação inserida nos websites. O acesso a informação específica ou a interlocutores-alvo é ainda bloqueada, em alguns casos, pelo facto de os dados de contacto disponibilizados online se limitarem ao email geral e telefone central da autarquia. Rececionados numa caixa de email comum para posterior reencaminhamento, constatou-se neste estudo dificuldade e/ou desconhecimento, por parte de muitos dos municípios, em identificar a unidade orgânica da juventude - o que fez com que muitos emails ficassem retidos ("perdidos") na caixa de email.

A dimensão do território-sede de cada município e, conseqüentemente, da estrutura institucional exibida pela respetiva autarquia revelou-se, igualmente, um fator mais ou menos facilitador de comunicação e informação.

Na maioria dos municípios de grande dimensão populacional, a existência de um pelouro autónomo da juventude facilitou sem dúvida o contacto telefónico, nomeadamente o encaminhamento da chamada para um técnico/unidade orgânica respetiva. Não obstante, o processo de comunicação assumiu sempre um carácter mais formal e impessoal, o que muitas vezes dificultou o acompanhamento do processo de inquirição. Caso fosse necessário fazer uma nova insistência telefónica, por exemplo, o

facto de existir frequentemente mais do que um técnico responsável pela área da juventude tornava mais remota a probabilidade de voltar a falar com o mesmo técnico com quem tínhamos estabelecido o primeiro contacto. Para além disso, o intenso volume de trabalho aparentemente desenvolvido nestas unidades orgânicas impedia muitas vezes que estes dessem prioridade ao preenchimento do inquérito, remetido para a “pilha” de assuntos pendentes.

Já nos municípios de média dimensão, os investigadores constataram nem sempre serem municípios possuidores de uma unidade orgânica autónoma dedicada à juventude, estando esta área por vezes enquadrada em outras unidades orgânicas tais como educação ou desporto. Não obstante, na maioria dos casos foi possível identificar um técnico responsável pela área da juventude, ainda que nem sempre de forma exclusiva, que assumiu o papel de pivô de contacto no município – com claro benefício para o processo de pesquisa. Efetivamente, em alguns casos este técnico de contacto funcionou como interlocutor ou intermediário com a vereação e/ou chefe de divisão da unidade orgânica responsável pela juventude, exercendo pressão hierárquica para que o inquérito fosse preenchido e/ou validado com celeridade.

Por seu turno, os municípios de pequena dimensão, exibindo uma estrutura organizacional menos pesada do que os anteriores, apresentam-se maioritariamente sem unidade orgânica autónoma para a juventude. Esta área encontra-se integrada em outras unidades, ainda que o seu enquadramento não seja totalmente claro ou aparentemente lógico, o que pode dificultar a identificação de um interlocutor responsável.

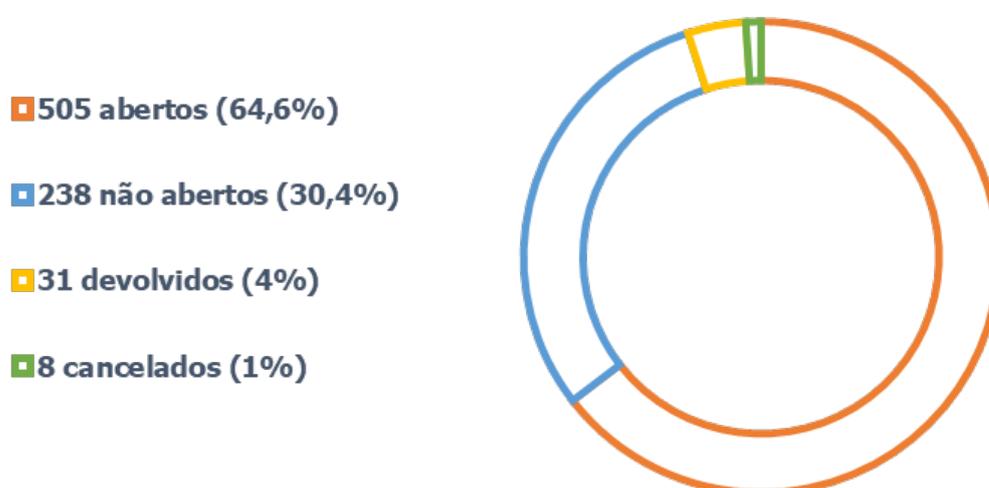
Contudo, por se tratar de territórios onde pontuam relações de proximidade e de interconhecimento, os contactos estabelecidos acabaram por resultar menos formais e, em muitos casos, mais diretos do que nos restantes contextos municipais. O acesso a um elemento da vereação ou mesmo ao gabinete da presidência tornou-se comum e o desejo intrínseco de ajudar o jovem membro da equipa que os contactava – cuja juventude era denunciada pelo tom de voz escutada do outro lado do telefone – acabou, em alguns casos, por estabelecer uma relação pessoal com o pesquisador. O tratamento afetuoso - “a menina” – foi mesmo utilizado por alguns interlocutores nos contactos com os membros femininos mais jovens da equipa e, num dos territórios mais remotos e insulares, o contacto com o autarca foi estabelecido de forma imediata: logo no primeiro contacto a telefonista encaminhou o telefonema diretamente para o presidente, com que depois a investigadora passou sempre a falar, e cuja vontade e disponibilidade para ajudar eram tais que chegou a retornar algumas chamadas.

