



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

Políticas Públicas e Educação: impacto da ação social escolar na qualidade da educação básica e secundária em Portugal e em Macau

Salomé da Conceição Santana

Leiria, abril de 2015



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

Políticas Públicas e Educação: impacto da ação social escolar na qualidade da educação básica e secundária em Portugal e em Macau

Salomé da Conceição Santana

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Doutor Eugénio Lucas, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e coorientação do Doutor Mário Barata Professor da Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, *abril de 2015*

“O rio só atinge o seu objetivo porque aprendeu a contornar os seus obstáculos!”

Lao Tsé

DEDICATÓRIA

Dedico a todos aqueles cujo acesso à educação lhes foi vedado por insuficiência económica.

AGRADECIMENTOS

Todos os agradecimentos significam pouco, tendo em conta que, todas estas pessoas contribuíram, de uma forma ou de outra, para que esta dissertação me preenchesse o coração em termos pessoais e científicos.

Ao meu orientador, professor Doutor Eugénio Lucas pelo incentivo e apoio na minha ida para Macau e ao meu coorientador, professor Doutor Mário Barata por toda a partilha de conhecimentos e apoio ao longo deste percurso de aprendizagem.

Ao Instituto Politécnico de Leiria pela oportunidade de observar *in loco* a realidade de Macau, bem como ao Instituto Politécnico de Macau pela forma como me recebeu e apoiou em Macau.

Ao professor Luciano Almeida, à professora Sílvia Ferrão docentes no Instituto Politécnico de Macau e à senhora Isabel Rosa Duque do Gabinete de Mobilidade deste instituto, pelo apoio e disponibilidade que sempre demonstraram aquando da minha estadia em Macau.

À Dr.^a Dina Amaro do Gabinete de Mobilidade do Instituto Politécnico de Leiria pela prontidão e ajuda na tramitação do processo de mobilidade para o Instituto Politécnico de Macau.

À professora Zélia Mieirol, Vice-presidente da Escola Portuguesa de Macau, pela entrevista e disponibilização dos dados apresentados em estudo da Escola Portuguesa de Macau e ao professor Gaspar Vaz pela entrevista, pela disponibilização dos dados do Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça e pela bondosa partilha do conhecimento.

À amiga e professora Manuela Prata pela partilha generosa de conhecimentos e disponibilidade total, ao Hélder Frade pela sua amizade, dedicação, paciência e ajuda a 100% e ao meu amigo Mário Fernandes pela prontidão e disponibilidade que sempre o caracterizam.

Às minhas amigas e colegas do mestrado Catarina Silva e Isa Bray pelo apoio à distância e por tudo o que elas sabem. Às minhas amigas Daniela Silva, Stephanie Oliveira e Sylvia Oliveira que me apoiaram de uma forma incondicional e pela paciência em ouvir os meus desabafos. À minha amiga Sofia Costa pelo apoio e pela visita a Macau com a mala cheia de lembranças de Portugal.

Às minhas amigas Idalina Batista e Ana Gabriela Neto e ao meu amigo Gabriel Neto por todo o apoio e amizade dedicada ao longo destes anos.

À minha prima Anabela Salgueiro pelo apoio incondicional que me deu quando mais precisei, aos meus primos Lénea Salgueiro, Nuno Ferrão, Cristiana Ferrão e aos meus

tios Rosa Pedro e Fernando Salgueiro que durante a minha estadia por Macau, aos domingos, lá estavam eles, preparadíssimos para me darem um apoio via *skype*. E às minhas tias Maria Salgueiro e Gracinda Santana por tudo o que elas sabem que significam para mim.

À Mariana Martins pela forma como me recebeu em Macau, que nunca esquecerei.

Ao Martinho Moniz pela amizade que Macau nos permitiu construir, um obrigada muito especial.

À Teresa e ao António Mouzinho que foram a minha família em Macau, família no verdadeiro sentido da palavra, um muito obrigada. E aos muitos amigos que fiz em Macau e que, de uma maneira ou de outra, tornaram a minha estadia por Macau muito feliz e enriquecedora em termos científicos e pessoais.

Aos meus pais pelo amor, paciência e dedicação com que sempre me acarinharam, às minhas irmãs Susana Santana e Célia Santana pela cumplicidade que nos une e pelo apoio que aparecia sempre no momento certo. Ao meu cunhado Martinho Monteiro por tudo o que ele sabe e aos meus sobrinhos Rodrigo Monteiro e Laura Monteiro pelo brilho que dão à minha vida.

A todos aqueles que apesar de não os nomear sabem que esta dissertação também é deles.

RESUMO

No sentido de criar uma escola pública de acesso a todos e para todos, as políticas públicas são apontadas, cada vez mais, como resposta às necessidades públicas. As políticas públicas desenvolvem-se num ciclo que implica a formação da agenda política, a formulação, a implementação e a avaliação.

Com esta investigação pretendemos aprofundar algumas abordagens teóricas da Administração Pública, com enfoque na área da educação, e da gestão pública que influenciam as políticas públicas, nomeadamente, o modelo da Administração Profissional, *Public Choice*, *Public New Management*, *Public Value Management*. Contudo a presente dissertação irá centrar-se, no processo de implementação e avaliação da ação social escolar (ASE) segundo o modelo *Public Value Management*. Neste sentido, pretende-se analisar qual o impacto da ASE, enquanto política pública educativa, na qualidade da educação e de que forma é que esta pode contribuir para o sucesso escolar das crianças e jovens que frequentam a escolaridade básica e secundária do 1.º ano ao 12.º ano e que frequentam o Agrupamento de Escolas de Cister (AEC) – Alcobaça, em Portugal, e a Escola Portuguesa de Macau (EPM), em Macau.

Tendo em conta, o objetivo do estudo, foi seguida a metodologia mista: qualitativa e quantitativa. Operacionalizando-se através da revisão da literatura, do estudo de caso comparativo como estratégia de investigação, na definição de entrevistas e análise documental como instrumentos de recolha de dados e estabelecida a amostra e participantes do estudo para a simultânea observação, interpretação e comparação dos dados.

Da análise do contexto de Macau e de Portugal, bem como da triangulação dos dados, apontam-se as seguintes conclusões: a ASE aplica-se de forma diferenciada em Portugal e em Macau; dos dados recolhidos verificamos que no AEC de Alcobaça, em Portugal e na EPM, em Macau, a implementação da ASE acrescenta valor público ao percurso académico dos alunos, em Portugal através do apoio financeiro às suas famílias e em Macau através dos apoios financeiros diretos às escolas. Concluindo-se, ainda, através da análise dos dados das taxas de sucesso escolar do AEC, estas são mais elevadas nos alunos que não beneficiam de ASE, embora na perspetiva dos sujeitos, nomeadamente, do Diretor do AEC, sem este apoio, os níveis de insucesso ficariam mais desfasados daqueles que beneficiam da ASE.

Palavras-chave: Educação, Implementação de Políticas Públicas, Avaliação de Políticas Públicas, Ação Social Escolar, *Public Value Management*, valor público.

ABSTRACT

In order to build a public school access for all and to all, public policies are increasingly identified as a response to public needs. Public policies are developed in a cycle that involves the formation of the political agenda, the formulation, implementation, and evaluation.

With this research we intend to deepen some theoretical approaches of Public Administration, with a focus on education, and public management that influence public policy, in particular, the model of Professional Administration, Public Choice, New Public Management, Public Value Management. But it will focus on the implementation process and evaluation of school social action (ASE) on the model - Public Value Management. Thus, we have the intention of analyzing the impact of the ASE, as an educational public policy, if it has or does not have the quality required by education and how it can better contribute to the educational success of children and young people who attend primary and secondary schooling from 1st grade to 12th grade while attending the Agrupamento de Escolas de Cister - Alcobaça, in Portugal, and the Escola Portuguesa de Macau, in Macau.

Bearing in mind the purpose of the study a mixed methodology was used a qualitative and quantitative focus, operationalizing it through the literature review, the comparative case study as research strategy, the definition of interviews and document analysis as well as data collection tools and then both established sample and participants in the study are going to be used for simultaneous observation, interpretation and comparison of data.

Based on context analysis of Macau and Portugal and the triangulation of data we arrived at the following conclusion: the ASE uses different strategies in Portugal and Macau; From the data collected we found out that the AEC- Alcobaça, in Portugal and EPM in Macau and the implementation of the ASE adds public value to students' academic path, in Portugal through financial support to its families and in Macau through direct financial support to schools. Through the data collected we also reached the conclusion that while analyzing data on school success rates of AEC, these are higher in students who do not benefit from ASE, although from the perspective of the subjects involved, in particular, the Director of AEC, without this support, the gap of success between those who still benefit from ASE and the ones who don't would be even higher.

Keywords: Education, Implementation of Public Policies, Evaluation of Public Policy, Social Work School, Public Value Management, public value.

LISTA DE FIGURAS

Fig.1 Estrutura Orgânica do Governo de Macau

Fig.2 Departamentalização interna e Hierarquização da Estrutura Orgânica dos Serviços Públicos

Fig.3 Estrutura da Direção de Serviços de Educação e Juventude de Macau

Fig.4 Alunos matriculados, por nível de ensino, no ano letivo 1998/1999, em Macau

Fig.5 Alunos matriculados, por nível de ensino, no ano letivo 2003/2004, em Macau

Fig.6 Alunos matriculados, por nível de ensino, no ano letivo 2005/2006, em Macau

Fig.7 Investimento financeiro do FDE, por ano económico, em Macau

Fig.8 Investimento financeiro anual, por ano económico, em Macau

Fig.9 Evolução da Taxa de Escolarização, por nível de ensino e ano letivo, em Macau

Fig.10 Evolução da Taxa de Escolarização, por nível de ensino, género e ano letivo, em Macau

Fig.11 Evolução do número de alunos matriculados, por ano letivo, em Macau

Fig.12 Evolução do número de alunos matriculados, por nível de ensino e ano letivo, em Macau

Fig.13 Evolução do número de alunos matriculados, por nível de ensino e género, em Macau

Fig.14 Taxa de conclusão, por nível de ensino e ano letivo, em Macau

Fig.15 Número de alunos beneficiários do subsídio de escolaridade gratuita e evolução da despesa afeta, por ano letivo, em Macau

Fig.16 Número de alunos beneficiários do subsídio de propinas e evolução da despesa afeta, em Macau

Fig.17 Nacionalidades dos alunos da EPM, no ano letivo 2013/2014

Fig.18 Número de alunos da EPM no ano letivo 2013/2014

Fig.19 Percentagem do número de alunos da EPM, por nível de ensino, no ano letivo 2013/2014

Fig.20 Taxa de transição dos alunos da EPM, por nível de ensino, no ano letivo 2012/2013

Fig.21 Taxa de conclusão dos alunos da EPM, por fim de ciclo, no ano letivo 2012/2013

Fig.22 Alunos matriculados, por nível de educação/ensino, no ano letivo 1985/1986, em Portugal

Fig.23 Alunos matriculados, por nível de educação/ensino, no ano letivo 1995/1996, em Portugal

Fig.24 Alunos matriculados, por nível de educação/ensino, no ano letivo 2004/2005, em Portugal

Fig.25 Despesa da Ação Social Escolar, no ano económico de 2012 e 2013, em Portugal – Orçamento de Estado

Fig.26 Localização do AEC

Fig.27 Número de alunos matriculados, por nível de ensino, no ano letivo 2014/2015, no AEC

Fig.28 Taxa de transição, por nível de ensino, no ano letivo 2012/2013, no AEC

Fig.29 Taxa de conclusão de fim de ciclo, no ano letivo 2012/2013, no AEC

Fig.30 Taxa de transição, por nível de ensino, no ano letivo 2013/2014, no AEC

Fig.31 Taxa de conclusão de fim de ciclo, no ano letivo 2013/2014, no AEC

Fig.32 Número de alunos beneficiários do subsídio de manuais escolares e evolução da respetiva despesa afeta

Fig.33 Número de alunos matriculados em Portugal

Fig.34 Número de beneficiários, por apoio da ASE, em Portugal

Fig.35 Número de beneficiários por apoio da ASE, em Macau

Fig.36 Evolução do número de alunos desde a criação da EPM

Fig.37 % da taxa de aprovação nas avaliações externas

Fig.38 Evolução do número de alunos matriculados, por nível de ensino, no AEC

Fig.39 Percentagem de alunos com ASE, por nível de ensino

Fig.40 Sucesso escolar de alunos com ASE no AEC

Fig.41 Taxa de sucesso escolar dos alunos com escalão A ou B no AEC

Fig.42 Evolução do número de alunos com bolsa de mérito no AEC

LISTA DE SIGLAS

- % – Percentagem
- AEC – Agrupamento de Escolas de Cister
- AP – Administração Pública
- ANQ – Agência Nacional para a Qualificação
- ASE – Ação Social Escolar
- AP – Administração Pública
- BIR – Bilhete de Identidade de Residência
- Cf. – Confrontar
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CNO – Centro Novas Oportunidades
- DGAE – Direção-Geral da Administração Escolar
- DGE – Direção-Geral da Educação
- DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
- DGES – Direção-Geral do Ensino Superior
- DGEstE – Direção-Geral de Estabelecimentos Escolares
- DGPGF – Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira
- DGIDC – Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
- DRE – Direção Regional de Educação
- DSEC – Direção dos Serviços de Estatística e Censos
- DSEJ – Direção dos Serviços de Educação e Juventude
- EPM – Escola Portuguesa de Macau
- FASE – Fundo de Ação Social Escolar
- FDE – Fundo de Desenvolvimento Educativo
- Fig. – Figura
- IAS – Indexante de Apoio Social
- IPL – Instituto Politécnico de Leiria

- IPM – instituto Politécnico de Macau
- IGEC – Inspeção Geral da Educação e Ciência
- IGAS – Inspeção Geral das Atividades em Saúde
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- MAP – Mestrado de Administração Pública
- MEC – Ministério da Educação e Ciência
- ME – Ministério da Educação
- MISI – Missão para o sistema de informação
- N.º – Número
- NPM – *New Public Management*
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OMS – Organização Mundial de Saúde
- PNL – Programa de Língua Não Materna
- POPH – Programa Operacional de Potencial Humano
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
- PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
- SG – Secretaria – Geral
- SAFP – Serviços de Administração e Função Pública
- RAEM – Região Administrativa Especial de Macau
- RPC – República Popular da China
- UC – Unidade Curricular
- UE – União Europeia
- TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

ÍNDICE

Dedicatória	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	vi
Abstract	vii
Lista de figuras	viii
Lista de siglas	x
Introdução	1
1. Enquadramento da investigação	3
1.1. Problemática de estudo	3
1.2. Objeto/Objetivos da Investigação	5
1.3. Opções Metodológicas	6
1.4. Plano de investigação	8
1.5. Caraterização do contexto da investigação: Agrupamento de Escolas de Cister e Escola Portuguesa de Macau	11
2. A educação básica e secundária em Portugal e em Macau	13
2.1. Organização administrativa da educação em Portugal	14
2.1.1. A Lei Orgânica do Ministério da Educação	17
2.1.2. O sistema educativo em Portugal	19
2.2. Contextualização Cultural, Política e Socioeconómica de Macau	21
2.2.1. A estrutura orgânica simplificada do Governo de Macau	23

2.2.2. O Regulamento Administrativo: Organização e Funcionamento da Direção dos Serviços de Administração e Função Pública de Macau	25
2.2.3. A Orgânica da Direção dos Serviços de Educação e Juventude	26
2.2.4. A Direção dos serviços de educação e juventude: atribuições do FDE e do FASE	27
2.2.5. O sistema educativo de Macau	28
3. Políticas Públicas	31
3.1. O impacto das políticas públicas: a implementação e a avaliação	32
3.2. Políticas educativas em Portugal: evolução	44
3.3. Políticas educativas: Ação Social Escolar em Portugal	45
3.3.1. Ação Social Escolar: manuais e material escolar, bolsa de mérito	47
3.3.2. Impactos da implementação: Ação Social Escolar - refeições	48
3.4. Políticas educativas em Macau: evolução	51
3.5. Políticas educativas: Ação Social Escolar em Macau	53
3.6. Ação Social Escolar: comparação entre Macau e Portugal	56
4. Apresentação e Discussão de Resultados	59
4.1. Modalidades e Evolução da ASE, em Portugal e em Macau	60
4.2. Caraterização da Escola Portuguesa de Macau	63
4.3. O Agrupamento de Escolas de Cister – estudo de caso da ASE e o sucesso educativo	66
Considerações Finais	77
Bibliografia	83
Anexos	88

Anexo I – Caraterização dos dados do contexto	1
Anexo II – Entrevista semi-estruturada ao Diretor do AEC – Alcobaça	19
Anexo III – Entrevista exploratória à Vice presidente da EPM	23
Anexo IV – Declaração do Protocolo de mobilidade entre o IPM e o IPL	26

INTRODUÇÃO

Esta investigação surge enquanto tema de interesse desde a Licenciatura em Sociologia e fortalecida com a frequência da Unidade Curricular (UC) de Políticas Públicas, no âmbito do Mestrado em Administração Pública (MAP). As políticas públicas têm sido um tema pouco investigado e com escassas informações em Portugal, o que nos motivou a aprofundar esta temática.

Pretendemos investigar a área da educação, mais concretamente a ação social escolar (ASE), realizando um estudo comparativo entre a realidade de Portugal e a de Macau. E porquê, também, investigar a realidade das políticas públicas e a educação de Macau? Interesse despertado durante a frequência da componente letiva do referido mestrado, nas várias UC que abordavam questões políticas e legislativas de Macau, fomentado ainda pela possibilidade de ir analisar *in loco* esta realidade. A proximidade que sempre caracterizou as relações políticas, culturais e sociais entre Portugal e Macau também contribuiu para a conjugação de interesses.

O desenvolvimento deste projeto de investigação permitiu-nos refletir sobre as políticas públicas, nomeadamente na área da educação, o funcionamento do Sistema Educativo de Portugal e de Macau, e aprofundar as formas de operacionalização da política pública educativa da ação social escolar (ASE). Foi da análise dos principais referenciais teóricos que criámos um quadro conceptual de suporte e um “caminho” que nos permitiu contextualizar, clarificar e problematizar o impacto que a ASE poderá ter na qualidade da educação básica e secundária de Portugal e de Macau.

No capítulo 1, apresentaremos o enquadramento da investigação, em que se definem os objetivos gerais do estudo, as questões de investigação, a problemática e a metodologia utilizada no tratamento dos dados.

No capítulo 2, será abordada a educação enquanto estrutura administrativa que influencia a implementação das políticas públicas educativas em geral, em Portugal e em Macau. Posteriormente, iremos refletir sobre os aspetos culturais e políticos que influenciam a educação, bem como o sistema educativo em Portugal e em Macau. Neste capítulo, será analisado com maior ênfase a questão de Macau, uma vez que esta realidade educacional é a mais desconhecida quando comparada com a de Portugal.

No capítulo 3, será realizada uma abordagem, em termos teóricos, dos modelos de gestão pública na implementação das políticas públicas em geral. A implementação

implica a execução de uma ação que permite atingir com sucesso os *outcomes* definidos na fase da formulação da política. A fase da implementação e a fase da avaliação são, no nosso entendimento, complementares: a avaliação torna a implementação mais eficaz e eficiente. A avaliação das políticas visa comparar os efeitos desejados e os efeitos reais das políticas públicas e diz respeito aos *outcomes* e/ou aos impactos. A avaliação deve ser vista como um mecanismo para monitorizar, sistematizar os seus efeitos e os processos que precedem esses efeitos. Para posterior reflexão iremos aprofundar o processo de implementação e avaliação da política pública educativa - Ação Social Escolar, segundo o modelo *Public Value Management*.

Posteriormente, no capítulo 4 será realizada a análise de resultados recorrendo a uma metodologia mista: quantitativa e qualitativa, no sentido de perceber o impacto da ação social escolar na qualidade da educação básica e secundária no Agrupamento de Escolas de Cister (AEC) – Alcobaça, em Portugal e na Escola Portuguesa de Macau (EPM), em Macau, ou seja, entender de que forma é que a ASE pode contribuir para o sucesso escolar dos alunos.

Nas considerações finais procederemos à análise dos pontos fracos e dos pontos fortes na fase da implementação e da avaliação da ASE, bem como suscitaremos, ainda, questões para possíveis novos contributos que visam aprofundar conhecimentos na área das políticas públicas educativas.

1. ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Numa breve experiência, enquanto professora de História e Geografia de Portugal e trabalhando atualmente na área da ação social escolar (ASE) e com a visita a Macau, pretendemos investigar se a ASE, enquanto política pública, pode ter um impacto na qualidade da educação básica de Portugal e de Macau, tornando-se este o cerne da investigação. Ter a possibilidade de analisar a situação *in loco* foi uma experiência gratificante em termos pessoais e científicos. A experiência pelo Oriente permitiu-nos enriquecer a investigação, no sentido em que o contacto direto com a realidade em estudo proporcionou-nos a abordagem de outras perspetivas que permitem um outro olhar sobre a realidade. A experiência em Macau permitiu-nos o acesso a outras propostas de implementação de políticas públicas que, a um olhar distante, poderiam não se evidenciar.

Enquanto profissional nesta área da educação, apercebemo-nos que, hoje em dia, as carências económicas e financeiras são sentidas cada vez mais e com maior gravidade por parte das famílias dos alunos que frequentam a educação básica e secundária. Deste modo, surge um questionamento acerca da sobrecarga financeira das famílias dos alunos relativamente à necessidade da aquisição de manuais e material escolar, alimentação e transportes e de que modo a ASE tem tido um papel preponderante no auxílio às famílias e aos alunos, no sentido de promover o sucesso escolar.

É na articulação das nossas motivações e questionamento que surge a nossa problemática de estudo, ou seja aprofundar, problematizar e refletir acerca das políticas públicas e a forma como os modelos de governação podem ter um impacto na sua implementação, bem como a forma como estas se refletem nos vários setores da sociedade, com especial enfoque na educação e, mais concretamente, na ASE.

1.1. PROBLEMÁTICA DE ESTUDO

Abordando as teorias da gestão pública, em geral, a governação é entendida como um modelo organizacional definido pelo Estado que defende a prossecução do interesse público, mas também deve ser entendida como um modo de gerir a Administração Pública (AP) e um modo de gerar valor público. Sem Estado não podem

existir políticas públicas, porque este funciona como mecanismo regulador, de manutenção de equidade e igualdade na distribuição de recursos públicos.

Numa definição simplificada, segundo o autor Cole (2006) a Administração Pública é o governo em ação. É este que gere os assuntos públicos e a implementação das políticas públicas. As políticas públicas podem ser entendidas, de modo muito simplista, como aquilo que os governos fazem, porque fazem e qual o impacto daquilo que fazem.

A AP não existe fora do contexto político e é dentro deste que se realiza o serviço público veiculando a prossecução do interesse público, no sentido de ser prestado, em termos de igualdade, a todos os cidadãos. O serviço público deve ser entendido como um garante de coesão social e que visa contribuir para o bem-estar dos cidadãos. Através da definição concreta de um conjunto de valores ligados ao serviço público, este permite-nos fazer uma construção social acerca da AP, enraizada na identidade nacional. A AP de cada país reflete as normas culturais, crenças e realidades de poder de cada sociedade, ou seja, teorizando uma outra abordagem mais compreensiva, as políticas públicas são implementadas de acordo com os valores, perspetivas e normas gerais de um país, constituindo um sistema de interpretação da realidade, na qual os atores públicos e privados podem desenvolver uma ação concertada de acordo com os objetivos da política.

No contexto da educação, podemos definir e entender a AP como o que o Estado faz, cria e implementa através de leis, que são instrumentos através dos quais se implementa uma determinada política pública educativa. A AP incorpora a gestão de assuntos políticos, sociais, culturais e legais, isto é, assuntos que afetam o funcionamento das instituições/organizações públicas (as escolas) e da sociedade em geral.

Compreender os modos de governação de um país permite-nos analisar a ação do governo, isto é, a forma concreta como o poder político se manifesta, define e, planeia a implementação das políticas públicas. As políticas públicas são condicionadas pela natureza do regime político e o papel desempenhado pelo governo, ou seja, a forma como os governantes tomam decisões e estas são aceites pelos governados, bem como o grau de confiança que é depositado nos governantes. Embora uma política pública não seja apenas um conjunto de decisões políticas, uma política pública é formulada, implementada e avaliada num contexto em que os atores interagem e se influenciam criando um clima de consenso e conflito.

A implementação da ASE, segundo o modelo de gestão pública – *Public Value Management* – deveria refletir-se em valor público, por exemplo, esta devia ter como consequência o acréscimo de valor público na qualidade da educação. Os beneficiários interessados na implementação deste tipo de política pública educativa deviam assumir um compromisso responsável, no sentido de que existe uma troca de interesses: se têm direito à ASE, deviam ter a responsabilidade de aumentar o valor público, refletindo-se no sucesso escolar e, conseqüentemente, na qualidade da educação básica e secundária.

Neste percurso heurístico procuraremos enquadramento e respostas conceptuais para um conjunto de questões que nos permitam compreender e enquadrar a nossa problemática de estudo e o desenvolvimento do processo investigativo, tais como: A governação é o modo como se estabelece e estrutura a relação entre os vários interessados (internos e externos) nas organizações públicas a fim de criar valor público? A governação é orientada de acordo com as características do serviço público? A governação, não se reporta apenas ao modo de agir do governo, mas a uma procura constante e sustentável de novas visões, ou a perspectivas, para os problemas e necessidades existentes na sociedade em geral. É necessário envolver os interessados na implementação das políticas públicas para se alcançarem os objetivos pretendidos? De que forma os tipos de governação, os aspetos culturais e políticos podem ter impacto na implementação da ASE? De que forma é que o Ministério da Educação, num papel complementar com à instituição escola, poderá ter um papel mais eficiente na distribuição dos recursos disponibilizados por esta política pública? A ASE permite adquirir recursos didáticos, no sentido de facilitar o processo de aprendizagem dos alunos?

1.2. OBJETO/OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

O objeto de estudo da presente investigação irá centrar-se no impacto que a ação social escolar tem na qualidade da educação básica, isto é, de que forma é que esta pode contribuir para o sucesso escolar das crianças e jovens que frequentam a escolaridade básica do 1.º ano ao 12.º ano no AEC – Alcobaça, em Portugal e na Escola Portuguesa de Macau, em Macau.

No seguimento da problemática e da definição do objeto de estudo, propõem-se os seguintes objetivos gerais da investigação:

- Conhecer a organização da AP, focando em detalhe, a área da educação em Portugal e em Macau.
- Analisar o funcionamento do sistema educativo de Portugal e de Macau, dando maior enfoque ao sistema de Macau pela sua especificidade.
- Conhecer os modos de funcionamento da ASE em Portugal e em Macau.
- Compreender a relação entre a ASE e o sucesso escolar no AEC de Alcobaça e na Escola Portuguesa de Macau (EPM).

Tendo em conta os objetivos gerais colocam-se um conjunto de interrogações que serão transformadas em questões de investigação:

- *Que modalidades de ação social escolar existem em Portugal e em Macau e como se operacionalizam?*
- *Qual a relação entre os alunos matriculados a nível nacional do 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e ensino secundário e os que beneficiam da ação social escolar?*
- *Qual a correlação entre os alunos matriculados no Agrupamento de Escolas de Cister no 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e ensino secundário e os que beneficiam da ação social escolar?*
- *Que influência tem a distribuição de recursos pela ação social escolar no sucesso escolar dos alunos mais carenciados do 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e ensino secundário no AEC?*

1.3. OPÇÕES METODOLÓGICAS

De acordo com as questões de investigação adotamos uma metodologia mista, uma vez que recorremos a características da metodologia quantitativa e qualitativa.

A metodologia quantitativa, a nível conceptual, baseia-se na análise de fatores e fenómenos observáveis e na avaliação de variáveis que são passíveis de interpretação, comparação e ser relacionadas no decurso da investigação empírica. O investigador, partindo de um conjunto de questões e utilizando o método dedutivo, pretende obter comparações, interpretações e explicações dos fenómenos através da triangulação dos dados gerais para os particulares. Segundo Coutinho (2013, p. 27) este método dá “ênfase aos factos, comparações, relações, causas, produtos e resultados.”

Neste sentido procedemos à recolha dos dados estatísticos a nível nacional relativos ao número de alunos matriculados, taxa de escolarização, taxa de

transição por nível de ensino e taxa de conclusão por fim de ciclo, percentagem de sucesso escolar nas provas externas de Macau, despesa com a ASE, o número de alunos com ASE e a respetiva taxa de transição/conclusão dos alunos com e sem ASE, na Direção Geral de Estatística da Educação e Ciência. Procedeu-se também à observação direta dos contextos em Portugal e em Macau, nomeadamente à observação das instalações, contacto com os alunos e recolha de dados de caracterização da EPM e do AEC.

Todos os dados estatísticos foram recolhidos junto de fontes oficiais, tais como na MISI¹, no AEC – Alcobaça, na Direção de Serviços de Estatística e Censos de Macau (DSEC), na Direção de Serviços da Educação e Juventude e na EPM. Com esta recolha dos dados e posterior análise estatística em excel, pretendeu-se analisar e refletir sobre os dados globais de cada país e o caso particular do AEC, de Alcobaça e a EPM, de Macau, bem como a comparação entre a taxa de sucesso escolar dos alunos com e sem ASE do AEC.

Procedemos também à recolha e análise documental relativa aos dois contextos de estudo: no AEC, através da consulta dos Projetos Educativos, Regulamentos Internos, Plano de atividade, organização e estrutura da ASE; na EPM, consultamos o Relatório da Avaliação Externa, o organograma, o horário de funcionamento, a planta da escola, a organização dos departamentos curriculares, a oferta formativa, a atividade de complemento curricular, a caracterização dos recursos humanos, as taxas de sucesso escolar do ano letivo de 2012/2013, a posição da EPM no ranking internacional em 2013, a taxa de sucesso nas provas de avaliação externas (de Portugal), o plano de participação das propinas pela DSEJ e pelos encarregados de educação, cujo objetivo era captar o papel que a ASE assumia enquanto política educativa e se existia alguma relação com os dados recolhidos.

No entanto, no panorama nacional, não existem praticamente estudos sobre a implementação das políticas públicas na área da educação, mais concretamente sobre a política da ASE, pelo que também tivemos necessidade de recorrer, sobretudo, à informação e legislação disponível em *sites* institucionais.

A investigação qualitativa a nível conceptual tem como objetivo, segundo as palavras de Coutinho (2013, p.28), “investigar ideias, descobrir significados nas ações individuais e nas interações sociais a partir da perspetiva dos atores intervenientes no processo”. Neste sentido, deslocámo-nos a Macau durante 4

¹ MISI – Sistema de informação onde são recolhidos dados da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, das escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação e Ciência.

meses, recolhemos dados, dialogámos com responsáveis, observámos os contextos e os procedimentos. Por outro lado, no AEC, enquanto observadores participantes, contactámos com alunos, famílias e membros da direção. Nesta perspetiva, recolhemos alguns testemunhos informais de pais e alunos e procedemos à aplicação de duas entrevistas, uma de carácter exploratório à Vice-presidente da EPM e uma entrevista semi-estruturada ao Diretor do AEC, com o objetivo de captar a perspetiva dos gestores das duas organizações no enquadramento dos “dados estatísticos” que recolhemos e que constituem o ponto de partida e a base do nosso trabalho.

A nível metodológico baseia-se no método indutivo, que permite compreender determinados contextos particulares para posteriores generalizações dos comportamentos, no sentido de dar um maior enfoque a um estudo particular “(...) porque o investigador pretende desvendar a intenção, o propósito da ação, estudando-a na sua própria posição significativa, isto é o significado tem um valor enquanto inserido num contexto” (Pacheco, 1993, *cit* por Coutinho, 2012, p.28).

Numa fase posterior, procedemos à triangulação de todos os dados recolhidos que, sustentados pelo quadro conceptual que adotámos, nos permitiram criar um modelo compreensivo sobre o processo de implementação e avaliação das políticas públicas pelos vários atores envolvidos quer em Macau, quer em Portugal.

1.4. PLANO DE INVESTIGAÇÃO

Após a definição dos objetivos gerais da investigação, colocaram-se algumas questões de investigação, com as quais pretendemos realizar reflexões e triangulação dos dados. Uma investigação pressupõe a explicação e a compreensão dos fenómenos sociais, neste sentido torna-se pragmático definir um plano de investigação. Esta investigação segue o esquema desenvolvido por Quivy e Champenhoudt (2008) que se baseia na definição de sete etapas sequenciais e que estão em permanente interação. De acordo com os autores Bourdieu, Chamboredon, Passeron (1968, *cit.* por Quivy e Champenhout, 2008), a articulação entre as etapas pressupõe três atos científicos que são a ruptura, a construção e a verificação. O primeiro implica uma ruptura com os preconceitos e falsas evidências da realidade, o segundo a construção de um quadro teórico de referência e o terceiro a verificação ou experimentação dos factos.

No sentido de dar cumprimento aos três atos científicos ao longo da operacionalização das sete etapas, como um modo de investigar, começou por ser definido, como tema de interesse, a implementação e avaliação de políticas públicas na educação. Ao longo da investigação, nomeadamente através de leituras, sentiu-se a necessidade de ir afinando o tema, de modo a definir o tema com maior precisão, com limites melhor definidos e adequados à exequibilidade da investigação que resultou: o impacto da ASE na qualidade da educação no Agrupamento de Escolas de Cister (AEC) – Alcobaca, em Portugal e na EPM, em Macau.

A partir e em interação com a definição do tema estabelecido, passando também por alterações e adaptações resultantes dos mesmos processos acima referidos, foi então elaborada a primeira etapa do procedimento científico em que emergiu, por fim, a **pergunta de partida**, qual o impacto que a ASE poderá ter na qualidade da educação básica e secundária de Portugal e de Macau? Cujo conhecimento, compreensão e resposta definiu os objetivos da investigação.

Assente na pergunta de partida, em simultaneidade e interação com a mesma, deu-se início, então, à segunda etapa – **exploração**. Nesta fase, foi realizada uma entrevista exploratória que nos permitiu conhecer a realidade em estudo pela perspetiva de um ator social e, em paralelo, começou a ser desenvolvida a revisão da literatura de forma a explorar as leituras sobre o tema de interesse e área de estudo. Esta etapa permitiu preparar a reflexão e construção de pensamento crítico acerca da realidade do tema de interesse, a partir do qual emergiram algumas possibilidades de caminhos teóricos a desenvolver, nomeadamente as problemáticas de estudo divergentes que delineariam o percurso da investigação.

A partir e mais uma vez em interação com as anteriores etapas, emergiu aquela que delimitámos como **problemática** de estudo, o impacto do modelo gestão pública na implementação da política pública da ASE, enquanto instrumento de reflexão e avaliação.

Como modelo de estudo definimos o *Public Value Management*. Este modelo assenta, na criação de valor público, isto é, a implementação de políticas públicas como geradoras de valor público. Este modelo permite envolver os interessados no processo, no sentido de conhecer e compreender as suas implicações e resultados percebidos pelos atores sociais envolvidos, que constituem a problemática e objetivo central desta investigação.

No âmbito desta problemática e através da interação com as outras etapas do processo científico, nomeadamente a exploração e a observação, emergiram 5

questões de investigação, desenvolvidas no capítulo 3 e 4, e que serviram de fio condutor para a etapa de **construção do modelo de análise** que consistiu na definição de um paradigma misto: qualitativo e quantitativo como metodologia. E o estudo de caso comparativo surge como estratégia de investigação, tal como a definição de entrevistas e análise documental como instrumentos de recolha de dados e estabelecida a amostra e participantes do estudo para a simultânea construção da etapa de **observação**, em que foram estruturadas 5 questões de investigação que se pretende na próxima etapa - **análise das informações** - a interpretação e comparação dos dados.

Por fim, e tendo em conta todas as etapas que lhe antecedem foi, então, elaborada a etapa da **conclusão**, que segundo Quivy e Campenhoudt (2008), implica a retrospectiva das grandes linhas do procedimento científico seguido, novos contributos para o conhecimento resultantes do trabalho de investigação e considerações práticas.

Plano das etapas da investigação:

1.ª etapa – conhecer a realidade de Macau *in loco*, início da investigação (2 de março a 21 de junho de 2014)

- Contacto com a Direção de Serviços de Administração e Função Pública;
 - Recolha de informação para aceder às informações sobre a orgânica e estrutura desta Direção;
 - Contacto com a Direção de Serviços da Educação e Juventude;
 - Pedido de informações e de acesso aos dados sobre a educação de Macau, sistema educativo e sobre a ASE;
 - Envio de *e-mail* para a EPM;
 - Marcação da entrevista exploratória;
 - Entrevista à Vice-presidente da EPM, recolha de dados sobre a caracterização da EPM, observação direta das instalações e contacto com os alunos;
 - Transcrição da entrevista exploratória;
 - Revisão da literatura de interesse na temática da investigação;
 - Enquadramento legislativo;
 - Estruturação do plano de investigação;
 - Revisões e reestruturações sugeridas pelo orientador da dissertação;
 - Introdução à redação da dissertação e desenvolvimento do 1.º capítulo – Enquadramento da investigação e do 2.º capítulo - A educação básica e secundária em Portugal e em Macau;
 - Revisões e reestruturações sugeridas pelo orientador da dissertação;
 - Finalização do capítulo 1.º.
-

2.ª etapa – Regresso a Portugal, continuação da investigação (23 de junho a 15 de dezembro de 2014)

- Continuação da revisão da literatura e desenvolvimento do 2.º capítulo;
- Revisões e reestruturações sugeridas pelo orientador da dissertação;
- Finalização do 2.º capítulo;
- Introdução à redação e desenvolvimento do capítulo 3.º – Políticas Públicas - construção do modelo de análise;
- Revisões e reestruturações sugeridas pelo orientador da dissertação;
- Continuação do desenvolvimento e finalização do 3.º capítulo;
- Recolha de testemunhos informais de pais e alunos sobre a ASE.

3.ª etapa – Continuação da investigação (15 de dezembro a 30 de janeiro de 2015)

- Marcação da entrevista com o Diretor do AEC – Alcobaça ;
- Definição do guião da entrevista;
- Transcrição da entrevista;
- Triangulação dos dados obtidos;
- Introdução à redação e desenvolvimento do 4.º capítulo – Apresentação e discussão de resultados;
- Revisões e reestruturações sugeridas pelo orientador da dissertação;
- Finalização da redação do 4.º capítulo.

4.ª etapa – Finalização da investigação (de 2 a 27 de fevereiro de 2015)

- Redação das Considerações Finais;
 - Ajuste de detalhes na redação da investigação;
 - Finalização da dissertação.
-

1.5. CARATERIZAÇÃO DO CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO: AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER E ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU

No seguimento da definição do objeto do estudo torna-se necessário caraterizar o contexto da investigação, que será o Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça e a Escola Portuguesa de Macau.

O Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça, apesar da sua recente criação a 04 de julho de 2012, a fundamentação para a sua designação tem uma

origem de tempos longínquos, a Ordem de Cister. A História de Alcobaça está ligada à Ordem de Cister, aos Monges Brancos que implementaram fortes raízes de ensino, pois estes eram os mais cultos e eruditos, dedicando-se à oração, ao cântico, ao estudo, à leitura e à escrita, por esse motivo o Agrupamento de Escolas tem esta denominação.

