

Francisco Manuel Espingardeiro Banha

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PARA O
EMPREENDEDORISMO: PROCESSOS DE DECISÃO NO CASO PORTUGUÊS**



UAlg

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Faculdade De Economia Da Universidade Do Algarve

2020

Francisco Manuel Espingardeiro Banha

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PARA O
EMPREENDEDORISMO: PROCESSOS DE DECISÃO NO CASO PORTUGUÊS**

Doutoramento em Ciências Económicas e Empresariais

Especialidade de Gestão

Trabalho realizado sob Orientação de:

Adão de Jesus Gonçalves Flores - Professor Auxiliar da Faculdade de Economia
da Universidade do Algarve

Luís Miguel Serra Coelho - Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da
Universidade do Algarve



Faculdade De Economia Da Universidade Do Algarve

2020

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PARA O EMPREENDEDORISMO: PROCESSOS DE DECISÃO NO CASO PORTUGUÊS

Declaração de Autoria do Trabalho

Declaro ser o autor deste trabalho, que é original e inédito. Autores e trabalhos consultados estão devidamente citados no texto e constam da listagem de referências incluída.

Francisco Manuel Espingardeiro Banha

Direitos de Cópia ou Copyright

©Copyright: Francisco Manuel Espingardeiro Banha

A Universidade do Algarve reserva para si o direito, em conformidade com o disposto no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, de arquivar, reproduzir e publicar a obra, independentemente do meio utilizado, bem como de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição para fins meramente educacionais ou de investigação e não comerciais, conquanto seja dado o devido crédito ao autor e editor respetivos.

Aos meus Netos, Carminho e Francisco, e através deles a todas as crianças e jovens, para que possam concretizar ao longo das suas vidas todos os seus sonhos, por mais ambiciosos que sejam, contribuindo para edificar uma sociedade mais humanista, responsável e solidária.

AGRADECIMENTOS

Acredito que tudo na vida tem um momento certo para acontecer. Este projeto de doutoramento é o culminar de uma história de vida na qual o Empreendedorismo e a Educação para o Empreendedorismo foram uma presença constante.

Dar corpo a esta tese de doutoramento foi um desafio que implicou uma longa caminhada, por vezes solitária e angustiante, permeada por inúmeros desafios, incertezas e alguns percalços pelo caminho. Todavia, ao longo desta caminhada contei com a confiança e o apoio de uma rede de pessoas e Instituições às quais estou profundamente grato pois sem elas esta investigação não teria sido possível.

Enumerá-los a todos seria uma tarefa impossível, todavia, não posso deixar de tentar particularizar alguns nomes que foram estando comigo ao longo desta caminhada. Assim, desejo expressar os meus sinceros agradecimentos:

Ao Professor Doutor Adão de Jesus Gonçalves Flores, meu orientador, cujo trabalho e método de ensino são inspiradores para mim. Foi sobretudo graças à orientação sábia e paciente que me foi concedendo ao longo da pesquisa, fazendo-me ver, pensar, questionar, (des)construir, formar e transformar, mas também ao nível de exigência crescente que foi impondo à medida que caminhávamos para a sua conclusão, que me levou a procurar ir mais além no sentido do rigor e da análise complexa e profunda sobre as temáticas envolvidas. Obrigado por toda a amizade, pelos conselhos e constantes demonstrações de sabedoria e humildade e pelas apreciações construtivas que me fizeram crescer e aprender até chegar aqui.

Ao Professor Doutor Luís Miguel Serra Coelho, meu co-orientador, aqui lhe exprimo a minha profunda gratidão pela ajuda na orientação desta tese, que se traduziu em muitos momentos de reflexão e crescimento pessoal e profissional, mas também pela disponibilidade e força inspiradora que me transmitiu para que conseguisse transformar o desafio inicial em investigação concretizada. Guardo particularmente a forma atenta com que me fez manter o foco na objetividade científica ao longo da pesquisa e a não ceder a percepções pessoais suscetíveis de deformar, mesmo que subtilmente, o processo de construção de conhecimento.

Ao Professor Doutor Efigénio da Luz Rebelo, Diretor da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, por me ter honrado com a sua especial atenção, pelo incentivo e exemplo que significaram para mim os seus ensinamentos, os seus conselhos e a sua inestimável confiança e por ter sido uma presença marcante nesta minha caminhada apoiando-me a ultrapassar importantes barreiras para atingir o elevado grau académico de Doutor e por sempre acreditar que a minha experiência nas

temáticas do empreendedorismo podia representar um contributo válido para a Academia. Receba, pois, o meu respeito e admiração pelo exemplo de excelência que representa para a docência universitária e o meu profundo agradecimento por ter ajudado a tornar possível esta investigação.

Aos Professores do meu Programa de Doutoramento quero de uma forma reconhecida, expressar o meu muito obrigado pela forma amiga e generosa com que sempre me incentivaram e apoiaram, e pelo estímulo sentido após cada conversa, levando-me a ganhar mais energia para avançar. Obrigado Professores João Albino, Rui Nunes, Jorge Andraz, Patrícia Pinto, Carla Amado, Rúben Peixinho, Nelson Matos, Manuela Guerreiro, Sérgio Santos e Guilherme Castela.

Uma palavra especial à Professora Maria Helena Almeida pela confiança, orientação e suporte à construção do meu primeiro artigo publicado numa Revista Científica, *Tourism & Management Studies* - “The main barriers of Portuguese entrepreneurship ecosystem: Interpretive Structural Modeling (ISM) approach”, e bem assim ao Professor Carlos Cândido pelo estímulo permanente que me prestou, quer no decurso do Programa de Doutoramento e na defesa da “causa” do Empreendedorismo, quer também enquanto docente e membro do painel de especialistas da Revisão Sistemática da Literatura.

Ainda sobre o painel de especialistas quero expressar o meu muito obrigado aos Professores que contribuíram com recomendações/sugestões para a construção e validação das palavras chave e identificação das base de dados que suportaram a respetiva Revisão Sistemática da Literatura. Assim, o meu muito obrigado aos Professores Soumobi Sarkar, Pedro Saraiva, Miguel Cruz, Gualter Couto, José Paulo Esperança, Miguel Laranja, Francisco Veloso, Paulo Sérgio Afonso, Ana Dias Daniel, Pedro Dominginhos, João José Pinto Ferreira, Luísa Margarida Cagica e Helena Santos Rodrigues, pelo vosso precioso envolvimento que foi imprescindível para a conclusão deste trabalho.

No plano institucional, uma palavra muito sentida e sincera de reconhecimento e reverência é devida à Faculdade de Economia da Universidade do Algarve (nomeadamente aos serviços académicos, administrativos e sociais), que tão gentilmente me acolheu e apoiou ao longo do meu projeto de investigação. É, para mim, sinónimo de grande orgulho, poder atingir este elevado grau académico numa instituição que, com humildade intelectual, tão exemplarmente tem vindo a afirmar-se enquanto referência no sistema científico nacional e internacional, mas também pelo carácter diferenciador com que tem contribuído para adequar o ensino universitário ao mercado de trabalho e a sua investigação às necessidades técnico-científicas da sociedade atual.

Quero igualmente agradecer à Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões (CIMVDL), em particular aos seus ex-Presidentes, Dr. Carlos Marta e Dr. José Morgado, pela disponibilidade manifestada na partilha de informações que foram de extrema utilidade para dar resposta aos

objetivos específicos desta tese, bem como pelos momentos de partilha de conhecimentos, das suas próprias vivências pessoais e da visão que sustentam sobre o impacto da Educação para o Empreendedorismo no desenvolvimento do Território de Viseu Dão Lafões.