Municípios houve, também, em que o técnico de contacto para a área da juventude nem sempre estava disponível. Constatou-se, então, que a razão para tal residia no facto de muitos serem docentes – nomeadamente de educação física – e, à hora em que era contactado, o “professor” encontrava-se na escola a dar aulas.

Concluído o lançamento do inquérito, sistematizam-se brevemente os resultados deste processo de inquirição.

Do total de 782 convites enviados para responder ao questionário online, foram abertos 505 emails (64,6%), sendo que 238 emails (30,4%) nunca chegaram a ser abertos (gráfico 1.1).

**Gráfico 1.1. Convites enviados (%) N=782**



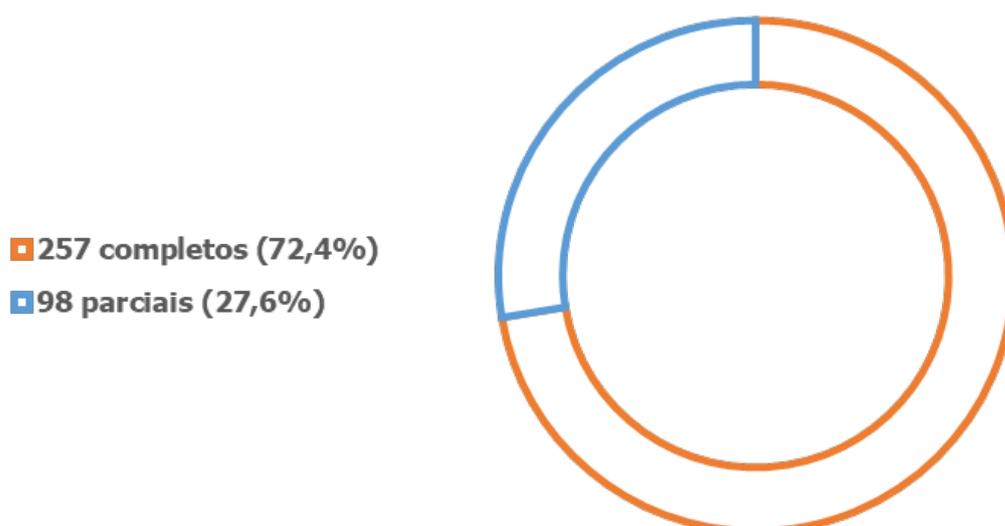
Fonte: Monitorização via SurveyMonkey, 2018