Depois desta breve incursão histórica o Agrupamento de Escolas de Cister (AEC) - Alcobaça surge com a necessidade de cumprir com o preceituado no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, isto é, dar cumprimento à última fase da constituição dos agrupamentos de escolas. Este agrupamento agregou três agrupamentos de escolas já constituídos e uma escola secundária, tornando-se esta a escola sede. Este agrupamento apresenta uma dispersão geográfica, verificando-se que uma das escolas agrupadas localiza-se a cerca de 20 km da escola sede, situando-se em Pataias, predominando alguns traços de ruralidade, as outras duas escolas localizam-se em Alcobaça. Perfazendo um total de 16 jardins-de-infância, 20 escolas do 1.º ciclo, 3 escolas do 2.º e 3.º ciclo e 1 escola secundária. O AEC totaliza cerca de 4008 alunos, dos quais 344 alunos da educação pré-escolar, 1190 alunos do 1.º ciclo, 577 alunos do 2.º ciclo, 1049 alunos do 3.º ciclo e 848 alunos do secundário (regular e profissional). Relativamente aos recursos humanos o AEC, compreende 560 funcionários, sendo 379 pessoal docente e 179 pessoal não docente e 2 psicólogas.

A Escola Portuguesa de Macau (EPM) está sediada na Região Administrativa Especial de Macau. Esta surge em 1998, devido às circunstâncias históricas e políticas de Macau. A soberania portuguesa, que até 1998 se mantinha, passou em 20 de dezembro de 1999 para a República da China.

Através do preceituado no Decreto-Lei n.º 89-B/98, de 13 de abril de 1998, foi criada a Fundação EPM, instituída pelo Estado português, pela Fundação Oriente e pela Associação Promotora da Instrução dos Macaenses. A Fundação EPM é uma instituição de direito privado e utilidade pública, tem por fim garantir as condições de funcionamento e desenvolvimento de uma escola portuguesa em Macau. Neste sentido a EPM tinha como um dos objetivos dar continuidade à língua e cultura portuguesa, uma vez que a língua veiculada é o português. Apenas a EPM e o Jardim de Infância D. José da Costa Nunes têm como primeira língua o português, embora a língua oficial seja o português e o mandarim.

A EPM, com alvará concedido à sua entidade titular pela Direção dos Serviços de Educação e Juventude de Macau, insere-se no sistema educativo de Macau como

instituição educativa particular sem fins lucrativos, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de julho².

No ano letivo 2013/2014, na EPM estão matriculados 521 alunos distribuídos pelos vários ciclos de ensino. Os docentes a tempo inteiro eram 46 e a tempo parcial 3. Compreendia ainda 2 professores na direção, 1 psicólogo, 5 pessoal especializado, 30 contratos locais e 28 licenças especiais, 7 administrativos e 18 auxiliares.

2. A EDUCAÇÃO BÁSICA E SECUNDÁRIA EM PORTUGAL E EM MACAU

Este capítulo tem como principal objetivo contextualizar a educação de Portugal e de Macau, no sentido de se perceber a sua estrutura orgânica e de que forma é que esta influencia a implementação de políticas públicas, o que é pertinente para a nossa problematização. Sendo a educação uma das áreas da sociedade, em que a implementação de políticas públicas educativas sustentáveis e eficientes influenciam e melhoram a qualidade da educação, esta reflete-se, necessariamente, no sucesso escolar.

A educação básica e secundária influencia, determina e potencia de forma decisiva o desenvolvimento de um país. Portugal, nos últimos anos, tem investido significativamente na educação, mas é necessário investir mais, porque ainda não se alcançaram os objetivos pretendidos pela União Europeia (UE). Comparando os resultados de Portugal com outros países da UE, a proporção de indivíduos em idade ativa que detêm pelo menos o ensino secundário é cerca de 30%, enquanto que, nos países da UE, a média aproxima-se dos 70% (Rodrigues, 2012, p. 352).

A aposta na implementação de políticas públicas educativas é apontada como uma solução para recuperar a diferença percentual da taxa de escolarização que nos afasta da média europeia, nomeadamente através do acesso, da maior parte dos jovens, a percursos longos de escolarização pautados pelo sucesso escolar. Promovendo-se assim, também, a igualdade no acesso a processos de ensino-aprendizagem, o que, para alguns jovens, só é possível porque o Ministério da Educação disponibiliza auxílios económicos através da política pública - a ação social escolar (Rodrigues, 2012, p. 349).

O próprio Governo afirma que só se obtêm resultados na educação com o desenvolvimento de uma estrutura organizativa simplificada e com a criação de um

² Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de julho, *Boletim Oficial de Macau* n.º 30, I Série.

ambiente de civilidade, trabalho, disciplina e exigência, de forma a instruir os alunos e a formar cidadãos. (Cf. Portal do Governo Português³) Permitindo reduzir, a burocracia da organização administrativa, tornando os processos administrativos mais eficientes e eficazes e contribuindo, assim, para o sucesso escolar.

Diversidade é a palavra que melhor caracteriza e define a educação em Macau, não só pela diversidade de instituições educativas, em que existem três tipologias de instituições (públicas, privadas e semiprivadas), mas também pela diversidade cultural e linguística.

Desde a sua criação, a Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) implementou os 15 anos de escolaridade gratuita⁴ e o sistema de ensino não superior foi aperfeiçoado, bem como as condições da gestão escolar foram melhoradas. A Direção dos Serviços de Educação e Juventude, com base na atual situação educativa em Macau e nas necessidades da formação de quadros de alta qualidade, apostou na implementação de um plano educativo com a duração de 10 anos.

Este plano tem por objetivo aumentar a qualidade da educação durante os 15 anos de escolaridade gratuita, nomeadamente através da criação de um grupo de professores com grande profissionalismo, turmas com um número reduzido de alunos no ensino secundário, adaptação do sistema curricular e a promoção de um sistema educativo de qualidade e diversificado de acordo com as especificidades de Macau.

2.1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA EDUCAÇÃO EM PORTUGAL

Em Portugal, a educação básica e secundária, em termos administrativos, enquadra-se na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro⁵, que estabelece o regime jurídico da administração direta do Estado. A nível administrativo, rege-se pela legislação do Ministério da Educação e Ciência, atualmente assim designado.

No sentido da aceção administrativa, o Estado, enquanto pessoa coletiva pública, é um órgão administrativo de execução que atua consoante as diretrizes emanadas por cada Governo, no sentido de respeitar a organização administrativa da educação, tendo por base os interesses coletivos.

³ Cf. <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/programa-governo/programa-governo.aspx>, em 02 de maio de 2014.

⁴ Cf. http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/addon/allmain/msgfunc/Msg_funclink_page.jsp?msg_id=16796&

⁵ Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, *Diário da República* n.º 12, I-A Série.

A administração do Estado subdivide-se em administração central (direta e indireta) e local. A educação faz parte da administração central e direta do Estado, sendo um serviço central, na medida em que se estende a todo o território nacional, isto é, existem escolas e agrupamentos de escolas por todo o país. Mas, também, é considerado um serviço local, porque as Direções Regionais da Educação “integram-se na pessoa coletiva Estado e dependem do Governo” (Amaral, 2008, p. 227).

As grandes linhas de orientação para a reestruturação da AP, nomeadamente da educação, encontram-se plasmadas na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro. O artigo 1.º da mencionada lei tem como objetivo estabelecer os princípios e normas a que a organização da administração direta do Estado deve obedecer.

A educação, enquanto serviço da administração direta do Estado, está sujeita ao poder de direção do respetivo membro do Governo, nomeadamente aos serviços centrais e periféricos. Neste sentido, a educação é um dos serviços do Estado que se organiza por ministérios e direções. Estes estão divididos por departamentos e cada um tem uma hierarquia organizacional própria, definida pelas várias leis orgânicas, sendo a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, uma das mais importantes, que iremos analisar seguidamente, no sentido de se perceber de que modo as políticas públicas educativas são implementadas.

Os princípios da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, são: organizar e estruturar o funcionamento da AP, em especial, os serviços da administração direta do Estado, aproximando-os da população, tornar os processos administrativos mais transparentes e céleres, menos burocráticos, levando à racionalização de meios e apostar na eficiência. Tendo por base os referenciais da qualidade, estes devem ser entendidos como: o respeito pelas regras de procedimentos, o cumprimento de objetivos, a satisfação do cliente (cidadão).

A AP é constituída por dois eixos, a administração central e a administração local, que se complementam no sentido da prossecução do interesse público, sendo que a administração central se divide em direta, indireta e independente. Os ministérios, mais propriamente o Ministério da Educação, integram-se na administração direta do Estado. Os institutos politécnicos, por exemplo, fazem parte da administração indireta. As entidades reguladoras enquadram-se na administração central independente. No outro eixo, a administração local é constituída pelas autarquias locais, pelos municípios e pelas freguesias. Estes dois eixos complementam-se no sentido em que uma parte da política pública educativa é implementada pelas autarquias no 1.º ciclo do ensino básico e a outra parte pelo Ministério da Educação, através da Direção de

Estabelecimentos Escolares e das Escolas, que implementam a ação social escolar no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no secundário.

Na administração direta do Estado, distinguem-se três tipos de serviços definidos de acordo com a sua função dominante:

- serviços executivos quando periféricos, ex.: as ex - direções regionais; gabinetes ou secretarias gerais quando centrais;
- serviços de controlo, auditoria e fiscalização – inspeções - gerais ou inspeções regionais - ex.: inspeção geral da educação
- serviços de coordenação – ex.: equipas multidisciplinares.

Estes serviços podem ser centrais ou periféricos. Os serviços centrais são aqueles que exercem funções em todo o território nacional – por exemplo, os relativos ao Ministério da Educação. Os serviços periféricos são aqueles que estão delimitados geograficamente e funcionam sob a direção de um membro do Governo – por exemplo, as unidades orgânicas desconcentradas – as ex-Direções Regionais da Educação.

No artigo 26.º, no ponto 3 são definidas as atribuições e competências dos diferentes serviços e seus departamentos, de modo a permitir a identificação de responsabilidades pelos resultados nos vários níveis hierárquicos ou nas diferentes áreas de atividade.

A AP, enquanto conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado ou conjunto de estruturas (organizações e instituições) estatais, atua através de um conjunto de outras organizações com meios cedidos pelo Estado e pela sociedade, no sentido de satisfazer as várias necessidades coletivas definidas pela Constituição, pelas várias leis e decretos-lei.

Segundo o artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), “o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública”, o Governo é que decide, de acordo com a sua agenda política, quais os pontos ou áreas de intervenção. Para prosseguir os seus objetivos, cada Governo define a sua própria estrutura ministerial, existindo, apesar de se manter muito semelhante entre diferentes Governos, uma ou outra fusão e/ou extinção de ministérios, de que é exemplo o Ministério da Educação, atualmente designado por Ministério da Educação e Ciência.

Todos os ministérios organizam-se de acordo com a seguinte estrutura:

- Ministro; Chefe de gabinete; Órgãos Consultivos; unidades de suporte à governação; unidades de suporte à gestão de recursos; unidades de serviços operacionais; unidades de serviços desconcentrados.

O gabinete ministerial tem como objetivo o apoio à decisão e coordenação dos vários serviços que estão dependentes do respetivo ministro. O poder político inicia-se no gabinete do ministro e estende-se pelos restantes gabinetes ministeriais, esta estrutura hierárquica e funcional está dependente de nomeações políticas. Os recursos humanos são escolhidos discricionariamente pelo Ministro. Relativamente aos órgãos de consulta, estes representam e fazem participar determinados setores da sociedade civil.

As unidades de suporte à governação são unidades especializadas e têm como objetivo a formulação de políticas públicas, dedicando-se ao estudo da conceção e planeamento dos bens e serviços públicos. Quanto às unidades de suporte à gestão de recursos, encarregam-se da coordenação organizacional da Administração Pública, de acordo com a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, como já referido anteriormente.

As unidades de serviços operacionais são, por exemplo, as escolas, porque estas unidades contactam diretamente com os cidadãos, isto é, são as escolas que estabelecem contactos diretos com os alunos, pais, professores e comunidades escolares em geral. As unidades de serviços desconcentrados são unidades com uma relativa autonomia, não dependem diretamente das ordens do Governo, têm órgãos próprios de gestão - exemplos destas unidades são as escolas, institutos politécnicos, universidades, entre outros.

Ao nível das políticas públicas educativas, estas seguem a seguinte hierarquia: o Ministério da Educação publica o despacho da ação social escolar e após o cruzamento de dados com a MISI e a Direção Geral de Estabelecimentos Escolares (DGEstE) a Direção de Serviços Região (Norte, Centro, Alentejo, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve) envia a verba para as escolas ou agrupamentos de escolas, consoante a região a que estão afetas. Posteriormente, as escolas e os agrupamentos de escolas efetuam o pagamento aos encarregados de educação, de acordo com a lista de alunos beneficiados pela ação social escolar.

2.1.1. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A educação é uma das áreas que determina, de forma permanente, o desenvolvimento de uma cultura de modernização nas atuais sociedades. Uma

educação qualificada obtém-se com determinação, rigor e na formulação das políticas educativas a implementar. Porém, é igualmente fundamental a cooperação entre pais, professores e alunos, permitindo, assim, criar um ambiente de civilidade, trabalho, disciplina e exigência. Face à realidade das escolas portuguesas, torna-se necessário apresentar soluções práticas que visem qualificar os nossos alunos e desenvolver a sua formação cívica.

O Ministério da Educação (ME) é o departamento governamental que tem por missão definir, coordenar, executar e avaliar a política nacional relativa ao sistema educativo, no âmbito da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário e da educação extraescolar, bem como articular, no âmbito das políticas nacionais de promoção da qualificação da população, a política nacional de educação e a política nacional de formação profissional. Esta missão encontra-se assinalada em muitas leis orgânicas do ME, com algumas alterações, de acordo com o programa político, embora alguns direitos e garantias de acesso à educação sejam assegurados pelo Estado, independentemente do partido político que se encontre a governar.

O ME, enquanto parte integrante da AP, passou a ter sob a sua tutela os seguintes setores: a Ciência e a Cultura, o Ensino, a Juventude e o Desporto. Estas áreas tinham funções de carácter científico e cultural, bem como pedagógicas e disciplinares, de gestão de pessoal, de instalações, de equipamentos, de gestão administrativa, financeira e de preparação de um plano de educação extraescolar para preenchimento dos tempos livres.

As Leis Orgânicas dos Governos Constitucionais⁶ previram várias alterações, desde 1974 a 2011, na designação do Ministério da Educação. Efetivamente, este recebeu diferentes designações, pois havia o objetivo de colocar sobre a tutela do Ministério da Educação outras estruturas ou serviços que fizessem parte de outros ministérios, e que acabariam por ser extintos e/ou ficariam integrados neste ministério.

Temos, assim, a evolução da designação do ME: Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Educação e Investigação Científica, Ministério da Educação e, por último, em 2011, foi designado por Ministério da Educação e Ciência (MEC).

Em 2006, adquiriu um novo enfoque a modernização administrativa e a reorganização da Administração Pública. O Governo Constitucional reestruturou a administração central do Estado e publicou um conjunto de medidas de modernização. Esse pacote de medidas teve a designação de PRACE (Programa de Reestruturação

⁶ 3V (74 a 79), VIII (81 a 83), IX (83 a 85), XI (87 a 91), XII (91 a 95), XIII (95 a 99), XIV (99 a 2002), XVI.

da Administração Central do Estado). O Decreto-Lei n.º 201/2006, de 27 de outubro⁷, consubstanciou a promoção da cidadania, o desenvolvimento económico da qualidade dos serviços públicos e, principalmente, a diminuição do número de serviços e dos recursos afetos à administração central do Estado. Oficialmente, foram criados novos ministérios e definidas as áreas tuteladas pelos mesmos. Em consequência dessa redução, verificou-se a transição da tutela de um ministério para outro.

O PRACE de 2006 iria evoluir, em 2011, para Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), registando-se uma nova reestruturação na Administração Pública. Este plano previa uma redução de custos da despesa pública, que consequentemente levaria à extinção de alguns serviços e fusão de outros. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro⁸, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho⁹, o Ministério da Educação e Ciência estruturou os seus serviços centrais da seguinte forma:

- Secretaria-Geral, Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Direção-Geral de Educação, do Ensino Superior, da Administração Escolar, de Estatísticas da Educação e Ciência, de Planeamento e Gestão Financeira, Gabinete de Avaliação Educacional.

Na atualidade, e como consequência da crise económica que atravessa a Europa, a palavra de ordem é reduzir custos, suprimir a despesa pública em todos os setores da sociedade. A área da educação não é exceção: as políticas públicas educativas são definidas com base nos cortes orçamentais do programa de ajustamento económico proposto pela *Troika*, que acabam por justificar os modos de agir e de pensar dos nossos governantes e interferir no modo de sentir a educação por todos nós.

2.1.2. O SISTEMA EDUCATIVO EM PORTUGAL

O sistema educativo português encontra-se preceituado na Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, e concretiza o direito à educação para todos, englobando a educação pré-escolar, educação escolar (ensino básico, secundário e superior) e a educação extra-escolar¹⁰. Com a Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, é estabelecido o regime da escolaridade

⁷ Lei n.º 201/2006, de 27 de outubro, *Diário da República* n.º 208, I Série, PRACE.

⁸ Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, *Diário da República* n.º 249, I Série.

⁹ Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, *Diário da República* n.º 142, I Série.

¹⁰ Engloba atividade de alfabetização e de educação base, cf. n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, *Diário da República* n.º 237, I Série.

obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra-se a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade¹¹. De acordo com o preceituado na lei supracitada, é definida a escolaridade obrigatória para as crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos. Mas, na realidade, a implementação da escolaridade obrigatória de 12 anos de frequência passou por um processo gradual e só viria a ser implementada em 2012, com o Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto¹², que regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares.

De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 85/2009, 27 de agosto, a escolaridade obrigatória implica um compromisso por parte do encarregado de educação de matricular o seu educando numa escola da rede pública, da rede particular e cooperativa ou numa instituição de educação e/ou formação, até que ele complete com aproveitamento o 12.º ano de escolaridade ou complete os 18 anos de idade.

A universalidade e gratuidade da escolaridade obrigatória reporta-se a propinas, taxas e emolumentos relacionados com a matrícula, frequência escolar e certificação do aproveitamento. Os alunos que revelem carências socioeconómicas são contemplados pelo disposto no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, e por despachos anuais publicados pelo Ministério da Educação e Ciência, em que se estabelecem os auxílios económicos no âmbito ação social escolar.

O último despacho publicado, com alterações significativas no âmbito da ação social escolar, reporta-se ao ano de 2009. O Despacho n.º 18987/2009, de 6 de agosto, regula as condições de aplicação, a partir do ano letivo de 2009/2010, das medidas de ação social escolar, da responsabilidade do Ministério da Educação e dos municípios¹³. Estas medidas de acordo com o artigo 1.º consistem “nas modalidades de apoio alimentar, alojamento e auxílios económicos, destinados às crianças da educação pré-escolar, aos alunos dos ensinos básico e secundário e do ensino recorrente noturno que frequentam escolas públicas e escolas particulares ou cooperativas em regime de contrato de associação, bem como aos alunos das escolas

¹¹ Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, *Diário da República* n.º 129, I Série.

¹² Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto de 2012, *Diário da República* n.º 129, I Série.

¹³ Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, *Diário da República* n.º 158, II Série.

profissionais da área geográfica de cada Direção Regional de Educação da Escola Móvel, criada pela Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho¹⁴.”

Em suma, o Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto¹⁵ regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória das crianças e dos jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos alunos para prevenir o insucesso e o abandono escolares. Este foi o decreto que veio implementar efetivamente a escolaridade obrigatória de 12 anos ou os 18 anos de idade.

2.2. CONTEXTUALIZAÇÃO CULTURAL, POLÍTICA E SOCIOECONÓMICA DE MACAU

A criação da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) confirmou-se no final de 1999, através da Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China. Os dois Governos acordaram que seria a solução mais apropriada para a questão de Macau:

“O Governo da República Portuguesa e o Governo da República Popular da China declaram que a região de Macau (incluindo a Península de Macau, a ilha de Taipa e a ilha de Coloane, a seguir designadas como Macau) faz parte do território chinês e que o Governo da República Popular da China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau a partir de 20 de Dezembro de 1999.”¹⁶

A fase de adaptação, até 1999, passou pelo ajustamento na mobilidade profissional e social da população residente, cidadãos portugueses a voltarem para Portugal e cidadãos chineses a assumirem as suas funções em Macau, para dar seguimento à declaração assinada pelo Governo de Portugal e da China, um país “dois sistemas”. Na fase pós 1999, foram fomentadas várias mudanças ao nível organizacional e sociocultural, mas a cultura macaense, com uma forte presença lusófona, continua a prevalecer, nomeadamente com a continuidade do ensino da língua portuguesa em algumas escolas designadas chinesas.

A criação da RAEM ocorreu numa conjuntura internacional marcada por grandes transformações geopolíticas, geoeconómicas e geoculturais, das quais se destacam a multipolarização política e económica e a globalização assente nas redes de comércio internacionais, no elevado dinamismo económico e na multiculturalidade étnica que

¹⁴ Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho, *Diário da República* n.º 147, I Série.

¹⁵ Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto de 2012, *Diário da República* n.º 129, I Série.

¹⁶ Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China Sobre a Questão de Macau, de 7 de junho de 1988, *Boletim Oficial de Macau* n.º 23 – 3.º Suplemento.

permitiu um desenvolvimento das relações internacionais, nomeadamente com a União Europeia (UE) e África, sobretudo com os países de língua oficial portuguesa. A língua portuguesa é entendida como uma ponte para a internacionalização de Macau.

A internacionalização de Macau é considerada um dos pilares do desenvolvimento sustentado de Macau, resultando da consolidação de mecanismos de economia de mercado, da modernização do tecido empresarial, da aposta na terciarização, do reforço dos laços com a União Europeia, da aposta em infraestruturas de comunicação, do investimento na educação, da formação de elites e da racionalização dos setores produtivos. Esta consolidação de mecanismos foi facilitada pela simplificação da legislação da atividade económica, a construção do aeroporto internacional, a construção de uma rede de vias de comunicação com a República Popular da China (RPC), o acordo de cooperação com a UE e a criação de instituições de ensino superior (Instituto do Oriente, 2004). Mas não podemos descurar a importância da liberalização do jogo de fortuna e azar, que se assume como uma alavanca do crescimento económico em Macau, proporcionando uma outra dinâmica económica, turística, cultural e social.

Vários foram os reajustamentos que Portugal e a RPC passaram, uma vez que Macau foi administrado por Portugal durante 400 anos. Portugal, com influência na UE, manteve a sua presença económica e cultural através de Macau, no sul da China, constituindo uma mais-valia estratégica e única. Após o período de transição de 1999 a 2001, a RPC prossegue a política de reformas económicas e de abertura ao exterior, ocupando o lugar de potência económica e comercial na comunidade internacional. A sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) comprova o seu poder no sistema de comércio internacional.

Em termos políticos, o sistema de Macau apresenta um aumento do número de eleitores, uma forte participação dos cidadãos nas legislativas de 2001 e um aumento do número de associações com cariz político, desenvolvendo uma atmosfera de participação nos assuntos públicos.

Conforme o preceituado na Lei Básica da RAEM, a estrutura política da RAEM é diferente e teoricamente independente da RPC, constituída essencialmente pelo Chefe do Executivo, o seu Governo e o seu Conselho Executivo, a Assembleia Legislativa e os órgãos judiciais (os tribunais e o Ministério Público).

O órgão legislativo e o órgão executivo da RAEM são ambos compostos por residentes permanentes na Região, de harmonia com as disposições da Lei Básica. O

Governo Popular Central nomeia e exonera o Chefe do Executivo, os titulares dos principais cargos do Governo, assim como o Procurador.

Ao Governo compete o poder executivo, o qual tem a seguinte constituição: 5 Secretarias, 2 Comissariados, várias Direções de Serviços, Departamentos e Divisões.

O Governo tem como principais funções definir e aplicar políticas, gerir os diversos assuntos administrativos, tratar dos assuntos externos quando autorizado pelo Governo Popular Central, organizar e apresentar o orçamento, e as contas finais, apresentar propostas de lei e de resolução, elaborar regulamentos administrativos e designar funcionários para assistirem às sessões da Assembleia Legislativa, para ouvir opiniões ou intervir em nome do Governo. Os titulares dos principais cargos do Governo devem ser cidadãos chineses de entre os residentes permanentes da RAEM, que tenham residido em Macau pelo menos quinze anos consecutivos, sendo nomeados e exonerados pelo Governo Popular Central, sob proposta do Chefe do Executivo.

O titular de Chefe do Executivo de Macau, o cargo político mais importante da RAEM, é sempre ocupado por um cidadão chinês residente em Macau.

Sustentando a nossa opinião sobre Macau no estudo do Instituto do Oriente (Instituto do Oriente, 2004, p.134), podemos concluir que o desenvolvimento galopante de Macau, nos últimos dez anos, se deve à sua posição geoeconómica, geográfica e às especificidades étnicas e culturais. Estes são alguns dos pilares que favoreceram o sucesso do funcionamento político, jurídico, económico e social. Não descurando o papel, também muito importante, da liberalização dos jogos de fortuna e de azar que provocou o aumento do número de casinos e, conseqüentemente, o aumento exponencial do número de turistas por ano.

2.2.1. A ESTRUTURA ORGÂNICA SIMPLIFICADA DO GOVERNO DE MACAU

O Governo é o órgão executivo da RAEM. A Administração Pública é constituída por órgãos e serviços instituídos por diplomas legais em que se estabelecem os seus objetivos e os seus poderes. Neste sentido, a AP da RAEM integra os órgãos e serviços que prosseguem os interesses gerais de uma forma direta (administração direta), quando esta é assegurada pelos próprios órgãos ou serviços hierarquicamente dependentes do Chefe Executivo ou dos Secretariados da RAEM; ou, de uma forma indireta (administração indireta), quando entregue a serviços personalizados e

autónomos, que agem de forma independente, mas sob a ação tutelar do Chefe do Executivo ou dos Secretários da RAEM.

Aos órgãos da administração direta podem ser conferidos diferentes graus de autonomia: serviços simples, serviços com autonomia administrativa ou serviços com autonomia administrativa e financeira:

- Os serviços simples são constituídos por unidades orgânicas – por exemplo, a Direção dos Serviços de Finanças e a Direção dos Serviços de Administração e Função Pública;
- Os serviços com autonomia administrativa – por exemplo, a Direção dos Serviços de Educação e Juventude e o Instituto do Desporto;
- Os serviços com autonomia administrativa e financeira – não existem serviços com autonomia administrativa e financeira;
- Outro tipo de entidades, designadas de fundo público. A diferença entre fundo público e serviço público reside no facto do serviço público ter uma estrutura física, recursos humanos, materiais e financeiros para atingir determinados objetivos e o fundo é um instrumento de natureza financeira. Porém, ambos são dotados de unidades próprias para a sua direção ou gestão, respetivamente (por exemplo, o Fundo de Ação Social Escolar).

O desempenho da administração indireta é assegurado por serviços personalizados de direito público e âmbito setorial, designados de Institutos Públicos, os quais têm graus de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A intervenção do Chefe do Executivo ou dos Secretariados da RAEM consubstancia-se em poderes de orientação e tutela. O órgão executivo da RAEM dispõe de serviços de administração direta e institutos públicos de administração indireta e pode ainda criar órgãos consultivos de acordo com as necessidades. Este órgão da RAEM estrutura-se de acordo com o preceituado nos artigos 1.º a 6.º do Regulamento Administrativo n.º 6/1999, ou seja, de um modo simplificado do órgão executivo da RAEM dependem hierarquicamente as secretarias¹⁷. A Direção de Serviços da Educação e Juventude, enquanto unidade orgânica com autonomia administrativa, depende da Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura, com atribuições específicas: educação, saúde, ação social, cultura, turismo, desporto, juventude e segurança social. No entanto, não dispõe de autonomia financeira, uma vez que esta pertence ao Fundo de Ação Social Escolar, que funciona como um instrumento de natureza financeira com unidades próprias para a sua direção e

¹⁷ Cf. Figura 1 – Estrutura orgânica do Governo de Macau, em Anexo I.

gestão, sendo implementada, através deste, a política pública educativa – a ação social escolar, que será analisada no subcapítulo 2.2.3..

2.2.2. O REGULAMENTO ADMINISTRATIVO: ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E FUNÇÃO PÚBLICA DE MACAU

Os artigos 3.º e 21.º da Lei n.º 2/1999, de 20 de dezembro¹⁸, o Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de dezembro¹⁹, o Decreto-Lei n.º 85/84/M, de 11 de agosto²⁰, a Lei n.º 8/87/M, de 30 de julho²¹ e o Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 8 de agosto²², estabelecem o regime jurídico da Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau. Será analisado com maior detalhe o Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 8 de agosto, uma vez que é o regulamento mais recente sobre a Administração e Função Pública.

As bases da estrutura orgânica da Administração Pública de Macau estão estabelecidas nos diplomas supracitados e aplicam-se a todos os serviços públicos, com a exceção dos serviços das Forças de Segurança de Macau e com as necessárias adaptações aos serviços de registo e notariado, serviços de saúde, estabelecimentos prisionais de ensino, Polícia Judiciária e à secretaria da Assembleia Legislativa.

De acordo com o preceituado no artigo 1.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 8 de agosto, os Serviços de Administração e Função Pública (SAFP) são um serviço público da RAEM, incumbido do estudo, coordenação e apoio técnico nas áreas do aperfeiçoamento e modernização da AP, das políticas de trabalhadores dos serviços públicos e que assegura a gestão centralizada dos trabalhadores dos serviços públicos.

O artigo 2.º do Regulamento supracitado estabelece as seguintes atribuições do SAFP:

Estudar e propor as políticas globais e específicas de reforma da Administração Pública, bem como promover a sua execução, através da definição de orientações ou medidas adequadas; Participar na definição das políticas de recursos humanos da AP; Coordenar e desenvolver a gestão centralizada dos processos de recrutamento e seleção para

¹⁸ Cf. Lei n.º 2/1999, de 20 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 1, I Série.

¹⁹ Cf. Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 1, I Série.

²⁰ Cf. <http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/default.asp?lang=pt>

²¹ Cf. <http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/default.asp?lang=pt>

²² Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 8 de agosto, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 32, Série I.

acesso e ingresso; Estudar, coordenar e desenvolver as políticas de formação dos trabalhadores dos serviços públicos;

Estas atribuições do SAFP são diretrizes que orientam, regulam e avaliam o serviço público, como também os funcionários públicos, no sentido de implementar uma Administração Pública moderna e eficiente.

A estrutura orgânica do SAFP é dirigida por um diretor, coadjuvado por três subdiretores. No cumprimento das suas atribuições, o SAFP dispõe das seguintes subunidades orgânicas, nomeadamente o Centro de Estudos da Administração Pública, equiparado a departamento; o Departamento de Planeamento e o Recrutamento dos Trabalhadores dos Serviços Públicos; outras subunidades ligadas a assuntos de formação, técnico-jurídicos e assuntos linguísticos, governo eletrónico; apoio técnico-eleitoral, administrativo e financeiro dos trabalhadores dos serviços públicos.

No artigo 6.º do Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 8 de agosto são estabelecidas as competências do serviço que implementa as políticas públicas, designado de Centro de Estudos da Administração Pública. Compete a este Centro designadamente:

- Desenvolver estudos sobre as políticas de reforma da Administração Pública, a consulta e avaliação de políticas públicas, bem como sobre modelos de gestão de crises.

A organização e estrutura do regulamento administrativo macaense²³ é diferente da organização e estrutura da Administração Pública portuguesa, que está estabelecida na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, não se podendo fazer uma comparação direta porque são realidades físicas, culturais, sociais, económicas e políticas muito diferentes, como se tem verificado ao longo da contextualização de Macau.

2.2.3. A ORGÂNICA DA DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E JUVENTUDE

A Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) é o organismo responsável por conceber, orientar, coordenar, gerir e avaliar os diversos modelos de educação do ensino não superior, e de apoio aos jovens e às suas organizações.

As principais atribuições da DSEJ são:

²³ Cf. Figura 2 – Departamentalização interna e hierarquização da estrutura orgânica dos Serviços Públicos, em anexo I.

- Implementar políticas educativas e políticas de juventude;
- Desenvolver as várias modalidades de educação e disponibilizar os meios necessários ao bom funcionamento das instituições educativas;
- Assegurar o princípio da educação permanente e o direito à educação a todos os residentes;
- Estimular e desenvolver ações formativas que contribuam para a promoção cultural e a harmoniosa integração social dos jovens;
- Elaborar os planos anuais e plurianuais das atividades para a educação e para a juventude;
- Providenciar os meios adequados à integração socioeducativa dos alunos com necessidades educativas específicas;
- Proceder com regularidade à avaliação do sistema educativo, de forma a garantir a inovação pedagógica e a sua constante adequação à realidade socioeconómica do território;
- Promover a regulamentação do ensino particular;
- Coordenar e inspecionar o exercício do ensino em estabelecimentos oficiais e particulares.

A estrutura orgânica da DSEJ está sistematizada no organigrama²⁴, conforme figura n.º 3, presente no anexo I. De referir que o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE) e o Fundo de Ação Social Escolar (FASE) são considerados uma pessoa coletiva com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, associada à DSEJ no cumprimento das suas funções.

2.2.4. A DIREÇÃO DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E JUVENTUDE: ATRIBUIÇÕES DO FDE E DO FASE

O Governo da RAEM criou, em 2007, o FDE, que tem como objetivo apoiar e promover os diferentes programas e atividades no âmbito do ensino não superior, através da concessão de subsídios e créditos preferenciais. O Plano de Desenvolvimento das Escolas é o plano principal de financiamento do Fundo de Desenvolvimento Educativo. Em 2012, o FDE atribuiu um total de 470 milhões de patacas²⁵ de apoio financeiro. No ano letivo 2012/2013, o Plano de Desenvolvimento das Escolas estabeleceu três prioridades de apoio financeiro, a saber: o “Aumento das capacidades linguísticas dos alunos”, “Cultivar nos alunos as qualidades morais e cívicas” e a “Promoção da aprendizagem descontraída e eficaz dos alunos”²⁶. Foram, ainda, atribuídos apoios financeiros às escolas para a realização de obras de grande envergadura, de reconstrução e ampliação, bem como implementados planos de

²⁴ Cf. Figura 3 – Estrutura da Direção de Serviços de Educação e Juventude de Macau, em anexo I.

²⁵ Cerca de 46 milhões de euros – Cf. <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/Dominios%20Estatisticos/EstatisticasCambiais/Paginas/Conversor.aspx#anchor>, em 05 de outubro de 2014.

²⁶ Cf. <http://portal.dsej.gov.mo>

renovação de computadores portáteis para professores, apoiando ativamente as diversas atividades pedagógicas e de aprendizagem.

O Governo da RAEM criou o FASE principalmente com o objetivo de auxiliar os estudantes de famílias com dificuldades económicas, assegurando que cada criança em idade escolar tenha as mesmas oportunidades educativas, segundo o princípio da igualdade, e tenha um ambiente de estudo seguro e saudável. O FASE financia, essencialmente, os projetos dos subsídios de propinas, do subsídio alimentar, da aquisição de material escolar e do seguro escolar, bem como o plano de leite, entre outros. Este fundo tem ainda como objetivo motivar os alunos a prosseguirem os estudos no ensino superior, formando, ao mesmo tempo, quadros especializados de que Macau necessita. O Governo da RAEM prestou, através do Plano de Bolsas de Estudo para o Ensino Superior, apoio financeiro aos estudantes com dificuldades económicas para prosseguimento de estudos superiores.

A DSEJ é o organismo que implementa as políticas públicas educativas, tanto nas instituições educativas públicas como privadas.

2.2.5. O SISTEMA EDUCATIVO DE MACAU

O sistema educativo de Macau é muito heterogéneo e muito distinto do sistema educativo de Portugal. Neste sentido, este ponto do capítulo 2 será um pouco mais descritivo do que o ponto sobre o sistema educativo de Portugal. O sistema educativo em Macau tem cerca de 25 anos, até então, falar de sistema educativo era algo subjetivo, uma vez que existia uma falta de coordenação entre as várias instituições educativas e os modelos curriculares, mas considerava-se sistema porque dava resposta às necessidades educativas da população residente.

O sistema educativo de Macau rege-se pela Lei n.º 11/91/M, de 29 de agosto,²⁷ e com as alterações preceituadas na Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro²⁸. De acordo com o estipulado, esta lei só deve ser cumprida apenas no território de Macau.

Tendo por base o artigo 1.º da Lei n.º 11/91/M, de 29 de agosto, e as alterações plasmadas no artigo 2.º da Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro, o sistema educativo é:

“o conjunto de normas e meios que orientam as actividades educativas e concretizam o direito à educação, produzindo efeitos através de uma organização de estruturas e acções diversas, da iniciativa e responsabilidade das entidades públicas e privadas envolvidas no

²⁷ Lei n.º 11/91/M, de 29 de agosto, *Boletim Oficial de Macau – Suplemento ao n.º 34*.

²⁸ Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM n.º 52, I Série, 1.º Suplemento*.

processo educativo, a fim de fomentar o desenvolvimento integral e harmonioso do ser humano e o progresso social”.

Os princípios gerais do sistema educativo consagram a não diferenciação de raça, religião e convicção política e ideológica, privilegiando uma efetiva igualdade de oportunidades no acesso à educação e no sucesso escolar. As políticas educativas estão orientadas para o efetivo apoio às instituições educativas públicas ou privadas, através da candidatura a subsídios para aquisição de material e recursos humanos mais especializados, deixando de ser necessário um apoio tão direto às famílias dos alunos, uma vez que as políticas públicas educativas apoiam as famílias a nível do pagamento de propinas, material escolar e seguro escolar.

A educação em Macau desenvolve-se em duas vertentes, através de estabelecimentos de ensino público e privado. Neste sentido, independentemente de ser instituição educativa privada ou pública, a coordenação da política educativa é da responsabilidade da Administração da própria entidade, que tem autonomia pedagógica e curricular. As escolas públicas regem-se pelas diretrizes da Direção de Serviços da Educação e Juventude que estão devidamente homologadas. A maioria das escolas são privadas, mas são subsidiadas pela Direção dos Serviços de Educação e Juventude. Em 78 instituições educativas, apenas 11 são públicas.

O direito à educação obrigatória encontra-se preceituado no Decreto-Lei n.º 42/99/M, de 16 de agosto²⁹ e é assegurado por estabelecimentos de ensino oficiais ou particulares. Os estabelecimentos de educação particulares podem ser designados de duas formas: subsidiados e não subsidiados. As instituições educativas subsidiadas não têm fins lucrativos, as não subsidiadas têm fins lucrativos, não estando orientadas para o interesse comum, mas para o interesse particular. As instituições educativas particulares pertencem a entidades particulares, que normalmente são fundações que gozam de autonomia administrativa, patrimonial, pedagógica e curricular. As fundações candidatam-se a subsídios disponibilizados pela Direção de Serviços de Educação e Juventude.