Uma nota especial de agradecimento para o Secretário Executivo da CIMVDL, Dr. Nuno Martinho, pela cedência de dados e informações imprescindíveis para o presente estudo e pela partilha da sua experiência sobre as ações que desenvolveu, junto dos decisores políticos, diversos atores e instituições, para que a implementação dos Programas de EpE nas Escolas da Região de Viseu Dão Lafões seja uma realidade há 9 anos consecutivos. O seu contributo foi de extrema utilidade no trabalho de campo levado a efeito junto desta Comunidade Intermunicipal.

Agradeço também à Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL), na pessoa do seu Primeiro Secretário, Doutor Orlando Pereira, pelo acolhimento e cordialidade com que fui recebido, pelo interesse e disponibilidade para prestar todas as informações solicitadas no âmbito da entrevista realizada e também por ter partilhado comigo a sua visão sobre a temática da Educação para o Empreendedorismo e a forma como a mesma se encontra refletida nos planos de desenvolvimento territorial da CIMBAL.

Aos Presidentes dos Municípios da Região de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo que me concederam a amabilidade de os entrevistar, aqui expresso também o meu agradecimento pela clareza no diálogo que muito me facilitou a obtenção de resposta a algumas das questões centrais da minha investigação.

O meu especial reconhecimento vai também para o IAPMEI, muito particularmente para o seu ex-Presidente, Professor Doutor Miguel Cruz, a quem agradeço, mais uma vez, por toda a informação transmitida sobre a temática dos fundos comunitários de apoio nos períodos de programação do QREN 2007-2013 e Portugal 2020, e do papel desenvolvido por Portugal na concretização do Acordo de Parceria em alinhamento com as Orientações Estratégicas Comunitárias.

A minha enorme gratidão vai também para a minha querida amiga Dra. Rita Seabra, ex-quadro superior do IAPMEI, que desde a primeira hora se disponibilizou para me ajudar na árdua tarefa da recolha de dados e documentação referentes ao envolvimento deste importante Organismo na área do Empreendedorismo, bem como do seu próprio trajeto pessoal na construção das condições necessárias para fazer chegar a Educação para o Empreendedorismo a diversas regiões do País, dados esses que foram extremamente úteis ao desenvolvimento do meu trabalho.

As minhas palavras de agradecimento vão também para a Direção-Geral da Educação (DGE), na pessoa do Dr. Pedro Cunha, Subdiretor Geral da Educação e Ex- Diretor da Área de Inovação Curricular, bem como ao Dr. Vítor Figueiredo, Ex-Coordenador Técnico da DGE, e à Dra. Ilda Figueiredo, Técnica

Superior da DGE e Coordenadora da equipa de Educação para o Empreendedorismo, pelo interesse, disponibilidade e apoio na concretização do estudo empírico realizado.

Agradeço igualmente à Dra. Maria João Ferreira, Diretora de Serviços de Gestão de Recursos Humanos e Formação da Direção Geral da Administração Escolar (DGAE) pelos dados fornecidos sobre a formação contínua de professores, e em especial na área da Educação para o Empreendedorismo, que se revelaram um importante suporte para a minha investigação.

Uma palavra de apreço vai também para a CCDR Centro, em especial à sua ex-Presidente Professora Doutora Ana Abrunhosa, e à CCDR Alentejo, na pessoa do seu Presidente, Dr. Roberto Grilo, pela amabilidade de me receberem, ouvir e esclarecer sobre como decorreu a aplicação dos fundos comunitários inscritos nos Programas Operacionais Regionais do QREN e do Portugal 2020, de acordo com as estratégias de desenvolvimento sustentadas por cada um destes importantes Organismos para as respetivas Regiões.

À Professora Doutora Sandra Saúde, Ex- Pró- Presidente para o Planeamento e Desenvolvimento Estratégico do Instituto Politécnico de Beja (IP Beja), quero de uma forma imensa expressar o meu muito obrigado pela forma inspiradora como fui recebido e pela disponibilidade manifestada para prestar informações de interesse sobre o importante trabalho desenvolvido pelo IP Beja na implementação do PEEBBA nas Escolas do Baixo Alentejo, que me foi muito útil à compreensão de todo o processo de decisão que esteve associado à colocação do tema da Educação para o Empreendedorismo na Agenda deste território e na forma como foi possível operacionalizar um programa de política pública na área da minha investigação.

Uma palavra especial ao Dr Luís Cavaco, Ex- Diretor Geral da ADRAL, ao Dr Luís Soares, Quadro Superior da Câmara Municipal de Castro Verde e ao Dr João Fermisson, CEO da ImproveConsult pela contribuição enriquecedora, pela atenção sem reservas, por me terem dedicado tanto do seu tempo na transmissão das informações necessárias à compreensão dos processos de decisão inerentes às políticas públicas em estudo na Região do Alentejo, em particular, no território do Baixo Alentejo, e por muitas outras razões que não cabem nestas breves palavras.

Um agradecimento especial para os Diretores dos Centros de Formação de Associação de Escolas EDUFOR e das Margens do Guadiana, respetivamente Dr. José Miguel Sousa e Dra. Fátima Faísca, pela forma proativa como fui recebido e pelos dados facultados a respeito do trabalho desenvolvido por estes dois centros, e respetiva articulação com as Direções das Escolas ao nível da elaboração dos planos de formação, bem como na interação com os respetivos atores de políticas públicas na área da educação.

As minhas palavras de agradecimento vão também para todos os Diretores dos Agrupamentos de Escolas e das Escolas Profissionais que entrevistei e que muito influenciaram o andar das minhas ideias que deram corpo a esta tese. Este trabalho não teria sido realizado sem a generosidade na partilha das suas vivências, dos seus conhecimentos e da forma como vêm o papel que a Educação para o Empreendedorismo desempenha e pode vir a desempenhar no sistema educativo nacional.

A todos os professores que acreditam, tal como eu, no impacto francamente positivo que a Educação para o Empreendedorismo pode produzir nos sistemas de ensino, o meu reconhecimento pela forma como, no seu dia a dia, contribuem para que os seus alunos venham a ser cidadãos mais bem preparados para encarar os desafios do futuro e por fazerem da escola um sítio cada vez melhor.

Não posso deixar de agradecer também a cinco grandes incentivadores que, mesmo a partir de outras instituições, marcaram importante presença na minha vida académica. Obrigado aos Professores Luís Palha da Silva, João Carvalho das Neves, João Duque, Jorge Vasconcellos e Sá, José Augusto Felício, Maria Helena Gonçalves, Rui Brites, Luís Vilela Pimentel e Rui Carvalho.

Uma palavra de especial agradecimento, apreço e louvor vai também para os Professores Doutores André Graça, Dinis Caetano, Elsa Pereira, Isabel Flores, Luís Pinto, Pedro Rocha e Tiago Mendes pelos comentários e contributos nas discussões em torno do processo da investigação científica, pelas proveitosas conversas e conselhos transmitidos e pelas oportunas manifestações de companheirismo e de encorajamento, estimulando-me intelectual e emocionalmente.

Agradeço também ao Dr. Luís Silva pela troca constante de ideias e argumentos na utilização do software NVivo e pela amizade, apoio sincero e incentivos constantes, bem como ao Dr. Carimo Rassal, meu colega de doutoramento, pela boa disposição, simpatia, espírito crítico e pela forma generosa com que sempre me incentivou ao longo do trabalho de investigação e ainda à minha amiga, Professora Margarida Gomes, pelo apoio permanente neste meu caminho, pelo interesse, pela paciência e pelos muitos momentos de reflexão e trocas de ideias sobre a importância dos programas de educação para o empreendedorismo na escolaridade obrigatória.

Uma palavra de especial gratidão para o meu amigo, colega e companheiro desta viagem, António Santos, pelas oportunas manifestações de amizade, apoio, companheirismo, encorajamento e incentivos constantes.