Do conjunto de *emails* enviados foram automaticamente devolvidos 31, na sua maioria devido ao bloqueio do software de segurança dos municípios, a caixas de correio cheias ou a erros de endereço. Para minorar este problema optou-se por pesquisar um endereço alternativo nos *websites* oficiais do município e, nos casos em que não foi encontrado, decidiu-se contactar telefonicamente o município. De facto, devido ao período de transição do executivo protagonizado por alguns municípios em resultado das recentes eleições autárquicas, alguns *emails*, nomeadamente os do gabinete da presidência e vereação, deixaram de existir e/ou funcionar. Nos casos em que o servidor dos municípios bloqueou a receção do email para o preenchimento do questionário, nem sempre foi possível solucionar o problema através do reenvio de novo convite, e em dois municípios foi necessário o encaminhamento do questionário em formato pdf. Nestes dois casos, os questionários, após terem sido preenchidos, foram posteriormente

introduzidos na plataforma *SurveyMonkey*. De referir ainda que um conjunto de 8 emails bloqueou automaticamente o envio futuro de emails a partir da conta do *SurveyMonkey*. Após a receção da notificação dos emails devolvidos e/ou cancelados foram feitas novas diligências, por email ou por telefone, para reenviar o conteúdo da mensagem para um novo contacto.

Como se viu, o pedido de preenchimento do questionário foi enviado por email, tendo sido enviados vários convites por município no caso em que se dispunha de mais de um contacto – geral, do gabinete da presidência ou da vereação e do técnico identificado pelo IPDJ como interlocutor responsável pela área da juventude. Por este motivo, em alguns casos foram rececionadas mais do que uma resposta, totalizando 355 questionários num universo de 308 municípios – 257 questionários completos (72,4%) e 98 parcialmente respondidos (27,6%) (Gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2. Questionários preenchidos (%) N=355**



Fonte: Monitorização via *SurveyMonkey*, 2018

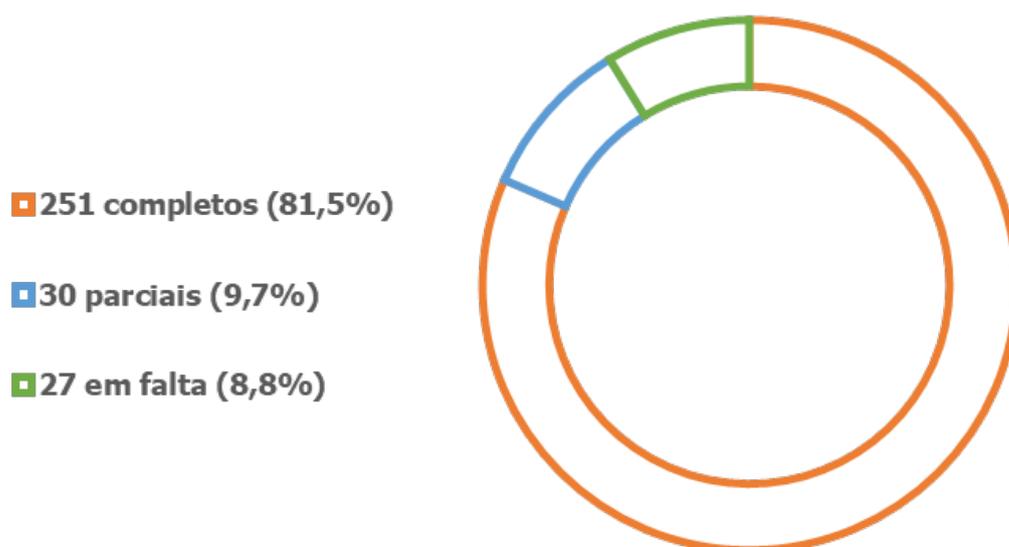
No caso dos questionários completos verificou-se a existência de 6 duplicações. Nestes casos, foram seleccionados como válidos os questionários cujo preenchimento estava mais completo e, nos casos em que os questionários eram idênticos, o critério de seleção foi o nível hierárquico do cargo desempenhado pelo respondente, tendo sido seleccionado o questionário preenchido pelo responsável do cargo mais elevado na estrutura orgânica do município.

De referir ainda que, do total dos municípios contactados, 27 nunca acederam ao questionário *online* mesmo depois de contactados por telefone várias vezes, e 30 preencheram apenas parcialmente o questionário até à data de fechamento do mesmo,

pelo que, não havendo sido completados, aqueles não foram considerados válidos, não integrando, pois, a base de dados em análise no presente relatório.