O sistema educativo, de acordo com o artigo 6.º da referida lei, abrange:

- O ensino infantil, que se destina a crianças dos 3 aos 5 anos, tendo uma duração de 3 anos;
- O ensino primário, tem a duração de 6 anos e é frequentado por crianças a partir dos 6 anos até à idade máxima de 15 anos (equivale ao 1.º ciclo e 2.º ciclo em Portugal);

²⁹ Decreto-Lei n.º 42/99M, de 16 de agosto, *Boletim Oficial de Macau* n.º 33, I Série.

- O ensino secundário, que é constituído por dois ciclos, o ensino secundário geral, com a duração de três anos (corresponde ao 3.º ciclo em Portugal – 7.º, 8.º e 9.º ano), e o ensino complementar, que tem uma duração mínima de 2 anos e máxima de 3 anos (equivalente ao ensino secundário – 10.º, 11.º e 12.º ano), em que se preparam os alunos para ingressarem no ensino superior;
- O ensino superior;
- O ensino especial, como garante da igualdade de oportunidades educativas, em todos os graus de ensino, para crianças e jovens com deficiências múltiplas – físicas, psicológicas ou mentais;
- O ensino recorrente, que se destina a pessoas que não estão compreendidas nos intervalos de idades dos graus de ensino anteriormente mencionados, mas que pretendem um complemento à sua formação escolar ou colmatar algum *deficit* de conhecimentos;
- O ensino técnico e profissional, que tem por objetivo preparar e qualificar técnicos. Só podem ingressar neste nível de ensino os jovens que tenham terminado o ensino secundário geral.

Todos estes graus de ensino, quer sejam ministrados em escolas públicas ou privadas, têm apoios e complementos educativos, no sentido de permitirem a igualdade de oportunidades de acesso e o sucesso escolar. Os apoios destinam-se aos alunos que frequentem qualquer nível de ensino, ressaltando-se a prioridade estabelecida para os alunos da escolaridade obrigatória.

Os apoios assumem várias naturezas, nomeadamente atividades de compensação educativa para os alunos com necessidades educativas especiais, aulas suplementares, a proporcionar pelas próprias escolas, financiamento para a existência de salas de estudo pedagogicamente acompanhadas, apoio psicopedagógico e de orientação escolar e profissional.

O Serviço de Ação Social Escolar, no âmbito de uma discriminação positiva, apoia os alunos economicamente carenciados, numa perspetiva de favorecer o acesso igualitário ao sucesso escolar. Estes apoios refletem-se na disponibilização de bolsas de acesso ao ensino superior, subsídios de propinas para o ensino não superior, alimentação, seguro escolar e material escolar.

Um dos objetivos da presente lei é garantir uma avaliação sistemática da qualidade do ensino, a diversidade é uma das características que melhor define o sistema educativo de Macau: pela heterogeneidade que está consubstanciada na elaboração dos planos curriculares de cada escola pública ou privada e pela flexibilização

pedagógica que é permitida. Esta flexibilização pode, por um lado, ser vista de uma forma positiva, porque cada escola adapta os currículos de acordo com o seu público-alvo, mas, por outro lado, não existe um instrumento de referência para aferir, de forma justa, abrangente e global, o nível de conhecimento dos alunos.

Este ponto menos positivo poderia ser colmatado com um exame final de ciclo, como é feito em Portugal, para aferir o nível de conhecimentos adquiridos. Outra solução passaria pela implementação de um projeto de escola piloto, para testar os planos curriculares mais eficazes e eficientes.

Estes pontos menos positivos a colmatar tornariam a estrutura educativa de Macau mais credível e competitiva a nível internacional³⁰, uma vez que, esta flexibilidade pedagógica acaba por criar situações de desequilíbrio de acesso ao conhecimento e ao sucesso escolar. Neste caso, caberia à DSEJ a árdua e difícil tarefa de harmonizar os diferentes subsistemas do sistema educativo de Macau.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

O n.º 1 do artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) preconiza o seguinte: “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”. Portanto, um dos objetivos da implementação das políticas públicas educativas é permitir a concretização do que está emanado neste artigo 74.º, tendo em conta que as políticas públicas educativas são influenciadas pelos partidos políticos que governam um país, sobretudo, se esses assuntos ou temas fizerem parte da agenda política. No sentido de percebermos o que são as políticas públicas, quem as define e a quem se destinam, segue-se uma breve revisão da literatura.

Num sentido lato, entende-se a política como o modo de governar um país por um partido político, eleito pelos cidadãos. Este termo também está ligado ao poder, às relações de poder entre partidos políticos, cidadãos e Estado. Relativamente às políticas públicas, estas podem ser entendidas como um modo de identificar os problemas sociais, políticos e económicos que afetam uma grande parte dos cidadãos e que necessitam de uma resposta por parte do Estado. É o Estado que, enquanto pessoa coletiva, define as políticas públicas, tendo em conta o que está consagrado na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente o estado social de direitos

³⁰ Segundo algumas notícias que fomos lendo sobre Macau, nomeadamente na revista Macau (<http://www.revistamacau.com/>) e em algumas entrevistas sobre o assunto, este era um dos aspetos mais criticados do sistema educativo de Macau.

dos cidadãos, os direitos económicos, sociais e culturais, a par das garantias individuais da segurança, da promoção do bem-estar, da cultura, do ambiente, da saúde e da educação para todos os cidadãos.

Após algumas leituras, de Anderson (2011), de Rocha (2010) e Parsons (2007), quem define as políticas públicas, em termos latos, são os partidos políticos eleitos, a burocracia, os *media*, os grupos de interesse, de pressão e as organizações internacionais.

Segundo Anderson (2011, p. 6), as políticas públicas “consistem em cursos de ação comandadas pelos órgãos do Estado, em resposta a pressões de atores exteriores a este...”. Deste modo, segundo este autor, as políticas são dirigidas pela pressão que os cidadãos conseguem fazer sobre o Estado. Neste caso concreto a forma como conseguem pressionar os partidos políticos a governar numa determinada direção. Esta afirmação, nos dias de hoje, tem proporções diferentes, na medida em que muitas das competências do Estado foram transferidas para a União Europeia, tendo esta uma influência muito significativa no modo de governar um país, enquanto Estado membro da UE.

As políticas públicas são as ações dos órgãos do Estado, no sentido de responder às necessidades dos cidadãos, pois sem Estado não existem políticas públicas (Cf. Rocha, 2010, p.26). As políticas são definidas tendo em conta o programa político, a identificação dos problemas económicos e sociais e o conhecimento do contexto em que a política vai ser implementada. As políticas públicas são encaradas como um objeto de estudo científico que percorre várias fases: a definição do problema e a formação da agenda política; a formulação e a adoção de políticas; a implementação e a avaliação. A agenda política forma-se no momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião à sua volta. A fase da formulação implica a definição, o mais concreta possível do problema, a definição de *inputs*, *outputs*, *outcomes*, impactos ou resultados pretendidos e/ou não intencionais.

3.1. O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A IMPLEMENTAÇÃO E A AVALIAÇÃO

Numa abordagem teórica geral são vários os modelos de governação pública que têm influenciado a AP e conseqüentemente a implementação das políticas públicas. Existem várias teorias e modelos de implementação de políticas públicas. Na fase da implementação é necessário ter em consideração o modelo organizacional da Administração Pública, cuja principal função é ter um serviço público com vista à

satisfação do cliente (cidadão). A implementação implica a execução de uma ação que permite atingir com sucesso os *outcomes* definidos na fase da formulação da política. A fase da implementação e a fase da avaliação são, no nosso entendimento, complementares: a avaliação torna a implementação mais eficaz e eficiente. Neste sentido, serão explanados alguns conceitos, quer associados a modelos de implementação, quer de avaliação.

Começando pela raiz dos modelos de governação, iniciamos a nossa análise pelo modelo burocrático da Administração, fundamentado pelo sociólogo Max Weber, em 1940, na sua obra *“The theory of social and economic organization”*. O autor desenvolve a “teoria da administração”, a burocracia como forma de gestão da AP, realçando a necessidade da separação entre a política e a gestão. O conceito de burocracia foi distorcido, pelo que o autor definiu um conjunto de regras em que o objetivo era estabelecer procedimentos iguais para toda a gestão da Administração Pública. Mas esta definição de procedimentos foi utilizada no sentido oposto: aquele conjunto de normas e procedimentos serviu para rotular a AP como uma administração pouco célere, muito morosa nas respostas e burocrática uma vez que todos os procedimentos exigiam muitos papéis.

Vários autores defendem que o modelo de Weber não foi adotado enquanto modelo puro na AP. Pelo contrário, um dos princípios do modelo é a separação entre a política e a administração. Mas verificamos que na AP portuguesa a afetação dos recursos humanos para cargos dirigentes está limitada ao partido político que exerce o poder, pelo que não há uma separação clara entre a gestão e a política.

Perspetivamos uma AP em que a sua organização é definida e legitimada pelo poder político, mas, por outro lado, este poder político não deveria misturar-se com a legitimidade técnica da gestão. A gestão deve prosseguir o princípio da neutralidade e independência da vontade política e dos interesses políticos, embora esta gestão dependa da nomeação e orientação política. A solução passaria por uma distinção de papéis, em que estes se complementassem em vez de se misturarem, no sentido de caminharem para o verdadeiro sentido da *accountability*. Esta confusão de papéis e de ideias acaba por colocar em causa a prossecução do interesse público e gerar insuficiências no valor público.

Inicialmente, começámos por refletir sobre uma das primeiras teorias que fundamentava a AP, designada de teoria tradicional, clássica, ainda que não se organizasse exclusivamente pelas características principais do modelo puro do autor Max Weber. Porém, vários são os modelos que influenciaram a AP e,

consequentemente, a implementação de políticas públicas, uns com maior e outros com menor intensidade. Esses modelos, segundo Rodrigues (2011), são: o modelo da Administração Profissional, *Public Choice*, *Public New Management*, *Public Value Management*. Destes 4 modelos mais recentes, iremos refletir superficialmente sobre os dois primeiros que, embora se apliquem às escolas públicas, não se tornam pragmáticos. O *New Public Management* será perspetivado para a construção de uma nova imagem da AP, em que existe uma clara separação entre a função de político e a função de gestor, criando uma imagem de uma gestão de confiança, célere e eficiente, deixando para trás a ideia de uma AP que defenda apenas o interesse de quem está no poder, descurando os objetivos do interesse público e defendendo os interesses de um clientelismo político partidário. O último modelo, o *Public Value Management*, será o alicerce desta investigação.

Nesta fase inicial da problemática do objeto de estudo, o modelo *Public Value Management* parece-nos ser o mais pragmático de aplicar na implementação de políticas públicas, uma vez que as políticas devem ser implementadas com um duplo objetivo, ou seja, dar benefícios e estabelecer um compromisso com os beneficiários no sentido de acrescentar valor público ao benefício que lhes é fornecido. Significando uma boa governação a gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos.

O modelo Administração Profissional é defendido por Mintzberg (1995), e era frequentemente utilizado para organizar e estruturar universidades, hospitais, escolas, entre outras instituições públicas. Estes eram geridos pela mesma categoria profissional que predominava nessa organização. Os órgãos de gestão e a administração das escolas são estruturados por professores, no caso dos hospitais eram geridos e administrados por médicos. Segundo Rodrigues (2011, p. 133), “todas estas instituições assentam a sua eficácia de funcionamento nas competências dos seus operacionais que são profissionais” que desempenham também funções de professor ou médico, sendo difícil separar os profissionais e colocar recursos humanos com competências de gestão. Este tipo de organização tem enraizado uma forte cultura profissional, sendo difícil colocar profissionais de gestão nas escolas. Contudo importa igualmente salientar que os requisitos para procedimento de recrutamento não estão definidos.

Do modelo *Public Choice*, o autor Rodrigues (2011), refere que a grande expansão da AP, no âmbito do Estado Providência, criou sucessivamente grandes dificuldades às finanças públicas e à própria organização da governação: este Estado Providência expandiu a sua área de atuação, implementou várias políticas públicas na área da

saúde, segurança social e educação, o que conseqüentemente aumentou o número de funcionários públicos, bem como a despesa pública.

As políticas sociais necessitavam de estruturas administrativas, o que acarretava enormes despesas para o Estado. Esta teoria de *Public Choice* tem suscitado interesse de vários autores, no sentido de perceber de que forma é que estas escolhas públicas podem aumentar ou diminuir a despesa no orçamento do Estado. Segundo Cruz (1998, *cit.* por Rodrigues, 2011, p.136) aquele modelo "...conjuga a análise económica com a análise das instituições políticas, no sentido de apreender a racionalidade das escolhas que emergem do funcionamento do mercado político" e de que forma é que estas são influenciadas pela agenda política e são selecionadas para serem implementadas como políticas públicas que visem a prossecução do interesse público e não descurem as características eficientes que devem caracterizar o serviço público.

Determinados grupos de pressão podem influenciar o aumento do orçamento pelo poder e prestígio que têm na sociedade, pelo que nesta teoria sobressai a ideia de que os políticos estão mais preocupados com a sua imagem, prestígio e poder do que com o interesse público. Segundo Aucoin (1996, *cit.* por Rodrigues, 2011, p. 137), este modelo *Public Choice* "privilegia a concentração do poder na política, através de ações concentradas de centralização, de coordenação e controlo". Reafirmando a ideia de que as instituições públicas necessitam de controlo, este controlo é executado pelo poder político partidário, reforçando o poder dos políticos nos cargos de maior responsabilidade. Neste modelo, tendo em conta a influência da política, a AP responde perante os políticos e não perante os cidadãos.

Numa perspetiva geral, na área da educação, importa salientar que esta escolha pública tem influenciado significativamente a diminuição da despesa nesta área. Vários são os cortes no orçamento da ASE, nomeadamente no montante do valor monetário que é atribuído, por ano letivo. Podemos verificar, através da análise dos vários despachos da ASE, publicados anualmente desde 2009, que em 2013, o aumento do valor para a compra de manuais escolares foi cerca de um €1. A alteração passa pela devolução dos livros participados, no final de cada ciclo da educação básica e secundária. Esta medida de devolução tem como objetivo a reutilização dos livros por outros alunos, reduzindo, assim, a despesa pública na área da educação. Esta medida tinha sido implementada já em 2005, mas não funcionou porque os livros amontoavam-se nas escolas, e quando os livros eram devolvidos já não eram os mesmos livros adotados para o ano letivo seguinte.

Em 2011 entrou em vigor o novo acordo ortográfico, pelo que nesse ano os livros também deveriam ser devolvidos pelos alunos que beneficiavam de ASE. Contudo, a devolução não fazia sentido, porque os livros não poderiam ser reutilizados, não estavam adequados à política de adoção de manuais, o que evidencia falta de planeamento e cruzamento de dados para a implementação destas medidas. Não existiu sincronismo entre a política da ASE, na devolução/reutilização de manuais escolares, e a política de adoção de manuais escolares.

O modelo *New Public Management* (NPM) emerge nos anos 80 e defende um conjunto de ideias, conceitos e práticas muito vastas, mas nesta investigação vamos apenas incidir em alguns conceitos, nomeadamente os de descentralização, de desregulação e de delegação associados à implementação de políticas públicas pela Administração Pública (AP). Um dos objetivos deste modelo é substituir o sistema tradicional da AP, considerado muito moroso, burocrático e associado a muitos papéis, por um modelo eficiente, aproximado às boas práticas de gestão do setor privado. Segundo Aucoin (1990, *cit.* por Rodrigues, 2011, p. 138), os princípios supracitados complementam-se e tornam-se mais eficientes quando são aplicados em conjunto pela AP na implementação das políticas públicas.

A descentralização, segundo Aucoin (1995, *cit.* por Rodrigues, 2011, p. 138), propõe a separação de funções entre políticos e gestores, no entanto, só com esta separação se pode definir objetivos e, conseqüentemente, responsabilizar quem não os cumprir. O princípio da descentralização é complementado pela desregulação. Aucoin (1995, *cit.* por Rodrigues, 2011) entende que isso implica a diminuição dos níveis hierárquicos, reafirmando, assim, a autoridade do gestor, ao ter mais autonomia para gerir pessoas, recursos, bem como uma responsabilização mais direta. O princípio da delegação assume particular interesse nesta investigação porque, segundo a teoria NPM, aos políticos cabe a definição das políticas públicas e aos gestores cabe a sua implementação, e, assim, nesta divisão de funções, consegue-se controlar em qual das fases o objetivo da política está a falhar ou está a ser bem sucedido, uma vez que existe uma separação clara das tarefas e dos objetivos de cada interveniente.

Com este princípio, os políticos compreendem, segundo Rodrigues (2011, p.139) qual a sua função, o que “vai implicar o afastamento dos políticos em relação à implementação das políticas públicas, ou seja, mais concretamente trata-se de criar um espaço próprio, com uma delegação de poderes suficientemente flexíveis para um exercício efetivo da função de gestão das organizações públicas...”. Neste sentido,

são aferidas as responsabilidades dos gestores relativamente à implementação de uma determinada política pública, face aos cidadãos que dela irão beneficiar.

A maioria das correntes teóricas tem uma ideia comum, que se baseia na separação entre a política e a gestão, sendo esta separação o padrão ideal para uma boa e eficiente gestão pública: há uma descentralização das decisões e uma responsabilização dos gestores, favorecendo uma imagem de neutralidade perante os cidadãos.

O modelo *Public Value Management* aplica-se à implementação de políticas públicas pela AP, na medida em que esta, enquanto prestadora de serviços públicos, desenvolve atividades de acordo com as necessidades coletivas e com vista à satisfação do interesse público. Segundo Moore (1995, *cit.* por Rodrigues, 2011, p. 142), “o valor público é o valor criado pelas organizações públicas, através da prestação de serviços, da aplicação de leis, de regulamentação e outras atividades”. Muitos autores defendem que este modelo preconiza o conceito de valor público por referência ao conceito de valor do setor privado, em que existe a criação de valor para os investidores. Mas, se é um serviço público, não pode ser visto na perspetiva dos interesses particulares (lucro) como no setor privado, uma vez que esses interesses poderão não favorecer uma cultura do serviço.

Este modelo, segundo Stoker (2008, *cit.* por Rodrigues, 2011, p. 143), assenta em quatro pressupostos:

- As intervenções públicas são definidas pelo valor público;
- A legitimidade perante o alargamento dos interessados (beneficiários);
- Uma visão sem preconceitos relativamente à prestação de serviços públicos;
- A prestação do serviço público requerer processos flexíveis e baseados na aprendizagem.

Neste modelo valoriza-se a obtenção de resultados associados ao valor público, e espera-se das intervenções públicas não apenas resultados transformados em números, mas também valor público. O autor Cole (2006) defende que o valor público está subjacente a dois conceitos: *outcomes* e *cost-effectiveness*. Este autor representa graficamente o modelo de *Public Value Management* colocando em relação estes dois conceitos, num determinado período de tempo, os quais são influenciados pelo nível de desempenho das organizações.

Os *outcomes* devem ser entendidos como o impacto que ocorre quando os *outputs* atingem os objetivos, podendo ser atingidos os objetivos pretendidos e/ou os não intencionais. Os *outputs* são os produtos ou serviços que resultam da decisão da

administração, enquanto que os *outcomes* são o impacto que esses produtos ou serviços têm na sociedade. No nosso estudo, pretendemos que os *outcomes* da ASE acrescentem valor público, ou seja, que estejam refletidos na qualidade da educação, não em termos de resultados em números, mas que o acesso à educação não seja vedado por falta de condições económicas.

Segundo Cole (2006, p. 21), existe uma pressão na AP para aumentar os *outcomes*, no sentido de criar valor público para os cidadãos, mas não descurando a pressão que existe para reduzir os custos no orçamento do Estado. Identificando uma perspetiva mais tradicional, verificamos que os *inputs* são os recursos usados para fornecer um determinado produto ou serviço de uma organização e que se manifestam através de várias ações conduzidas para alcançar uma determinada meta, que se repercute nos *outputs*, ou seja, no produto ou meta final. Na perspetiva do modelo *Public Value Management*, há necessidade de medir este valor público, que se reflete nos *outcomes*, em vários momentos. Com a medição nestes vários momentos, conseguimos analisar os impactos, benefícios ou consequências para os interessados, bem como os resultados dos *outputs* de um determinado programa ou organização.

Com esta nova perspetiva do *Public Value Management*, no serviço público, em que se incluem as escolas, deve justificar a implementação de políticas públicas em termos de *public value*. As políticas públicas implementadas na área da educação, produzem impactos com valor público na qualidade da educação? Poderemos dizer que estes impactos estão associados a metas a atingir, que passam pela negociação e debate de ideias, perspetivas e definição de indicadores de medida. Mas deveremos, sobretudo, envolver, responsabilizar e dar a conhecer aos interessados os impactos de valor público que se pretendem com a implementação de uma determinada política pública. Neste sentido, deveria fomentar-se dentro e fora dos serviços públicos uma cultura de valor público, de confiança e eficiência, aproximando o cidadão à AP.

Num clima de confiança, este paradigma defende ainda que o serviço público deve ser realizado de uma forma neutra e sem preconceitos: “não deve existir uma dimensão ideológica de quem presta o serviço” (Rodrigues, 2011, p. 146). Este serviço deve ser baseado numa cultura de compromisso com o serviço público, privilegiando sempre um eficiente e neutro atendimento ao cidadão.

Segundo a teoria do modelo *Public Value Management*, a escolha do valor público depende do tipo de serviço público que é fornecido. Quanto mais opções de escolha existir de serviços públicos, maior será o grau de satisfação, repercutindo-se na eficiência do serviço público. Os resultados da qualidade da educação são avaliados

por indicadores nacionais, por exemplo, taxa de transição e taxa de conclusão; numa fase inicial é considerado um indicador de *outcomes*, mas numa fase intermédia deveria ser analisado os *outcomes* na sua relação com outros indicadores, nomeadamente as condições socioculturais e económicas do aluno e da escola.

Não é apenas importante os governos anunciarem medidas a implementar, é igualmente necessário medir os *outcomes* dessas medidas ou programas, é necessário avaliar para que se consiga perceber o que está a falhar e redirecionar a política educativa no sentido de acrescentar valor público. Este modelo *Public Value Management* parece-nos ser uma solução pragmática para a implementação da ASE. Este modelo, segundo Stoker (2008, *cit.* por Rodrigues, 2011, p.149), assenta em três conceitos: eficiência, *accountability* e equidade, sendo o que se pretende de uma política pública e que se encontra estatuído no sistema educativo de Portugal (Decreto-Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) e de Macau (Decreto-Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro).

O paradigma *Public Value* teoriza a ideia de que as pessoas são capazes de mudar de atitude valorizando um comportamento eficiente. Mas, para avaliar a eficiência, há a necessidade de avaliar se os níveis de eficiência estão a descer, a manter ou a subir, de modo a acrescentar valor público para a AP e para o cidadão.

Perspetiva-se que as pessoas sejam mais eficientes quando conhecerem os seus objetivos e participarem na negociação desses objetivos. Consequentemente, teremos uma maior *accountability* para quem não cumpra, de forma eficiente, os objetivos. A *accountability* pressupõe a possibilidade de as pessoas serem responsabilizadas por cumprirem ou não os seus objetivos.

No modelo *Public Value Management*, segundo Rodrigues (2011, p. 150), a equidade “significa dar às pessoas a oportunidade para ter sucesso e esperar que estes contribuam para o processo”. Isto significa que tem de haver um compromisso mútuo, ou seja, implementar políticas públicas educativas, dando incentivos financeiros, que permitam ao indivíduo realizar todo o seu potencial, e, em simultâneo, o indivíduo reconhecer e ter a responsabilidade de acrescentar valor público à educação através do seu sucesso escolar. Este modelo perspetiva a equidade como o desenvolvimento das capacidades individuais: as pessoas garantem os seus direitos, mas também assumem as suas responsabilidades na prossecução do interesse público – acrescentar valor público aos recursos públicos.

Em suma, existem várias definições e entendimentos acerca da governação, nomeadamente, Rodrigues (2011, p. 96) entende que esta pode ser definida como

uma estrutura conceptual que encoraja o uso eficaz e eficiente dos recursos e exige uma gestão responsável e sustentável com o objetivo de aproximar os serviços públicos dos interesses e das necessidades dos cidadãos. “A governação reveste-se da função de proteção dos interesses legítimos, dos diferentes participantes” (Rodrigues, 2011, p. 96). Entendemos que o tipo de governação pode influenciar a implementação de uma política pública, na medida em que a governação é o modo como se estabelecem e estruturam relações entre os vários interessados (internos e externos) nas organizações públicas, a fim de criar valor público.

Vários são os modelos que teorizam a fase da implementação, mas como é que se executa, como é que se coloca em prática? A implementação da política pública implica a passagem da decisão à ação, podendo esta ser realizada segundo a perspetiva *top down* de Elmore (1976, *cit.* por Rocha, 2010) e a *bottom up* de Lipsky (1980, *cit.* por Rocha, 2010). A primeira perspetiva defende que o processo de implementação é realizado do topo da hierarquia para a base, isto é, do governo central para os estabelecimentos de ensino, “assume-se um nexo de causalidade entre a definição das políticas (*inputs*) e a sua implementação (*ouputs*)” (Rocha, 2010, p. 132), este processo manifesta alguma simplicidade, no sentido de estarem definidos os níveis hierárquicos de responsabilidade, contudo o processo de implementação não é assim tão linear, porque os comportamentos e os modos de execução não estão definidos tão categoricamente.

A segunda perspetiva, a *bottom up*, reflete a tendência contrária à primeira, ou seja, a implementação executa-se da base para o topo: os operadores atuam em contacto direto com os beneficiários, e são estes que sentem a pressão dos utentes, na qual devem encontrar, definir estratégias e medidas de atuação muito específicas. Estes operadores têm um elevado poder discricionário, o que permite a adaptação e o redimensionar da política para que esta se torne mais eficaz, de acordo com as características do público-alvo, mas mantendo sempre uma base comum para que os objetivos não fiquem comprometidos.

Todos estes modelos de implementação de políticas públicas têm impactos que se refletem em resultados, isto é: temos os *inputs*, que são os recursos usados para fornecer um determinado produto ou serviço; os *ouputs*, que são os produtos ou serviços que resultam da decisão da Administração; e os *outcomes*, que são o impacto que ocorre quando os *ouputs* atingem os objetivos; e os resultados são a soma dos *ouputs* e dos *outcomes*.

A avaliação das políticas tem como objetivo comparar os efeitos desejados e os efeitos reais das políticas públicas e diz respeito aos *outcomes* e/ou aos impactos. A avaliação deve ser vista como um mecanismo para monitorizar, sistematizar e graduar as intervenções do Governo (políticas, programas, projetos e atividades), os seus efeitos e os processos que precedem esses efeitos. Mas quem faz a avaliação? Quem participa na fase da avaliação? Poderá ser nomeada, pelo Governo, uma equipa para realizar a avaliação, no entanto, no orçamento dessa política, tem de estar incluído o orçamento da avaliação; mas também participam os clientes e/ou beneficiários, através da demonstração do grau de satisfação que pode ser verificado, por exemplo, através da análise das reclamações.

A avaliação tem como um dos objetivos produzir um maior ou menor efeito nos serviços públicos, associando a estes os conceitos de eficácia e eficiência. Neste sentido, dependendo dos impactos pretendidos, podemos recorrer, segundo Knill (2012, pp.172-185), a tipos ou métodos de avaliação das políticas públicas. De acordo com o nosso objeto de estudo, iremos recorrer ao método económico que permite ter 3 tipos de avaliação: a avaliação custo/utilidade, custo/benefício e custo/eficácia, tornando-se pragmático dar enfoque aos dois últimos tipos. A avaliação custo/benefício permite gerir e fazer uma análise dos orçamentos para que os custos de uma determinada política não sejam superiores aos benefícios. A avaliação custo/eficácia permite analisar o que é mais vantajoso para atingir as metas de um determinado programa ou política, no sentido de minorar os problemas públicos. Muitas vezes, a avaliação tem uma influência imediata no decorrer da implementação política pública, acabando por ser necessário fazer correções e/ou ajustes no programa para ganhar operacionalidade e também para redirecionar a política para os objetivos pretendidos. Neste sentido, a fase da implementação deve ter um carácter dinâmico, ajustável e flexível.

A fase da avaliação é uma das fases mais cruciais na análise das políticas públicas. Mas é importante refletirmos sobre alguns aspetos que normalmente são descurados, nomeadamente, as justificações orçamentais que condicionam os *outcomes* da avaliação, as metas pouco claras e difusas, as dificuldades em determinar causalidades entre ações e impactos difusos, sobretudo porque em causa está o trabalho com pessoas com perspetivas e contextos sociais muito diferentes. A política pública pode afetar um grupo que não seja aquele para o qual a política foi dirigida, todavia, vários são os fatores que podem alterar e/ou condicionar as metas da política, fatores que poderão ser de ordem social, económica ou política.

Os fatores podem ser internos, mas também externos, por exemplo, a dificuldade de acesso aos dados credíveis, a limitação em termos de tempo, a forma como o tempo condiciona a observação e a avaliação, e a influência dos acontecimentos históricos.

Podemos assim concluir que, nas políticas, existem intenções não declaradas e intenções inesperadas, uma vez que estamos a analisar e a observar assuntos de carácter social que implicam determinados comportamentos humanos, que são influenciados nomeadamente pelo processo de socialização de cada indivíduo e em que, por vezes, o impacto pretendido não é o esperado.

A avaliação da política pública pode ser efetuada, quer pelos *outputs* quer pelos *outcomes*, isto é, pelo produto final ou pelo que resultou especificamente da implementação da política, respetivamente. O impacto que se refletiu no resultado final pode ser designado como material ou simbólico, ou seja, a ASE é uma política pública material, porque o Ministério da Educação e Ciência disponibiliza um subsídio monetário para cada aluno que preencha os requisitos.

As políticas públicas simbólicas têm um carácter diferente das políticas anteriores, uma vez que o impacto não é tão visível no resultado final, porque tem como principal objetivo reforçar alguns conceitos, nomeadamente, a igualdade, a proporcionalidade e a equidade, de modo a intensificar um sentimento de pertença, um vínculo com a política que foi criada para um determinado grupo, e assim envolver os beneficiários com a política, fortalecer o sentimento de pertença para que a política alcance os objetivos pretendidos, e alcance as metas para as quais foi definida. Mas, na ASE o efeito das políticas simbólicas acaba por ser distorcido porque quem tem acesso a este tipo de política são as famílias mais carenciadas e são rotulados dessa forma, política para “os meninos carenciados” ou “os pobrezinhos”. Muitas vezes, esta carência “envergonhada” é entendida como um símbolo, um rótulo depreciativo, e os beneficiários tentam que seja camuflada, isto é, normalmente não querem que os outros alunos saibam que são alunos “subsidiados”. No atual contexto de crise económica, o número de alunos com ASE aumentou consideravelmente, fazendo com que as dificuldades financeiras sejam partilhadas por quase todos os alunos de uma forma mais direta ou indireta, acabando por atenuar este efeito simbólico não pretendido.

O impacto das políticas também pode ser influenciado pela classificação que é atribuída a cada política, nomeadamente se é uma política distributiva, redistributiva, reguladora ou simbólica. A implementação torna-se mais fácil se tivermos um tipo de

política distributiva ou redistributiva, em que há uma distribuição de recursos financeiros, e uma negociação entre quem aplica a política e quem beneficia dela.

As políticas distributivas implicam a distribuição de recursos, e são colocadas em prática de acordo com os requisitos definidos por um ato legislativo e por organismos dependentes do governo. Deste modo, considera-se a ASE uma política distributiva, porque distribui um subsídio monetário de acordo com um despacho publicado anualmente pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC) e que é colocado em prática pelos estabelecimentos escolares. De um modo muito simplificado, as políticas redistributivas implicam retirar recursos a um grupo e restituí-los a outro.

As políticas reguladoras definem “normas que disciplinam comportamentos beneficiando uns em detrimento de outros” (Pasquino, 2010, p. 311). A ASE também poderá considerar-se reguladora, uma vez que o despacho define quais são as condições elegíveis para usufruir do subsídio. Uma das características deste tipo de política é a de ser implementada por serviços desconcentrados, o que se verifica, a Direção Geral de Estabelecimentos Escolares (DGEstE) e as escolas estão enquadradas na administração direta do Estado - serviço desconcentrado.

No cômputo geral, vários autores têm proposto alguns modelos de avaliação em que definem esta fase como a fase em que se verifica a legalidade, equidade e/ou legitimidade das políticas públicas (Rocha, 2010, p.144). Nesta fase, pretende-se avaliar, através da verificação de resultados, se os objetivos pretendidos com a implementação de uma determinada política pública foram alcançados. Existe uma monitorização do processo, em que é avaliado o processo em si, bem como o impacto que este tem de forma positiva ou negativa.

As políticas públicas não são neutras, têm sempre efeitos inesperados e colaterais, uma vez que a reação humana é multifacetada e diversificada. Muitas das políticas públicas implementadas num determinado contexto não têm o impacto pretendido, porque os objetivos poderão não estar definidos de uma forma clara e inequívoca, e poderá não ser possível estabelecer um nexo de causalidade entre a ação governamental e as mudanças ocorridas. Neste sentido, podem ocorrer impactos colaterais, nomeadamente por não se conseguir perceber a relação entre os custos e os benefícios/eficácia de uma determinada política pública, pelo que o impacto pretendido deveria passar por encontrar um ponto de equilíbrio entre os custos e os benefícios/eficácia.

3.2. POLÍTICAS EDUCATIVAS EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO

As políticas educativas, enquanto políticas públicas, têm sido um dos temas bastante mediatizados nos últimos tempos. Nunca se falou tanto em educar, qualificar e formar, mas com o intuito de obter resultados quantificáveis. Será a pressão das organizações internacionais?

A partir dos anos 80, a política educativa é vista como um meio pelo qual podemos atingir mais facilmente as metas propostas pela União Europeia (UE), designadamente o aumento da taxa de alfabetização. Imensos foram os esforços no sentido de recuperar o atraso estrutural no ensino e na qualificação da população.

Através dos gráficos³¹, observa-se que, no ano letivo 1985/1986³², a percentagem mais elevada de alunos matriculados situava-se no ensino básico. Em 1995/96³³ verifica-se um nítido crescimento de alunos matriculados, por nível de ensino, sendo o ensino básico, aquele que apresenta um maior número de alunos matriculados e o secundário e o pré-escolar aqueles que refletem uma percentagem de alunos matriculados mais reduzida. Verifica-se um aumento significativo de alunos matriculados, segundo o nível de educação/ensino, desde o ano letivo 1985/86, 1995/96 até ao ano 2004/05, embora no ano letivo 1995/1996 para o ano letivo 2004/2005, a percentagem de alunos matriculados no ensino básico e no ensino secundário tenha baixado.

Estas oscilações do número de alunos matriculados devem-se às várias alterações ocorridas nas políticas públicas educativas. Que passaram por várias fases: alargamento da escolaridade obrigatória, inicialmente 1.º ciclo, posteriormente 2.º ciclo³⁴, mais tarde o 3.º ciclo³⁵ e, em 2009³⁶, o alargamento para o ensino secundário. Da inexistência da educação pré-escolar passamos para a obrigatoriedade de frequência para crianças com cinco anos de idade.

Entre 2002 e 2010 é dado um maior enfoque à educação com a implementação de políticas com vista ao sucesso escolar. Nomeadamente, com a unificação do ensino básico, a abertura de cursos profissionais, a introdução dos exames de conclusão de

³¹ Cf. <http://www.gepe.min-edu.pt/np4/estatisticas>

³² Cf. Figura 22 - Alunos matriculados por nível de educação/ensino no ano letivo 1985/1986, em Portugal, em anexo I.

³³ Cf. Figura 23 - Alunos matriculados por nível de educação/ensino no ano letivo 1995/1996, em Portugal, em anexo I.

³⁴ Lei n.º 5/73, de 25 de julho, *Diário da República* n.º 173/73 – I Série, Ministério da Educação Nacional.

³⁵ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, *Diário da República* n.º 237, I Série.

³⁶ Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, *Diário da República* n.º 129, I Série.

ciclo e da disciplina de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Neste sentido, também foram criados os Centros de Novas Oportunidades (CNO) e a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ), o sistema nacional de qualificações, a otimização da rede escolar dando origem à constituição os agrupamentos de escolas e passam a investir na renovação e modernização dos estabelecimentos de ensino, sobretudo os que têm mais de 20 anos. Anualmente são publicados despachos pelo Ministério da Educação e Ciência a atribuir os valores para a comparticipação para manuais e material escolar e para a compartição ou gratuidade das refeições escolares no âmbito da ASE.

Apesar da evolução positiva na recuperação do atraso da qualificação da população portuguesa, tem sido insuficiente quando comparada com os outros países da União Europeia. Os sucessivos cortes no orçamento da educação comprometeram os resultados e criaram alguns problemas e constrangimentos. Muitos estabelecimentos de ensino fundiram-se, dando origem aos agrupamentos de escolas, obrigando a uma maior racionalização dos recursos humanos e materiais, com o objetivo de reduzir o peso da despesa da educação no orçamento do Estado.

3.3. POLÍTICAS EDUCATIVAS: AÇÃO SOCIAL ESCOLAR EM PORTUGAL

O Orçamento de 2013 do Ministério da Educação para a ASE foi de €205.089.735, destinados aos auxílios económicos diretos (manuais, material escolar e refeições), bolsas de mérito, seguro escolar e leite escolar³⁷.

A ASE implementa-se com base no Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios neste âmbito, bem como e pelas alterações anuais do Despacho da ASE publicado pelo MEC, que regula as condições de aplicação da responsabilidade compartilhada entre o Ministério da Educação e Ciência e os Municípios, a partir do ano letivo de 2009/2010. De acordo com o preceituado no artigo 4.º do supra enunciado decreto-lei os princípios da ASE baseiam-se na atribuição e no funcionamento, com vista a garantir os princípios da equidade, da discriminação positiva e da solidariedade social, no sentido de assegurar o exercício efetivo do direito ao ensino e à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. Estes apoios implicam a atribuição de comparticipações financeiras a alunos pertencentes a famílias com baixos recursos socioeconómicos, agregados familiares que se encontram situados no 1.º e 2.º

³⁷ Cf. Figura 25 - Despesa da Ação Social Escolar no ano económico de 2012 e 2013, em Portugal – Orçamento de Estado, em anexo I.

escalões de abono de família, calculado de acordo com as regras da Segurança Social. A Segurança Social disponibiliza a declaração com a indicação do escalão em que cada aluno se encontra, mas todo o processo é desencadeado pelos estabelecimentos de ensino: desde a informação aos pais e encarregados de educação, até à disponibilização gratuita do impresso, para a posterior elaboração das listas de acordo com os requisitos emanados do despacho da ASE. Estes apoios destinam-se a auxiliar nas despesas com as atividades de complemento curricular (que, com os cortes na despesa da educação, em 2014, deixaram de existir), refeições, manuais escolares, material escolar, bolsas de mérito, seguro escolar, transportes escolares e leite escolar.

Com a atribuição destes apoios no âmbito da ASE, pretende-se assegurar o cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades (o da escolaridade obrigatória e promoção da frequência do ensino secundário), face à diversidade de percursos escolares e ofertas formativas, aos alunos mais carenciados.