À minha amiga, Dra Carla Coelho, quero expressar o meu muito obrigado por ter vivenciado muitos dos momentos desta investigação e por todo o tempo que dispensou a ouvir-me, principalmente nos momentos mais críticos em que as dúvidas e inquietações se sobrepunham às exigências inerentes a

cada uma das diversas etapas, apoiando-me nas minhas reflexões e contribuindo com comentários muito enriquecedores e encorajadores.

À minha amiga Dra Adelaide Manhiça, um agradecimento muito especial, pela companhia, motivação, generosidade, espírito de ajuda e inteira disponibilidade, sempre presente.

A minha gratidão estende-se também ao Professor Chris Curtis e ao Miguel Gonçalves, bem como a todos os profissionais da GesEntrepreneur, com destaque para o Alexandre Almeida, Ana Mineiro, Tiago Rodrigues, Carla Loureiro, Marta Reis, Sérgio Félix e Mafalda Ribeiro, por me terem permitido beneficiar do seu profundo conhecimento e experiência na transmissão dos valores do Empreendedorismo junto da Comunidade Educativa Nacional.

Além disso, é importante reconhecer que esta investigação não poderia ser realizada sem o apoio e disponibilidade demonstrada, ao longo destes 5 anos, em que me dediquei intensamente a este meu programa de doutoramento, por toda a Equipe do Grupo Gesbanha, em especial aos seus responsáveis, Carminda Redol, Francisco Vieira, Carlos Merca, Sérgio Póvoas, Luiz Loureiro, Pedro Carola e Teresa Sousa. A todos, o meu profundo e sentido reconhecimento. Bem Hajam!

A todos os meus amigos e amigas, agradeço o tempo e o sorriso que me dedicaram ao longo desta jornada e também a força que prestaram em momentos menos fáceis contribuindo para minorar os efeitos dos contratempos. A todos vós, agradeço a atenção e paciência, pois sem o vosso apoio e presença constantes o resultado final deste trabalho teria sido impossível. Por isso, muito obrigado.

Por fim, um agradecimento profundo aos meus Pais e em particular à minha mulher (Paula) e ao meu filho (Francisco), que sempre me têm estimulado a crescer científica e pessoalmente, por nunca me terem deixado vacilar perante as dúvidas, dificuldades e incertezas deste projeto. Sem a vossa presença, apoio, carinho, amor e incentivo este caminho teria sido mais sinuoso. Obrigado por acreditarem em mim, pela paciência e compreensão – e pela minha (tantas vezes) não presença.

A todos, por tudo e ainda mais um pouco...BEM HAJAM!

Nota: Quaisquer imprecisões ou omissões são, obviamente, da minha total e exclusiva responsabilidade.

RESUMO

O desenvolvimento e promoção da educação para o empreendedorismo (EpE) na escolaridade obrigatória representam objetivos estratégicos da UE e seus Estados Membros, existindo consenso de que ela representa uma competência essencial – apoiando o desenvolvimento pessoal, a cidadania ativa, a inclusão social e a empregabilidade.

Esta investigação pretende analisar e compreender o processo de decisão associado à implementação de políticas públicas de EpE em Portugal – a nível nacional e intermunicipal, entre 2006 e 2018, procurando perceber quais os fatores críticos de sucesso e insucesso observados; e propor linhas orientadoras para futuros programas.

Destacam-se os seguintes contributos originais: **Primeiro**, realizámos uma análise detalhada sobre os casos estudados, de modo a compreender e tirar ilações sobre o complexo fenómeno em estudo. **Segundo**, desenvolvemos um modelo conceptual integrado para a análise de políticas públicas, baseado em três etapas, adotando um referencial teórico para cada uma delas. **Terceiro**, construímos um Framework para a análise quantitativa de dados qualitativos, passível de replicação em estudos similares de ciências sociais e políticas.

As conclusões principais do trabalho são: existência de uma grande discrepância entre o discurso e a ação política; a decisão tomada (ou não) é muitas vezes casuística, não resultando de um pensamento estratégico com objetivos traçados; as políticas públicas mudaram pouco ao longo do período em análise; as crenças e valores dos atores envolvidos no processo de decisão sobrepõem-se a recomendações supranacionais, estudos de melhores práticas e até à existência de iniciativas já realizadas; e os mecanismos pelos quais os decisores foram influenciados a adotar nas suas regiões Programas de EpE, tendo por base a existência de recursos financeiros no âmbito dos quadros comunitários de apoio em vigor, dependeu de igual modo dos efeitos positivos de cada edição do programa, da presença dos empreendedores de política, exequibilidade das soluções adotadas e presença de janelas de oportunidade.

Palavras-chave: Empreendedorismo, Educação para o Empreendedorismo, Programas de Educação para o Empreendedorismo, Políticas Públicas, Processo de Decisão, Modelos de Análise das Políticas Públicas.

ABSTRACT

The development and promotion of entrepreneurship education (EE) in compulsory education have been strategic goals of the EU and its member states. There is consensus that entrepreneurship represents a key competence and basic skill to enhance personal development, active citizenship, social inclusion, and employability.

This research intends to analyse and understand the decision process concerning the implementation of public policies around EE in Portugal – at both national and sub-regional levels, between 2006 and 2018, in an attempt to determine critical success factors, while proposing guidelines for future EE programmes.

Three major contributions this thesis provides should be highlighted: **First**, we carried out a detailed analysis of the case studies, in order to ascertain conclusions regarding the complex phenomena under scrutiny. **Second**, we developed an integrated conceptual model for public policy analysis, based on three stages, with a theoretical framework adopted for each. **Third**, we built a framework for the quantitative analysis of qualitative data, which may be replicated in other similar studies from social and political sciences.

The main conclusions of this thesis are: the identification of a discrepancy between institutional discourse and political action; that the decisions made (or not) are oftentimes based on a map of misreadings, and not the product of strategic thinking or alignment with specific goals; public policies have known little change during the period considered; the beliefs and values of the actors involved in the decision-making process tend to override supranational recommendations, studies containing best practices, and even the empiricism of initiatives already carried out; and that the mechanisms that influenced policymakers to adopt EE programmes in their regions (supported by EU funds) was equally dependent on the positive effects of previous editions of EE programmes, the presence of policy entrepreneurs, feasibility of solutions, and the existence of windows of opportunity.

KEYWORDS: Entrepreneurship, Entrepreneurship Education, Entrepreneurship Education Programmes, Public Policies, Decision-Making Process, Public Policies Theoretical Framework.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	vi
RESUMO	xii
ABSTRACT	xiii
ÍNDICE DE FIGURAS	xxi
ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS	xxiii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xxvi
PARTE I – APRESENTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DA TESE E ABORDAGEM DE INVESTIGAÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Contextualização do tema de investigação	1
1.2. A Gestão e o Empreendedorismo	3
1.3. Empreendedorismo, Educação, Civismo: um enquadramento.....	8
1.4. Justificação da escolha do tema	13
1.5. Delimitação do tema e objetivos de investigação.....	15
1.6. Pertinência teórica, profissional e operativa da investigação.....	16
1.7. Organização do estudo e resumo dos principais capítulos	17
CAPÍTULO 2 - DO CONTEXTO METODOLÓGICO E ÉTICO DA INVESTIGAÇÃO	21
2.1. Introdução	21
2.2. A perspetiva de abordagem – a opção por uma abordagem mista	22
2.2.1 A justificação da opção qualitativa e validação do conhecimento	24
2.2.2. Justificação da opção quantitativa e a validação do conhecimento	27
2.2.3. Coerência da sequência e justificação da abordagem mista	29
2.3. A Ética na Investigação	31
2.4. O posicionamento do Investigador	31
2.5. Da subjetividade à reflexividade	34
2.6. A escolha da estratégia para a investigação em curso.....	37
2.7. Consequências da perspetiva de abordagem e da estratégia escolhida para a organização deste estudo.....	40
PARTE II – O ESTADO DA ARTE DA PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO	42
Prefácio à Parte II.....	42
CAPÍTULO 3 – CONTRIBUTOS DA LITERATURA ACADÉMICA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA E A IDENTIFICAÇÃO DO GAP EXISTENTE.....	43
3.1 - Introdução	43