No total foram considerados válidos 251 questionários completos – a amostra do nosso estudo -, o que corresponde a 81,5% do total dos 308 municípios portugueses (gráfico 1.3).

**Gráfico 1.3. Questionários preenchidos por município (%) N=308**



Fonte: Monitorização via *SurveyMonkey*, 2018

As respostas obtidas foram extraídas do *SurveyMonkey* diretamente para o *software* estatístico *SPSS-Statistical Package for the Social Sciences*, onde os dados foram organizados e a base de dados validada. Todos os resultados estatísticos apresentados neste relatório foram desenvolvidos neste mesmo *software*. No caso particular das respostas abertas previstas no questionário, procede-se a uma análise descritiva do tipo categorial (Guerra, 2006). Este processo revela-se fundamental para transformar as respostas abertas em variáveis nominais e, desse modo, passíveis de tratamento estatístico no SPSS.

#### **1.4. Municípios, respondentes e população jovem – uma breve caracterização**

No que se refere aos municípios, uma análise da taxa de resposta por área geográfica, tendo como referência as unidades territoriais NUTS nível III (anexo 2), permite-nos verificar que a taxa média de resposta foi de 80,8% (mapa 1.1).

As unidades territoriais em que todos os municípios responderam ao questionário são Madeira (100%), Cávado (100%) e Tâmega e Sousa (100%).

**Mapa 1.1. Taxa de respostas por NUTS III**



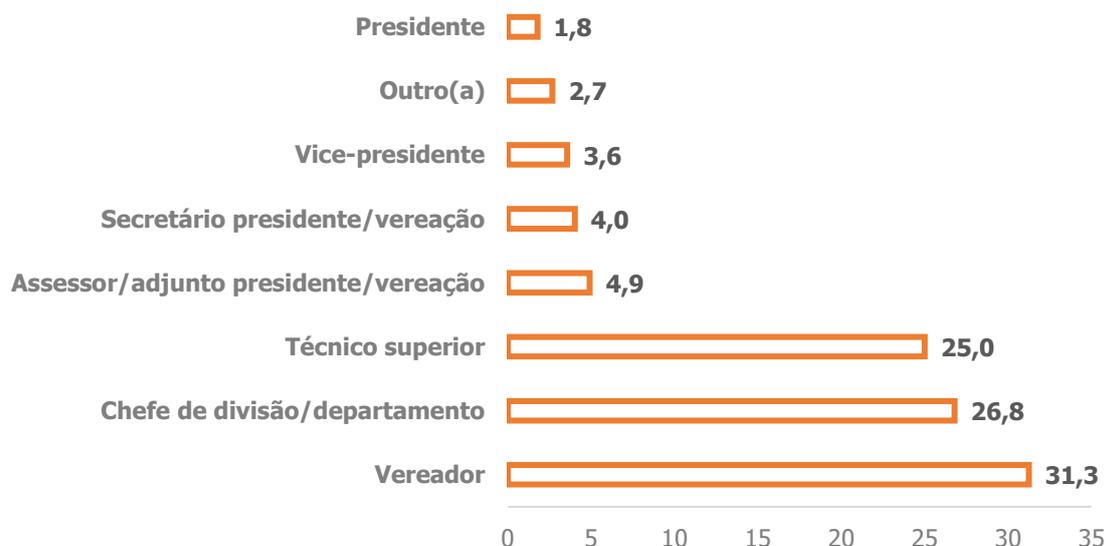
Fonte: Inquérito aos responsáveis municipais pela área da juventude, 2018 (N=251)

Ainda que nem todos os municípios tenham completado o questionário, Douro (94,7%), Açores (94,7%), Área Metropolitana do Porto (94,1%) e Baixo Alentejo (92,3%) foram unidades territoriais em que se registaram taxas de resposta acima dos 90%.

Por sua vez, a Beira Baixa foi a unidade territorial com a menor taxa de resposta (50%). Beiras e Serra da Estrela (66,7%), Região de Leiria (60%) e Visu-Dão Lafões (57,1%) foram também NUTs onde se registaram taxas de resposta inferiores a 70%.