As políticas educativas são definidas através de legislação, mas nem sempre são implementadas uniformemente por todo o país, nomeadamente, a ASE. Temos, como exemplo, a comparticipação dos manuais e material escolar aos alunos do 1.º ciclo do ensino básico, preconizado no Despacho do MEC. A educação pré-escolar e o 1.º ciclo, em termos de ASE, são atribuições dos municípios. Estes, enquanto pessoas coletivas autónomas administrativa e financeiramente, comparticipam os alunos com valores e procedimentos de pagamento diferentes. Por exemplo, um aluno do 1.º ano da região X com o escalão A (da ASE) pode receber para a comparticipação de livros e material escolar o valor de €39,30, enquanto um aluno nas mesmas condições a residir na região Y pode receber €45,00. Um município comparticipa o valor estipulado no Despacho da ASE consoante o ano de escolaridade, ao passo que o outro comparticipa pelo valor máximo, independentemente do ano de escolaridade. A ASE é vista como uma política pública que, de acordo com a legislação, deveria ser aplicada de igual forma a nível nacional, porém percebemos que, com o exemplo supramencionado, assim não acontece devido ao poder discricionário que os municípios detêm.

A ASE é considerada uma política pública educativa e é implementada através do serviço de ASE em cada estabelecimento de ensino. Atualmente, cada refeição escolar tem um custo de €1,46, mas aos alunos do 1.º escalão é fornecida gratuitamente e aos do 2.º escalão é comparticipado 50% do valor acima mencionado.

A ASE também prevê os transportes escolares gratuitos, a comparticipação de medicamentos e/ou consultas em caso de acidente dentro do estabelecimento de ensino ou no percurso escola-casa, através do seguro escolar.

Os alunos com necessidades educativas especiais comprovadas, com base no estipulado pelo Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, beneficiam da ASE, no escalão com maiores benefícios, e é-lhes assegurado o transporte de acordo com a exigência da sua deficiência.

O leite é um dos alimentos que também é distribuído gratuitamente aos alunos da educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico, bem como a fruta escolar, através do programa Fruta Escolar, no âmbito das atribuições dos municípios.

O Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, estabelece o regime jurídico, no âmbito da ASE, embora os setores dos transportes escolares, seguro escolar, auxílios económicos (manuais, material escolar e refeições) se encontrem previstos nos despachos e/ou leis de acordo com as especificidades exigidas pela matéria. Ainda de referir que, uma parte da ASE é da responsabilidade do MEC e a outra parte é partilhada a responsabilidade com os Municípios, nomeadamente os apoios socioeconómicos (manuais escolares, material escolar e visitas de estudo) e as refeições do 1.º ciclo e os transportes do 1.º, 2.º, 3.º e secundário.

3.3.1. AÇÃO SOCIAL ESCOLAR: MANUAIS E MATERIAL ESCOLAR, BOLSA DE MÉRITO

Os manuais e o material escolar constam da legislação de enquadramento da ASE. Preenchidos os requisitos para a atribuição da ASE, os manuais escolares e o material escolar são comparticipados por ano de escolaridade e por escalão A e B. Além da comparticipação em manuais escolares, no ano letivo 2012/2013 foi criada uma “Bolsa de Manuais Escolares” através do estipulado no artigo 7.º-A do Despacho n.º 11886-A/2012, de 6 de setembro³⁸. Esta bolsa de manuais escolares tem um duplo objetivo: reutilização de manuais escolares usados que se encontrem em bom estado de conservação, o que se reflete num corte na despesa pública, e consequentemente significa que, com a reutilização dos manuais em sucessivos anos letivos, o Estado diminui a verba a disponibilizar para a aquisição de novos. No final de cada ciclo de ensino os livros são devolvidos à escola, ficando esta responsável pela recepção dos manuais e posterior atribuição. Quando não existe um número de livros suficientes em bolsa, é pago o valor do subsídio de estudo atribuído pelo Despacho, e, no final do

³⁸ Despacho n.º 11886-A/2012, de 6 de setembro, *Diário da República* n.º173, II Série.

ciclo de ensino os livros então adquiridos são devolvidos à escola, fazendo com que gradualmente deixe de ser pago o subsídio em espécie e passe a haver apenas troca de manuais escolares.

O impacto desta medida teve vários *outcomes*, ou seja, uns encarregados de educação ficaram muito satisfeitos com esta medida de troca de manuais escolares, porque sentiram um enorme alívio financeiro com a não compra de manuais; outros encarregados de educação mostraram algum desagrado com a implementação desta medida, pois sentiram que o subsídio em espécie era um direito que lhes estava a ser negado, uma vez que os manuais escolares, no final de cada ciclo, eram devolvidos à escola, e, assim, ficavam sem esse subsídio/benefício.

Relativamente às bolsas de mérito, estas são atribuídas com o intuito de potenciar o sucesso escolar dos alunos mais carenciados e que tenham uma média que revele mérito. Esta bolsa é atribuída apenas aos alunos que frequentem o ensino secundário e que usufruam de ASE. A bolsa atribuída é em espécie, equivalente ao Indexante de Apoio Social (IAS) estipulado pela Segurança Social, pago em três prestações (1.^a - €419,21, 2.^a e 3.^a - €314,42 = €1.048,05).

A medida é implementada de acordo com as características *top down*: é publicado o despacho pelo MEC e a política é implementada pela base, que está em contacto direto com os beneficiários, ou seja, é implementada pelas escolas.

3.3.2. IMPACTOS DA IMPLEMENTAÇÃO: AÇÃO SOCIAL ESCOLAR - REFEIÇÕES

No Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, está regulamentado a quem se destinam as refeições escolares e o preço dessas refeições. No Orçamento Geral do Estado para o MEC, estão contemplados €79.541.440 para refeições escolares. Relativamente às orientações sobre a confeção das refeições e ementas escolares, aquelas são enviadas para as escolas através de informações e/ou circulares elaboradas pela Direção-Geral da Educação (DGE), ex-Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC).

As refeições, em especial as refeições escolares, deverão ser entendidas como uma política pública educativa? Entendemos que sim. Como verificamos, este é um tema que faz parte da agenda política de cada governo, não só pelo impacto negativo que uma má alimentação pode ter na educação, mas pelo aumento da despesa pública na área da saúde. Neste sentido, verificam-se que os impactos de uma política, pode ter efeitos colaterais noutra política pública. O Relatório Mundial de

Saúde de 2002, da Organização Mundial de Saúde (OMS), estabelece que um dos principais fatores de risco que contribui para os valores de mortalidade e morbidade da maior parte dos países são os hábitos alimentares pouco saudáveis.

Existem várias legislações sobre as normas gerais da alimentação, nomeadamente, a Circular n.º 3/DSEEAS/DGE/2013, de 2 de agosto - Normas Gerais de Alimentação - onde estão estabelecidas as orientações sobre o funcionamento dos refeitórios escolares. Esta circular é a mais recente e define quais são os alimentos que se devem comprar para a confeção das refeições: o tipo de alimento autorizado, a sua natureza, a categoria, a forma de embalagem, o peso, a data da durabilidade, os que podem ser armazenados e como é feito o seu armazenamento.

A elaboração das ementas escolares segue as orientações da Circular. As orientações definidas são implementadas pelas escolas, estas têm de passar todas estas diretrizes do papel para os atos e factos, em que estão envolvidos a direção executiva da escola que aprova as ementas, o técnico da ASE que faz as ementas e as leva à aprovação, os funcionários da cozinha que confeccionam as refeições, os equipamentos e o orçamento disponível para confeccionar, e os alunos que vão usufruir diretamente do serviço de refeição, e os pais, indiretamente.

Um dos recentes impulsionadores da mudança de hábitos alimentares saudáveis nas escolas é o *Chef Jamie Oliver*, que revolucionou as refeições escolares no Reino Unido, ao conseguir comprovar que, com o mesmo orçamento, conseguia fazer refeições mais saudáveis do que as designadas de *fast food*.

Como podemos verificar, através da sua página na internet³⁹, ele teve problemas em implementar esta medida. Uma das condicionantes foi a resistência à mudança: os cozinheiros das escolas resistiram a esta medida, porque era mais rápido preparar comida pré-congelada e à base de fritos (*fast food*) do que preparar outro tipo de refeição, o que implicava um outro tipo de confeção e com alimentos mais saudáveis.

Mas esta batalha foi vencida, pois conseguiu mostrar aos cozinheiros que as suas ementas eram mais saudáveis, e que estas iriam contribuir para diminuir um problema de saúde pública, de entre muitos a obesidade infantil. Jamie Oliver teve mais um teste: os alunos, os principais beneficiários, tornaram-se opositores, achando que não iriam ter nenhum benefício com esta medida, pelo que não aderiram a este tipo de ementa, pois não estavam habituados, uma vez que nas suas casas também comiam o mesmo tipo de refeição que tinham nas escolas.

³⁹ Cf. <http://www.jamieoliver.com>

As refeições *fast food* eram consideradas uma cultura que estava muito enraizada. Exemplo disso é a alimentação dos americanos, que é quase toda à base de fritos, hambúrgueres, refrigerantes. Mas Jamie Oliver programou visitas de estudo a quintas pedagógicas e colocou os alunos em contacto com legumes e vegetais.

A cultura *fast food* ainda não está muito enraizada no nosso país, mas acabamos por ter outros problemas de implementação de refeições saudáveis nos refeitórios escolares. Nesta fase da implementação temos vários aspetos a considerar, nomeadamente, a falta de recursos humanos, logísticos e financeiros disponíveis para cumprir as diretrizes que estão publicadas acerca das refeições escolares, o que dificulta a curto/médio prazo a implementação das refeições escolares saudáveis.

Passando a fase difícil da implementação, passamos à fase da avaliação. Nesta fase da avaliação da política *per se*, é importante perceber o sucesso da política em termos de resultados, os efeitos e os processos que precedem os efeitos. Mas é igualmente importante perceber se a necessidade dessa política pública não se esgotou, independentemente de estar a funcionar bem.

A avaliação mede a capacidade de uma determinada política atingir os objetivos pretendidos na relação custo/benefício/eficácia. A eficiência mede se o objetivo foi conseguido ao menor custo e com o máximo de benefício. Na fase da formulação e na fase da avaliação, pode ser necessário modificar os objetivos ou os meios para os atingir, pois os meios são o caminho para atingir os objetivos. Neste sentido, temos assim políticas pró-ativas, quando estas preveem a existência de um conflito, e políticas reativas, que apenas respondem a uma crise ou conflito já existente.

A avaliação do processo de implementação e a avaliação do impacto da política, neste caso, das refeições escolares, é uma das fases mais importantes, mas não é realizada por nenhuma entidade ou organização. Em termos práticos, as avaliações aos refeitórios escolares são feitas pela Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) e pela Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS), que faz parte do Serviço Nacional de Saúde. A IGEC faz avaliações ao nível da legalidade dos procedimentos financeiros e a IGAS avalia através da recolha de amostras de refeições confeccionadas e servidas nos estabelecimentos escolares.

O impacto desta política, do nosso ponto de vista, faz com que existam mais crianças a comer nos refeitórios escolares, percurso escolar mais saudável, porque há um acordo concertado entre todos os atores envolvidos neste processo. A implementação das refeições saudáveis nos refeitórios escolares foi negociada.

Seguindo as orientações da Direção-Geral da Educação (DGE), no âmbito dos refeitórios escolares, temos as seguintes concertações:

- Quando a refeição é peixe, um dos alimentos não muito apreciado pela maior parte dos alunos, colocamos sempre como sobremesa uma peça de fruta e um iogurte e/ou doce;
- As ementas são elaboradas, dentro do possível, com os alimentos de que os alunos mais gostam e estas têm um *layout* atrativo que incentiva uma alimentação saudável e o consumo de frutas e legumes;
- São feitas campanhas de sensibilização sobre dietas alimentares saudáveis e também são tomadas algumas iniciativas para disponibilizar fruta gratuita, num determinado período de tempo.

Além da negociação da implementação desta política, pensamos que o aumento do número de refeições escolares se deve também a questões sociais e económicas. Por um lado, as famílias têm menos dinheiro, e as refeições nas escolas são mais completas (sopa, prato de peixe ou carne, sobremesa e pão) e a um preço reduzido; por outro lado, temos mais alunos a usufruir da ASE, em que a refeição é gratuita ou comparticipada a 50%.

Em conclusão, devemos apostar na credibilização dos resultados da avaliação, pois são determinantes para a decisão de manter ou cancelar uma determinada política pública.

3.4. POLÍTICAS EDUCATIVAS EM MACAU: EVOLUÇÃO

As políticas educativas, desde a criação da Região Administrativa de Macau (RAEM), são uma prioridade do Governo de Macau. Este tem apostado no desenvolvimento de várias políticas educativas com o objetivo de fortalecer a estrutura da educação, aperfeiçoar o regime de escolaridade gratuita de 15 anos, aumentar o nível de alfabetização, combater o abandono escolar e apostar na formação profissional.

No ano letivo 2005/2006⁴⁰, segundo os dados disponibilizados pela Direção dos Serviços de Educação e Juventude, o número total de alunos que frequentavam o ensino não superior era de 92.254. No ensino infantil havia 10.041 alunos, 34.966 no

⁴⁰ Cf. http://www.dsec.gov.mo/getAttachment/e2c9c168-d57e-402a-856c-dbbdc4804c57/P_AE_PUB_2009_Y.aspx

ensino primário e 46.739 no ensino secundário. Comparando os resultados do ano letivo 2005/2006 com os do ano letivo 2004/2005 regista-se uma ligeira descida⁴¹.

As alterações nas políticas educativas iniciaram-se com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 2006, em que existe uma separação entre educação regular e educação contínua. A educação regular, onde se enquadra o ensino pré-escolar, o ensino primário e o ensino secundário, é frequentada por crianças desde os 5 aos 15 anos de idade. Os alunos que não terminarem um determinado nível de escolaridade, e tenham mais de 15 anos, podem concluir com aproveitamento se frequentarem a educação contínua, que contempla o ensino recorrente. Existe também uma forte aposta na formação profissional com a atribuição de subsídios anuais.

A Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ) está sob a tutela do Secretário dos Assuntos Sociais e Cultura, e cabe a esta Direção executar e definir, em conjunto com o Conselho da Educação, a política educativa. A DSEJ continua a implementar várias medidas no sentido de promover o desenvolvimento da escolaridade gratuita, através de um mecanismo de controlo de assiduidade e frequência dos alunos, precavendo, assim, o abandono escolar. Este mecanismo foi delegado, pela DSEJ, à Direção dos Serviços de Identificação, que assume a responsabilidade de emitir “Avisos de Frequência Escolar” das crianças com idades compreendidas entre os 5 e os 15 anos, residentes na RAEM e que estão integradas na escolaridade obrigatória, mas que ainda não se matricularam em nenhuma escola de Macau. Depois de contactados os encarregados de educação e de analisada a situação, os alunos são encaminhados para programas de integração escolar.

Outra das políticas implementadas em 2006 foi a escolaridade gratuita no primeiro ano do ensino infantil, mas com o objetivo de, gradualmente ser extensível até ao ensino secundário no ano letivo 2009/2010. A escolaridade gratuita aplica-se tanto aos estabelecimentos de ensino público como aos estabelecimentos de ensino particular sem fins lucrativos. Este subsídio de escolaridade gratuita é atribuído às escolas de acordo com o número de alunos: entre 35 a 45 alunos por turma, mas o objetivo, tendencialmente, de reduzir para 35 alunos. O subsídio de escolaridade gratuita, de acordo com o preceituado no artigo 21.º, da Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro, traduz-se na isenção do pagamento de propinas, inscrição, frequência e certificação, e aplica-se a todos os alunos que estejam matriculados na educação regular e que sejam residentes na RAEM, independentemente dos alunos frequentarem estabelecimentos públicos ou privados sem fins lucrativos.

⁴¹ Cf. Figura 4, 5 e 6, - Alunos matriculados por nível de ensino por ano letivo em Macau, em anexo I.

A redução do número de alunos por turma tem como objetivo aumentar a qualidade do ensino, traduzindo-se no sucesso escolar, e, também aumentar o número de professores e reduzir a carga horária, para que estes tenham tempo para investigar estratégias que permitam colmatar as diversas necessidades dos alunos.

As políticas educativas devem ser extensíveis a todos os alunos. Os alunos com necessidades educativas especiais, no ano letivo 2011/2012, foram integrados em turmas reduzidas ou em turmas de ensino especial.

Todas estas políticas educativas pretendiam ser extensíveis a todos os níveis de ensino e implementadas até ao ano letivo 2012/2013, e todas elas tinham como objetivo aumentar os níveis de sucesso escolar, bem como qualificar e/ou preparar os docentes de acordo com as necessidades dos alunos.

3.5. POLÍTICAS EDUCATIVAS: AÇÃO SOCIAL ESCOLAR EM MACAU

Os apoios financeiros concedidos pelo Governo da RAEM afetam e beneficiam em várias vertentes a área da educação, nomeadamente o apoio aos alunos, às suas famílias e às escolas, tornando-se um apoio mais abrangente e não apenas um apoio direto aos alunos e suas famílias, à semelhança do que acontece em Portugal.

A DSEJ tem um papel muito ativo e dinâmico no melhoramento da estrutura educativa, através da definição da política educativa em consonância com o Conselho da Educação e da disponibilização de apoios financeiros às escolas. Através da criação de projetos, as escolas podem concorrer para se valorizarem e corresponderem às suas necessidades. O sistema escolar de Macau é muito heterogéneo, embora predominem as escolas privadas sem fins lucrativos. Estas têm a possibilidade de concorrer a esses projetos criados pela DSEJ para financiar recursos humanos mais específicos e apetrechar as escolas com material informático atualizado, mais concretamente, com quadros interativos, computadores, criação de salas de estudo vocacionadas para desenvolver experiências na área da Físico-Química e/ou a dinamização da biblioteca através da contratação de um especialista para o efeito.

A Lei de Bases do Sistema Educativo de 2006 define, no artigo 30.º, que os beneficiários da ação social escolar são todos os alunos residentes da RAEM e que frequentem cursos de educação regular ou educação contínua – ensino recorrente. A ASE abrange as seguintes modalidades: seguro escolar e apoios pecuniários aos alunos provenientes de famílias economicamente carenciadas, necessários ao

pagamento de propinas e subsídios de alimentação, tal como a aquisição de material escolar e de equipamentos de apoio à aprendizagem⁴².

A DSEJ implementa a ação social escolar através do Fundo de Ação Social Escolar (FASE), sendo que completa a sua ação em consonância com o Fundo de Desenvolvimento Educativo (FDE). O FDE, pessoa coletiva de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com o objetivo plasmado no artigo 48.º, da Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro, foi criado para apoiar o desenvolvimento do ensino não superior. Este fundo concede apoios financeiros não só para os alunos, mas às próprias escolas e docentes, que são incentivados a realizar projetos criativos de acordo com as suas necessidades, com o objetivo de serem financiados pelo FDE⁴³.

O FASE visa ajudar os alunos de famílias economicamente carenciadas, ao garantir o cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades de acesso à educação e à aprendizagem. Este fundo auxilia projetos com apoio escolar, subsídios de refeição e equipamentos escolares, seguro escolar, plano de leite ou bebida de soja. O financiamento do FASE, em 2012, foi de 287 milhões de patacas⁴⁴. Como verificamos através do gráfico, no ano letivo 2010/2011⁴⁵ aumentou a despesa afeta à área da educação resultado de um investimento financeiro, isto é, aumentaram os subsídios para a área da educação, por exemplo, foi atribuído um subsídio de 1500 patacas⁴⁶ para a aquisição de material escolar a cada aluno residente em Macau e que frequente o ensino regular, com o objetivo de reduzir os encargos económicos das famílias dos alunos. Verificamos, contudo, que apesar de a despesa aumentar e o número de beneficiários diminuir, tal como, o número de alunos matriculados.

Como podemos analisar no gráfico⁴⁷ que conjuga a evolução do número de alunos beneficiários do subsídio de propinas com a evolução das despesas afetadas a este tipo de subsídio, o número de alunos subsidiados e a despesa refletem um ligeiro aumento a partir do ano letivo 2010/2011, embora, o aumento da despesa tenha uma maior visibilidade.

⁴² Cf. artigo 30.º da Lei n.º 9/2006 - Sistema Educativo de Macau Não Superior

⁴³ Cf. Figura 7 - Investimento financeiro do FDE por ano económico, em Macau, em anexo I.

⁴⁴ Cf. Figura 8 - Investimento financeiro anual, por ano económico, em Macau, em anexo I.

⁴⁵ Cf. Figura 15 - Número de alunos beneficiários do subsídio de escolaridade gratuita e evolução da despesa afeta em Macau, em anexo.

⁴⁶ Cf. Em 2015-01-16 através do conversor de moeda do banco de Portugal - 1500 Pataca de Macau (MOP) = 162,118 EURO (EUR).

⁴⁷ Cf. Figura 16 - Número de alunos beneficiários do subsídio de propinas e evolução da despesa afeta, em Macau, em anexo I.

Relativamente à evolução que se verifica, no gráfico, entre o ano letivo 2009/2010, e o ano letivo 2012/2013, o número de alunos apoiados pelo subsídio para a compra de manuais escolares não aumenta significativamente. No que respeita à despesa com este subsídio, verificamos mesmo um ligeiro decréscimo do número de alunos beneficiários. Podemos entender a ASE como uma política pública, mais concretamente como uma política pública distributiva, em que há uma distribuição de recursos, definida no Despacho da Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura, de acordo com as características de uma política *top down*: implementação de um nível macro para um nível micro, ou seja, o despacho da ASE é publicado pela Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura e define as condições de acesso a estes subsídios, competindo à DSEJ analisar os processos de candidatura e verificar os dados apresentados, bem como desencadear todo o processo de candidatura à ASE. Além da ASE, existe outro tipo de apoio financeiro mais direto às escolas e aos docentes através do FDE.

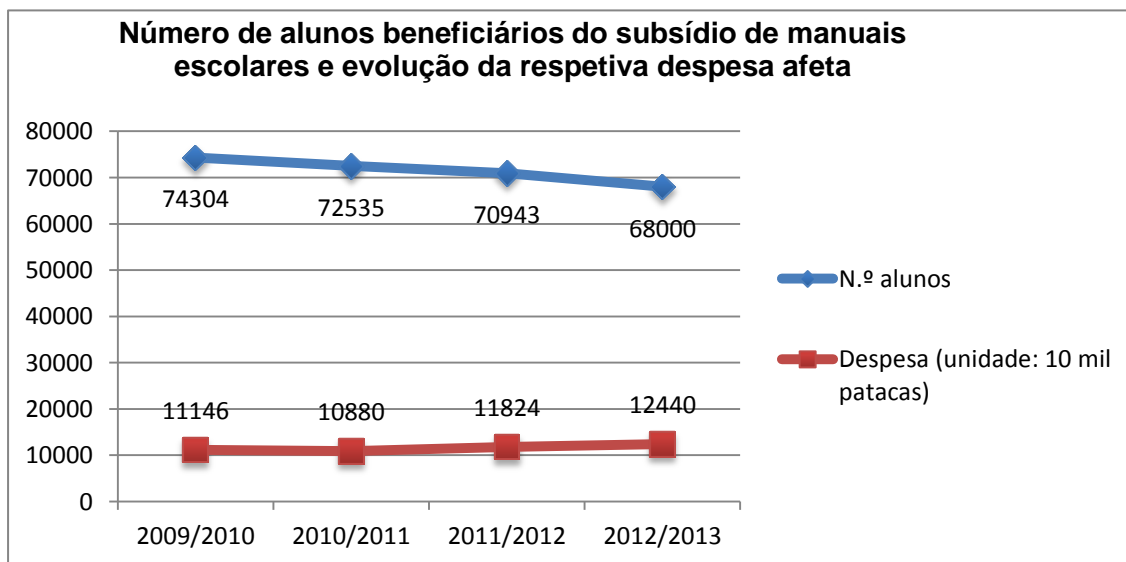


Fig.32 - Fonte: DSEJ de Macau - <http://portal.dsej.gov.mo>

Em síntese, em Macau está implementado o regime do subsídio de escolaridade gratuita preceituado no Regulamento Administrativo n.º 19/2006, de 28 de dezembro⁴⁸ e com as alterações introduzidas no Regulamento Administrativo n.º 17/2007, de 27 de agosto⁴⁹, no qual os seus beneficiários são todos os alunos residentes na RAEM (com Bilhete de Identidade de Residência (BIR)) que frequentem escolas públicas ou particulares sem fins lucrativos do regime escolar local e integradas no sistema escolar de escolaridade gratuita (artigo 1.º). Contudo, este subsídio não é acumulável com o

⁴⁸ Regulamento Administrativo n.º 19/2006 de 28 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 52, Série I – 2.º Suplemento.

⁴⁹ Regulamento Administrativo n.º 17/2007 de 27 de agosto, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 35, Série I – Suplemento.

subsídio de propinas concedidos pela ASE (artigo 11.º), pelo que podemos inferir que a ASE, pode ser usufruída pelos alunos que frequentem a educação regular em escolas privadas sem fins lucrativos, de escolaridade não gratuita e que tenham o BIR.

Neste sentido, a ASE, enquanto política pública educativa, abrange não só os alunos, como as suas famílias, as escolas e os docentes, criando um quadro de motivação entre todos os elos, progredindo no sentido de um ensino cada mais qualificado e de mais sucesso escolar.

3.6. AÇÃO SOCIAL ESCOLAR: COMPARAÇÃO ENTRE MACAU E PORTUGAL

A ASE em Macau está enquadrada pela Lei de Bases do Sistema Educativo, e sendo anualmente publicado o despacho com as comparticipações para as propinas, manuais escolares e refeições. Em complemento à ASE atua o FDE.

Em Portugal, o processo assemelha-se a Macau apenas na definição do montante para os manuais escolares através do preceituado na lei. Relativamente às refeições, é definido o preço para o custo máximo de uma refeição nas escolas públicas, enquanto em Macau é definido um valor anual para a comparticipação dos manuais escolares, das refeições e das propinas. Em Portugal, os alunos, da educação pré-escolar até ao ensino secundário, não pagam propinas, à exceção dos alunos que têm mais de 18 anos.

Beneficiar de ASE significa que apenas alguns alunos beneficiam de algo, enquanto outros não podem usufruir. Na prática, em Portugal, temos as seguintes situações:

- Só alguns alunos beneficiam de subsídios para manuais escolares e material escolar.
- Todos os alunos que frequentam a educação pré-escolar e o 1.º ciclo do ensino básico beneficiam de leite escolar gratuito.
- Todos os alunos do 2.º e 3.º ciclos beneficiam de transportes gratuitos, financiados pelo município, desde que residam a mais de 4 km da escola (escola com refeitório) e a menos de 3 km se as escolas não tiverem refeitório. Os alunos que frequentam o ensino secundário têm uma comparticipação de 50%, que pode variar de município para município, porque, de acordo com o preceituado na Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, apenas os alunos até aos 15 anos têm direito à comparticipação a 100% dos transportes escolares. Os alunos do 1.º ciclo e os alunos do ensino secundário, caso sejam beneficiários

da ASE, podem usufruir do passe 4_18, que se destina apenas aos alunos que não sejam abrangidos pela comparticipação do município e que tenham ASE; o escalão A tem uma comparticipação de 60% no valor mensal da vinheta e o escalão B tem uma comparticipação de 25%.

- Todos os alunos dos cursos profissionais, com equivalência ao 12.º ano, são financiados pelo Programa Operacional de Potencial Humano (POPH) e não podem usufruir de ASE, uma vez que as refeições e os transportes são gratuitos e recebem uma bolsa anual para a eventual compra de manuais escolares ou material escolar.
- Todos os alunos, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário regular, usufruem de uma refeição completa, de acordo com o explanado no ponto 3.3.2., a €1.46, de acordo com o preceituado no Despacho n.º 11306-D/2014, de 8 de setembro⁵⁰.

Em Portugal, à semelhança do que acontece em Macau, também existem outros programas que, não estando incluídos na política pública designada de ASE, têm igualmente um papel de intervenção, no sentido de atenuarem as carências económicas sentidas pelos alunos e pelas suas famílias. Exemplo disso é o Programa Pera⁵¹. Este programa foi implementado pela DGEstE e tem como objetivo, em épocas de crise, ajudar as famílias mais carenciadas na comparticipação de suplementos alimentares de manhã e de tarde, sendo a sua implementação autorizada pela figura do Diretor do estabelecimento escolar.

A ASE em Macau não é tão específica, uma vez que, em Portugal há uma clara separação entre os diversos apoios da ASE, nomeadamente, manuais escolares, material escolar, bolsa de mérito, seguro escolar, leite escolar, transportes e refeições. Em Macau não há uma segmentação tão grande, mas todos os segmentos se juntam e se consolidam na disponibilização de apoios financeiros não só para estes segmentos, mas também, através do FDE, para as escolas e docentes.

Os alunos beneficiários de ASE em Macau podem usufruir de subsídios monetários, desde que frequentem a educação regular ou a educação contínua e sejam portadores de Bilhete de Identidade de Residência (BIR). Os alunos que frequentem escolas privadas (que são a maioria), desde que enquadrados no sistema escolar de escolaridade gratuita, também podem ser beneficiários, significando o seguinte:

⁵⁰ Despacho n.º 11306-D/2014, de 8 de setembro, *Diário da República* n.º 172, II Série.

⁵¹ Cf. <http://www.dgeste.mec.pt/index.php/programa-pera/>

- Todos os alunos podem candidatar-se, de acordo com o rendimento do agregado familiar⁵², ao subsídio para pagamento de propinas, de alimentação e de material escolar, por nível de ensino.
- Todos os alunos estão abrangidos pelas garantias do seguro escolar, estando cada garantia estipulada num valor máximo, divulgado na página eletrónica da DSEJ⁵³.

Os alunos que beneficiam de ASE em Portugal usufruem de todos os apoios de ASE, enquanto em Macau para cada apoio é necessário concorrer separadamente, ou seja, um aluno pode ter o apoio para a comparticipação das propinas e não ter para a aquisição de manuais escolares.

Em jeito de conclusão, entende-se por política pública todo o “processo dinâmico através do qual são construídos conjuntos articulados de problemas, soluções e estratégias para a acção das autoridades públicas, num determinado domínio de intervenção” (Afonso, 2007, p.1). Neste sentido, a política pública refere-se a atores públicos, ações de governo que estão focadas na resolução de um problema num contexto próprio e que de acordo com o preceituado nos dois sistemas educativos (Portugal e Macau) estes pretendem promover a equidade escolar.

A implementação de uma política pública deve ser negociada entre os atores envolvidos nesse processo, para que a política atinja os *outcomes* pretendidos e os impactos sejam os esperados. A avaliação deve ser monitorizada no sentido de avaliar o impacto dos efeitos previstos e dos efeitos colaterais, para se redefinirem outros meios com vista a atingir os fins pretendidos, *in casu*, o sucesso escolar.

A melhoria da qualidade da educação é uma preocupação central das políticas educativas europeias, mas também uma preocupação de Portugal e de Macau. Em Macau as políticas educativas definidas pretendem garantir uma melhoria na estrutura do ensino e aumentar a eficácia pedagógica, designadamente com a implementação dos 15 anos da escolaridade gratuita, a reestruturação e a melhoria do sistema educativo não superior, o apoio às escolas na melhoria das suas condições e o aperfeiçoamento profissional.

Em síntese, a ASE em Macau operacionaliza-se de uma forma diferente de Portugal, embora todas estas medidas implementadas pela ASE, tanto em Portugal como Macau, tenham como objetivo atenuar as desigualdades económicas e sociais, contribuir para o acesso à educação mais igualitária e o conseqüente aumentar de

⁵² Cf. Artigo 6.º do Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 30/2014 de 3 de março, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 9, I Série.

⁵³ Cf. http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=8418

valor público à educação, que se converte em *outcomes* de sucesso escolar. A educação é, assim, uma pedra basilar para o desenvolvimento sustentável da economia.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Os quadros teóricos das políticas públicas enfatizam o peso que o Estado tem na sociedade e a forma como o Governo atua através da Administração Pública. As construções teóricas criadas em torno das políticas públicas são concebidas como empreendimentos que envolvem a construção e a análise da realidade, ou seja, as políticas destinam-se a resolver problemas que são colocados num determinado contexto, são influenciados por sistemas de crenças, valores, perspetivas e construções sociais criadas ao longo dos tempos. As políticas públicas são definidas pelos atores políticos, os quais procuram definir um problema com base numa linguagem que corresponda a esses valores, crenças, interesses, posições para que todos os interessados estejam envolvidos e que sintam que os seus problemas fazem parte da agenda política.

O processo de implementação é colocado em prática quando a política encontra os seus destinatários num contexto específico e a política corresponde aos *outcomes* pretendidos. Para percebermos o processo de construção de uma política pública é necessário observar controvérsias, as negociações acerca do modo legítimo de conceber e interpretar a realidade, explicitar conceitos, no sentido de perceber se a política pública educativa – ASE – está a ter os *outcomes* pretendidos.

Nesta perspetiva, e tal como referimos anteriormente, com este estudo pretendíamos conhecer a organização da AP, focando, em detalhe, a área da educação em Portugal e em Macau e, sobretudo, conhecer as especificidades da definição e operacionalização da política pública da ASE em Portugal e em Macau, de modo a compreender a relação entre a ASE e o sucesso escolar no AEC de Alcobaça e na EPM, em Macau.

Tendo como base as questões metodológicas adoptadas do paradigma qualitativo e quantitativo, tendo recorrido ao estudo de caso exploratório como estratégia de investigação e utilizando várias técnicas, nomeadamente recolha de dados nos estabelecimentos de ensino, entrevistas aos participantes, bem como, à observação direta de ambos os contextos e após a triangulação dos dados, neste capítulo,

procedemos à apresentação e discussão dos resultados destas duas organizações, no sentido de analisar os contextos e as perspetivas destes.

Posteriormente, faremos um breve enquadramento histórico/legal dos contextos de estudo, bem como dos dados relativos à evolução dos alunos matriculados e das respetivas taxas de sucesso dos alunos com e sem ASE e as respetivas modalidades de apoio.

No ponto dois e três deste capítulo procederemos à análise dos dados relativos à Escola Portuguesa de Macau e ao Agrupamento de Escolas de Cister, respetivamente.

4.1. MODALIDADES E EVOLUÇÃO DA ASE, EM PORTUGAL E EM MACAU

Em Portugal, a ASE enquanto política pública é definida pelo Ministério da Educação e Ciência. No Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 março, são definidas um conjunto de medidas que pretendem assegurar às famílias carenciadas a progressiva gratuitidade dos manuais escolares e outros recursos didático-pedagógicos, refeições, seguro escolar, transportes e leite escolar para os alunos do ensino básico e secundário. De acordo com o artigo 4.º do supracitado decreto-lei são objectivos da atribuição dos apoios no âmbito da ASE a prevenção da exclusão social e do abandono escolar e a promoção do sucesso escolar e educativo, de modo que todos, independentemente das suas condições sociais, económicas, culturais e familiares, cumpram a escolaridade obrigatória e tenham a possibilidade de concluir com sucesso o ensino secundário, em qualquer das suas modalidades de ensino.

Os alunos são integrados na ASE no escalão A ou B de acordo com a adoção dos mesmos critérios usados para a atribuição do abono de família. No nosso entendimento a ASE aparece como uma medida compensatória e de promoção de equidade que faculta apoios com vista ao sucesso educativo.

A ASE enquadra-se no conjunto das políticas sociais, articulando-se, em particular, com as políticas de apoio à família. Ao mesmo tempo, promove-se a uniformização dos apoios às crianças que frequentam a educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico e secundário, através da partilha de competências da ASE do 1.º, 2.º, 3.º ciclo e secundário entre administração central - MEC e os municípios. Esta concertação de esforços tem como objetivo desenvolver a qualificação dos alunos e realizar os princípios da justiça social e da igualdade de oportunidades no âmbito do sistema educativo.

A Região Administrativa de Macau (RAEM) é constituída pela península de Macau e duas ilhas: Taipa e Coloane, compreendendo uma área total de 29.5 Km² e cerca de 542.200 habitantes, dos quais 280.900 são mulheres e 261.200 são homens, de acordo com o anuário estatístico de 2009.

Desde a criação da RAEM que a aposta num ensino de qualidade e no aperfeiçoamento progressivo do sistema de escolaridade gratuita de 12 anos que se mantém uma constante preocupação do governo. Este sistema de escolaridade gratuita engloba 3 anos do ensino infantil, 6 anos de ensino primário, 3 anos de ensino secundário geral.

A Lei de Bases do Sistema Educativo n.º 9/2006, de 26 de dezembro, determina que todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, ascendência, raça, sexo, idade, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social, têm direito à educação, nos termos legais. Ainda prevê que a escolaridade obrigatória inicie ao 5 anos de idade e termine no ano em que o aluno conclua com aproveitamento, o ensino secundário geral ou em alternativa complete os 15 anos de idade.

Na prossecução do sucesso educativo, e para que este não seja posto em causa por dificuldades económicas, os alunos podem beneficiar de ASE de acordo com o preceituado no artigo 30.º da Lei de Bases do Sistema Educativo: os alunos residentes na RAEM que frequentem cursos da educação regular ou do ensino recorrente têm direito à ASE. Cumpre referir que o serviço de ASE abrange, nomeadamente, as seguintes modalidades: seguro escolar e apoios pecuniários aos alunos provenientes de famílias economicamente carenciadas, que são necessários para pagamento de propinas e subsídios de alimentação, de aquisição de material escolar e de equipamento de apoio à aprendizagem. Anualmente é publicado a atualização dos montantes a atribuir ao subsídio de refeição, aquisição de material escolar e propinas.

A ASE destina-se a estudantes de famílias que vivem com dificuldades económicas, assegurando a cada aluno em idade escolar a oportunidade de acesso e sucesso escolar, colmatando as desigualdades económicas e proporcionando o Fundo de Ação Social Escolar (FASE) com vista a permitir um ambiente de igualdade de oportunidades educativas.

De modo a interpretar a evolução dos alunos matriculados em relação com os alunos que beneficiam de ASE, apresentamos os seguintes dados:

Em Portugal, o número de alunos matriculados apresenta uma tendência para diminuir e o número de alunos a usufruir de ASE aumentar em todas as modalidades

de apoio, leite escolar, refeições e apoios socioeconómicos – manuais escolares e material escolar, como podemos verificar através do gráfico. Verifica-se uma relação inversa, isto é, o decréscimo do número de alunos matriculados deveria conduzir a uma diminuição do número de alunos com ASE, tal como acontece em Macau.