3.2- Metodologia adotada.....	43
3.2.1. Planificação da Revisão e o scoping study	43
3.2.1.1 O empreendedorismo e o desenvolvimento económico dos países e regiões.....	44
3.2.1.2. O empreendedorismo e a educação para o empreendedor.....	47
3.2.1.3. Processos de decisão ao nível das políticas públicas	50
3.2.1.3 Formação do Painel de Consultores.....	52
3.2.2. Delimitação dos Estudos Científicos.....	53
3.2.2.1 Palavras-Chave e Cadeias de Pesquisa	54
3.2.2.2. Base de Dados	56
3.2.2.3 Cross-referencing	57
3.2.3. Seleção e Avaliação	57
3.2.3.1. Critérios de Exclusão	57
3.2.3.2. Critérios de Inclusão	58
3.2.4. Análise e síntese dos resultados obtidos	58
3.2.4.1. Extração dos Dados	58
3.2.4.2. Seleção dos Dados.....	61
3.2.4.2.1. Aplicação dos critérios de exclusão.....	61
3.2.4.3. Aplicação dos critérios de inclusão	65
3.2.4.4. Literatura identificada através de cross-referencing	67
3.2.5. Artigos incluídos na revisão de literatura final.....	68
3.2.5.1. Resumo das contribuições identificadas	70
3.2.5.2 A importância do empreendedorismo para o desenvolvimento económico dos Países e das suas regiões.....	70
3.2.5.2.1 Mahieu (2006)	70
3.2.5.2.2 Xheneti (2007)	71
3.2.5.2.3. Rigley e Rönqvist (2010)	72
3.2.5.3. Educação para o empreendedorismo no contexto da mudança de paradigma que tem vindo a caracterizar as sociedades ocidentais neste início de século XXI.....	73
3.2.5.3.1. Mahieu (2006)	73
3.2.5.3.2. Gregov, Cvitanović e Žanić, (2011)	74
3.2.5.3.3. Sánchez (2013)	75
3.2.5.3.4 Ruskovaara e Pihkala (2015)	76
3.2.5.3.5. Maleković, Tišma e Keser (2016).....	76
3.2.5.3.6. Seikkula-Leino (2011)	77
3.2.5.4. Processo de decisão de políticas públicas.....	79
3.2.5.4.1. Gábor Halász & Alain Michel (2011).....	79

3.2.5.4.2. Mahieu (2006)	82
3.3. Sumário da Revisão Sistemática da Literatura	84
3.3.1. Principais ilações da RSL.....	84
3.3.2 Identificação do Gap na literatura.....	86
CAPÍTULO 4 – A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	88
4.1. Introdução	88
4.2. As diferentes fases do Ciclo de Políticas Públicas	88
4.2.1. Montagem da Agenda	89
4.2.2. Formulação da Política	90
4.2.3. Tomada de Decisão Política.....	91
4.2.4. Implementação da Política	92
4.2.5. Avaliação da Política.....	93
4.3. Os modelos de análise de políticas públicas – Enquadramento conceptual e modelos referenciais.....	94
4.3.1. Modelos Referenciais	95
Multiple Streams Framework.....	95
Muddling Through Framework.....	99
Implementation Analysis Framework	100
4.4. Sumário	103
CAPÍTULO 5 – QUADRO CONCEPTUAL DE SÍNTESE.....	105
5.1. Introdução	105
5.2. Referenciais teóricos selecionados	106
5.2.1. Critérios de seleção	106
5.2.2. Referenciais teóricos adotados em cada etapa	106
5.2.2.1. Etapa Agenda.....	106
5.2.2.2. Etapa Decisão	107
5.2.2.3. Etapa Implementação	108
5.3. Quadro concetual de síntese.....	109
5.3.1. Introdução	109
5.3.2. Desenho do Quadro Conceptual de Síntese.....	109
5.3.3. Elementos constitutivos do modelo concetual adotado.....	111
5.4. Conclusão	121
PARTE III – ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	121
CAPÍTULO 6 – ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA	121
6.1. Introdução à Organização do Trabalho Empírico	121

6.2. A Escolha dos Casos Múltiplos – Comparativos e Contrastados	122
6.2.1 Uma justificação adicional na escolha dos Casos Comparativos/ Contrastados.....	124
6.2.2 A Escolha dos Casos Objeto da Investigação	125
6.3. O Processo de Organização e Implementação da Recolha de Dados	126
6.3.1. O problema do acesso aos dados e fontes de informação	127
6.3.2. Dados disponíveis e técnicas de recolha de dados	128
6.3.2.1. Documentação e técnicas de recolha	129
6.3.2.2. O processo de escolha de informantes dentro dos casos.....	130
6.3.2.3. Informantes-chave e entrevistas semi-estruturadas	130
6.4. O processo de gestão e organização dos dados.....	138
6.5. O processo de tratamento, análise e apresentação dos dados	139
6.5.1. Estratégias e organização da análise	139
6.5.2. Técnicas de tratamento e análise de dados	142
6.5.2.1. As Fases Sequenciais da Análise	144
6.5.2.2. Fase Qualitativa de Análise	146
6.5.2.2.1- Etapa de Codificação e Frequência	146
A delimitação das unidades de observação/categorias	147
A codificação	147
Outputs da análise qualitativa – Codificação e Frequência	151
6.5.2.2.2. Etapa de Classificação dos FSIC e respetivos efeitos.....	156
A criação dos FSIC – Fatores de sucesso inerentes às categorias	158
Classificação do tipo de efeito dos FSIC	159
Outputs da análise qualitativa – Apresentação dos FSIC e respetivos efeitos.....	161
6.5.2.3. Fase Quantitativa de Análise	168
6.5.2.3.1. Significado teórico dos indicadores.....	168
6.5.2.3.2 – Opções de medida dos indicadores.....	169
6.5.2.3.3. Justificação e apresentação dos Indicadores e Índices adotados	172
6.5.2.3.3.2. O indicador Magnitude Média (MM)	183
6.5.2.3.3.3. O Índice de Criticidade (IC).....	189
6.5.2.3.4. A Matriz de Influência (INF).....	192
6.5.4. Técnicas de Análise e Tratamento adicional de Dados	195
6.5.4.1. A Grounded Theory	195
6.5.4.2. Triangulação e outras técnicas interpretativas	196
6.5.5. O processo de apresentação de dados	196
6.5.5.1. Mapas conceituais.....	197