No que concerne os indivíduos respondentes do inquérito *online*, a maioria ocupa cargos de direção no município, nomeadamente de vereação (31,3%) ou de chefia de divisão ou departamento (26,8%). A percentagem de técnicos superiores que responderam ao inquérito é mais reduzida (25%) (gráfico 1.4).

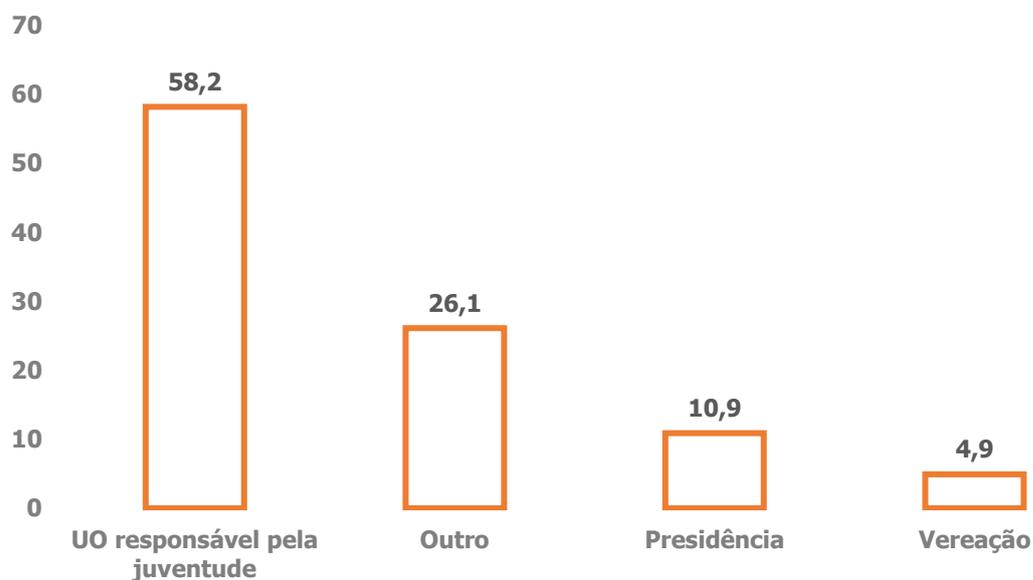
**Gráfico 1.4. Cargo que o inquirido desempenha no município (%)**



Fonte: Inquérito aos responsáveis municipais pela área da juventude, 2018 (N=224). Pergunta do questionário: «Cargo que desempenha no município recodificado (valores= Presidente; Vice-presidente; Vereador; Assessor/adjunto presidente/vereação; Secretário presidente/vereação; Chefe de divisão/departamento; Técnico superior; Outro(a))».

Como seria de esperar, a maioria dos inquiridos que respondeu ao inquérito pertence à unidade orgânica responsável pela área da juventude (gráfico 1.5).

**Gráfico 1.5. Unidade orgânica em que trabalha o inquirido (%)**



Fonte: Inquérito aos responsáveis municipais pela área da juventude, 2018 (N=184). Pergunta do questionário: «Unidade orgânica em que trabalha recodificado (valores= Presidência; Vereação; UO responsável pela juventude; Outro)».

Sendo a escala regional justamente o foco analítico do estudo importa ainda, antes de se iniciar a análise dos dados do inquérito aos responsáveis municipais de juventude, contextualizar os territórios onde as políticas de juventude se inscrevem e apurar, em particular, as principais tendências sociodemográficas no que respeita à distribuição recente da população jovem no espaço. Isto porque se considera, como hipótese plausível, que as políticas municipais de Juventude estarão, em grande medida, articuladas com a maior ou menor presença de população jovem nos territórios onde incidem.