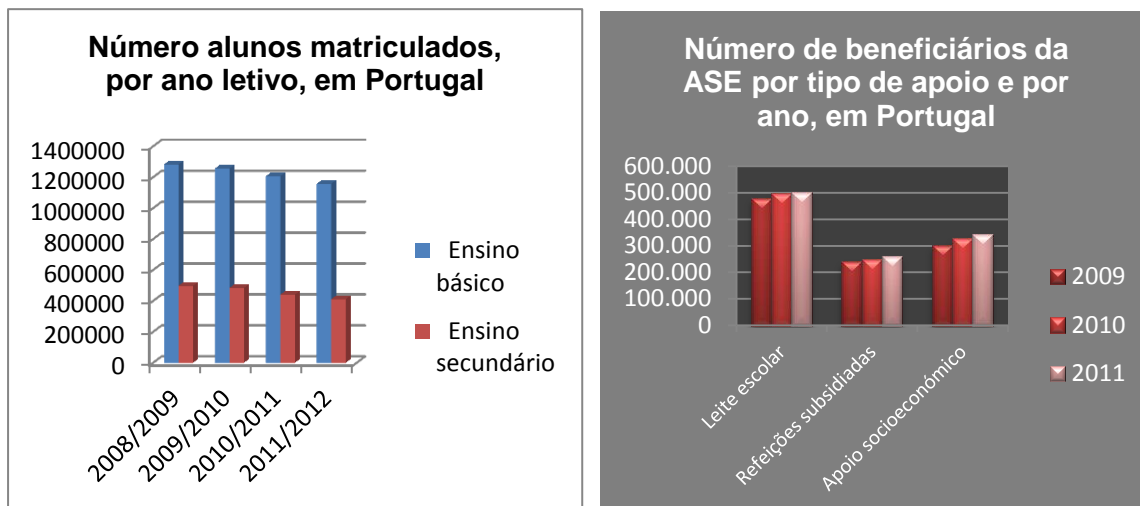


Fig.33 - Fonte: DGEEC/MEC – INE, PORDATA. Fig.34 - Fonte: DGEEC/MEC.

Em Macau, verificamos uma tendência de decréscimo gradual do número de alunos matriculados, sobretudo a partir do ano letivo da transferência da soberania de Macau para a China. Neste sentido, no ano letivo 1998/1999, encontravam-se matriculados 97405 alunos e no ano letivo 2008/2009, 76214 alunos⁵⁴. Apenas de salientar que no ensino secundário se verifica um aumento do número de alunos matriculados no ano letivo 1998/1999, quando comparado com o ano letivo 2003/2004. Nos anos letivos posteriores há um ligeiro decréscimo, que se acentua ligeiramente no ano letivo 2008/2009. Colocando em relação, as modalidades de apoio e os alunos matriculados verifica-se, em termos globais, que o número de alunos diminui e o número de beneficiários do apoio manuais escolares também diminui, em relação à modalidade de apoio propinas, esta revela um aumento no número de beneficiários.

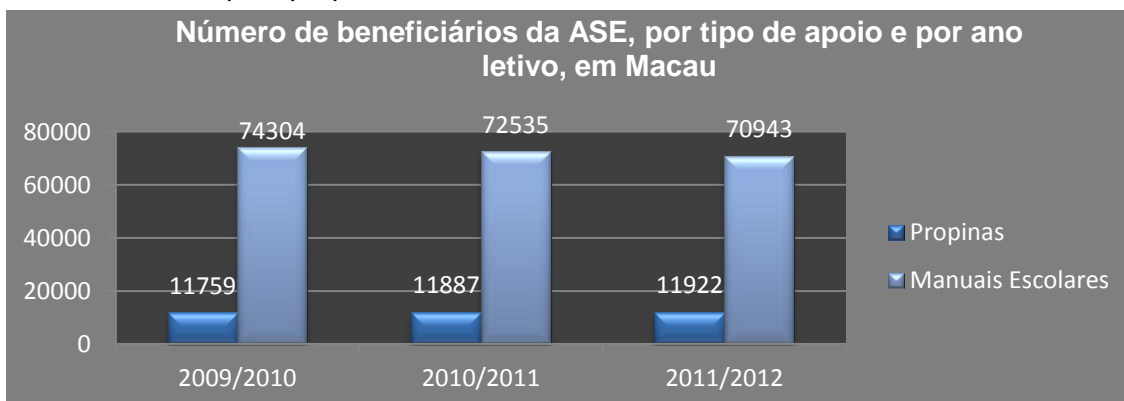


Fig. 35- Fonte: <http://www.dsec.gov.mo>

⁵⁴ Cf. Figura 11 – Evolução do número de alunos em Macau, anexo I.

4.2. CARATERIZAÇÃO DA ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU

A Escola Portuguesa de Macau insere-se no sistema educativo de Macau como instituição educativa particular sem fins lucrativos. Nesta escola são ministrados os planos de estudo desde o 1.º ciclo ao ensino secundário e o ensino profissional, e é frequentada por alunos dos 6 anos aos 18 anos e de diferentes nacionalidades. Percebendo algumas especificidades deste contexto, através da observação direta *in loco*, aquando da minha visita à EPM verificamos que tal como em Macau, predomina a multiculturalidade, existindo 17 nacionalidades na EPM. Destas registam-se um maior número de alunos de nacionalidade portuguesa e um segundo maior grupo de nacionalidade chinesa⁵⁵.

No ano letivo 2013/2014, a EPM apresentava um aumento no número de alunos, contrariando a tendência geral verificada em Macau. A EPM apresentava um total de 521 alunos com a seguinte distribuição por ciclos: 1.º ciclo – 165, 2.º ciclo – 73, 3.º ciclo – 131 e ensino secundário – 152.

Analisando a evolução do número de alunos matriculados na EPM, após a transferência da soberania de Macau para a China, em 1999, verificamos que o número de alunos apresentava uma tendência para diminuir, com a exceção do ano letivo 2012/2013 e 2013/2014, anos em que se constata um aumento do número de alunos na EPM⁵⁶.



Fig. 36 - Fonte: A partir da Escola Portuguesa de Macau.

⁵⁵ Cf. Figura 17 – Nacionalidades dos alunos da EPM, em anexo I.

⁵⁶ Cf. Figura 18 – Número de alunos da EPM no ano letivo 2013/2014 e Figura 19 – Percentagem do número de alunos da EPM, no ano letivo 2013/2014 e por nível de ensino, em anexo I.

A EPM não é uma escola pública, não é uma escola do governo, mas uma escola privada sem fins lucrativos pelo que os seus alunos beneficiam do subsídio de propina, através da escola. Segundo a Vice-presidente Dr.^a Zélia Mieirol⁵⁷, “não existe ação social escolar como há em Portugal, por escalões, aqui os agregados familiares tem um bom vencimento. Apenas 21 alunos são considerados carenciados, em que estão diagnosticados e são acompanhados pela Santa Casa da Misericórdia com uma bolsa monetária e cabazes com alimentos. No caso de alunos com muitas carências é política da escola assumir estas situações, mas são casos muito raros. A própria escola tem uma política de intervenção independente da política do governo e existem estruturas paralelas, neste caso, a Santa Casa da Misericórdia que também auxilia as famílias mais carenciada. Os pais não precisam de pagar nada de cultural, a escola paga. Os casinos financiam atividades culturais, nomeadamente na oferta de bilhetes para visitar exposições que tenham nos próprios casinos, com cheques no programa de aperfeiçoamento linguístico, por exemplo na oferta de viagens a Portugal ou à China. Além do financiamento de atividades culturais de alguns casinos existem também outras parcerias com a comunidade envolvente.

A DSEJ não aposta tanto na ajuda financeira aos pais, até porque eles não precisam, têm bons rendimentos. Nas escolas do Governo é tudo gratuito, independentemente do rendimento mensal do agregado familiar.”

Segundo as palavras proferidas pela Vice-presidente da EPM, o Governo, através da Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), atribui verbas a todos os alunos para pagamento de uma percentagem das propinas e material escolar, consoante os rendimentos do agregado familiar. A única condição é ter BIR (Bilhete de Identidade de Residência) estes são considerados alunos com subsídio, já os alunos sem BIR são considerados alunos sem subsídio.

A escola submete os projetos financiados pela DSEJ – Fundo de Desenvolvimento Educativo, conforme o diagnóstico efetuado às necessidades dos alunos, avaliando o que é mais premente. Com este fundo (FSE) compram computadores e quadros interativos; a biblioteca é equipada com computadores e dinamizada por uma técnica especializada; são contratados professores de ensino especial e pessoal técnico para dinamizar a área das ciências e da informática, são criadas salas de estudo por ensino básico e secundário e com professores de várias áreas (Português, Matemática, Inglês, Mandarim). Por exemplo, foi criado o clube de Matemática, o Programa de

⁵⁷ Conversa com a Dr.^a Zélia Mieirol, Vice-presidente da Escola Portuguesa de Macau, no dia 29/04/2014, – das 10:00h às 11:00h na Escola Portuguesa de Macau.

reforço linguístico – alunos que vão a Portugal e à China, do Programa de Língua não Materna (PLNM).

Segundo a Vice-presidente da EPM “Os subsídios são atribuídos através da aprovação de projetos, e estes sim, contribuem para combater as dificuldades educativas sentidas pelos alunos. Os alunos com dificuldades são propostos a frequentar obrigatoriamente as salas de apoio. O enriquecimento curricular surge como resposta para minorar as dificuldades linguísticas sentidas pelos alunos são: reforçadas as disciplinas de Português e de Matemática com mais um tempo letivo para aumentar o apoio nestas áreas curriculares; os alunos do ensino básico e secundário têm mais 14 horas de português do que o currículo em Portugal. Estas são algumas das medidas implementadas para superar as dificuldades sentidas pelos alunos da EPM e contribuir, por um lado, para o sucesso escolar dos alunos e por outro, para o sucesso da escola, de modo a alcançar a excelência na sua missão educativa e cultural.

Tal como acontece em Portugal, o Governo português também adoptou outras medidas paralelas aos apoios da ASE com o objetivo promover a igualdade de acesso e sucesso educativo. Neste caso, as medidas são as relativas à ocupação plena dos tempos escolares e ao funcionamento da escola a tempo inteiro, através da oferta de atividades de enriquecimento curricular, em particular do ensino precoce do inglês, no 1.º ciclo do ensino básico entre outras. Contudo, estas medidas não serão analisadas, uma vez que se desviam do âmbito do estudo.

De modo a perceber se as medidas de apoio aos alunos implementadas, quer pela escola, quer pelo Governo são eficazes em termos de sucesso escolar, apresentamos os seguintes resultados: os alunos da EPM são os únicos alunos da RAEM que realizam as provas de avaliação externa iguais às de Portugal, nomeadamente os testes intermédios, as provas de aferição, as provas finais de ensino básico e os exames nacionais do ensino secundário. Com os dados apresentados, verificamos que nas provas de aferição do 4.º ano existe uma taxa de aprovação de 100% nos 3 anos letivos e nos testes intermédios do 6.º ano a percentagem de aprovação é superior a 95%, existindo mesmo uma taxa de 100% no ano letivo 2011/2012. No 9.º ano a taxa de aprovação nos exames nacionais é superior a 90%, sendo que em 2010/2011 constata-se, na figura 37, uma taxa de sucesso escolar de 100%.

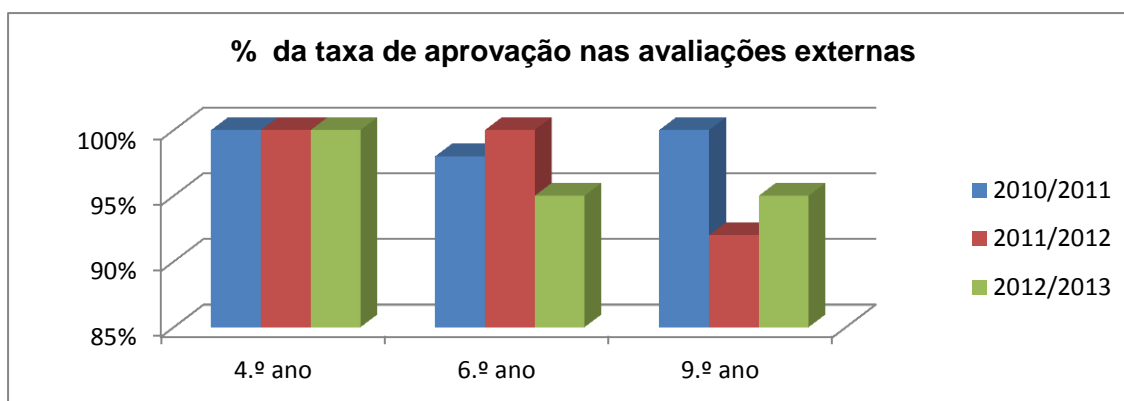


Fig.37 - Fonte a partir de dados facultados pela Escola Portuguesa de Macau.

Ao nível do secundário, 145 alunos foram avaliados em 13 disciplinas, obtendo 91% de aprovações e 9% de reprovações nos exames nacionais. Estes dados reportam-se a alunos em que a língua materna é o português. No caso dos alunos em que a língua materna não é o português obtemos os seguintes resultados:

Ano letivo	6.º ano de escolaridade		9.º ano de escolaridade	
	Total de alunos avaliados	Média dos exames	Total de alunos avaliados	Média dos exames
2011/2012	2	71%	3	76%
2012/2013	7	75%	6	86%

O sucesso escolar em todos os níveis de ensino é de quase de 100%, o que significa que as medidas educativas adotadas pela EPM têm um sucesso de quase 100% em todos os níveis de ensino⁵⁸.

A EPM, segundo o relatório da Inspeção Geral da Educação e Ciência (2012)⁵⁹ tem desenvolvido, de uma forma excelente, a sua missão educativa e cultural, política e económica.

Neste contexto específico, na EPM, os apoios financeiros concedidos à escola e as boas condições financeiras dos agregados familiares dos alunos contribuem para o sucesso escolar, a multiplicidade de projetos permite às escolas atuar para motivar os alunos para o sucesso escolar. Ressalva-se, contudo, que os pais destes alunos oferecem elevados rendimentos, não necessitando portanto, destes apoios da ASE.

4.3. O AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER – ESTUDO DE CASO DA ASE E O SUCESSO EDUCATIVO

⁵⁸ Cf. Figura 21 - Taxa de conclusão dos alunos da EPM no ano letivo 2012/2013, em anexo I.

⁵⁹ Cf. Relatório de Avaliação Externa das Escolas – Escola Portuguesa de Macau, República Popular da China, Inspeção Geral da Educação e Ciência, de 4 a 7 de dezembro de 2012.

O Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça surgiu a 4 de julho de 2012, com a necessidade de cumprir com o preceituado no Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, isto é, dar cumprimento à última fase da constituição dos agrupamentos de escolas. Este agrupamento agregou 3 agrupamentos de escolas já constituídos e uma escola secundária, tornando-se esta na escola sede. Foram agregados 2 agrupamentos de escolas de Alcobaça e 1 de Pataias, totalizando cerca de 4000 alunos e 500 funcionários.

A constituição deste tipo de agrupamento tinha como objetivo extinguir ou fundir escolas com poucos alunos, mas também continuar com um percurso pedagógico sequencial. Cada ator social deixa de estar na sua escola e passa a deslocar-se à escola sede, com o objetivo de uniformizar os procedimentos administrativos e pedagógicos em todos os estabelecimentos de ensino.

Toda esta mudança tem sido difícil, porque os agrupamentos de escolas tinham a sua identidade e dinâmicas próprias, que foram interrompidas a 4 de julho de 2012. Nesse dia estava constituído este “Mega” agrupamento. O Diretor, professor Gaspar Vaz, deste agrupamento, disse:

“já que nos foi imposta esta nova estrutura, não vale a pena desperdiçar as nossas energias a lutar contra um processo que já está concluído, devemos, sim, aproveitar todas as sinergias e levar a bom porto este projeto educativo, para que o sucesso escolar dos nossos alunos não seja posto em causa”.

A constituição de um agrupamento deve ser encarada como sendo um processo dinâmico. Devemos aproveitar para aprender com este processo, a fim de valorizar os pontos fortes e converter os pontos fracos em pontos fortes, numa perspetiva positivista.

A visão do Projeto Educativo do AEC de 2012-2016, é definido como «a ambição de se construir como uma identidade própria, numa escola de qualidade, inclusiva e incentivadora do mérito e da competência, nos valores da Cultura, do Humanismo e da Educação para a Cidadania, para ir + *Além* definindo “Um novo Rumo para a Educação em Alcobaça”»⁶⁰. No sentido de operacionalizar a visão do Projeto Educativo no Regulamento Interno do AEC são definidos os objetivos da ASE, que se encontram plasmados no artigo 89.º: a atribuição de apoios com vista à prevenção da exclusão social e do abandono escolar e a promoção do sucesso escolar educativo. O artigo 91.º reforça ainda a ideia de que compete aos serviços da ASE apoiar

⁶⁰ Cf. Projeto Educativo do AEC de 2012-2016, p. 1.

materialmente todos os alunos carenciados a nível económico, de forma a contribuir para o seu sucesso educativo e formação pessoal.

Não se encontrando definida de uma forma clara uma política de ASE neste Projeto Educativo esta preocupação e a sua importância encontra-se retratada ao longo da entrevista com o Diretor do AEC.

Enquanto política pública, a ASE surgiu como resposta ao que na Constituição da República Portuguesa, de 1976, se determina: “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”, devendo, assim, ser “assegurado o ensino básico universal, obrigatório e gratuito.” (art.º 74). Sabemos, no entanto que a gratuitidade não é efetiva, uma vez que, acarreta, cada vez mais, muitos encargos para as famílias.

Consciente desta realidade, o Estado tem vindo a criar um conjunto de políticas públicas, onde se inclui também a ASE, com o objetivo de alcançar uma escola pública inclusiva de acesso e sucesso escolar para todos, onde as desigualdades sociais não existam como um obstáculo à aprendizagem e onde as distintas condições sociais não constituam um entrave ao sucesso escolar.

Nesta perspetiva podemos incluir a ASE num conjunto de medidas mais vastas de promoção da equidade na educação e que, nas palavras de Formosinho e Machado, (2011), se designa de “pedagogia da compensação que se materializa em ação social nas vertentes da alimentação, saúde e higiene e nos apoios socioeducativos, bem como em apoio psicopedagógico” (Machado, 2011, p. 37).

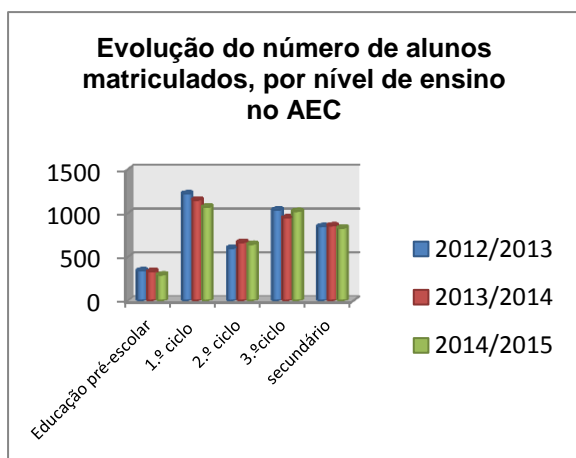
É neste contexto e enquadramento que apresentamos os resultados obtidos acerca da realidade e especificidade da ASE no AEC, com especial enfoque na influência que esta tem no sucesso escolar dos alunos mais carenciados do 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e ensino secundário.

O AEC, aquando da sua constituição totalizava 4008 alunos matriculados. Atualmente, existe um decréscimo no número de alunos, tal como acontece no panorama nacional. O 1.º ciclo tem maior percentagem de alunos, seguindo-se o 3.º ciclo, o ensino secundário, o 2.º ciclo e o pré-escolar.

No ano letivo 2013/2014, o AEC – Alcobaça tinha cerca de 3961 alunos distribuídos por nível de ensino: educação pré-escolar – 336 alunos; 1.º ciclo – 1151 alunos; 2.º ciclo – 667 alunos; 3.º ciclo – 949 alunos; secundário – 858 alunos. Relativamente aos recursos humanos deste agrupamento de escolas, 341 colaboradores integravam o pessoal docente e 140 o pessoal não docente.

No presente ano letivo, 2014/2015, o AEC – Alcobaça encontram-se inscritos/matriculados cerca de 3869 alunos distribuídos por nível de ensino: educação pré-escolar 297 alunos; 1.º ciclo – 1071 alunos; 2.º ciclo – 647 alunos; 3.º ciclo – 1022 alunos; secundário – 832 alunos. Os alunos a usufruir de ASE são 1550 e estão dispostos pelo nível de ensino da seguinte forma: 1.º ciclo – 497 alunos, 2.º ciclo – 319 alunos, 3.º ciclo – 453 alunos e no secundário – 281.

No AEC iremos analisar a evolução do número de alunos matriculados e do número de alunos beneficiários da ASE, desde o ano letivo 2012/2013 até ao ano letivo 2014/2015. Com esta análise pretendemos verificar se a tendência para aumentar ou diminuir do número de alunos matriculados se reflete na diminuição do número de alunos com ASE por nível de ensino. Tal como acontece a nível nacional, o número de alunos a beneficiar da ASE aumenta em termos gerais. Os dados apresentados sobre o número de alunos matriculados reportam-se a dados recolhidos no início de cada ano letivo, verificando-se alterações no decorrer do ano letivo devido



às transferências de alunos para outras escolas, anulações de matrícula ou abandono escolar.

Fig.38 - Fonte própria: Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça.

Mas, numa análise mais detalhada, verificamos que no ensino secundário no ano letivo 2014/2015 existe um ligeiro

decréscimo do número de alunos matriculados e um aumento do número de alunos com ASE.

No 3.º ciclo no ano letivo 2014/2015 constata-se um ligeiro aumento do número de alunos matriculados e um ligeiro decréscimo do número de alunos a beneficiar de ASE.

Numa análise mais detalhada, verificamos que no ensino secundário, no ano letivo 2014/2015, há um ligeiro decréscimo do número de alunos matriculados e um aumento do número de alunos com ASE. No 3.º ciclo no ano letivo 2014/2015 existe um ligeiro aumento do número de alunos matriculados e um ligeiro decréscimo do número de alunos a beneficiar de ASE. Tendo por base uma análise causa/efeito no 1.º ciclo e no 2.º ciclo do ensino básico a diminuição do número de alunos matriculados reflete-se na diminuição do número de alunos com ASE, no ano letivo 2014/2015. Verificando-se que não existe uma relação causa/efeito entre o número de

alunos matriculados e os alunos a beneficiar de ASE por nível de ensino, ou seja, nos diferentes níveis de ensino verificamos a inexistência de uma relação proporcional entre o número de alunos matriculados e os alunos com ASE por nível de ensino.

Relativamente à correlação existente entre os alunos matriculados por nível de ensino e os alunos com ASE, torna-se necessário perceber o que significa uma correlação. Esta é utilizada como medida da intensidade das relações entre as variáveis. A correlação não implica uma causa/efeito, ou seja, uma variável não causa a outra, elas simplesmente estão associadas uma à outra. O coeficiente de correlação está limitado por -1 e $+1$. Quanto mais próximo o coeficiente estiver de -1 ou $+1$, mais forte é a correlação, pelo que verificamos as seguintes correlações:

Ano letivo	Coeficiente de correlação	Interpretação dos dados
2012/2013	0.46	Correlação moderada positiva
2013/2014	0.90	Correlação forte positiva
2014/2015	0.87	Correlação forte positiva

No ano letivo 2012/2013 existe um grau de associação moderado entre o número de alunos matriculados e os alunos com ASE enquanto que no ano letivo 2013/2014 e 2014/2015 verifica-se um grau de associação forte entre as variáveis.

Tendo em conta o coeficiente de correlação analisado anteriormente e no sentido de corroborar esses resultados, apresentamos as seguintes percentagem de alunos com ASE:

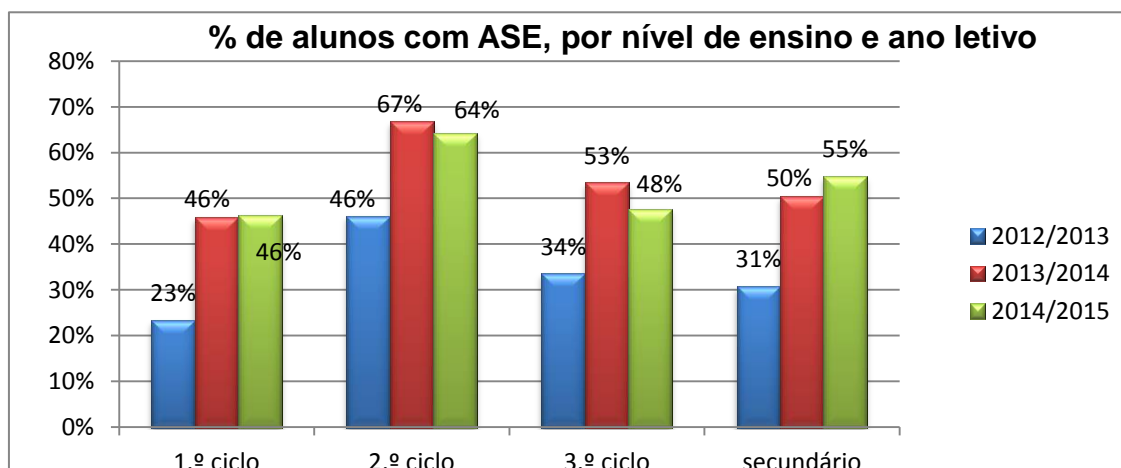


Fig.39 - Fonte própria: Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça.

Comparando os resultados dos 3 anos letivos verifica-se um aumento acentuado do número de alunos com ASE, com maior expressão, sobretudo, no 1.º ciclo. No ano letivo 2013/2014 verifica-se que quase 50% dos alunos beneficiaram de ASE. O 2.º ciclo foi o nível de ensino com menos alunos matriculados/inscritos, mas o ciclo com mais 50% dos alunos com ASE. Neste ano letivo verifica-se um aumento mais

significativo dos alunos com ASE e que se mantém em 2014/2015, aumentando mesmo no 1.º ciclo e no ensino secundário.

Embora tenha sido realizada uma leitura linear dos dados, estes permitem-nos inferir que existe uma correlação entre os alunos matriculados no Agrupamento de Escolas de Cister no 1.º ciclo, 2.º ciclo, 3.º ciclo e ensino secundário e os que beneficiam da ação social escolar, quer seja pela conjuntura nacional de crise económica e social, quer pela própria dinâmica de dispersão geográfica onde está localizado o AEC.

Tendo em conta a data da criação do agrupamento, apenas nos dois anos letivos subsequentes, conseguimos obter taxa conclusão por fim de ciclo. Nos dados apresentados podemos fazer uma análise comparativa entre os alunos com e sem ASE e a sua respetiva situação académica, isto é, a taxa de transição por nível de ensino, deve entender-se como o indicador de sucesso escolar.

No seguimento dos dados apresentados, deveremos ter em consideração na interpretação dos dados, as seguintes situações: os alunos profissionais⁶¹ não foram contabilizados no número total de alunos matriculados no AEC e, por sua vez, no número de alunos com ASE, porque só teremos dados da taxa de transição desses alunos no ano letivo 2014/2015. As situações de transferências, abandono escolar, anulação de matrícula, foram retirados ao número total de alunos matriculados por nível de ensino, com e sem ASE, uma vez que não faziam parte do campo de observação.

De acordo com a sistematização dos dados apresentados no gráfico abaixo indicado, verificamos a tendência para um decréscimo na taxa de sucesso escolar nos alunos com e sem ASE, com exceção no 1.º ciclo onde se constata um aumento da taxa de sucesso escolar nos alunos sem ASE. Quanto ao 3.º ciclo, nos alunos com ASE a taxa de sucesso escolar aumenta.

Numa análise com enfoque nos alunos com ASE, verificamos que num extremo temos o 1.º ciclo, que apresenta a taxa de sucesso escolar mais elevada, quer a nível nacional, quer a nível do AEC e a nível dos alunos com e sem ASE. No outro extremo temos o ensino secundário com a taxa mais baixa de sucesso escolar a nível nacional e no AEC e nos alunos com e sem ASE. Verifica-se uma tendência padronizada quer pela educação de base, quer pela educação secundária, a nível nacional e no AEC,

⁶¹ No ensino secundário apenas estão refletidos os dados do ensino regular. Os dados do ensino secundário profissional não são apresentados porque a avaliação é realizada por módulos e só a aprovação em todos os módulos determina a conclusão do ensino secundário. Como os cursos profissionais tem a duração de três anos, até à presente data, não existem dados disponíveis.

pois uma obtém a taxa de sucesso mais elevada e a outra a taxa de sucesso escolar mais baixa, respetivamente.

Analisando apenas os alunos com ASE, por nível de ensino, em termos gerais verifica-se uma tendência para o decréscimo da taxa de sucesso escolar, com a exceção do 3.º ciclo, no qual a taxa de sucesso escolar no ano letivo 2013/2014 aumenta. No ano letivo 2012/2013 o nível de ensino com maior taxa de insucesso escolar foi o 3.º ciclo, embora no ano seguinte recuperasse, contudo, é o único ciclo que vê a taxa de sucesso escolar aumentar para 85%. No ano letivo 2013/2014 a taxa de insucesso escolar mais elevada verifica-se no ensino secundário. Regista-se, em média, uma diferença percentual no sucesso escolar entre os alunos com e sem ASE de 7,5% no ano letivo 2012/2013 e uma diferença de 10,75% no ano letivo 2013/2014.

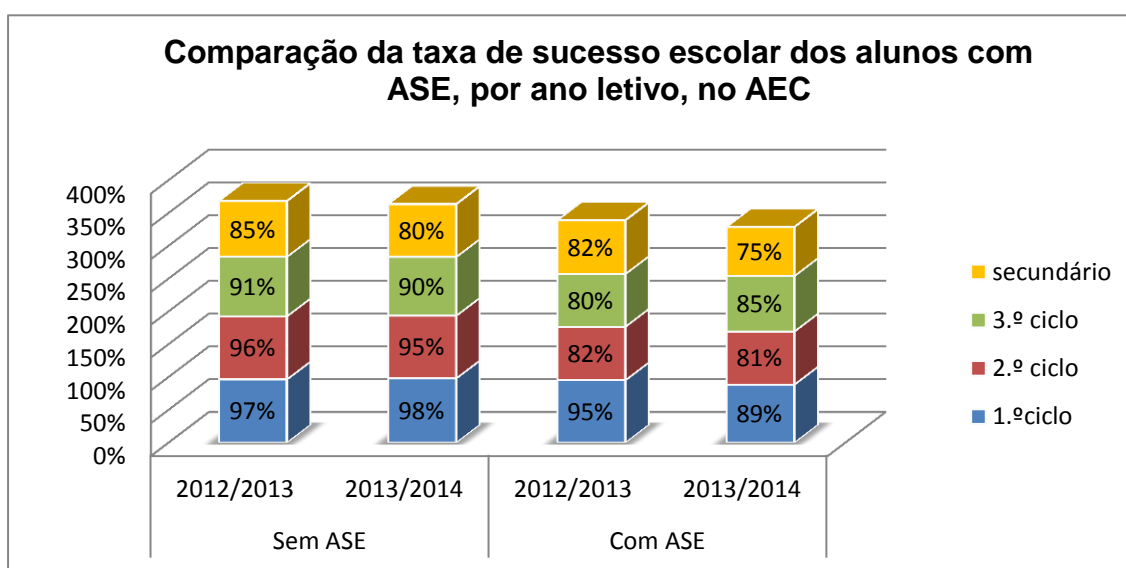


Fig.40 - Fonte própria: MISI.

Na ASE a distribuição dos recursos é feita de acordo com o enquadramento no escalão A ou B, como foi referido no início do capítulo. O escalão A tem o máximo de benefícios e o escalão B distribui menor quantidade de recursos. No sentido de interpretar a relação entre os recursos distribuídos pela ASE e o sucesso escolar, cumpre-nos apresentar os seguintes dados: no 3.º ciclo a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos com escalão A no ano letivo 2012/2013 e no secundário no ano letivo 2013/2014. Nos restantes ciclos o escalão B obtém taxas de sucesso escolar mais elevadas. Verifica-se uma relação indireta entre os alunos que beneficiam mais recursos e aqueles que beneficiam de menos recursos. De salientar que os apoios têm vindo a reduzir-se e o número alunos a aumentar, o que mostra que os auxílios têm sido distribuídos por um número crescente de alunos que deles necessitam, permitindo, desta forma, a prossecução de melhores resultados académicos.

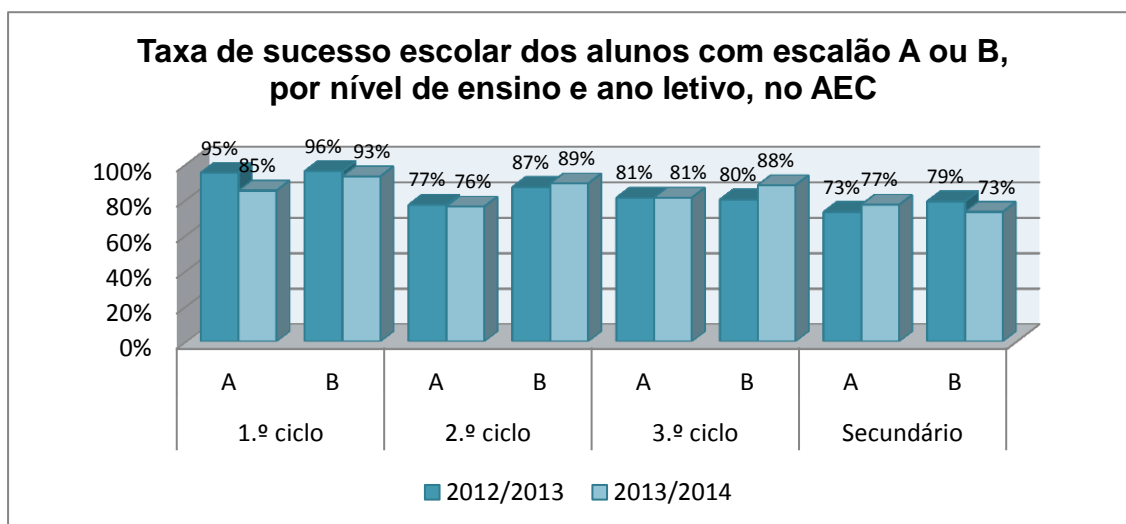


Fig.41 Fonte: MISI.

No seguimento das análises anteriores podemos concluir que numa leitura linear dos dados, a taxa de sucesso escolar é superior nos alunos sem ASE, não nos permitindo avaliar a importância desta política pública e o impacto que esta assume numa Escola e no percurso escolar dos alunos. Embora, a ASE não seja de uma forma direta, observável nos resultados de sucesso escolar, as bolsas de mérito refletem o sucesso escolar dos alunos mais carenciados economicamente.

Todos os alunos podem concorrer à bolsa de mérito desde que se encontrem matriculados no ensino secundário, num estabelecimento de ensino público ou cooperativo, que sejam beneficiários da ASE e que tenham uma média de 14 valores no ensino secundário ou de 4 valores no ano de transição para o ensino secundário.

Apenas no ensino secundário existem as bolsas de mérito. Estas podem ser entendidas como uma medida incentivadora ao alargamento da escolaridade obrigatória, isto é, até ao ensino secundário. No ano letivo 2012/2013 concorreram à bolsa de mérito 59 alunos, dos quais 45 beneficiaram da bolsa de mérito no valor de €1.048,05 para cada beneficiário. A média das notas destes alunos foi de 15.37. No ano letivo 2013/2014, beneficiaram 32 alunos.

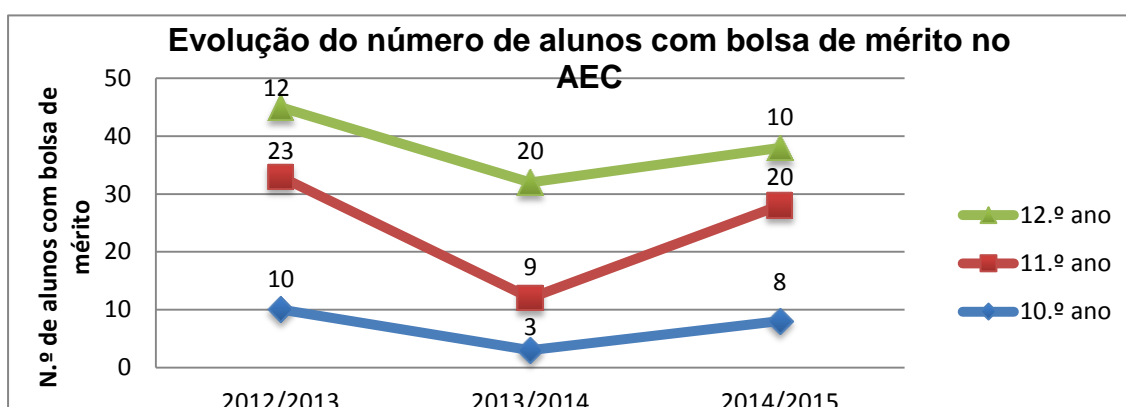


Fig.42 - Fonte própria: AEC – Alcobça.

Em síntese, podemos concluir que o sucesso de qualquer política pública decidida centralmente depende, em grande parte, da forma como é implementada e executada localmente, uma vez que, a missão e os objetivos das organizações e as perspetivas dos decisores em cada contexto, assumem um papel de destaque. No que se refere à ASE, e no caso concreto do AEC, podemos constatar que há um reconhecimento explícito da importância e do papel que esta medida assume enquanto promotora de uma Escola Pública para todos, tanto no acesso como no sucesso escolar dos alunos. O excerto que se segue ilustra bem esta perspetiva:

“A ASE é uma peça fundamental na construção de uma escola pública que, em espaço europeu, apenas se pode conceber como corretora das assimetrias. É isso que a ASE tem feito, nomeadamente nesta escola. Deste modo, parece-me que uma escola pública sem ASE seria um contrassenso. Na verdade, sem essa peça, a escola permitiria ampliar as diferenças naturais de cada sociedade, e não esbatê-las. É claro que a ASE não é um instrumento mágico, uma panaceia; mas é um instrumento válido para tornar possível o sucesso escolar, mesmo daqueles que têm menos possibilidades” (Diretor do Agrupamento).

Os resultados apurados face à importância da ASE no sucesso dos alunos provenientes/oriundos de famílias com condições socioeconómicas mais baixas vão ao encontro da perspetiva Bolivar (2005) quando se refere à justiça distributiva em educação e defende que esta deve “(...) tender para a equidade no sentido em que os meios e os recursos não devem ser distribuídos de igual forma por todos os alunos, devendo favorecer os mais desfavorecidos e assentar numa redistribuição proporcional às necessidades de cada um, (...) cuidando que as desigualdades não condicionem a aprendizagem e o rendimento escolar”

No cômputo geral, apesar de os resultados quantitativos refletirem, num olhar mais desatento, que a ASE não contribuiria para o sucesso escolar, se a ASE não existisse a taxa de sucesso seria muito inferior. A ASE contribui, de um modo qualitativo, para um percurso de sucesso escolar de muitos alunos do Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça. Não se podendo comprovar, em termos de dados quantitativos, mas apenas com relatos dos encarregados de educação, dos professores e dos alunos, que sem o apoio da ASE os encargos financeiros seriam difíceis de suportar e o percurso escolar teria uma taxa de sucesso ainda mais baixa. Neste sentido e segundo o Diretor do AEC:

“Certamente que a ASE contribui para o sucesso escolar. Uma das grandes limitações das ciências humanas diz respeito à impossibilidade ética de fazer experimentações com pessoas. Imaginando, porém, que isso fosse possível, se constituíssemos um grupo de alunos carenciados com apoios da ASE e um outro grupo de alunos carenciados sem ASE, seria certamente fácil demonstrar que o primeiro grupo seria, na

generalidade dos casos, mais bem sucedido. A comparação que pode já ser feita é entre os alunos carenciados (com ou sem ASE) e os alunos não carenciados. De toda a evidência os alunos mais favorecidos em termos económicos e, cumulativa e normalmente, em termos culturais, são, por certo, os mais bem sucedidos. E quem vier com exceções, se não for angélico, é mistificador. De facto, as exceções existem. Neste caso, existem alunos que, mesmo contra todas as condicionantes, conseguem ser mais bem sucedidos. Isso, contudo, configura, sempre, uma exceção estatística. Nunca a regra.”