6.5.5.2. Matrizes e Displays	197
6.6. O processo de construção e escrita dos casos	198
PARTE IV- APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES	200
CAPÍTULO 7 - O CASO NACIONAL: CICLO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O EMPREENDEDORISMO EM PORTUGAL ENTRE 2006 E 2018	200
7.1. Introdução	200
7.2. Contexto e enquadramento político e legislativo	200
7.2.1. As contradições da realidade da EpE	200
7.2.2. Grandes fases e tendências da Educação para o Empreendedorismo	208
7.3. Análise do Ciclo Integrado das Políticas Públicas para a EpE	219
7.3.1. Introdução	219
7.3.2. Análise por Etapas	220
7.3.3. Análise por Dimensões	222
7.3.4. Análise por Categorias	223
7.3.5. Principais fatores de influência no Caso Nacional	228
7.3.6. Síntese dos Fatores Explicativos da Política Pública em análise	229
7.4. Ilações no Caso Nacional	232
CAPÍTULO 8 - O CASO INTERMUNICIPAL: POLÍTICAS E ATORES	252
8.1. Introdução	252
8.2. Contexto e enquadramento político e legislativo	253
8.3. Caracterização das Comunidades Intermunicipais CIMVDL e CIMBAL	255
8.4. O CASO CIMVDL	259
8.4.1. Grandes fases e tendências da Educação para o Empreendedorismo	259
8.4.1.1. A fase - “A emergência da EpE na Região de Viseu Dão Lafões”	261
8.4.1.2. A fase - “A aposta na continuidade da EpE nas escolas do território”	265
8.4.1.3. A fase - “A integração da EpE na promoção do sucesso escolar”	265
8.4.2. Síntese/ Estado atual da EpE no território de Viseu Dão Lafões	267
8.5 O CASO CIMBAL	278
8.5.1. Grandes Fases e Tendências da Educação para o Empreendedorismo	278
8.5.1.1. A fase - “Prevalência do investimento em infraestruturas suporte ao Empreendedorismo em detrimento das ações imateriais”	280
8.5.1.2. A fase - “A emergência da EpE no Território do Baixo Alentejo”	282
8.5.1.3. A fase - “A oportunidade perdida de integrar a EpE na promoção do sucesso escolar”	287
8.6. Análise Comparada entre os dois Casos – O Ciclo integrado das políticas públicas	289
8.6.1. Introdução	289

8.6.2. Análise por Etapas	290
8.6.3 – Análise por Dimensões	293
8.6.4 Análise por Categorias.....	294
8.6.5 Síntese dos Fatores Explicativos do Ciclo de Política Pública em análise	300
8.7. Ilações do Caso Intermunicipal.....	305
CAPÍTULO 9 – CONCLUSÕES DO ESTUDO, PROPOSTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS E	
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	329
9.1. Introdução	329
9.2. Contributos da Investigação.....	329
9.2.1. Contributos Teóricos	330
9.2.1.1. Proposta de um Modelo Integrado para a análise de políticas públicas	330
9.2.1.2. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Kingdon.....	332
9.2.1.2.1. Janela de Oportunidade como resultado do acoplamento dos 3 Fluxos de Kingdon	332
9.2.1.2.2. O papel central que os Empreendedores de Política assumem na etapa Agenda .	334
9.2.1.3. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Lindblom	335
9.2.1.3.1. Proposta de sistematização dos elementos do “MTF” de Lindblom	335
9.2.1.4. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Sabatier & Mazmanian.....	335
9.2.1.4.1. A importância do papel do empreendedor de política na etapa Implementação .	335
9.2.2 Contributos Metodológicos.....	336
9.2.2.1. Criação de um modelo para análise quantitativa de dados qualitativos	336
9.2.3. Contributos Empíricos	337
9.2.3.1. Análise e Ilações sobre os três Casos estudados (Nacional, CIMBAL e CIMVDL)	337
9.2.3.2. Reforçar conteúdos de PEpE na disciplina ‘área de integração’ no ensino profissional	339
9.2.3.3. Requalificar a educação para o empreendedorismo como domínio transversal e longitudinal na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania	340
9.2.3.4. Mobilizar as novas competências dos Centros de Formação de Agrupamentos Escolares (CFAE) na disseminação da EpE no sistema educativo.	341
9.2.3.5. Utilidade do estudo para as instituições participantes.....	342
9.3. Propostas para Futuras Investigações.....	343
9.4. Avaliação/ Balanço da Investigação realizada.....	344
9.4.1. Balanço da Consecução dos Objetivos de Investigação	344
9.4.2. Objetivos Específicos	346
9.4.3. Balanço da Revisão da Literatura	349

9.4.4. Balanço da Metodologia.....	350
9.4.5. Balanço dos Resultados Alcançados.....	352
9.5. Epílogo.....	352
Uma questão de Equidade e Cidadania	352
Uma Europa a uma só velocidade	353
Um desafio para o futuro	355
Bibliografia.....	359

ÍNDICE DE FIGURAS

1.1 – Iniciativas e Legislação Europeia relativas à Educação para o Empreendedorismo.....	1
1.2 – Diagrama conceptual de uma Economia assente na Cultura Empreendedora.....	7
1.3 – Organização da tese e abordagem de investigação.....	18
2.1 – Esquema Conceptual sobre a Abordagem à Perspetiva de Investigação.....	22
2.2 – Fluxograma de Flick.....	30
3.1 – Etapas da Revisão Sistemática da Literatura.....	43
3.2 – Domínios do ecossistema de empreendedorismo do Babson Entrepreneurship Ecosystem Project.....	46
3.3 – Quadro Europeu de Referência para a Educação em Empreendedorismo.....	48
3.4 – Referencial de medidas na promoção de programas de educação empreendedora.....	49
4.1 – Ciclo de políticas públicas e sua relação com a resolução de problemas.....	89
4.2 – Elementos constitutivos do Multiple Streams Framework.....	96
4.3 – Muddling Through Framework.....	100
4.4 – Quadro Síntese das variáveis que impactam o processo de implementação.....	101
4.5 – Seis condições para uma efetiva implementação.....	102
5.1 – Número de citações do MSF de Kingdon.....	107
5.2 – Quadro concetual adotado.....	110
6.1 – O Processo de Organização do Trabalho Empírico.....	122
6.2 – Estratégia de análise qualitativa dos dados.....	141
6.3 – Organização Sequencial da Análise.....	145
6.4 – Dimensões e Categorias da Etapa Agenda.....	149
6.5 – Dimensões e Categorias da Etapa Decisão.....	149
6.6 – Dimensões e Categorias da Etapa Implementação.....	150
6.7 – Quadro Síntese de distribuição de citações por etapas.....	150
6.8 – Total de citações por etapa e caso.....	151
6.9 – Classificação do tipo de efeito dos FSIC.....	160
6.10 – Diagrama de definição de sucesso em cada etapa.....	169

6.11 – Associação entre Presença Média e Probabilidade de Sucesso	182
6.12 – Matriz de Influência.....	193
6.13 – Diagrama de indicadores quantitativos e qualitativos.....	194
7.1 – Evolução do número de alunos do 1º ciclo com acesso à Educação para o Empreendedorismo na Dinamarca entre os anos letivos 2009 – 2010 e 2017-2018.....	204
7.2 – Evolução do número de alunos do Ensino Secundário com acesso à Educação para o Empreendedorismo na Dinamarca entre os anos letivos 2009 – 2010 e 2017-2018.....	204
7.3 – Evolução anual de formação contínua de professores em ações de empreendedorismo 2014-2018 no total da formação contínua realizada.....	206
7.4 – Evolução anual das modalidades de formação de empreendedorismo e regiões do país envolvidas 2014-2018.....	206
7.5 – Matriz de Influência com 53 Categorias.....	229
8.1 – Matriz de Influência com 53 Categorias (CIMBAL).....	298
8.2 – Matriz de Influência com 53 Categorias (CIMVDL).....	299
9.1 – Contributos da investigação.....	330