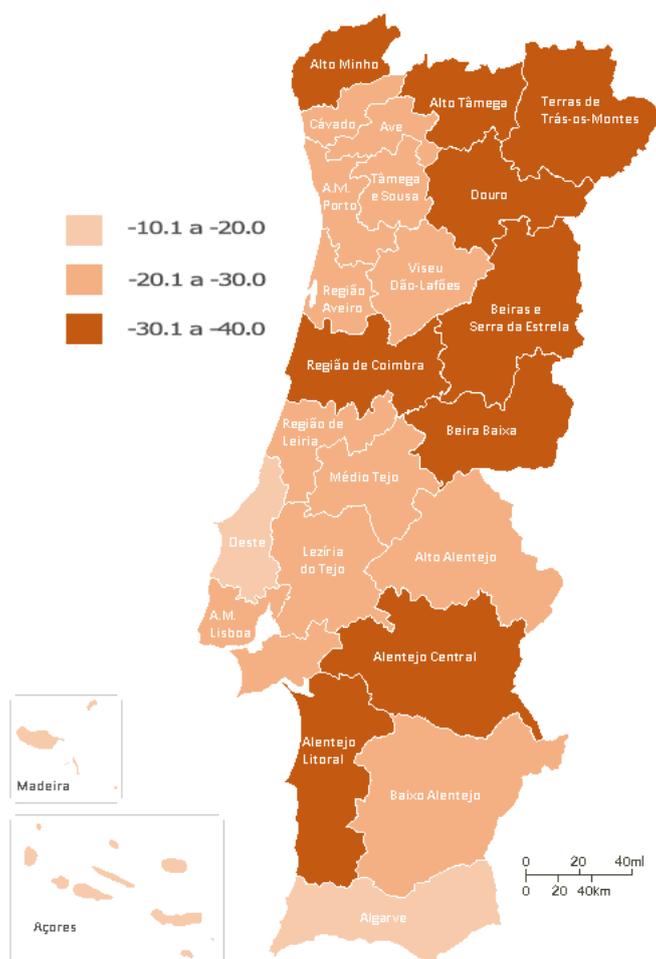
Ora, nas últimas décadas tem-se assistido a um decréscimo da proporção da população jovem no total da população, em todo o território português. A reconfiguração da estrutura demográfica a nível nacional deveu-se em larga medida à conjunção de vários fatores, como o aumento da esperança média de vida, a baixa natalidade verificada nas últimas décadas, bem como a intensificação de emigração jovem, sobretudo após a crise de 2009 (Vieira, Ferreira e Pinho, 2017).

O mapa 1.1 mostra eloquentemente esta tendência de decréscimo, em particular a intensidade com que ela ocorreu nos últimos 15 anos em todas as unidades territoriais (NUTS III). Não obstante, apesar de o decréscimo populacional ser um fenómeno transversal a todo o país, verificam-se algumas diferenças regionais que importa sublinhar.

Uma primeira evidência é a acentuação do fenómeno de interioridade, uma vez que é nas unidades territoriais do interior do país, a norte e a centro, que se concentram os municípios que mais perderam população jovem nos últimos anos. Há também a salientar um elevado decréscimo da população jovem e conseqüente envelhecimento da população na região do Alentejo, mais acentuado no litoral e no Alentejo central.

Em contraste, verifica-se um menor decréscimo da população jovem nas zonas litorais e mais urbanas, destacando-se a zona Oeste (-18%) e o Algarve (-17%) como aquelas que menos perderam população jovem. Destaque-se, no entanto, que as regiões mais urbanas da Área Metropolitana de Lisboa (-27%) e do Porto (-30%) e a Região de Coimbra (-35%), têm-se debatido nos últimos anos com dificuldades em atrair população jovem.