Corroborando a nossa ideia com a do Diretor, sem este apoio, os níveis de insucesso ficariam mais desfasados daqueles que beneficiam da ASE.

A implementação da ASE, enquanto política pública, não contribui para o sucesso escolar em termos de resultados estatísticos, uma vez que a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos sem ASE. Mas os *outcomes* de uma política não devem ter apenas em conta os resultados quantitativos, mas também os efeitos indiretos da aplicação prática da ASE que contribuem para o sucesso escolar dos alunos em geral, em Portugal.

Num outro âmbito, concordando com Alves (2013, p. 60) quando refere que “todas as medidas são conducentes à promoção da equidade e diminuição das desigualdades no acesso à educação, considerando as condições desfavoráveis em que se encontram as famílias, nomeadamente, com dificuldades de natureza económica e social”. Todavia, estas ficam muito aquém do que seria desejável, tornando-se insuficientes para os alunos que delas usufruem e inexistentes para uma “franja” de alunos que continuam sem qualquer apoio, uma vez que não se enquadram neste método, corroborando esta ideia com o discurso do Diretor do AEC:

“O método de cálculo não é, seguramente, o melhor. No entanto, é quase obrigatório lembrar aqui o que disse Churchill sobre a democracia: “é o pior regime político, com a exceção de todos os demais”. O mesmo me ocorre dizer sobre o método de cálculo para aceder à ASE. Deveria haver, certamente, uma maior vigilância democrática, uma maior consciência cívica: todos vemos injustiças, mas ninguém denuncia. Ora, é de toda a evidência que uma pessoa que se faz transportar em Audis, Mercedes ou similares, que habita casas boas e bem situadas... não poderia aceder a ajudas suplementares. Mas é preciso, porém, pensar sempre na alternativa: declarações de Juntas de Freguesia? Todos sabemos que as Juntas de Freguesia têm bom coração e dizem quase sempre que é necessário ajudar... sobretudo quando são outros a pagar. Terá, pois, de haver um critério justo. Ora, este apenas poderá nascer na consciência das pessoas, das que solicitam e das que verificam. A denúncia consciente é, claramente, diferente da delação e é um caminho a seguir.”

Como já foi referido, a análise quantitativa dos dados, por simbólica e reduzida, não permite inferir afirmações devidamente sustentadas. Contudo, leva-nos a

estabelecer uma certa relação de causa-efeito entre os alunos com ASE e o sucesso educativo, além de se considerar que a ASE, pela sua essência e finalidade, contribui para que a função social da escola se cumpra.

No entanto, perante um quadro económico e social de grandes assimetrias, que caracteriza cada vez mais um elevado número de famílias, entendemos que a ASE enfrenta novos desafios tendo em vista a equidade na educação de todos os alunos, nomeadamente no que se refere ao sucesso escolar.

Nesta perspetiva podemos constatar que no AEC para além dos apoios previstos na legislação existe uma atenção e respostas constantes para as situações de risco social e económico que surgem no dia-a-dia. São estas práticas informais “pequenos almoços” através do projeto PERA (Cf. capítulo 3), a emissão de requisições oficiais para compra de manuais escolares, parcerias locais, concertação de papéis com o município, nomeadamente pedidos de transporte escolar gratuito, mesmo quando as situações não permitiam, Juntas de Freguesia, entre outras organizações locais como a “Alcobaça Amiga” que disponibiliza roupas e manuais escolares.

Podemos afirmar que algumas destas práticas informais e os normativos legais previstos que orientam a ASE são implementados no universo dos estabelecimentos de ensino público, em muitas ocasiões do quotidiano escolar de cada instituição, justificam o contributo de solidariedade social da escola. Assim, alguns relatos merecem a nossa reflexão relativa ao papel que cada professor ou agente educativo tem face a situações delicadas e humildemente impercetíveis, nomeadamente, quando diariamente nos deparamos com os inúmeros pedidos de apoio ao nível da alimentação e dos manuais escolares, porque um dos elementos do agregado familiar se encontra em situação de desemprego, e chegando ao fim do 1.º período letivo, os alunos ainda não possuem manuais escolares. Embora a ASE contemple a medida de comparticipação de manuais escolares, primeiramente os encarregados de educação têm de os adquirir e só posteriormente, com o envio da verba pela DGEstE, é que a escola procede ao pagamento do valor a que têm direito. Muitas famílias abordam a escola para solicitar dinheiro para comprar manuais escolares e a solicitar lanches para os seus educando, porque os poucos rendimentos que usufruem não são suficientes para as despesas mensais. Outros encarregados de educação, mesmo sem estarem enquadrados nos requisitos da ASE, solicitam manuais escolares que temos em bolsa de empréstimo e sendo de conhecimento público as dificuldades económicas sentidas por essas famílias, o AEC intervém, e intervém para colmatar assimetrias e no sentido de potenciar a equidade de acesso e sucesso escolares,

“construindo” uma escola pública para todos, independentemente do contexto socioeconómico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo respeitante às considerações finais, pretendemos, de um modo muito prático, definir o processo de implementação da política pública de ASE, reafirmando os pontos fortes e os pontos a serem melhorados para que os *outcomes* se reflitam no sucesso escolar, de acordo com a sustentação teórica da investigação *Public Value Management*.

Uma política pública é constituída por um conjunto de etapas subsequentes: *1.ª etapa - formação da agenda política; 2.ª etapa – formulação; 3.ª etapa – implementação; 4.ª etapa – avaliação.*

De uma forma mais evidente nuns governos do que noutros, a educação aparece quase sempre como tema em que existe a necessidade de agir, no sentido de melhorar as condições de uma escola pública para todos. Contudo, se existirem algumas falhas na definição dos meios mais adequados para atingir alguns dos objetivos traçados, nomeadamente na ASE, segundo as palavras do Diretor da AEC “esta aparece no fim da linha, quando todas as outras medidas implementadas pelo Estado falharam. A ASE existe porque há uma série de correções que não são feitas”. Desta forma, vamos desenhar um processo para definir as principais incongruências nas várias etapas de uma política pública.

A ASE, já pela sua própria definição, implica um movimento, uma ação, algo a executar, neste caso, pelo Estado. Este tem a função social ainda muito enraizada na educação, neste caso específico, proporcionar uma escola pública de acesso e sucesso para todos. Todo o financiamento da ASE é autorizado e aprovado pelo orçamento do Estado e distribuído consoante os alunos beneficiários e por escola. Este financiamento é distribuído de acordo com o despacho da ASE atualmente em vigor, o Despacho n.º 11306-D/2014, de 8 de setembro⁶².

Ao longo dos anos, os requisitos definidos para se poder usufruir de ASE têm vindo a alterar-se, com o objetivo de tornar o processo mais transparente e mais justo. Inicialmente, os escalões para integrar os alunos eram definidos de acordo com os rendimentos do agregado familiar, o número de elementos do agregado familiar, as despesas com a habitação e saúde. Atualmente, os alunos são

⁶² Cf. Nota de rodapé n.º 49.

integrados na ASE de acordo com uma declaração de abono, emitida pela Segurança Social. Enquanto funcionária com experiência na aplicação destes dois métodos de integração na ASE, revejo o nosso pensamento nas palavras do Diretor do AEC “a integração na ASE não deveria ser um processo mecânico: está integrado no escalão de abono 1.º ou 2.º beneficia da ASE” persistem algumas dúvidas relativamente ao sucesso desta medida de cálculo do escalão da ASE.

A ASE, sendo uma política pública, uma política de tipo distributiva, irá gerar sempre algumas desconfianças e um sentimento de injustiça para quem não preenche os requisitos para beneficiar dessa medida. Famílias carenciadas vão sempre existir, mas existe a necessidade de uma boa gestão do valor público, um tipo de gestão que enfatize o papel da reflexão, da aprendizagem pela experiência e adaptação contínua, requerendo um modo de governação em rede, em que adaptabilidade e a flexibilização sejam aspetos cruciais. Mas a aposta num cruzamento verdadeiramente eficiente da informação entre a Segurança Social, as Finanças, o Centro de Emprego e Formação Profissional, o Município e a Escola, deveria conseguir-se e ser prosseguida, de modo a que aquela informação se torne mais justa, célere e transparente. Ultrapassadas estas dificuldades na etapa da formulação, segue-se a etapa da implementação.

A etapa da implementação motiva alguns contrassensos, apesar de os estabelecimentos de ensino terem uma gestão própria, o Diretor tem um poder pouco visível na definição da política da ASE. O Diretor do Agrupamento de Escolas, de acordo com as competências delegadas pelo Diretor da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), autoriza o enquadramento dos alunos na ASE, de acordo com as declarações emitidas pela Segurança Social. Mas, no caso de alguns alunos ainda não terem a sua situação atualizada na Segurança Social, (temos como exemplo, nascimento de mais um elemento do agregado familiar ou o falecimento de um dos progenitores) se o Diretor não tiver quaisquer dúvidas da situação, pode alterar o escalão e enquadrá-lo, mesmo que temporariamente, num escalão diferente, de acordo com o preceituado no artigo 8.º do Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto⁶³.

A estrutura administrativa deveria também sofrer uma reorganização, a ASE deveria estar numa secção à parte dos serviços de administração escolar, com o objetivo de se realizarem apenas as funções ligadas à ASE e, neste sentido, prestar um apoio mais direto e especializado aos alunos. Caso existisse essa reorganização, como já aconteceu, em que os Serviços de ASE tinham funções

⁶³ Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, Diário da República n.º 158, II Série.

diferentes⁶⁴ dos assistentes técnicos administrativos, essa reestruturação passaria pela criação de um centro de recurso de ASE que permitisse apoiar os alunos mais carenciados, com material escolar ou manuais que fossem necessários ao seu sucesso escolar, de modo a que aqueles se identificassem com a estrutura. Está estipulado no Despacho da ASE que os lucros do bufete devem ser aplicados na compra de manuais e *software* da biblioteca; contudo, neste caso, esses lucros seriam aplicados diretamente na compra de material escolar para apetrechar esse centro de recursos. Esta política tornar-se-ia mais eficiente e eficaz, uma vez que apoiaria um maior número de alunos. Seria, portanto, um apoio mais direto às necessidades educativas dos alunos, que, apesar de não se traduzir num apoio tão direto às suas famílias, refletiria numa diminuição dos encargos das famílias com a educação e a escola veria a sua oferta de recursos escolares enriquecida. Entendemos, ainda que a criação de um *e-mail* diretamente para a ASE, tornaria o processo mais célere e a intervenção mais direta e próxima. Esse *e-mail* seria útil para pedido de livros, material escolar, refeições, pequenos-almoços, participação de alterações de escalão de abono, entre outros assuntos que os alunos, pais ou professores entendessem estarem enquadrados na intervenção da ASE.

Esta política da ASE é implementada de acordo com as características da política *top down*, no qual a política é implementada do topo da hierarquia para a base, de um nível macro para o micro. As políticas públicas educativas seguem uma hierarquia: o Ministério da Educação está no topo e publica o despacho da ASE, por ano letivo, posteriormente, e após o cruzamento de dados entre a MISI e a DGEstE - a Direção de Serviços da Região (Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Norte), envia a verba para as escolas e agrupamentos de escolas. A implementação termina com o pagamento ao encarregado de educação. Como se trata de uma política pública do tipo distributiva a aceitação e a legitimação são quase imediatas.

A avaliação é entendida como um mecanismo de monitorização, sistematização e graduação das intervenções do governo. A fase da avaliação tem como objetivo a especificação do que vai ser avaliado, pelo que só através desta fase é que conseguimos apreender o sucesso ou insucesso da política pública. O objetivo desta política é tornar a educação uma área de acesso e sucesso para

⁶⁴ Só em 1993, com a extinção do IASE (Instituto de Ação Social Escolar) a ação social escolar ficou sob a responsabilidade dos municípios e das Direções Regionais de Educação. Desde 1975 que o IASE gozava de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, ao qual competia disponibilizar os meios financeiros às Direções Escolares.

todos, isto é, que a parte financeira não comprometa o acesso e o sucesso das crianças e jovens na educação.

A avaliação das políticas é a fase que visa comparar os efeitos desejados com os efeitos reais das políticas públicas e que se refletem em *outcomes* e/ou em impactos. Com a etapa da avaliação pretende-se a recolher a informação que permita: aperfeiçoar a política pública, apoiar os pontos de vista dos defensores ou dos críticos de um determinado programa, e responder à pressão política. Os avaliadores tendem a ver o setor público como um sistema em que as ações governamentais são convertidas em *outputs*, *outcomes*, efeitos, impactos e resultados. Os *outputs* resultam da decisão da administração; os *outcomes* é o que ocorre quando os *outputs* atingem os objetivos; os impactos correspondem aos *outcomes* e os resultados são a soma de *outputs* e *outcomes*.

No caso do Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça, na fase da análise de dados, isto é, na etapa da avaliação da ASE, procedemos do seguinte modo:

- Identificamos as metas da política pública – ASE – o acesso e sucesso educativo para todos;
- Definimos e medimos os indicadores – taxa de sucesso escolar (cálculo da percentagem da taxa de transição nos alunos com ASE);
- Identificamos os efeitos da política pública ASE e de outros fatores – qualidade da educação e redução dos encargos das famílias com a educação.

Num primeiro olhar sobre os resultados relativos ao sucesso escolar, nos alunos com ASE, poderia inferir-se que a ASE não está relacionada com o sucesso escolar dos alunos. Contudo, sem o apoio da ASE a taxa de sucesso escolar nos alunos com ASE seria muito mais baixa, a duração do percurso escolar seria diminuto e as despesas com a educação seriam muito mais difíceis de suportar para as famílias. Ao longo da entrevista com o Diretor com o AEC, este defende que há uma relação muito direta, na maioria dos casos, entre o nível económico e o nível cultural dos alunos, naturalmente é assim, que tem melhores condições económicas, tem melhores resultados. Neste sentido, verifica-se uma taxa de sucesso mais elevada nos alunos sem ASE do que nos alunos com ASE. Se não existisse a ASE os resultados académicos daqueles que pouco têm, seriam ainda mais baixos. A ASE aparece como uma medida para atenuar assimetrias, um ascensor social e uma forma de quebrar um ciclo de pobreza, de carências económicas, através do mérito – sucesso escolar.

Na etapa da avaliação, uma política pode ser avaliada através do custo/benefício e/ou do custo/eficácia. Na avaliação do custo/benefício, o principal objetivo é assegurar que as políticas públicas alcancem as suas metas com o menor custo e sacrifícios possíveis (proporcionalidade). Analisando os custos/benefícios da ASE, verificamos que esta está a ser aplicada com o menor custo, através da criação da bolsa de manuais de empréstimo, e só esgotando este recurso é que a escola está autorizada a participar com novos manuais escolares aos encarregados de educação.

A avaliação custo/eficácia pretende avaliar se a política implementada melhorou ou resolveu um problema social de uma forma eficiente, isto é, se foram empregues um número mínimo de recursos para minorar ou resolver um determinado problema público e se a mesma produziu alterações ao nível dos *outcomes* e/ou dos impactos que ela devia gerar. Neste caso, a ASE deveria formalizar um contrato, em que haveria contrapartidas de ambos os lados, ou seja, haveria um comprometimento e um esforço para ter um percurso escolar de sucesso - valor público. Este tipo de avaliação permite uma avaliação qualitativa que se verifica através de testemunhos, deixados ao longo de 10 anos de experiência, na área da ASE. A avaliação custo/eficácia não se reflete nos resultados esperados – maior taxa de sucesso escolar nos alunos com ASE, porém, sem os apoios da ASE a taxa de sucesso seria mais baixa.

Na etapa da avaliação devemos ter em atenção, não só todos os fatores aludidos anteriormente, mas também, e não menos relevantes, o contexto político e o económico, uma vez que estes são fatores externos podem colocar em causa o sucesso da formulação, implementação e avaliação de uma determinada política pública.

Numa troca de experiências e aprendizagens, no caso específico da RAEM, as políticas públicas educativas a implementar poderiam ir no sentido de reforçar a estrutura educativa, credibilizar o sistema educativo a nível nacional e não atuar apenas em pequenas manchas no país. Exemplo prático de sucesso é a Escola Portuguesa de Macau, que aposta forte na credibilização do ensino e apresenta elevadas taxas de sucesso escolar nas provas de avaliação externa realizadas em Portugal e a nível internacional, como se pode comprovar através dos resultados obtidos no PISA⁶⁵. Portugal necessita de estruturar as políticas públicas

⁶⁵Cf. <http://digestoconvidados.dre.pt/digesto/pdf/LEX/190/303499.PDF>,
<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>,
<http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=MAC&treshold=10&topic=PI>

educativas de apoio às escolas, através de um apoio mais direto e concreto, de que é exemplo Macau.

Com base na reflexão sobre os processos e resultados inerentes à presente investigação, sugerem-se algumas linhas de pensamento que poderão dar origem a futuras investigações: O que poderia tornar a ASE uma política pública mais eficiente e equitativa? A generalização das bolsas de mérito seria uma garantia de sucesso escolar? A articulação dos municípios com as escolas e a concertação de papéis da ASE seriam uma contribuição para o aumento da taxa de sucesso escolar dos alunos? Mais apoios da ASE para a escola contribuiriam para aumentar as taxas de sucesso escolar?

Entendemos esta dissertação como um caminho para o amadurecimento do pensamento e para suscitar constantes interrogações no sentido de promover uma sociedade cada vez mais justa e coesa, quando, hoje em dia, se fala tanto em falta de valores como a justiça e a igualdade. Serão as políticas públicas uma alavanca para tornar a sociedade mais justa e coesa? No seguimento da nossa interrogação e corroborando-a com as palavras do Diretor de AEC, este conclui a entrevista com a seguinte interrogação, como é possível que vivendo uma pessoa, por exemplo 80 anos, uma consiga ser tão infeliz, ao logo desse tempo, e a outra viva os mesmos anos e consiga arrecadar tanta riqueza? Esta interrogação remete-nos, no contexto específico da nossa investigação, para as fragilidades do princípio da equidade que deve prevalecer na educação das nossas crianças e jovens, onde a definição e a implementação da política pública ASE ocupa um lugar de destaque.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, A., (2013). *Ação Social Escolar e Democratização do Ensino*. Relatório reflexivo. Tese de mestrado em Ciências da Educação, Faculdade de Educação e Psicologia da Universidade Católica do Porto. Disponível em, <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/13855/1/Tese%20Mestrado%20Arminda%20Alves.pdf>, acessado a 17 fevereiro de 2015.

AMARAL, D. Freitas, (2008). *Curso de Direito Administrativo* (Vol.I), Lisboa: Almedina.

ANDERSON, James, (2011). *Public Policymaking*, (7th), USA: Waldsworth Cengage Learning.

BOLIVAR, António, (2005). Equidad Educativa y Teorias de la Justicia, *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educacion*, 3 (2), 43-69.

BOVAIRD, Tony, LÖFFLER, Elke, (2009). *Public Management and Governance* (second edition), USA: Routledge.

CAETANO, Marcelo, (1980). *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.

COLE, Martin, PARSTON, Greg, (2006). *Unlocking Public Value: a new model achieving high performance in public service organizations*, USA: Wiley.

Comission Against Corruptions of Macao, (2009). *In Search of a future path for Macao's ombudsman systems – A comparative study osbudsman systems in Asia*, Macao Foundation.

COUTINHO, Clara, (2012). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática*, Coimbra: Almedina.

DUTRA, G., (Julho/Dezembro de 2013). "A governança como paradigma do direito fundamental à proteção do patrimônio público no âmbito dos Estados-Membros" in *Debater a Europa n.º 9*, pp. 211-235, CIEDA e do CEIS20.

HILL, Michael, (2005). *The Public Policy Process* (Fourth Edition), UK: Pearson Longman.

HILL, Michael, BRAMBLEY, Glen, (1986). *Analysing Social Policy*, UK: Basil Blackwell.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M., (2003). *Studing Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*, Second Edition, UK: Oxford University Press.

KENNETT, Patricia, (2008). *Governance, Globalization and Public Policy*, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

KNILL, Christoph, TOSUN, Jale, (2012). *Public Policy: A New Introduction*, USA: Palgrave Macmillan.

MACHADO, J. e FORMOSINHO, J. (2011). *Igualdade em educação, Uniformidade Escolar e Desafios da Diferenciação*. Revista Portuguesa de Investigação Educacional, vol.11, pp. 29-43.

MCCAIN, Roger, (2009). *Game Theory and Public Policy*, USA: Edward Elgar Publishing Limited.

MENDES, Manuel da Silva, (1996). *A instrução pública em Macau*, Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude.

MINTZBERG, H., (1995). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, Lisboa: Publicações D. Quixote.

ONGARO, Edoardo, (2009). *Public Management Reform and a Modernization - Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Italy: Edward Elgar Publishing Limited.

PARSONS, Wayne, (2007). *Políticas Públicas – Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Mexico: FLACSO.

PASQUINO, Gianfro, (2010). *Curso de Ciência Política*, Cascais: Principia Editora.

PEREIRA, Paula, (2012). *Alguns fatores determinantes dos resultados obtidos pelos alunos do 9.º ano e 12.º anos nos exames nacionais de Português e Matemática e o efeito Escola – Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Faculdade de Educação e Psicologia - Universidade Católica Portuguesa – Porto, p.278.*

PINTO, M.^a Conceição Alves, (1987). *Ensino em Macau: uma abordagem sistémica da realidade educativa*, Macau: Gabinete do Secretário-adjunto para a Educação e Cultura.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van, (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.

REIS, Nunes, *et al.*, (2011). *Gestão Empresarial*, (3.^a Edição), S.L: Lidel.

RINGLAND, Gill, (2002). *Scenarios in Public policy*, UK: Wiley.

ROCHA, J. A., (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*, Lisboa: Escolar Editora.

RODRIGUES, Carlos, (2011). *Governança de organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados*, Mangualde: Edições Pedagogo.

RODRIGUES, M., SILVA, P., (org.), (2012). *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

ROSA, Avelino, (1999). *Os Municípios em Macau*, Macau: Livros do Oriente.

ROSENBLOOM, David, et al., (2009). *Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector*, New York: McGraw Hill International Edition.

RUIVO, João, CARREGA, João, (coord.) (2014). *Políticas Educativas em Portugal – Contributos para a História do Sistema Educativo*, Castelo Branco: RVJ – Editores.

SHAFRITZ, Jay, et al., (2009). *Introducing Public Administration* (sixth edition), New York: Pearson International Edition.

SILVA, Albina dos Santos, et al., (coord.) (1996). *Documentos para a História da Educação de Macau – vol.1*, Macau: Direção dos Serviços de Educação e Juventude.

WEBER, Max, (1947). *The theory of social and economic organization*, New York: Oxford University Press.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa, Livraria Almedina, Coimbra, 2013.

Lei 46/86, de 14 de outubro, *Diário da República* n.º 237, I Série, Assembleia da República.

Lei n.º 11/91/M, de 29 de Agosto, *Boletim Oficial de Macau – Suplemento ao n.º 34*, I Série.

Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, *Diário da República* n.º 217, I Série A, Assembleia da República.

Lei n.º 2/1999, de 20 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 1, I Série.

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, *Diário da República* n.º 12, I Série A.

Lei n.º 201/2006, de 27 de outubro, *Diário da República* n.º 208, I Série, Presidência do Conselho de Ministros.

Lei n.º 9/2006, de 26 de dezembro, *Boletim Oficial da RAEM* n.º 52, 1.º Suplemento, I Série.

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, *Diário da República* n.º 129, I Série, Assembleia da República.

Decreto-Lei n.º 38/93/M, de 26 de julho, *Boletim Oficial de Macau* n.º 30, I Série.

Decreto-Lei n.º 42/99/M, de 16 de agosto, *Boletim Oficial de Macau* n.º 33, I Série.

Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, *Diário da República* n.º 42, I Série, Ministério da Educação.

Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, *Diário da República* n.º 249, I Série, Ministério da Educação e Ciência.

Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto, *Diário da República* n.º 129, I Série, Ministério da Educação e Ciência.

Decreto-Lei n.º 266-G/2012, de 31 de dezembro, *Diário da República* n.º 252, I Série A.

Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de janeiro, *Diário da República* n.º 126, I Série, Ministério da Educação e Ciência.

Decreto-Lei n.º 102/2013, de 25 de julho, *Diário da República* n.º 142, I Série, Ministério da Educação e Ciência.

Portaria n.º 835/2009, de 31 de julho, *Diário da República* n.º 147, I Série.

Despacho n.º 18987/2009, de 17 de agosto, *Diário da República* n.º 158, II Série, Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Educação.

Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 134/2010 de 20 de setembro, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 38, I Série.

Despacho n.º 12284/2011, de 19 de setembro, *Diário da República* n.º 180, II Série, Ministério da Educação e Ciência.

Despacho n.º 11886-A/2012, de 6 de setembro, *Diário da República* n.º 173, Suplemento, II Série, Ministério da Educação e Ciência.

Despacho n.º 11861/2013, de 12 de setembro, *Diário da República* n.º 176, II Série, Gabinete do Secretário de Estado do Ensino e da Administração Escolar - Medidas de ação social escolar a aplicar no ano escolar 2013-2014.

Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 30/2014 de 3 de março, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 9, I Série.

Declaração de Rectificação n.º 1639/2011, de 2 de novembro, *Diário da República* n.º 210, II Série, Ministério da Educação e Ciência.

Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China, *Boletim Oficial de Macau*, 3.º Suplemento n.º 23, de 07 de junho de 1988, Assembleia da República.

Regulamento Administrativo n.º 6/1999, de 20 de dezembro, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 1, I Série.

Regulamento Administrativo n.º 19/2006, de 28 de dezembro, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 52, I Série – 2.º Suplemento.

Regulamento Administrativo n.º 17/2007, de 27 de agosto, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 35, I Série – 2.º Suplemento.

Regulamento Administrativo n.º 24/2011, de 08 de agosto, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 32, I Série.

SÍTIOS NA INTERNET

http://www.rinace.net/arts/vol3num2/art4_eng.htm

<http://www.sg.min-edu.pt>

www.ige.min-edu.pt

www.dgidc.min-edu.pt

www.dges.mctes.pt

www.misi.min-edu.pt

www.dgeste.mec.pt ou <http://www.drelvt.min-edu.pt>

<http://www.bportugal.pt/pt.PT/Estatisticas/Dominios%20Estatisticos/EstatisticasCambiais/Paginas/Conversor.aspx#anchor>

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/programa-governo/programa-governo.aspx>

<http://www.revistamacau.com/>

http://www.gcs.gov.mo/files/spage/CFA2_P.html.

<http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/content/outlines.asp?lang=pt>

http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/content/view_info.asp?id=30&lang=pt

<http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/files/566/328/IAS.gif>

<http://bo.io.gov.mo>

http://portal.dsej.gov.mo/webdsejspace/addon/allmain/msgfunc/Msg_funclink_page.jsp?msg_id=16796&

<http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei02.asp>

<http://pt.io.gov.mo/Legis/record/1000.aspx><http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/default.asp?lang=pt>

ANEXOS

ANEXO I – CARATERIZAÇÃO DOS DADOS DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL E DE MACAU

- ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU;
- AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER – ALCOBAÇA.

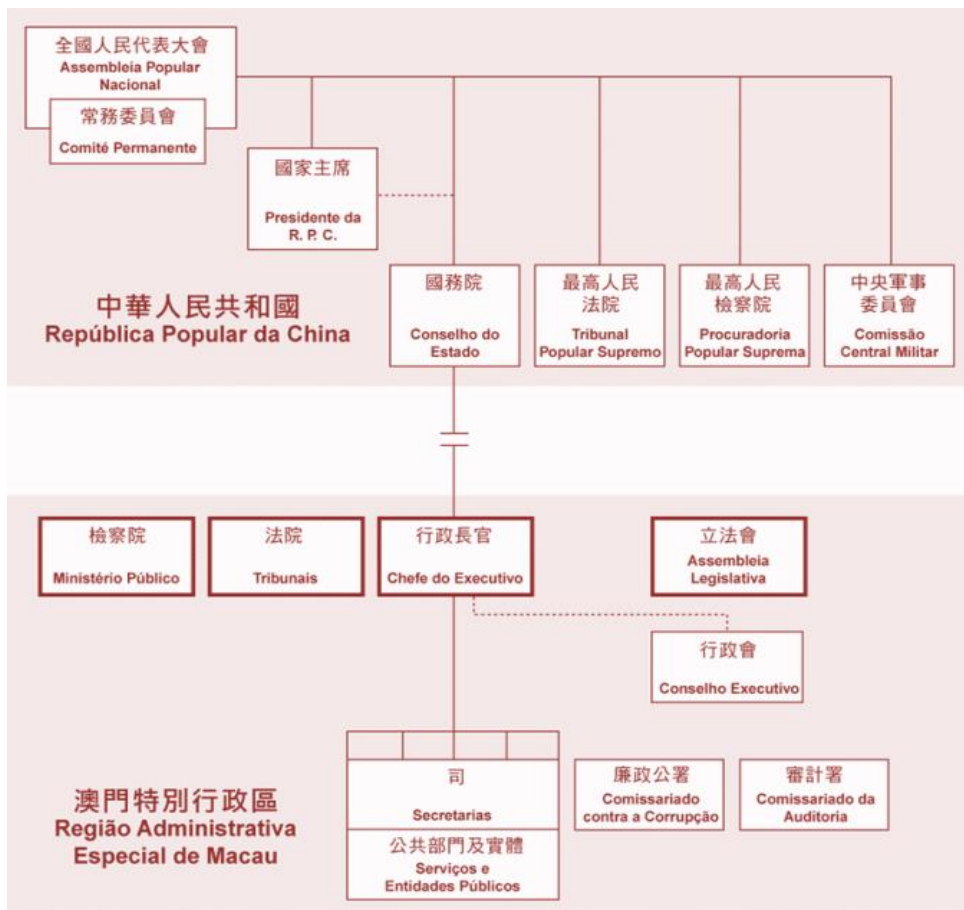
ANEXO II – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA AO DIRETOR DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER – ALCOBAÇA

ANEXO III – ENTREVISTA EXPLORATÓRIA À VICE PRESIDENTE DA ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU

ANEXO IV – DECLARAÇÃO DO PROTOCOLO DE MOBILIDADE ENTRE O IPM E O IPL

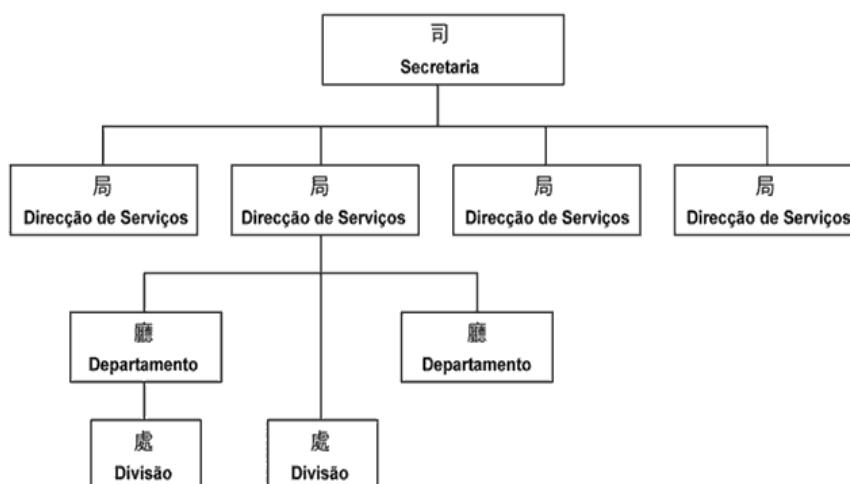
DADOS DA CARATERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE MACAU

FIG.1 ESTRUTURA ORGÂNICA DO GOVERNO DE MACAU



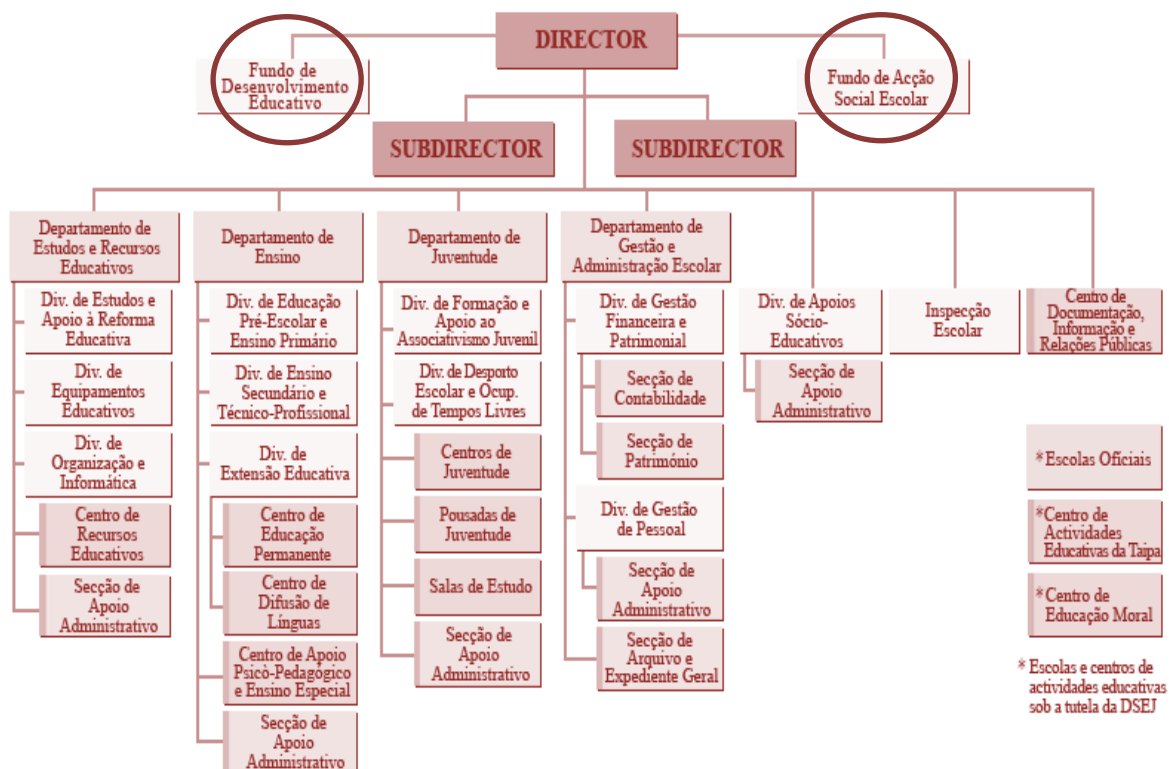
Fonte: http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/content/view_info.asp?id=30&lang=pt.