ÍNDICE DE TABELAS E QUADROS

Tabela 2.1 – Definição dos elementos de rigor adotados na pesquisa qualitativa.....	26
Tabela 2.2 – Definição dos elementos de rigor adotados na pesquisa quantitativa.....	28
Tabela 3.1 – Painel de Consultores da RSL.....	53
Tabela 3.2 – Palavras-Chave na RSL.....	54
Tabela 3.3 – Cadeia de Pesquisa utilizada na RSL.....	55
Tabela 3.4 – Critérios de Exclusão.....	57
Tabela 3.5 – Extração de referências nas Base de Dados Seleccionadas.....	59
Tabela 3.6 – Extração de referências nos Jornais Científicos Seleccionados.....	59
Tabela 3.7 – Sumário das iterações desenvolvidas junto dos editores.....	60
Tabela 3.8 – Número de artigos excluídos por critério de exclusão.....	61
Tabela 3.9 – Número de artigos excluídos – Revistas Científicas.....	62
Tabela 3.10 – Artigos sujeitos aos critérios de inclusão.....	63
Tabela 3.11 – Eliminação de artigos por via dos critérios de inclusão.....	66
Tabela 3.12 – Artigos incluídos via cross-referencing.....	68
Tabela 3.13 – Artigos sujeitos a revisão final.....	69
Tabela 5.1 – Dimensões e Categorias da etapa Agenda.....	112
Tabela 5.2 – Dimensões e Categorias da etapa Decisão.....	116
Tabela 5.3 – Dimensões e Categorias da etapa Decisão.....	119
Tabela 6.1 – Critérios de seleção das Comunidades Intermunicipais de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo.....	126
Tabela 6.2 – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (1/3).....	132
Tabela 6.3 – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (2/3).....	134
Tabela 6.4 – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (3/3).....	136
Tabela 6.5 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Agenda.....	153
Tabela 6.6 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Decisão.....	154
Tabela 6.7 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Implementação.....	155
Tabela 6.8 – Alguns exemplos de categorias e seus FSIC.....	158

Tabela 6.9 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Agenda.....	162
Tabela 6.10 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Decisão.....	164
Tabela 6.11 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Implementação.....	166
Tabela 6.12 – Ilustração do cálculo da Presença Média para a Dimensão A1 – Problemas.....	177
Tabela 6.13 – Comparação dos valores de PM, na etapa Agenda, de cada um dos três Casos.....	179
Tabela 6.14 – Ilustração do cálculo da Magnitude Média para a Dimensão A1 – Problemas.....	184
Tabela 6.15 – Ilustração do cálculo da Magnitude Média para a Etapa Agenda – Caso Nacional.....	186
Tabela 6.16 – Ranking das 53 Categorias por MM, no conjunto dos três casos (1/2) – Tabela Ranking MM (1).....	188
Tabela 6.17 – Ranking das 53 Categorias por MM, no conjunto dos três casos (2/2) – Tabela Ranking MM (2).....	189
Tabela 7.1 – Evolução dos números da Educação para o Empreendedorismo em Portugal.....	202
Quadro 7.1 – Cronologia e enquadramento legislativo e institucional de Políticas em Educação para o Empreendedorismo em Portugal.....	209
Tabela 7.2 – Análise por Etapas à luz dos diversos indicadores	220
Tabela 7.3 – Evidência justificativa do sucesso por Etapas.....	221
Tabela 7.4 – Análise por dimensão do modelo proposto, à luz dos diversos indicadores.....	222
Tabela 7.5 – Análise por dimensão do modelo proposto, à luz dos diversos indicadores.....	224
Tabela 7.6 – Ordenação por tipo de influência no sucesso do “Caso Nacional” (1/2).....	226
Tabela 7.6 – Ordenação por tipo de influência no sucesso do “Caso Nacional” (2/2).....	227
Quadro 7.2 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no “Caso Nacional”	230
Quadro 7.3 – Síntese dos Fatores que mais influenciaram negativamente o Sucesso no “Caso Nacional”	232
Quadro 8.1 – Identificação dos eixos prioritários dos POR Centro 2020 e Alentejo 2020.....	254
Quadro 8.2 – Enquadramento territorial da CIMVDL e da CIMBAL.....	256
Quadro 8.3 – Apresentação da estratégia da CIMVDL.....	257
Quadro 8.4 – Visão de Desenvolvimento e Objetivos Estratégicos do PEDBA.....	258
Tabela 8.1 – Evolução da Educação para o Empreendedorismo na CIMVDL e CIMBAL.....	259

Quadro 8.5 – Grandes fases e tendências da educação para o empreendedorismo na CIMVDL.....	260
Quadro 8.6 – Resumo dos procedimentos de Candidatura.....	262
Quadro 8.7 – Síntese das sete edições do projeto de empreendedorismo nas escolas da CIMVDL....	267
Quadro 8.8 – Caracterização do Programa Escolas Empreendedoras CIMVDL ano letivo 2019-2020...	272
Quadro 8.9 – Uma Visão Geral do Projeto Educativo Escolas Empreendedoras – 9ª Edição.....	276
Quadro 8.10 – Grandes fases e tendências da educação para o empreendedorismo na CIMBAL.....	279
Quadro 8.11 – Ações e Objetivos do PEEBA.....	285
Quadro 8.12 – Recursos do PEEBA (Metodologia CEAN).....	287
Tabela 8.2 – Comparação dos Casos CIMBAL e CIMVDL à luz dos diversos indicadores.....	290
Tabela 8.3 – Evidência justificativa do sucesso/ insucesso na Etapa Decisão.....	291
Tabela 8.4 – Evidência justificativa do sucesso/ insucesso na Etapa Agenda.....	292
Tabela 8.5 – Evidência justificativa do sucesso/ insucesso na Etapa Implementação.....	292
Tabela 8.6 – O sucesso e o insucesso à luz do indicador PM ao nível das 16 dimensões do modelo proposto.....	293
Tabela 8.7 – O sucesso e o insucesso à luz do indicador PM ao nível das 53 categorias do modelo proposto.....	295
Tabela 8.8 – Ordenação por tipo de influência no sucesso/insucesso nos 2 Casos.....	297
Tabela 8.9 – Número de Categorias por Nível de Influência (CIMBAL).....	298
Tabela 8.10 – Número de Categorias por Nível de Influência (CIMVDL).....	300
Quadro 8.13 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no Caso da CIMVDL.....	301
Quadro 8.14 – Síntese dos Fatores com influência positiva no Caso da CIMBAL.....	303
Quadro 8.15 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Insucesso no Caso da CIMBAL.....	304
Tabela 9.1 – Indicador PM para Janela de Oportunidade (A5) e 3 Fluxos de Kingdon (A1-A3).....	333
Tabela 9.2 – Número de Citações por dimensão na etapa Agenda.....	333
Tabela 9.3 – Indicador PM para Empreendedores de Política (A4) no modelo de Kingdon.....	334

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAEL – Áreas de Apoio Empresarial e Logística

ACOS – Associação de Agricultores do Sul

ADCMoura – Associação para a o Desenvolvimento do Concelho de Moura

ADL – Associação de Desenvolvimento Local

ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola

ADRAL – Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo

ADTR – Associação de Desenvolvimento Terras do Regadio

AE - Agrupamento de Escolas

AE/ENA - Agrupamento de Escolas/ Escola não agrupada

AIRV – Associação Empresarial da Região de Viseu

AM - Área Metropolitana

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AMP - Área Metropolitana do Porto

AQLC – Análise qualitativa de conteúdo

ASTEE - Assessment Tools and Indicators for Entrepreneurship Education

BIC – Business Innovation Centre

CB – Central Business

CBM – Curriculum Based Measurement

CCDR - Comissão Coordenadora de Desenvolvimento Regional

CCE – Comissão das Comunidades Europeias

CE – Comissão Europeia

CEAN – Centro Educativo Alice Nabeiro

CEB – Ciclo do Ensino Básico

CF – Contagem de Frequências

CFAE - Centro de Formação de Associação de Escolas / Centros de Formação de Agrupamentos Escolares? (ex: pág. 231)

CIM - Comunidade Intermunicipal

CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo

CIMVDL – Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão-Lafões

CNE – Conselho Nacional de Educação

COM (2006) 33 – Comunicação da Comissão Europeia “Aplicar o Programa Comunitário de Lisboa: Promover o espírito empreendedor através do ensino e da aprendizagem”.

CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais

DGAE – Direção Geral da Administração Escolar

DGE – Direção-Geral de Educação
DGEEC – Direção-Geral de Estatística da Educação e Cultura
DGEstE - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
DGIDC – Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
DRE – Direções Regionais de Educação
EACEA - Education, Audiovisual and Culture Executive Agency
EB – Ensino Básico
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.
EE- Entrepreneurial Learning
EL – Entrepreneurial Learning
EM-PNPSE - Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar
ENEC – Estratégia Nacional da Educação para a Cidadania
EpE – Educação para o Empreendedorismo
EPE – Educação Pré-Escolar
ERT- European Round Table
ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste
ESE - Escola Superior de Educação
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Estruturais Europeus e de Investimento
FLAD – Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento
FSE – Fundo Social Europeu
FSIC – Fator de Sucesso Inerente à Categoria
GEM – Global Entrepreneurship Monitor
GTEC – Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania
I&D – Investigação e Desenvolvimento
IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e de Inovação
IAVE - Instituto de Avaliação Educativa
IC – Índice de Criticidade
IF – Índice de Frequência
IMM – Índice de Magnitude Média
INF – Influência (no contexto de Matriz de Influência)
INOVA! – Concurso de Ideias Jovens Criativos, Empreendedores para o Século XXI
IPB – Instituto Politécnico de Beja
IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude
JO UE - Jornal Oficial da União Europeia

LVT - Lisboa e Vale do Tejo

ME - Ministério de Educação

MISI - Gabinete Coordenador do Sistema de Informação do Ministério de Educação

MM – Magnitude Média

MMN – Modelos Multinível

MSF – Multiple Streams Framework (Modelo de Fluxos Múltiplos)

MTF – Muddle-trough Framework

NE – Necessidades Educativas

NERBE/AEBAL – Associação Empresarial do Baixo Alentejo e Litoral

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (também utilização esporádica de sigla em inglês OECD)

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PCI – Promoção e Capacitação Institucional

PDCT - Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial

PEDBA – Plano de Desenvolvimento do Baixo Alentejo

PEEP – Plataforma para a Educação para o Empreendedorismo em Portugal

PENEI -Programa Estratégico Nacional de Empreendedorismo e de Inovação- “Programa +E +I”

PEpE – Programas de Educação para o Empreendedorismo

PEV – Partido Ecológico “Os Verdes”

PIDBA – Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo Alentejo

PIDDAC - Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PIICIE - Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar

PIPSE – Plano Integrado de Promoção do Sucesso Escolar

PISA - Programme for International Student Assessment

PM – Presença Média

PME – Pequena e Média Empresa

PNEE – Plano Nacional de Educação para o Empreendedorismo

PNPSE - Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar

POCH - Programa Operacional de Capital Humano

POR - Programa Operacional Regional

POR MAIS CENTRO - Programa Operacional do Centro (período 2013-2017)

POR INALENTEJO – Programa Operacional do Alentejo (período 2013-2017)

POR CENTRO 2020 - Programa Operacional do Centro (período 2017-2020)

POR ALENTEJO 2020 - Programa Operacional do Alentejo (período 2017-2020)

PORTUGAL 2020 – Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia (período 2014-2020)

PPEEBA – Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo

PROGRAMA +E +I – Programa Mais Empreendedorismo Mais Inovação (lançado

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PTDBA – Programa Territorial de Desenvolvimento do Baixo Alentejo

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RSL – Revisão Sistemática da Literatura

RTL – Revisão Tradicional da Literatura

SEE – South and East Europe

SEECCEL – South East European Center for Entrepreneurial Learning

SIAC – Sistema de Incentivo às Ações Coletivas

TEICC – Tipo de Efeito Implícito na Citação Codificada

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

UE – União Europeia

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Youth Start - Entrepreneurial Challenges - Projeto Europeu de experimentação de políticas públicas em Educação para o Empreendedorismo

Nota: As siglas e abreviaturas apresentadas são utilizadas no singular e no plural

PARTE I – APRESENTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO DA TESE E ABORDAGEM DE INVESTIGAÇÃO

Hoje, a questão já não é se as competências ligadas ao empreendedorismo podem ser ensinadas ou devem ser parte integrante da educação. A questão é qual a forma mais eficaz de disseminar a educação para o empreendedorismo e melhorá-la, para que tantos jovens europeus quanto possíveis possam beneficiar dela e obter melhores atitudes e aptidões.

Tibor Navracsics (Comissário Europeu para a Educação, Cultura, Juventude e Desporto) (JAP Annual Report, 2016, p. 2)

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do tema de investigação

Esta tese tem como principal objetivo compreender o processo de decisão associado à implementação de Programas de Educação para o Empreendedorismo (PEpE) na escolaridade obrigatória. É motivada pelo desejo de analisar e melhor compreender o fenómeno da Educação para o Empreendedorismo (EpE), enquanto competência essencial que visa capacitar os jovens e dotá-los de competências transversais que apoiam o seu desenvolvimento pessoal, a cidadania ativa, a inclusão social, a empregabilidade e o estado de espírito para transformar ideias criativas em ações empreendedoras, com ou sem fins comerciais.

Desde 2003 que vários estudos da Comissão Europeia e de outras instituições da União Europeia sobre EpE enfatizam a importância de a incluir em todos os níveis de ensino, abrangendo todos os estudantes, como se encontra mapeado na Figura seguinte.

Figura 1.1 – Iniciativas e Legislação Europeia relativas à Educação para o Empreendedorismo



Fonte: Elaborado pelo autor

Merece referência o documento de 2018 do Conselho Europeu “Recomendação sobre as Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida”¹, o qual inclui várias recomendações aos Estados-Membros, das quais destacamos a seguinte:

(...)

2.5 Fomentar as **competências de empreendedorismo**², a criatividade e o espírito de iniciativa, especialmente entre os jovens, nomeadamente através da promoção de oportunidades para os jovens aprendentes realizarem pelo menos uma experiência prática de empreendedorismo durante a escolaridade;

A desejável universalidade da Educação para o Empreendedorismo tem sido reiteradamente assumida pelo académico e comissário Tibor Navracsics, ao defender que “a Educação para o Empreendedorismo deve ser promovida como um elemento educacional chave, devendo ser maximizada a todos os níveis de escolaridade para garantir que nenhum aluno é excluído da aprendizagem empreendedora”³.

Em Portugal também se manifesta uma insuficiência de participação escolar na EpE. Por exemplo, a taxa de penetração dos programas de educação para o empreendedorismo no ano letivo 2017/2018, não obstante terem tido o seu início em 2006, foi de 4 % e 2,2%, respetivamente, ao nível dos alunos e professores. Por sua vez, apenas 0.26% das ações de formação contínua realizadas pelos professores nesse ano letivo abrangeram a EpE.⁴

Esta realidade coloca, naturalmente, questões importantes sobre as causas por trás de uma implementação tão baixa, interrogação esta que serve de ponto de partida para o desenvolvimento desta tese. Propomo-nos, assim, ir ao encontro do cerne da problemática que acabamos de traçar.

Por outro lado, a nossa experiência profissional, ao longo de mais de década e meia na área da EpE foi um fator adicional de escolha desta problemática de investigação. Sendo este um capítulo introdutório de toda a dissertação, justifica-se refletir de seguida, e de uma maneira preliminar, sobre as grandes áreas teórico-científicas que balizam esta tese, bem como realizar uma breve justificação e contextualização da escolha do tema, apresentando igualmente a organização e desenvolvimento de todo o estudo realizado.

¹ Estas recomendações resultam de um processo de consulta promovido pelo Parlamento e Conselho Europeu sobre a necessidade de atualizar o Quadro Europeu de Referência sobre as Competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida (J.O. UE, 2018).