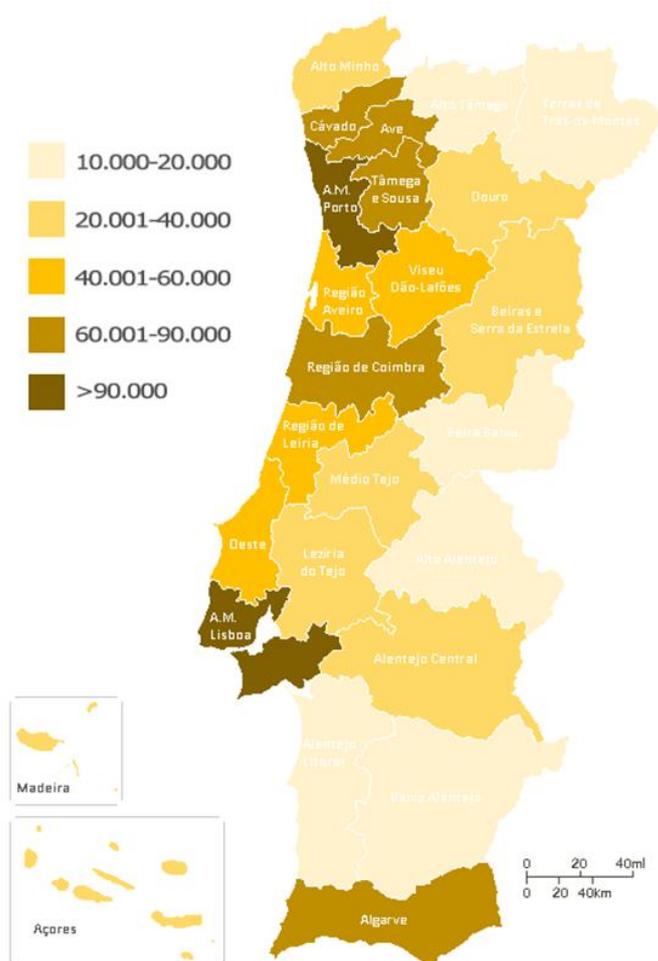
**Mapa 1.2. Taxa de crescimento da população jovem 2001-2016 (%)**



Fonte: INE, Pordata, 2018

Por sua vez, uma análise sincrónica da distribuição geográfica dos jovens por NUTS III, considerando o escalão etário da população entre 15 e 29 anos, permite captar outras perspetivas, no que toca às tendências demográficas. O mapa 1.2 evidencia um padrão de distribuição da população jovem pelo território português caracterizado por uma acentuada litoralização e urbanização. Em 2016 a população jovem concentra-se mais nas zonas litorais e urbanas, nomeadamente na Área Metropolitana de Lisboa (426 765 jovens) e do Porto (277 550 jovens). Existe também uma forte concentração de jovens no Norte e no Centro, com destaque para a região do Cávado (74 053 jovens), do Ave (75 053 jovens), do Tâmega e Sousa (82 053 jovens) e, mais a centro, a Região de Coimbra (63 537 jovens). Destaca-se ainda a zona do Algarve (67 884 jovens) zona turística com alguma capacidade de atração de jovens, pela oferta de emprego, ainda que com um carácter sazonal.

**Mapa 1.3. População jovem 15-29 por NUTS III, 2016 (N)**



Fonte: INE, Pordata, 2018

Uma análise mais fina, por município (Figura 1), permite verificar que os 5 municípios com mais população jovem em 2016 localizam-se nas áreas Metropolitanas de Lisboa (Sintra, Lisboa e Loures) e do Porto (Vila Nova de Gaia e Braga). Os 5 municípios com menos população jovem situam-se nos Açores (Corvo, Lajes das Flores e Santa Cruz das Flores), no Alentejo (Barrancos) e no Algarve (Alcoutim).

**Figura 1.1. Municípios com mais população jovem (15-29 anos)**



**Figura 1.2. Municípios com menos população jovem**



Fonte: Pordata, 2018

Considerando agora as mudanças demográficas ocorridas entre 2001 e 2016 à escala municipal – e já não em termos de grandes regiões NUTs III – constata-se que o município que registou um maior aumento da população neste período foi Vila de Rei, com um crescimento de 17,7%, não existindo qualquer outro município do país com um crescimento tão positivo nos últimos 15 anos. Os poucos municípios onde se observaram crescimentos positivos de população jovem no mesmo período concentram-se na Área Metropolitana de Lisboa: Alcochete (16,2%), Mafra (14,7%), Arruda dos Vinhos (13,6%), Montijo (6,5%), Sesimbra (3,7%) e Benavente (3,4%). Os restantes encontram-se mais dispersos pelo território nacional: são eles Lagos (7%) e Santa Cruz, na Madeira (3,7%).

Feito o retrato da distribuição da população jovem pelas várias regiões do país, passemos agora à apresentação dos principais resultados do estudo.