FIG.2 DEPARTAMENTALIZAÇÃO INTERNA E HIERARQUIZAÇÃO DA ESTRUTURA ORGÂNICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS



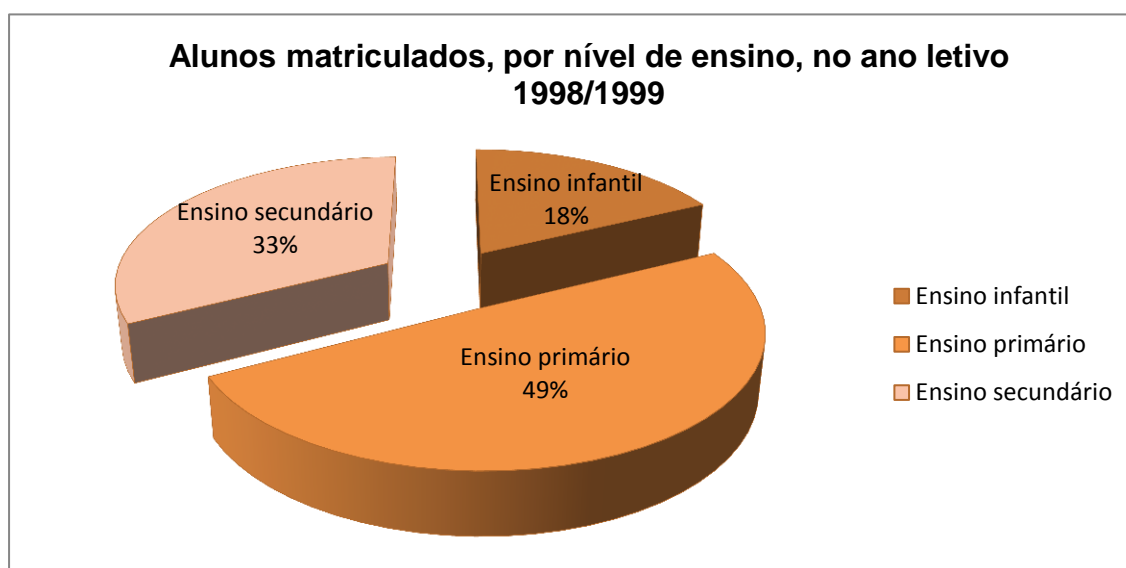
Fonte: http://apm.safp.gov.mo/external/chin/apm/content/view_info.asp?id=30&lang=pt

FIG.3 ESTRUTURA DA DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E JUVENTUDE DE MACAU



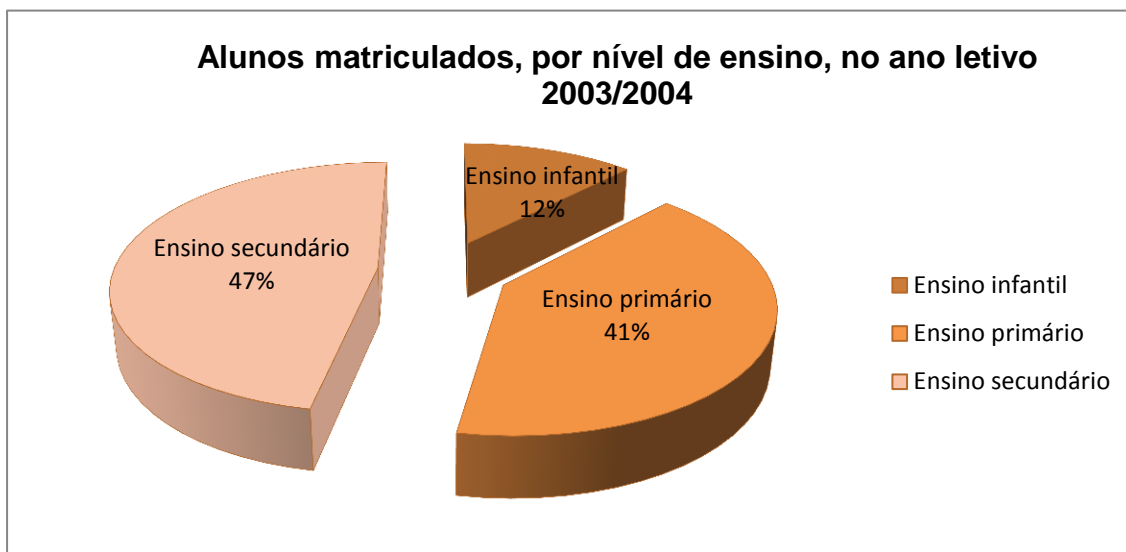
Fonte: <http://portal.dsej.gov.mo/>

FIG.4 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 1998/1999, EM MACAU



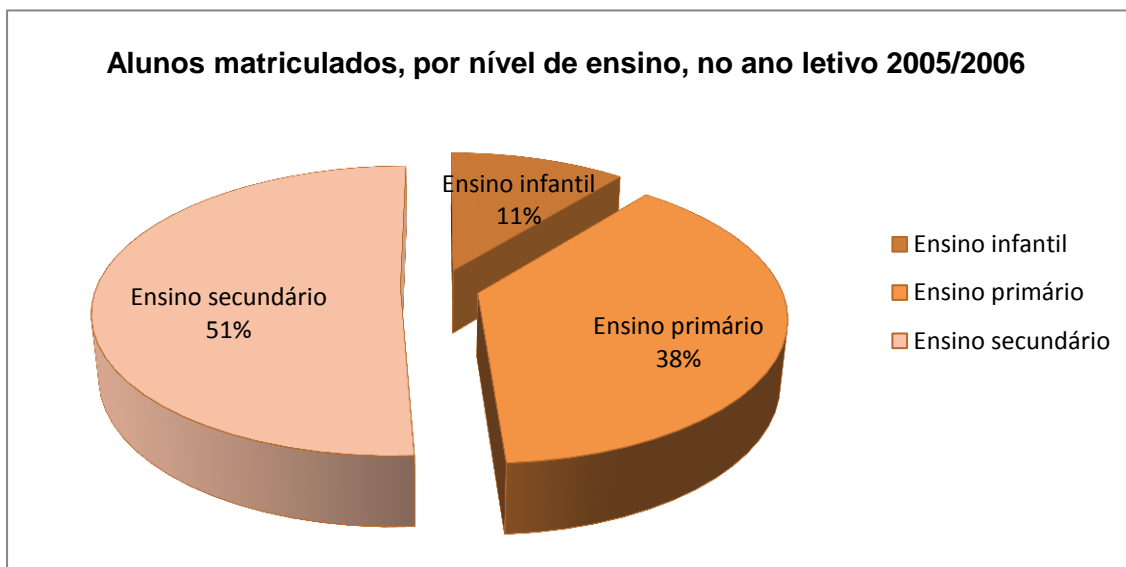
Fonte: <http://portal.dsej.gov.mo/>

FIG.5 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2003/2004, EM MACAU



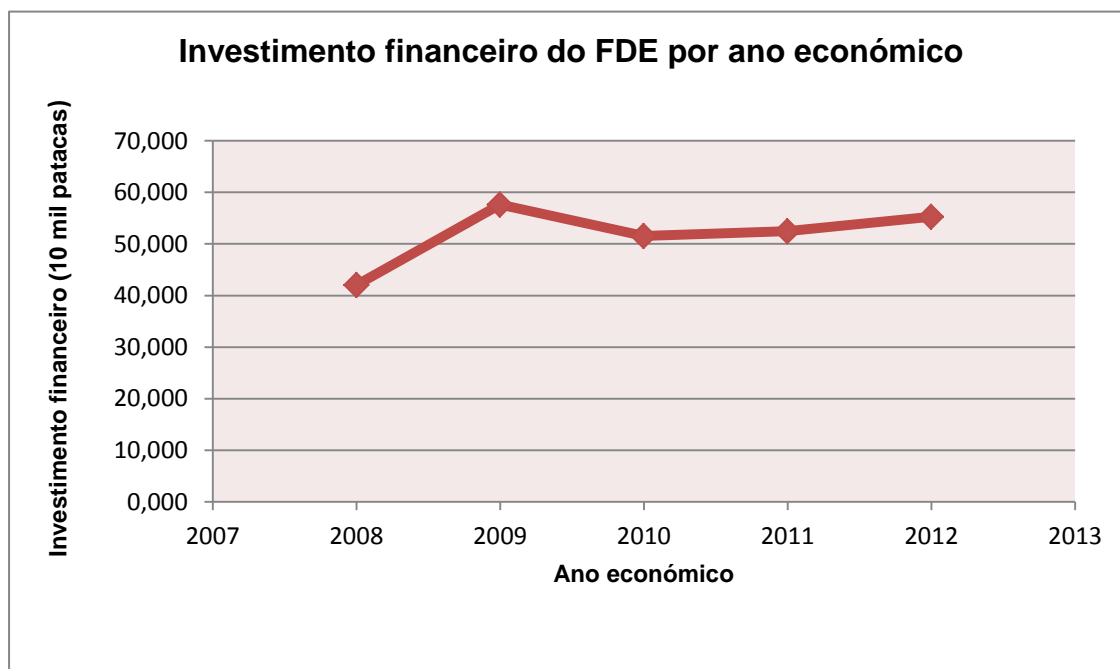
Fonte: <http://portal.dsej.gov.mo/>

FIG.6 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2005/2006, EM MACAU



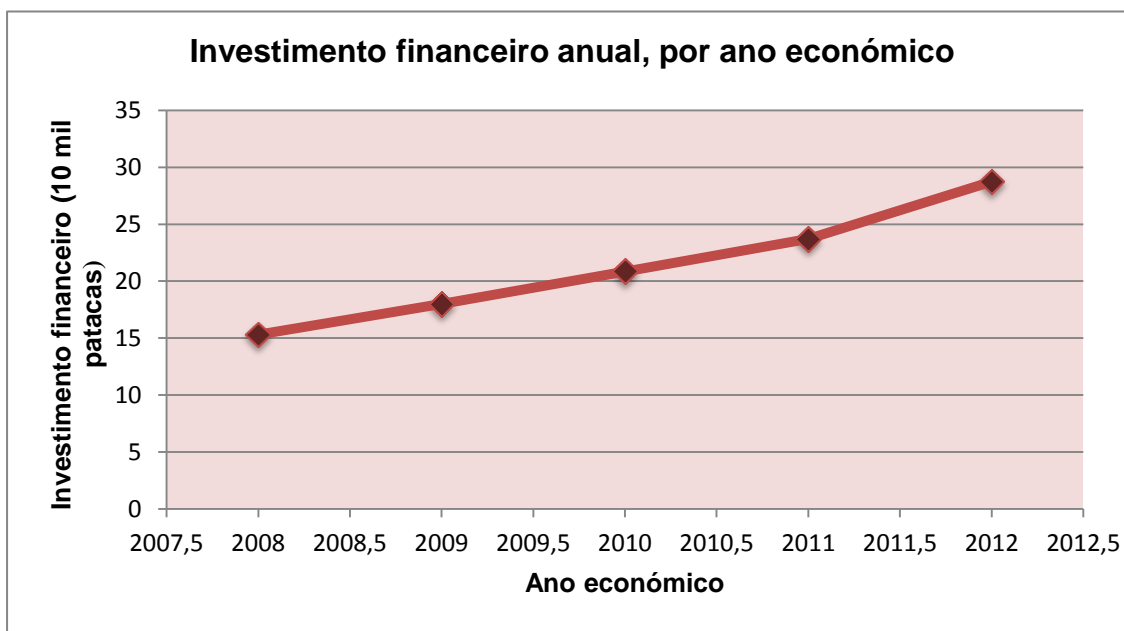
Fonte: <http://portal.dsej.gov.mo/>

FIG.7 INVESTIMENTO FINANCEIRO DO FDE, POR ANO ECONÓMICO, EM MACAU



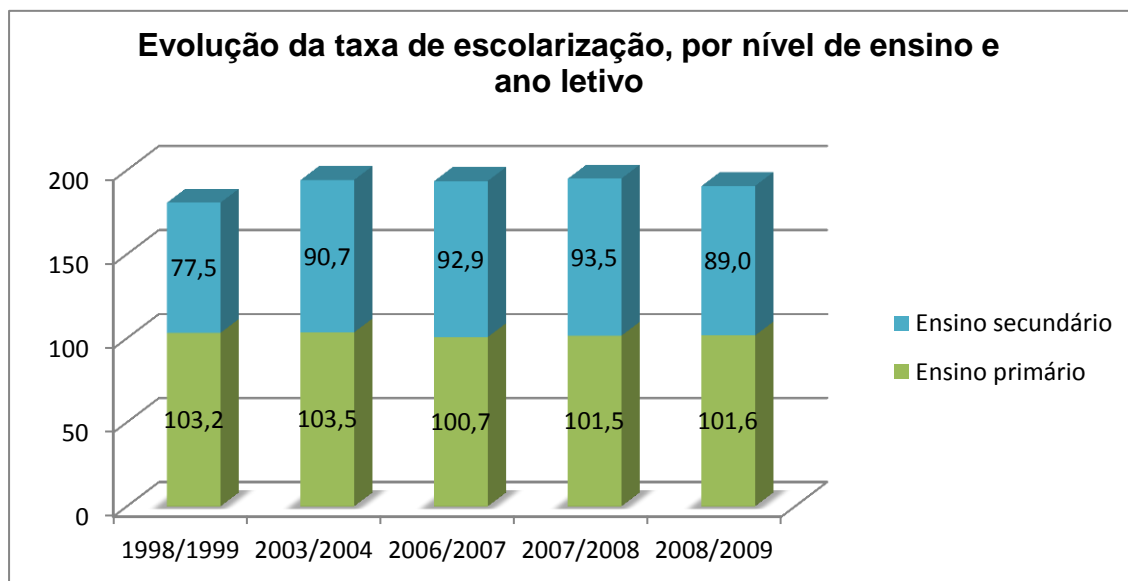
Fonte: <http://portal.dsej.gov.mo/>

FIG.8 INVESTIMENTO FINANCEIRO ANUAL, POR ANO ECONÓMICO, EM MACAU



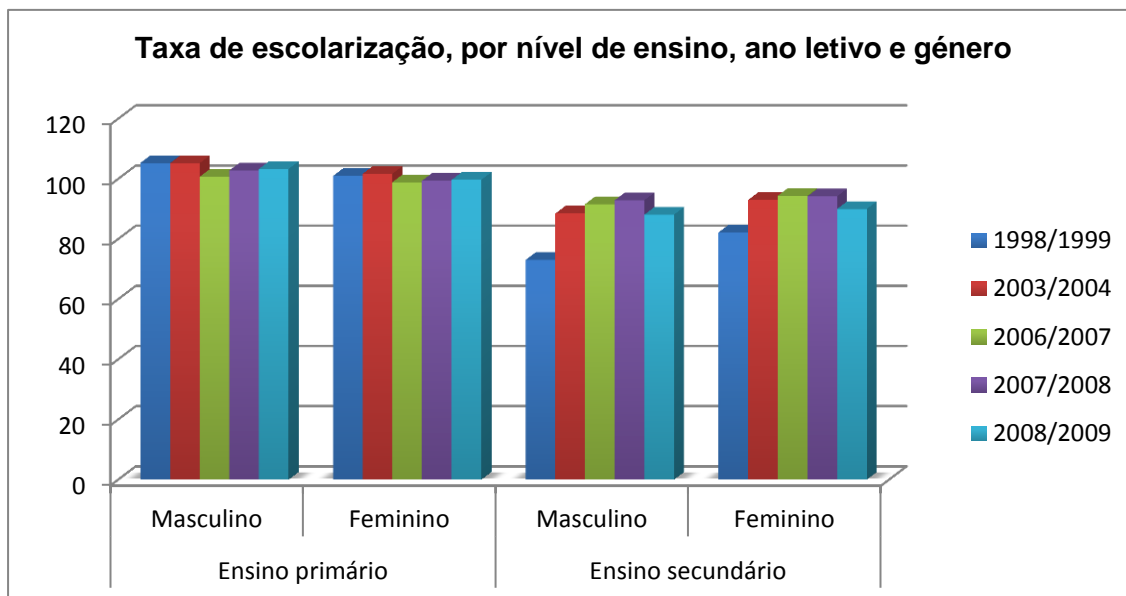
Fonte: <http://portal.dsej.gov>

FIG.9 EVOLUÇÃO DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO, POR NÍVEL DE ENSINO E ANO LETIVO, EM MACAU



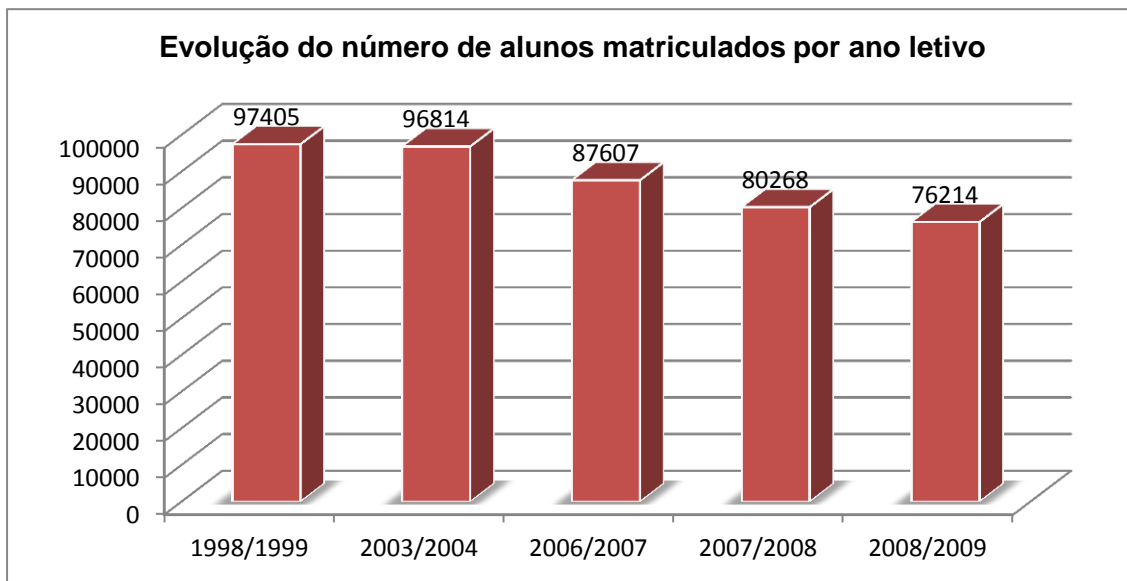
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.10 EVOLUÇÃO DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO, POR NÍVEL DE ENSINO, GÉNERO E ANO LETIVO, EM MACAU



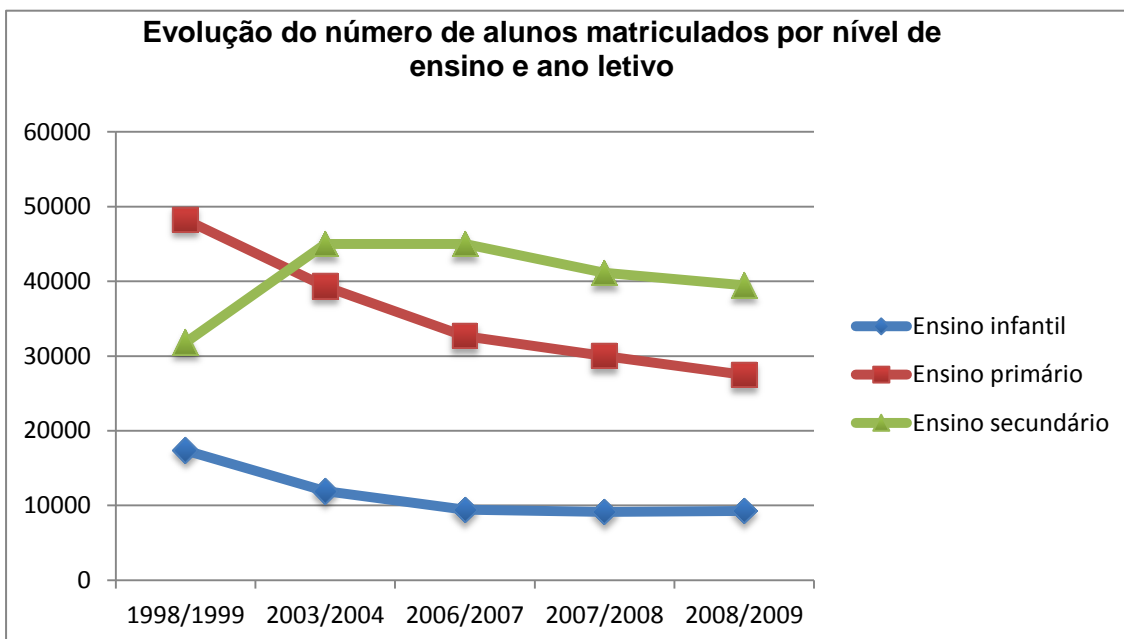
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.11 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS, POR ANO LETIVO, EM MACAU



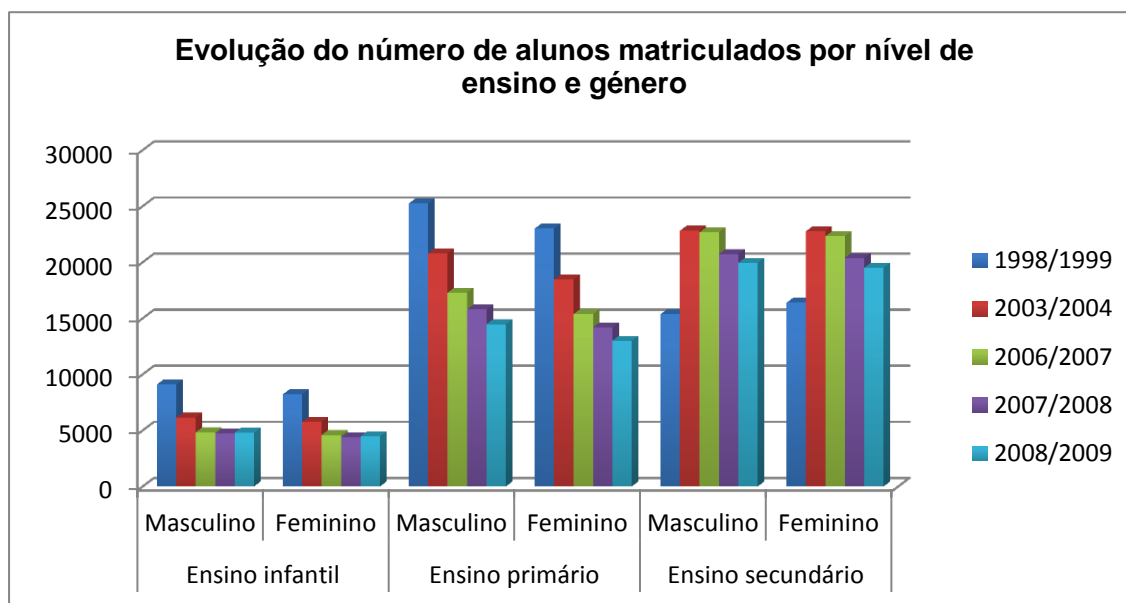
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.12 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO E ANO LETIVO, EM MACAU



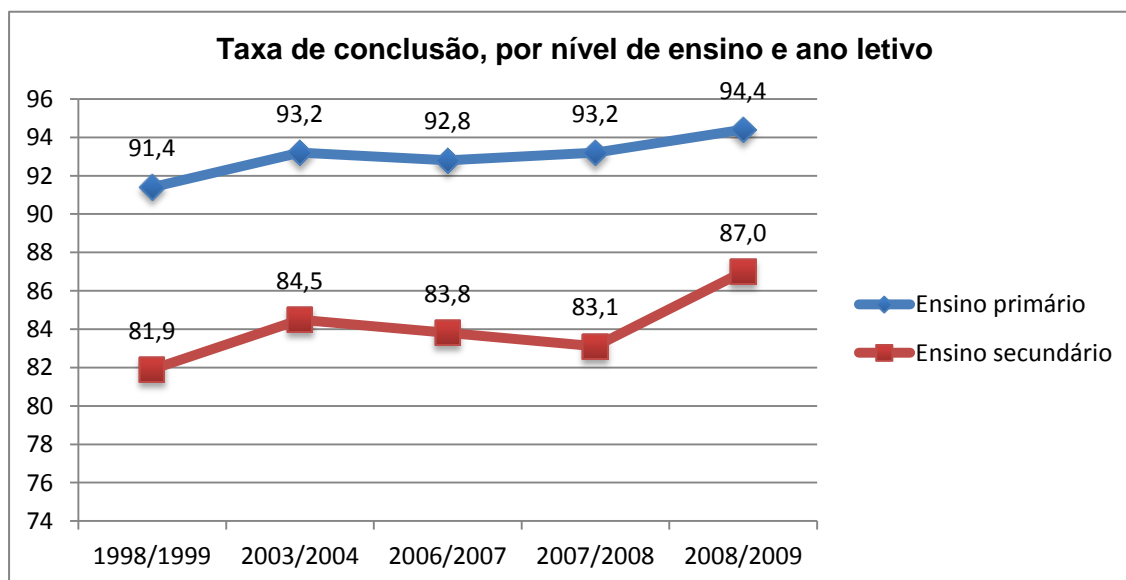
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.13 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO E GÉNERO, EM MACAU



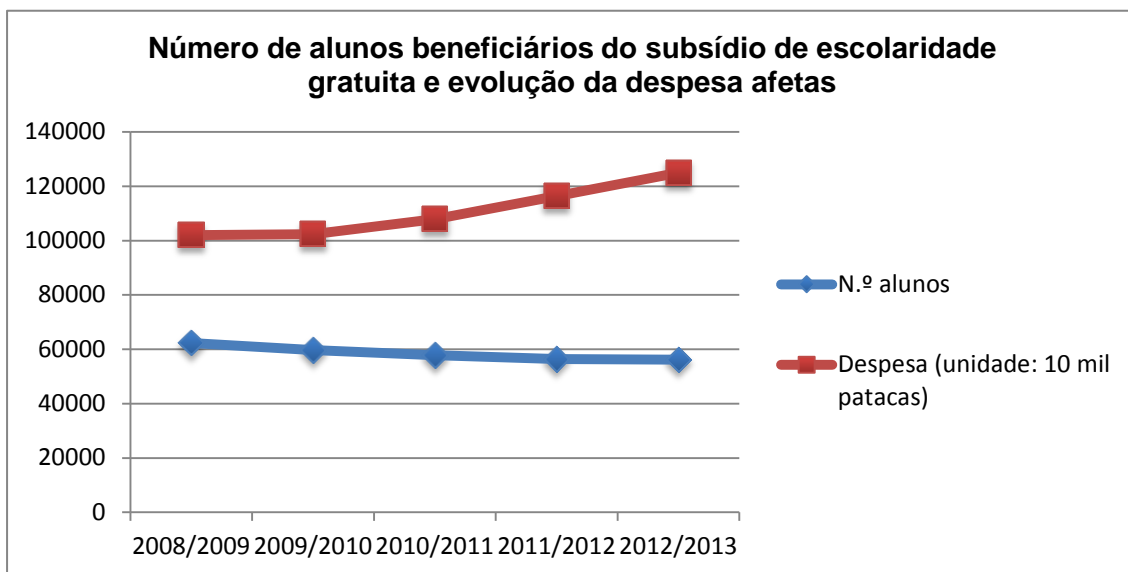
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.14 TAXA DE CONCLUSÃO, POR NÍVEL DE ENSINO E ANO LETIVO, EM MACAU



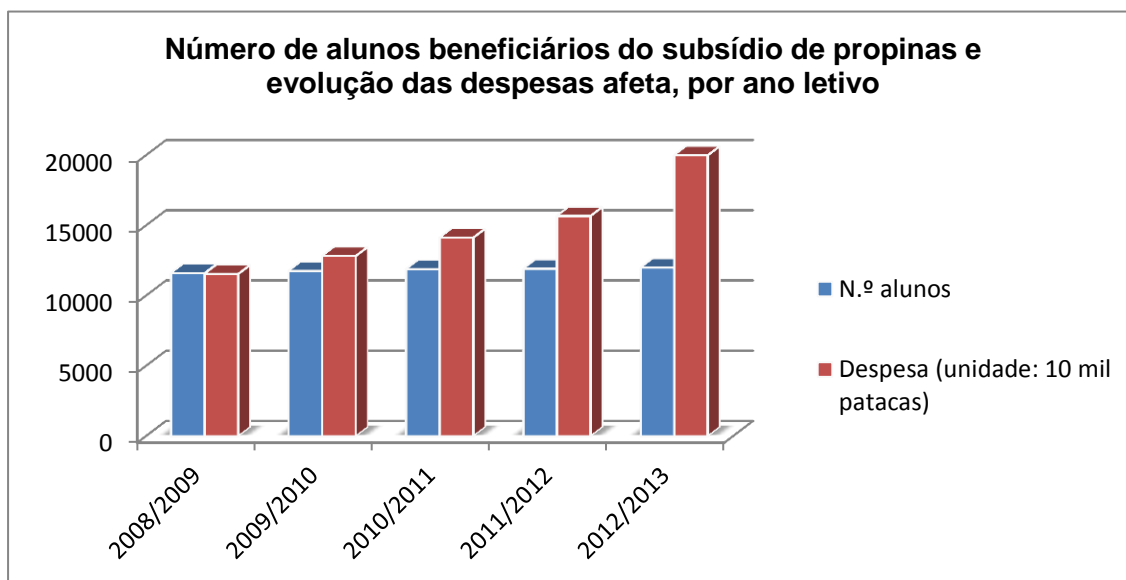
Fonte: Direção de Serviços de Estatística e Censos – anuário estatístico de 2009
<http://www.dsec.gov.mo>

FIG.15 NÚMERO DE ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO SUBSÍDIO DE ESCOLARIDADE GRATUITA E EVOLUÇÃO DA DESPESA AFETA, POR ANO LETIVO, EM MACAU



Fonte: Direção de Serviços de Educação e Juventude de Macau - <http://portal.dsej.gov.mo>

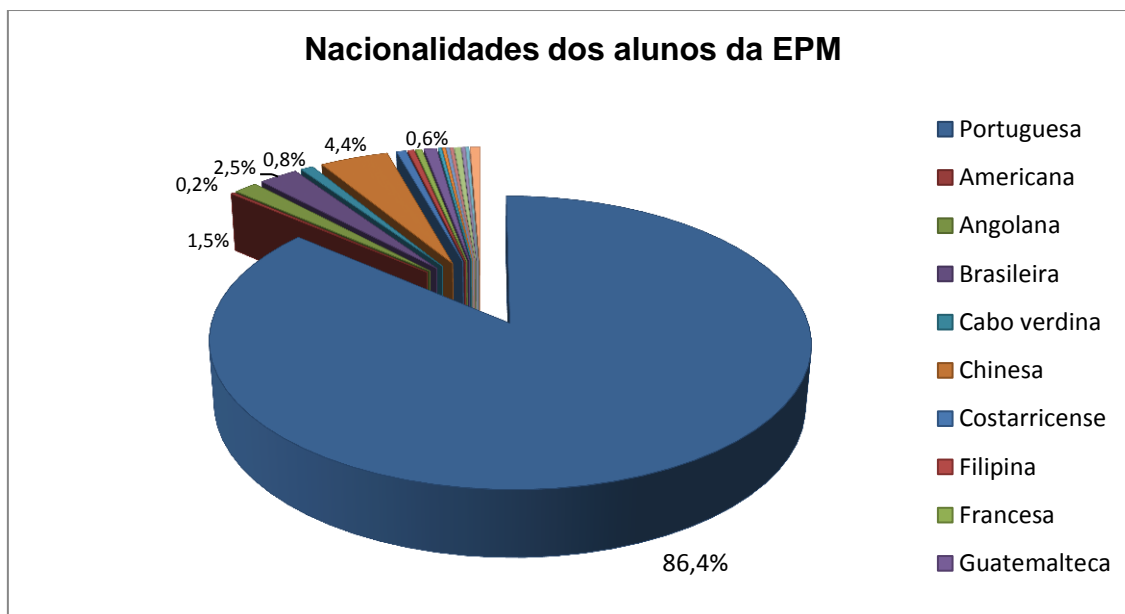
FIG.16 NÚMERO DE ALUNOS BENEFICIÁRIOS DO SUBSÍDIO DE PROPINAS E EVOLUÇÃO DA DESPESA AFETA, POR ANO LETIVO, EM MACAU



Fonte: Direção de Serviços de Educação e Juventude de Macau - <http://portal.dsej.gov.mo>

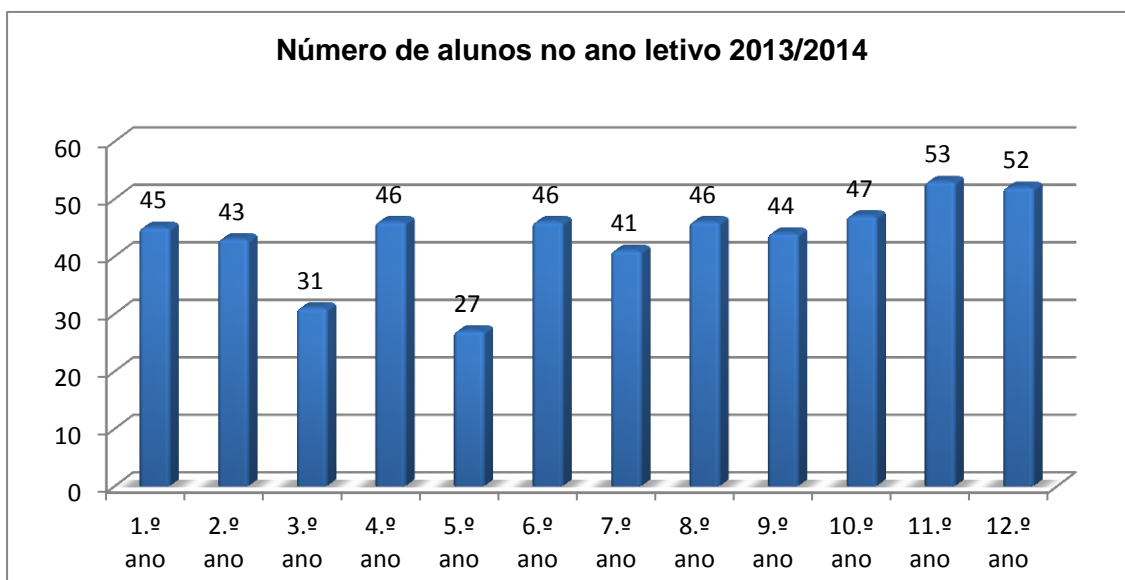
DADOS DA CARATERIZAÇÃO DA ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU

FIG.17 NACIONALIDADE DOS ALUNOS DA EPM, NO ANO LETIVO 2013/2014



Fonte própria: a partir dos dados da Escola Portuguesa de Macau.

FIG.18 NÚMERO DE ALUNOS INSCRITOS DA EPM, NO ANO LETIVO 2013/2014



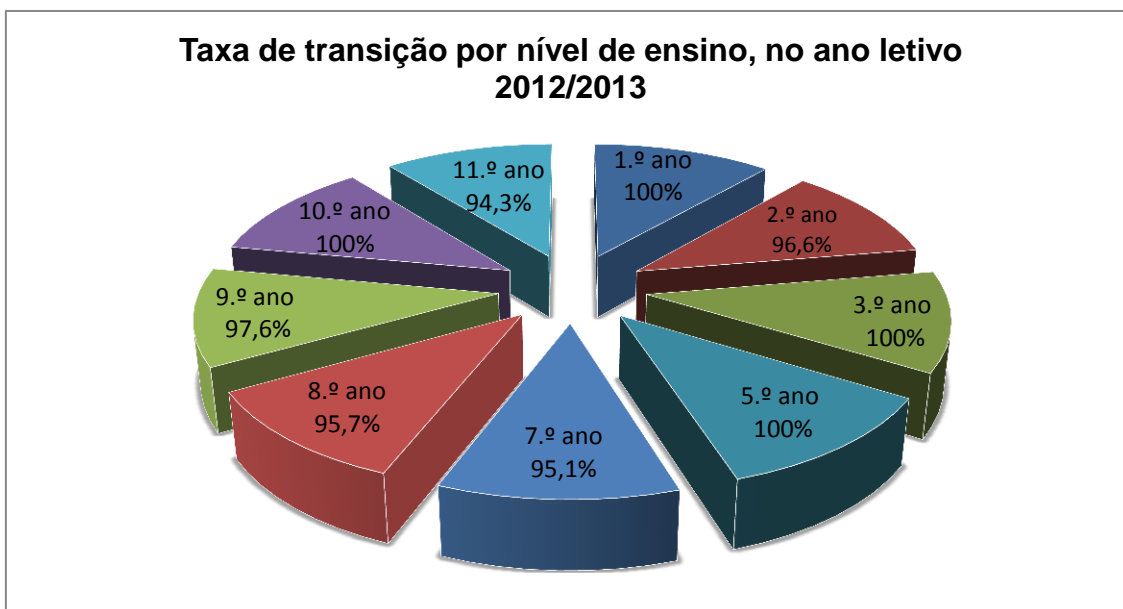
Fonte: Escola Portuguesa de Macau.

FIG.19 PERCENTAGEM DO NÚMERO DE ALUNOS DA EPM, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2013/2014



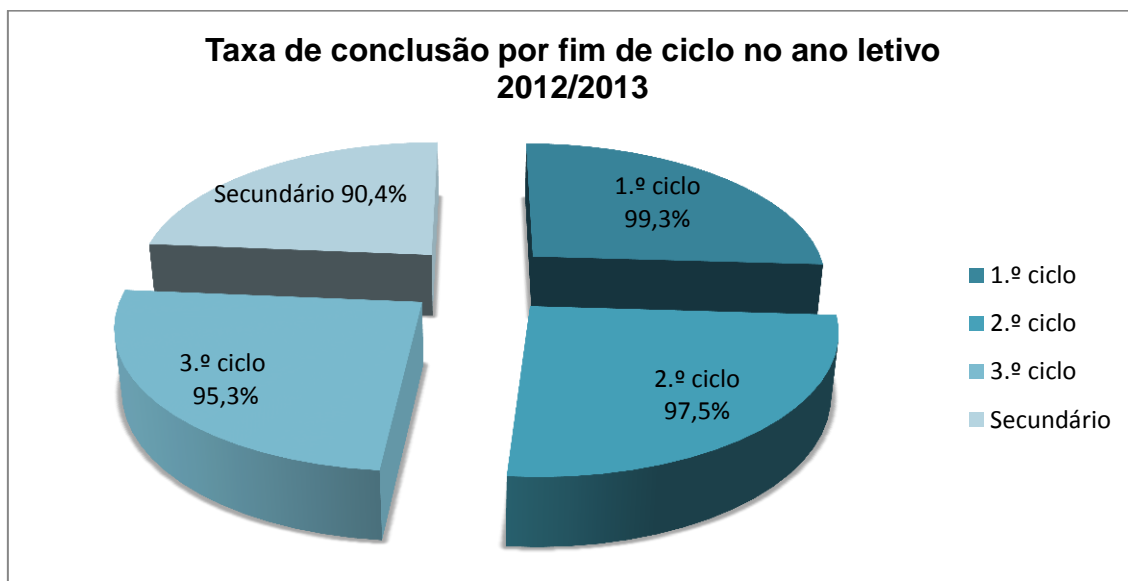
Fonte: Escola Portuguesa de Macau.

FIG.20 TAXA DE TRANSIÇÃO DOS ALUNOS DA EPM, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2012/2013



Fonte: A partir de dados da Escola Portuguesa de Macau.

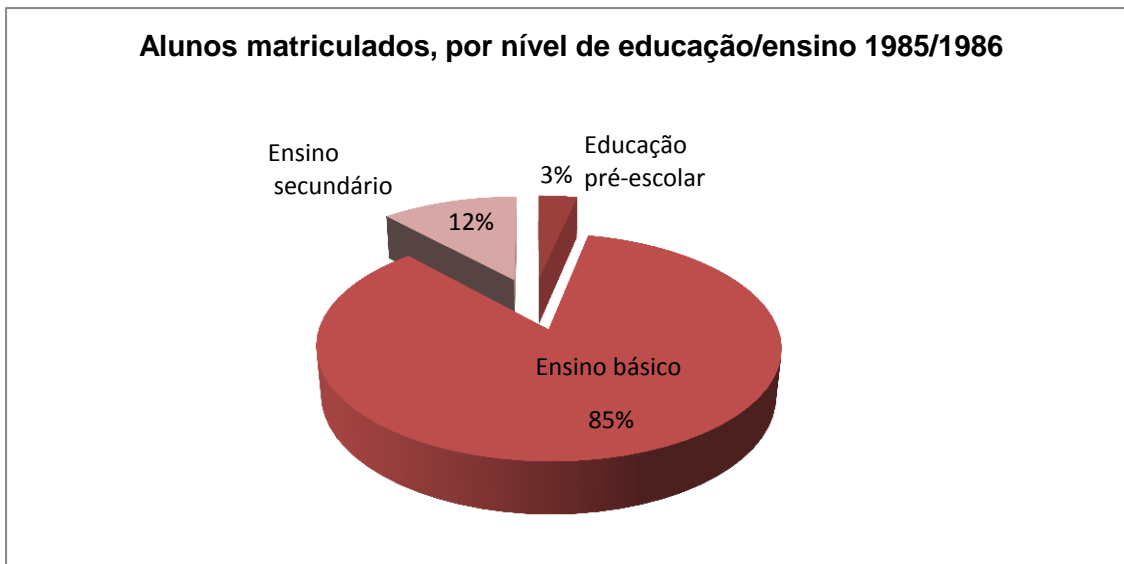
FIG.21 TAXA DE CONCLUSÃO DOS ALUNOS DA EPM, POR FIM DE CICLO, NO ANO LETIVO 2012/2013



Fonte: A partir de dados da Escola Portuguesa de Macau.

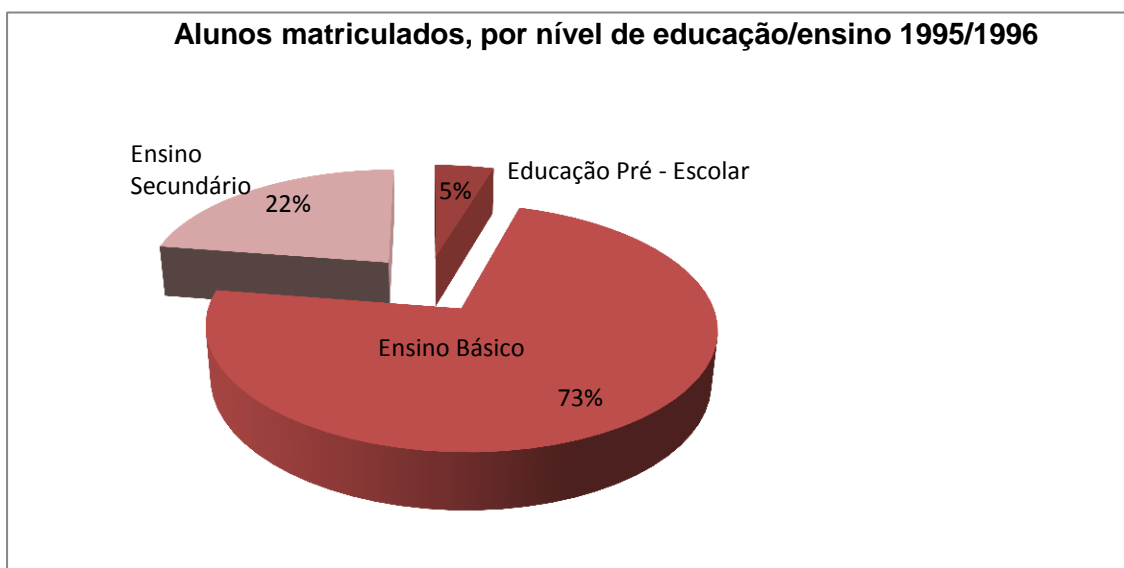
DADOS DA CARATERIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL

FIG.22 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO/ENSINO, NO ANO LETIVO 1985/1986, EM PORTUGAL



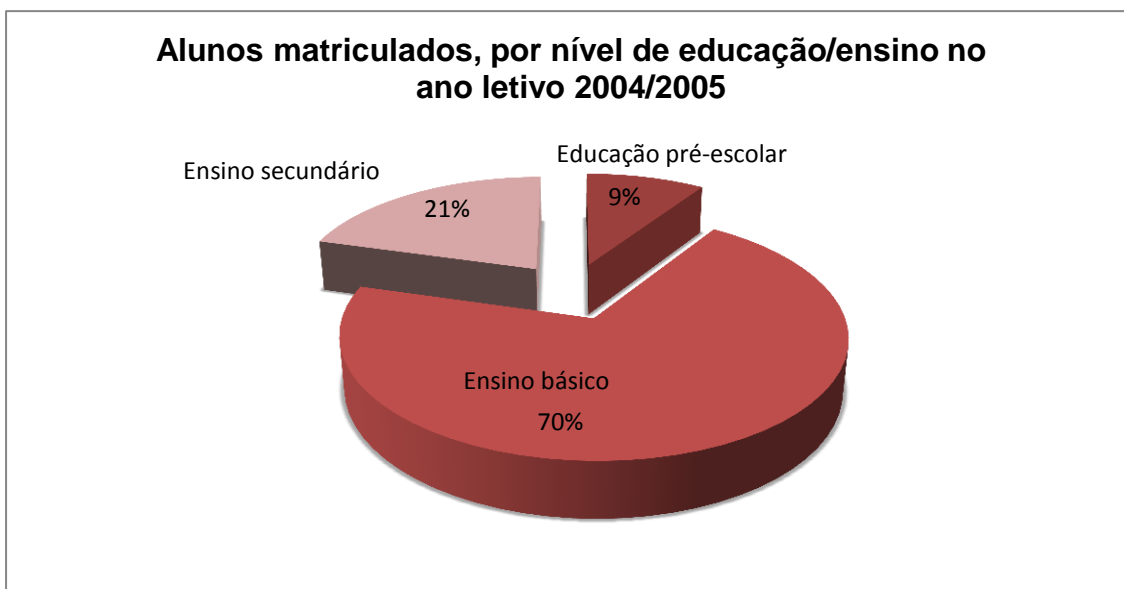
Fonte: GEPE.

FIG.23 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO/ENSINO NO ANO LETIVO, 1995/1996, EM PORTUGAL



Fonte: GEPE.

FIG.24 ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO/ENSINO, NO ANO LETIVO 2004/2005, EM PORTUGAL



Fonte: GEPE.

FIG.25 DESPESA DA AÇÃO SOCIAL ESCOLAR, NO ANO ECONÓMICO DE 2012 E 2013 EM PORTUGAL – ORÇAMENTO DE ESTADO

Ação Social Escolar		205.089.735€
Orçamento de Funcionamento	2012	199.950.715€
	2013	205.089.735€
Orçamento de Funcionamento		205.089.735€
Secretaria-Geral ⁶⁶		471.825€
Serviços Regionais ⁶⁷		171.666.970€
Escolas dos ensinos básico e secundário		32.950,940€
Alimentação e Nutrição		
Leite Escolar ⁶⁸		13.190,500€
Refeitórios escolares ⁶⁹		78.550,940€

⁶⁶ Verba respeitante a encargos com o pessoal das residências escolares.

⁶⁷ Inclui €27.734.000 de receitas próprias.

⁶⁸ Inclui €1.980.000 de financiamento da U.E. para suporte dos encargos com "Leite Escolar".

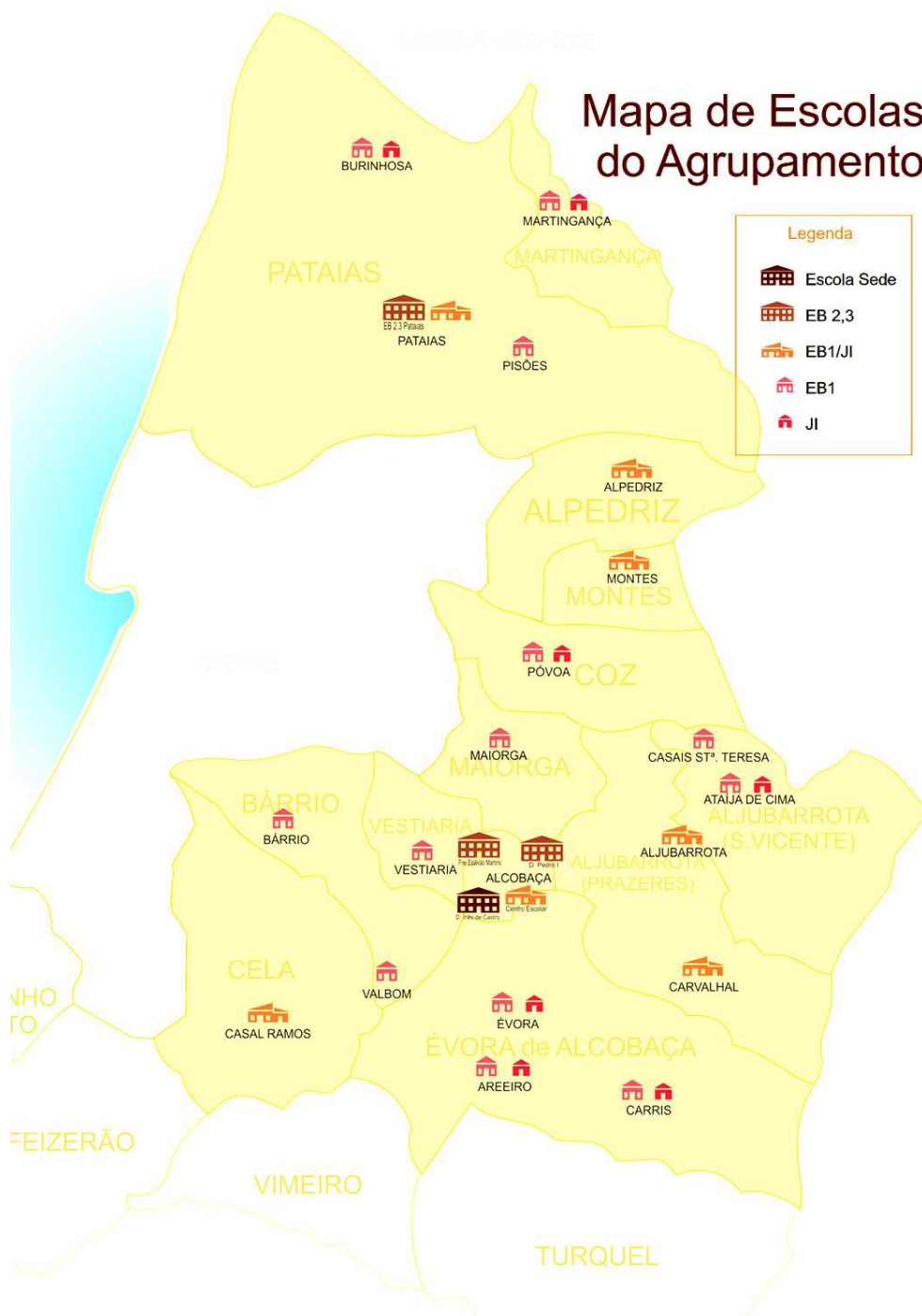
Ensino Oficial	78.550,940€
1.º ciclo do ensino básico	19.750,940€
2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário	25.850,000€
Pessoal dos refeitórios	32.950,940€
Ensino Particular	990,500€
Apoio socioeconómico	
Manuais escolares	36.426,555€
Refeições	31.200.000€
Bolsas a alunos do ensino secundário	37.632,345€
Bolsa de mérito	8.560.550€
Bolsa de estudo	29.071,795€
Seguro escolar e indemnizações por acidentes escolares	1.914,000€

Fonte: http://www.dgpgf.mec.pt/ARQUIVODOCUMENTAL/ORCAMENTOS/repOrcamentos/repOEM_DI/OMEC2013_DI.pdf

⁶⁹ Os encargos com as refeições servidas aos alunos subsidiados estão considerados na componente "APOIO SÓCIO-ECONÓMICO".

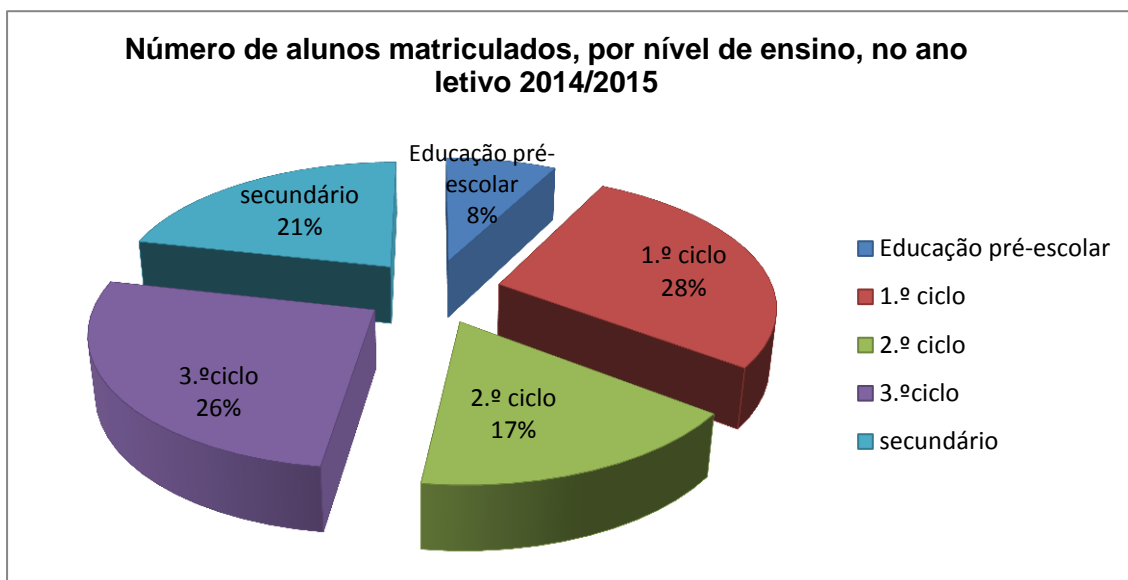
DADOS DE CARACTERIZAÇÃO DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER – ALCOBAÇA

FIG.26 LOCALIZAÇÃO DO AEC



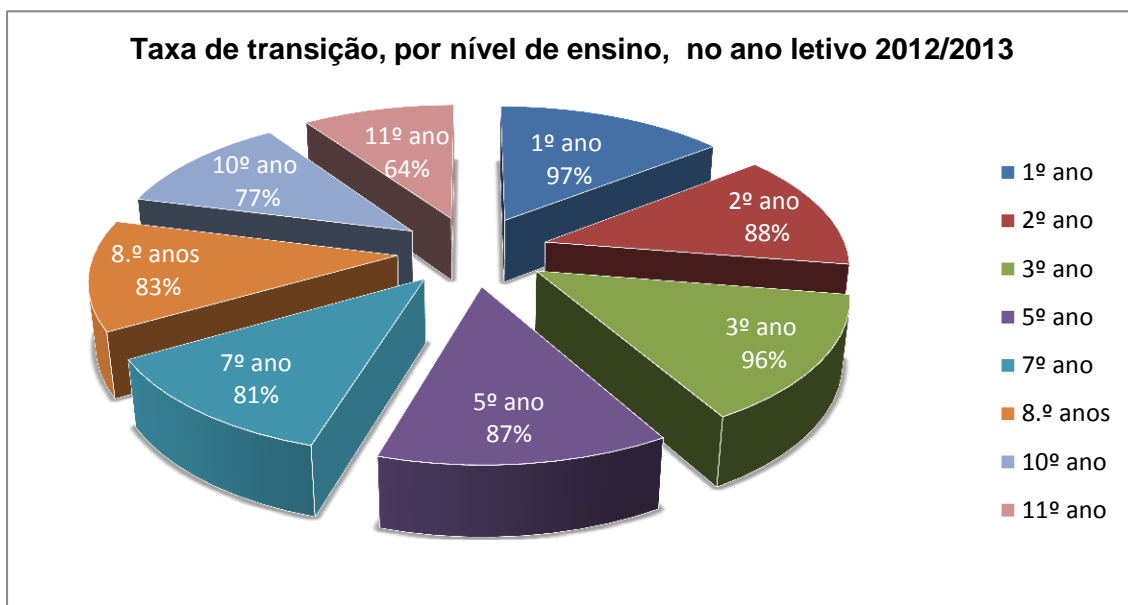
Fonte: Projeto Educativo do AEC 2013-2017.

FIG.27 NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2014/2015, NO AEC



Fonte própria: A partir dos dados do Agrupamento de Escolas de Cister – Alcobaça.

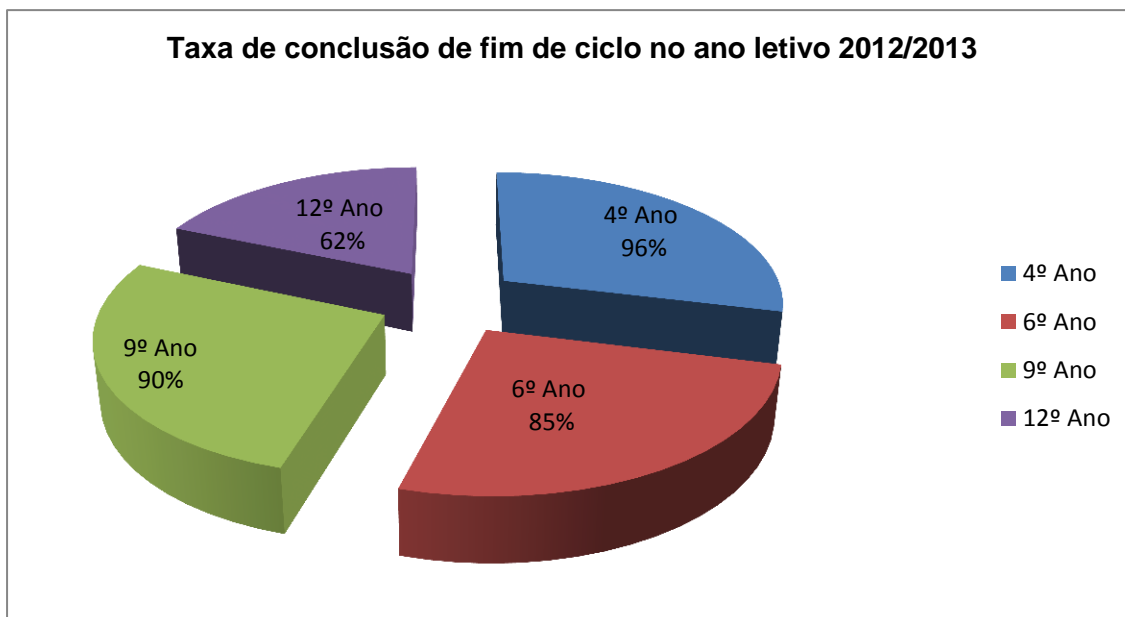
FIG.28 TAXA DE TRANSIÇÃO, POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2012/2013, NO AEC



Fonte: MISI⁷⁰.

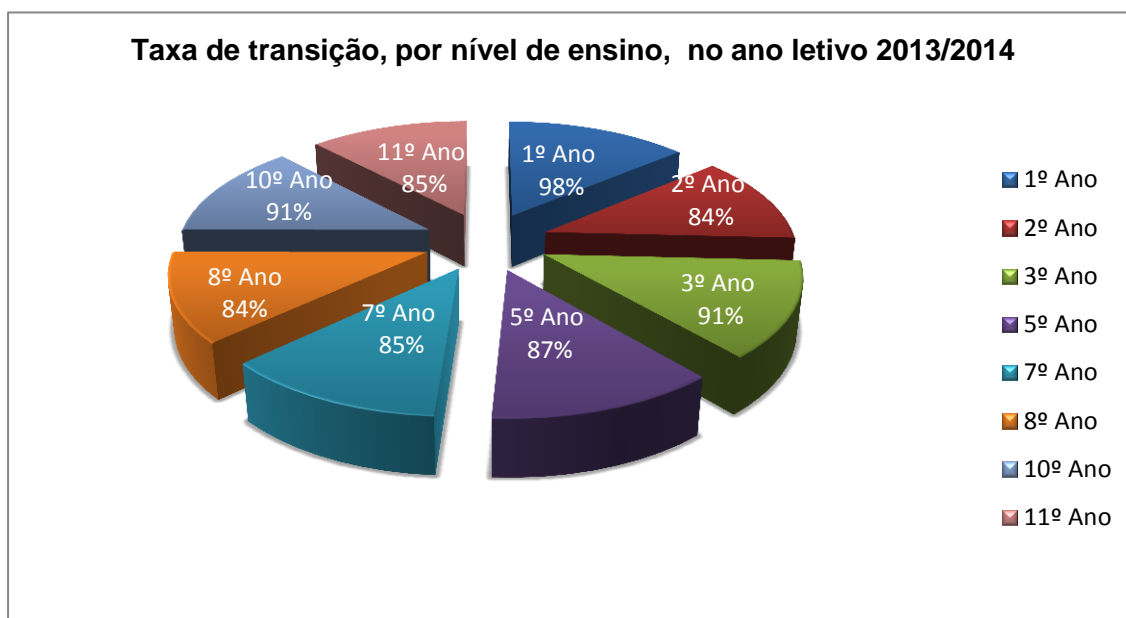
⁷⁰ Cf. www.misi.min-edu.pt - MISI é o sistema de informação onde são recolhidos dados da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, das escolas públicas tuteladas pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC).

FIG.29 TAXA DE CONCLUSÃO DE FIM DE CICLO, NO ANO LETIVO 2012/2013, NO AEC



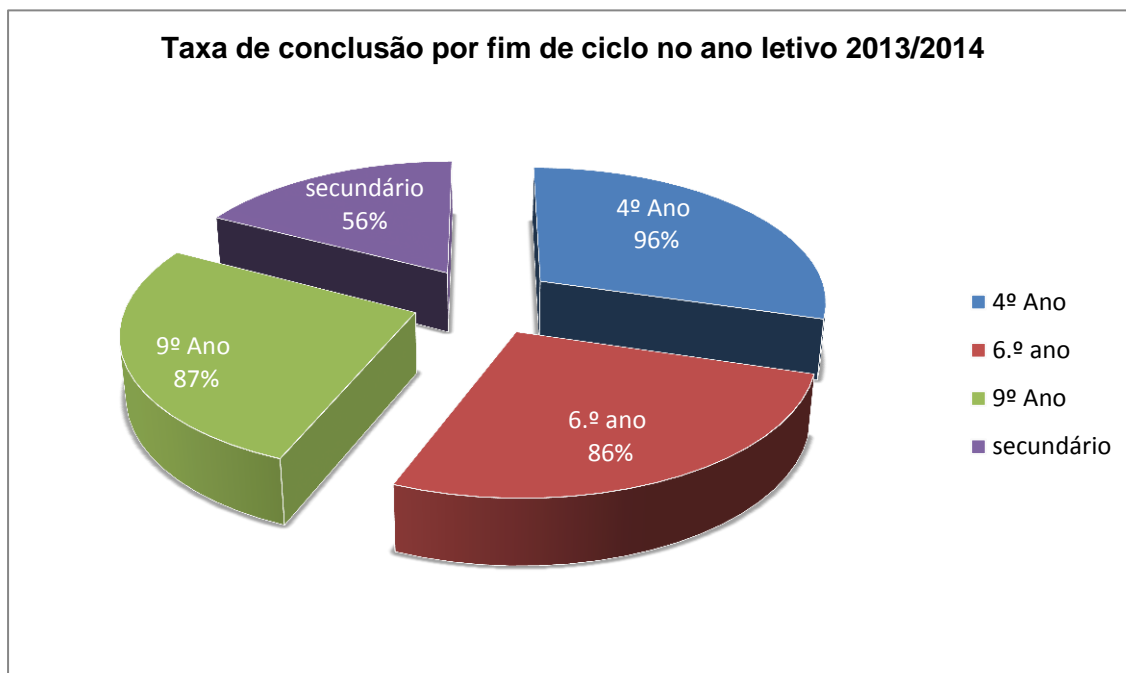
Fonte: MISI.

FIG.30 TAXA DE TRANSIÇÃO POR NÍVEL DE ENSINO, NO ANO LETIVO 2013/2014, NO AEC



Fonte: MISI.

FIG.31 TAXA DE CONCLUSÃO DE FIM DE CICLO, NO ANO LETIVO 2013/2014, NO AEC



Fonte: MISI.

ANEXO II – ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA AO DIRETOR DO AGRUPAMENTO DE ESCOLAS DE CISTER – ALCOBAÇA

Nome: Gaspar da Silva Vaz.

Função: Diretor do AEC

1. A ação social tem tido um papel preponderante no auxílio às famílias e aos alunos, no sentido de promover o sucesso escolar?

R: Acho que sim, a ação social escolar – que, de agora em diante, designarei por ASE - é uma peça fundamental na construção de uma escola pública que, em espaço europeu, apenas se pode conceber como corretora das assimetrias. É isso que a ASE tem feito, nomeadamente nesta escola.

Deste modo, parece-me que uma escola pública sem ASE seria um contrassenso. Na verdade, sem essa peça, a escola permitiria ampliar as diferenças naturais de cada sociedade, e não esbatê-las. É claro que a ASE não é um instrumento mágico, uma panaceia; mas é um instrumento válido para tornar possível o sucesso escolar, mesmo daqueles que têm menos possibilidades.

2. Mais apoios da ASE para a escola contribuiriam para o sucesso escolar dos alunos?

R: Devemos entender a ASE como um recurso necessário, mas que aparece no fim da linha: se tudo na sociedade funcionasse mais harmoniosamente, se houvesse mais medidas proativas a montante da ASE, ela seria, certamente, desnecessária. A ASE existe porque a sociedade é manifestamente desigual. Se um aluno, através do seu agregado familiar não tivesse necessidade de recorrer a subsídio para comprar livros, ele próprio os compraria; se tivesse uma alimentação saudável, não solicitaria complementos alimentares. Do mesmo modo, se tivesse um rendimento familiar adequado, não precisaria nem do abono de família. Em suma, se a sociedade fosse justa, a ASE não seria necessária. Todos nós, porém, sabemos que a perfeição não existe nas obras humanas, que há sempre necessidade de fazer correções e emendas. O ASE é, assim, uma necessidade indispensável num sistema que não exprime um ideal, mas uma realidade injusta e perfeitável.

3. O que poderia tornar a ASE uma política pública mais eficiente, igualitária e que contribuísse para o sucesso/qualidade na educação?

R: O método de cálculo não é, seguramente, o melhor. No entanto, é quase obrigatório lembrar aqui o que disse Churchill sobre a democracia: “é o pior regime político, com a exceção de todos os demais”. O mesmo me ocorre dizer sobre o método de cálculo para aceder à ASE. Deveria haver, certamente, uma maior vigilância democrática, uma maior consciência cívica: todos vemos injustiças, mas ninguém denuncia. Ora, é de toda a evidência que uma pessoa que se faz transportar em Audis, Mercedes ou

similares, que habita casas boas e bem situadas... não poderia aceder a ajudas suplementares.

Mas é preciso, porém, pensar sempre na alternativa: declarações de Juntas de Freguesia? Todos sabemos que as Juntas de Freguesia têm bom coração e dizem quase sempre que é necessário ajudar... sobretudo quando são outros a pagar.

Terá, pois, de haver um critério justo. Ora, este apenas poderá nascer na consciência das pessoas, das que solicitam e das que verificam. A denúncia consciente é, claramente, diferente da delação e é um caminho a seguir.

4. Acha que o Diretor poderia ter um poder mais discricionário, no sentido de ter uma resposta mais imediata quando há uma alteração no agregado familiar, por exemplo, um dos elementos do agregado familiar falecer?

R: Podia e devia. E devo dizer que, no que me diz respeito, não fujo à responsabilidade de o fazer. Se não tiver dúvida nenhuma acerca dos fundamentos objetivos de um determinado agregado, eu corro esse risco. É bom que a decisão esteja no terreno, na proximidade. No entanto, esta visão deve ser temperada com a certeza de que tudo na vida tem os seus custos. Que uma boa ASE devesse ter mais dinheiro, estamos todos de acordo. Devemos, no entanto, perguntar de onde vem esse dinheiro e quem está disposto a pagá-lo. E, nesta questão, há sempre dois lados: quem contribui acha que já paga muito; quem recebe acha que é sempre pouco. Ora, esta dialética entre quem recebe e quem paga é quase impossível de arredondar.

5. A generalização das bolsas de mérito seria uma garantia de sucesso escolar?

R: Não. Embora não me repugne, acho que seria mais justo seguir, neste domínio aquilo que o Agrupamento de Escolas de Cister vem fazendo, separando o que são medidas de promoção da igualdade daquilo que são medidas de sinalização da excelência. O mérito académico deve ser premiado, sinalizado, se quiser, mas deve ser independente do domínio de intervenção da ASE – que é de outra natureza. É claro que, neste ponto, o sistema parece ser mais “generoso” do que aquilo que defendo. Mas não é. Um sistema social tem de ser justo; não tem de ser generoso. O prémio para o mérito deve ser independentizado da justiça, sem deixar de ser, por isso, menos generoso. Todos os anos, o Agrupamento investe cerca de 5.000,00€ em prémios aos melhores alunos - Contando com patrocínios externos, é certo.

Há, porém, que ser justo e ver o outro lado: provavelmente, o legislador quis dar algo mais a quem, recebendo apoio da ASE, se distingue pelos resultados. Pode ser, e é, defensável. No entanto, soa sempre a uma espécie de “Série B” para os melhores alunos... com dificuldades. Por uma questão de formação, quanto mais vir a justiça afastada da caridade, melhor.

No entanto, no contexto atual das nossas sociedades, é legítimo pensar neste instrumento das bolsas de mérito como um “ascensor social”. E, se assim for, na ausência de uma sociedade globalmente mais justa, deixem ficar as Bolsas de Mérito.

6. A Articulação dos Municípios com as escolas e a concertação de papéis na ação social escolar pode ser uma contribuição para o sucesso escolar dos alunos?

R: Claro que sim, que pode. A presença de poder junto das populações, neste caso representado pelos municípios, pode ser um bem. É bem verdade que há em Portugal casos evidentes de municípios de fizeram a diferença, em terras improváveis. No entanto, há que dizer também que muitas das correções das assimetrias decorrem da história, da evolução natural das coisas, e não da sua configuração centralista ou regionalista. Ora, se é um facto que, hoje, todas as aldeias do país têm quase todos os equipamentos que se veem nas grandes cidades, é também verdade que as tais assimetrias são hoje maiores do que nunca entre o litoral e o interior, que nunca o interior esteve tão desertificado, apesar de ter mais rotundas e centros escolares.

A mesma discussão se pode colocar ao nível da chamada “autonomia das escolas”. É um bem? É. E se não houver gente verdadeiramente autónoma, de que serve a autonomia? Sobre a prevista “municipalização da educação”, pode dizer-se o mesmo. Se acontecer por todo o país o que se passou em Cascais, Oeiras e outros municípios igualmente esclarecidos, isso será um bem. Há, porém, uma regra que me preocupa: “o pequeno, por norma, pensa pequeno”. Por outro lado, cada município irá ter o seu “ministeriozinho da educaçãozinha”. Teremos, assim, 308 “ministeriozinhos”... Recordemos, porém, a dimensão populacional de alguns municípios, daqueles municípios que têm menos população total do que o Agrupamento de Escolas de Cister tem de alunos: Barrancos: 1834, Alvito: 2504; Mourão: 2663; Alcoutim: 2917; Penedono: 2952; Arronches: 3165; Castanheira de Pera: 3191; Monforte: 3329; Castelo de Vide: 3407; Fronteira: 3410; Vila de Rei: 3452; Marvão: 3512; Crato: 3708; Freixo de Espada à Cinta: 3780... Entre os 4000 e os 7000 habitantes, há dezenas de municípios (e nesta contabilidade não incluo os municípios insulares...). Por isso, antes de fazermos um disparate, só porque se demonstrou ser um bom modelo em alguns países, sem se analisar as suas realidades concretas, o seu grau de desenvolvimento, é necessário fazer algumas coisas:

- Uma reforma administrativa que, em vez de se limitar a uma operação de cosmética (unificar freguesias), refaça o mapa municipal. Na verdade, para um país desta dimensão, 308 municípios é uma enormidade;
- Criar estruturas intermunicipais capazes de ter dimensão crítica para poder ter políticas em áreas tão importantes como a saúde e a educação.

Sem estas reformas estruturais do estado, pensar em municipalizar é mais uma aventura errática a caminho de coisa nenhuma. Se isto for feito, poderemos, então, voltar à questão inicial...

E, voltando à sua questão inicial, o facto de estar muito mais próximo das pessoas concretas, a articulação do Município com as Escolas é absolutamente fundamental e até pode ser sinérgica, pode potenciar sinergias entre a ação da escola e a ação do município. Mesmo no quadro atual, em que as escolas respondem, em primeira linha, perante a tutela central, não há razão nenhuma para cada um olhar para o seu domínio, para a sua capelinha, e tentar defender a sua capelinha. E, neste domínio, a articulação com o Município e o Governo central, excetuando alguns esbirros normais, tem sido muito boa.

7. De que forma é que o Ministério da Educação, num papel complementar com a instituição escola, poderá ter um papel mais eficiente na distribuição dos recursos disponibilizados por esta política pública?

R: Embora, na economia desta entrevista, me pareça que esta questão já terá sido respondida nas questões anteriores, permita-me fazer uma resenha simples:

- A política da ASE deve ser considerada como um recurso “fim-de-linha”, que entra em ação quando outras políticas falharam. O Estado deve(ria) concentrar-se na promoção da justiça social. Se isso fosse feito, a ASE seria, se não inexistente, certamente residual;
- Como a igualdade é, não apenas impossível, mas também artificial e injusta, deve haver uma série de medidas que, casuisticamente, resolvam situações que não cabem em soluções generalistas.

8. Considerações aos resultados apresentados na dissertação: Da análise dos resultados, verifica-se que a taxa de sucesso escolar é mais elevada nos alunos sem ASE. Na sua opinião, tendo em conta os resultados, a ASE não contribui para o sucesso escolar?

R: Certamente que a ASE contribui para o sucesso escolar. Uma das grandes limitações das ciências humanas diz respeito à impossibilidade ética de fazer experimentações com pessoas. Imaginando, porém, que isso fosse possível, se constituíssemos um grupo de alunos carenciados com apoios da ASE e um outro grupo de alunos carenciados sem ASE, seria certamente fácil demonstrar que o primeiro grupo seria, na generalidade dos casos, mais bem sucedido. A comparação que pode já ser feita é entre os alunos carenciados (com ou sem ASE) e os alunos não carenciados. De toda a evidência os alunos mais favorecidos em termos económicos e, cumulativa e normalmente, em termos culturais, são, por certo, os mais bem sucedidos. E quem vier com exceções, se não for angélico, é mistificador. De facto, as exceções existem. Neste caso, existem alunos que, mesmo contra todas as condicionantes, conseguem ser mais bem sucedidos. Isso, contudo, configura, sempre, uma exceção estatística. Nunca a regra.

ANEXO III – ENTREVISTA EXPLORATÓRIA À VICE-PRESIDENTE DA ESCOLA PORTUGUESA DE MACAU

Nome: Zélia Meiro

Função: Vice-presidente da EPM

1- A EPM tem autonomia administrativa e financeira? Como funciona a Fundação?

R: Escola Portuguesa de Macau é uma escola privada sem fins lucrativos.

Orçamento da Escola é aprovado pela Fundação Escola Portuguesa de Macau.

2- Como funciona a ASE em Macau?

R: O Governo, através da Direção dos Serviços de Educação e Juventude (DSEJ), atribui verba a todos os alunos para pagamento de uma % das propinas e material escolar – a única condição é ter BIR (Bilhete de Identidade de Residência), são considerados alunos com subsídio, os alunos sem BIR são considerados alunos sem subsídio.

A Escola submete os projetos financiados pela DSEJ – Fundo de Desenvolvimento Educativo, conforme diagnóstico das necessidades dos alunos – avaliando o que é mais premente.

Com este fundo (FDE):

São comprados computadores, quadros interativos, a biblioteca é equipada com computadores e esta é dinamizada por uma técnica especializada, são contratados professores de ensino especial, técnicas de ciências e de informática.

3- Existem alunos a usufruir de ASE?

R: Não. Apenas 21 alunos são considerados carenciados e são ajudados pela Santa Casa da Misericórdia.

Os subsídios são atribuídos através da aprovação de projetos e este sim contribuem para combater as dificuldades educativas sentidas pelos alunos, segundo a Vice-Presidente Dr.^a Zélia Meiro. Não existe ação social escolar, como há em Portugal por escalões, aqui os agregados familiares têm um bom vencimento.

4- Com a crise na Europa ouve um aumento de carências?

R: Sim, a crise na Europa afectou, o que fez com que alguns portugueses viessem para Macau e o que me preocupa são os pais mais jovens que chegam de Portugal. Nestes casos, não têm BIR e a escola ou a associação de pais dá uma ajuda no pagamento de propinas. Há dificuldades em ter BIR, quando não há contrato de trabalho. Isto acontece há cerca de 2 anos.

Temos 21 alunos com carências económicas, que estão diagnosticados e são acompanhados pela Santa Casa da Misericórdia, com uma bolsa monetária e cabazes com alimentos.

Os alunos almoçam na escola por 29MOP ou então trazem almoço de casa ou vão almoçar a casa. Aqui é tudo perto.

A EPM tem cerca de 17 nacionalidades diferentes, 60% de portugueses, nascidos cá; 30% de chineses.

O Governo só dá subsídio a residentes.

5- Caracterize a EPM?

R: Tem salas de estudo por ciclo: Básico e Secundário com professores de várias áreas (Português, Matemática, Inglês, Mandarim).

Ainda existem o Clube de Matemática; o Programa de Reforço Linguístico – alunos que vão a Portugal e à China; o Programa de Língua não Materna (PLNM); os projetos submetidos e financiados pela DSEJ.

Aos alunos com dificuldades é-lhes proposto frequentar as salas de apoio.

Promove-se o enriquecimento curricular através da aposta nas línguas para minorar as dificuldades sentidas pelos alunos.

Existe um reforço do Português e de Matemática com mais um tempo letivo.

É política da Escola – os alunos com muitas carências a escola assume e ajuda estes alunos, mas são casos muito raros.

6- Os casinos apoiam financeiramente as escolas?

R: Os casinos financiam atividades culturais, nomeadamente na oferta de bilhetes para visitar exposições nos próprios casinos e ofertas de cheques ao abrigo do programa de aperfeiçoamento linguístico – idas a Portugal ou China.

A EPM estabelece parcerias com a comunidade envolvente:

- *MGM, Venetian* – Comunica as exposições que tem para que sejam visitadas pelos alunos;
- Casa de Portugal – oferta cultural – convida escritores, cantores e oferece bilhetes;
- Instituto Politécnico de Macau (IPM) e Instituto Português do Oriente (IPOR) – oferecem momentos culturais para professores e alunos;
- Rota das Letras – momento cultural – escritores, pensadores, comentadores políticos;
- Universidade de Macau;
- Associação de Pais muito dinâmica na divulgação de atividades.



Objetivo: trazer a comunidade à Escola

Os pais não precisam de pagar atividades relacionadas com a cultura, a escola paga;

7- Este tipo de apoio reflete-se no sucesso escolar dos alunos?

R: A Escola tem um sucesso escolar elevado porque tem todos estes apoios financeiros por parte da DSEJ que apoia a escola e não aposta tanto na ajuda financeira aos pais,

até porque eles não precisam, pois ganham muito dinheiro – cf. gráfico do sucesso escolar Fig. n.º 37 e cf. site do PISA, OCDE⁷¹.

Nas escolas do Governo é tudo gratuito independentemente do salário mensal dos agregados familiares⁷².

Atualmente a EPM tem 521 alunos.

Os alunos que vêm de um sistema de ensino diferente têm o designado ano preparatório, isto é, tem um professor só para lhe ensinar português e são integrados na turma nas disciplinas em que não necessite tanto da língua portuguesa, por exemplo, Educação Visual e Matemática.

Os alunos do ensino básico e secundário têm mais 14 horas de português do que o currículo em Portugal.

Plano curricular:

- Os conteúdos programáticos são iguais aos de Portugal com alterações no 1.º ciclo no Estudo do Meio, e no 2.º e 3.º em História e Geografia;
- Têm mais tempos letivos;
- Têm Informática, Inglês, Educação Física do 1.º ano ao 12.º ano.

No ensino secundário também existem Agrupamentos (ex: economia, humanidades) diferentes dos que existem em Portugal.

NA EPM os alunos fazem os exames de Portugal no 4.º ano, 6.º ano, 8.º ano, 9.º ano e secundário;

Conversa com a Dr.ª Zélia Mieirol, Vice-presidente da Escola Portuguesa de Macau, no dia 29/04/2014 – das 10:00h às 11:00h na Escola Portuguesa de Macau.

⁷¹ <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>,

⁷² Cf. Despacho do Secretário para os Assuntos Sociais e Cultura n.º 30/2014 de 3 de março, *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau* n.º 9, I Série.

NEXO IV – DECLARAÇÃO DO PROTOCOLO DE MOBILIDADE ENTRE O IPM E O IPL



DECLARAÇÃO

Declara-se para os devidos efeitos que, Salomé da Conceição Santana, portadora do Cartão de Cidadão n.º 11969857, estudante de Mestrado em Administração Pública no Instituto Politécnico de Leiria, nos anos letivos 2012/2013 e 2013/2014, realizou a sua investigação científica em Macau entre 02 de março a 21 de junho 2014.

Durante a sua permanência em Macau, a mesma beneficiou das condições previstas no âmbito da Nota de Entendimento relativa à mobilidade de alunos, estabelecido em abril de 2012, entre o Instituto Politécnico de Leiria e o Instituto Politécnico de Macau.

Mais se informa que a sua investigação debruçou-se sobre a seguinte temática: “Políticas Públicas e Educação: impacto da ação social escolar na qualidade da educação básica e secundária em Portugal e em Macau”.

Leiria, 13 de março 2015

Rita Cadima

Vice-Presidente