² As competências de empreendedorismo referem-se à capacidade para aproveitar oportunidades e ideias e transformá-las em valores para os outros. Assentam na criatividade, no pensamento crítico e na resolução de problemas, no espírito de iniciativa, na perseverança e na capacidade para trabalhar em conjunto a fim de planejar e gerir projetos de valor cultural, social ou financeiro, (J.O. UE, 2018; McCallum *et al.*, 2018).

³ EE-UB, UE (2017).

⁴ Ver Capítulo 7, 7.2.1., Tabela nº 23 e Figura nº 19.

1.2. A Gestão e o Empreendedorismo

Considerando a figura central do empreendedor no centro do paradigma da *entrepreneurial economy*, urge explanar o seu enquadramento epistemológico e contextualizar a nossa abordagem ao objeto de estudo.

O surgimento de uma economia empreendedora e inovadora tem por base o aparecimento do empreendedor, tal como Joseph Schumpeter intuía tão longinquamente quanto o fez em 1912⁵. Esta ideia central foi retomada por Peter Drucker, no seu livro seminal de 1985 (Drucker, 1985) e por diversos académicos como Hughes (1983), Audretsch e Thurik (2004), Martin Lackéus (2014) e Richard Straub (2016)⁶. Dito de outra forma, o desenvolvimento económico tem repousado sobre um conjunto de comportamentos adotados pelos indivíduos que os levam a serem os principais agentes da mudança.

Neste contexto, com o intuito de fomentar este tipo de comportamentos e replicá-los, torna-se fundamental que o sistema de ensino se encontre articulado com as características que subjazem a uma economia empreendedora. Ações em torno da EpE, não só favorecem o desenvolvimento do indivíduo⁷, como ajudam a colmatar uma falha importante nos currículos do sistema de Escolaridade obrigatória de diferentes países⁸ no que concerne a conhecimentos sobre economia, finanças e gestão. No limite, isto conduz a uma discrepância de conhecimentos na sociedade, na qual uma elite, capaz de transmitir à sua prole conhecimentos concretos acerca dos mecanismos de criação e manutenção de riqueza em ambiente extra-escolar, assegura vantagem⁹. Assim, a EpE contribui não só para a questão

⁵ Vide The Theory of Economic Development, de 1912, onde Schumpeter sublinha que a ocorrência de fenómenos disruptivos e de mudança por parte dos indivíduos (os/as empreendedores/as) está no centro do desenvolvimento económico. Estes arranques obrigam a economia a sair de uma situação estática e a dinamizar-se. Para uma leitura interpretativa completa acerca da visão de Schumpeter acerca do empreendedorismo, consultar Sledzik K., (2013), “Schumpeter’s View on Innovation and Entrepreneurship”, in Management Trends in Theory and Practice, pp. 89-98.

⁶ Citados neste contexto com o intuito de robustecer o argumento, devemos assinalar que estes são apenas alguns dos artigos mais conspícuos que aproveitam e revêem as ideias postuladas por Drucker em 1985. De facto, Innovation and Entrepreneurship, é um livro fundacional sobre a importância do empreendedor e do empreendedorismo enquanto motores de uma sociedade mais próspera. Não só ajuda a definir o conceito de empreendedor numa época em que era necessário fazê-lo, como interliga a inovação com o empreendedorismo e desenvolve em profundidade a forma como estes dois elementos devem funcionar para criar valor para a sociedade. Estas são apenas algumas das principais razões que justificam a prolongada sobrevivência do texto de Drucker (pese embora a necessidade de ir atualizando o argumento à medida que as economias se desenrolam) e do seu quadro de análise (p.e. Lackéus revisita, em 2015, pressupostos deixados por Drucker sobre o contexto do empreendedorismo de what, why, when e how; do mesmo modo Richard Straub (Straub, 2016) traz Drucker para o novo milénio, porém observando a figura do empreendedor de forma mais ampla do que a visão original). Tal como em muitos outros trabalhos, também nesta tese uma parte do lastro deixado pela obra de Drucker afigura-se útil e irá por nós ser utilizado.

⁷ Seja no stricto sensu, de adquirir um conjunto de competências que visem a criação de uma empresa, seja no lato sensu, isto é, quando o indivíduo é colocado em diálogo com o mundo à sua volta e é encorajado a encontrar oportunidades de criar valor para si e para a sociedade (Lackéus, 2015, p. 9).

⁸ Vide o relatório da Comissão Europeia, de 2017, intitulado Eurydice Report: Support Mechanisms for Evidence-based Policy Making in Education, do qual se infere que nos diferentes Estados-Membros da União Europeia a economia e a gestão se encontram maioritariamente fora dos programas escolares pré-universitários.

⁹ Um exemplo clássico desta situação, mas não menos válido pela sua popularidade e difusão, é o célebre caso relatado no livro Rich Dad, Poor Dad, de Robert Kyosaki, de 1997. Neste livro, o autor explica como foi o seu mentor (e não o seu pai

da empregabilidade, como também para a questão social da igualdade de oportunidades. O declive mencionado, nivela-se, até certo ponto, ao ajudar jovens a desenvolver competências práticas do ponto de vista da inovação e da gestão e a terem contacto com realidades e mentalidades que de outra forma não teriam.

É precisamente neste ponto que gostaríamos de invocar o étimo da palavra “economia”. Nascida da junção entre duas palavras gregas, “oikos” (que significa “casa” ou “lar”) e “nomos” (que significa “distribuição” ou “gestão”) economia reporta-se, assim, à “gestão da casa”¹⁰. Encontramos, desde logo, dois pontos de interesse advindos desta observação. Em primeiro lugar, ao nível dos centros de decisão. É ofício, responsabilidade e mister de quem detém os poderes executivos e legislativos¹¹ “gerir a sua casa” – ou as suas pessoas e aquilo a que podem ter acesso ou não – tornando assim a questão da EpE numa matéria de elementar gestão governamental e política¹².

Em segundo lugar, a palavra economia encerra na sua composição etimológica o conceito de gestão. Deste modo, antevemos desde logo que gestão e EpE são dois temas, mais do que interligáveis, sobreponíveis: por um lado, é preciso gerir a implementação da EpE e a forma como se desenrola nos territórios; por outro lado, a gestão é constituinte orgânica dos conteúdos ligados com inovação e empreendedorismo.

Relativamente a este último ponto, efetivamente, o tema da gestão é algo que Peter Drucker associa fortemente à questão do empreendedorismo – seja ele inovador ou não (Drucker, 1985, p. 22) – sendo esta a base elementar que o sustenta. Drucker não poderia ser mais claro ao afirmar que:

o veículo desta profunda mudança de atitudes, valores, e, acima de tudo, comportamento é uma tecnologia. Ela chama-se gestão. O que tornou possível o surgimento da economia do empreendedorismo na América foram as novas aplicações da gestão em todos os tipos de empresas, não obstante a sua dimensão, conceito ou âmbito (Drucker, 1985, p. 14).

Do mesmo modo, Drucker, aborda aquele que é um dos maiores lugares-comuns do empreendedorismo: a ideia de que é muitíssimo arriscado (Drucker, 1985, p. 28). Naturalmente, o autor não desconsidera a hipótese de que adversidades possam minar o caminho do sucesso. Todavia,

biológico, doutorado e monetariamente remediado) que lhe transmitiu conceitos básicos de finanças e estratégia. É aceite no livro que, não fora este encontro, de outro modo Kyosaki dificilmente teria despertado para uma mentalidade empreendedora.

¹⁰ Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, 2001: pp. 1326-1327.

¹¹ Que se traduz, por exemplo, no poder de implementar os programas de empreendedorismo ou favorecer a sua introdução na escolaridade obrigatória

¹² Citando Drucker, o Estado tem uma palavra a dizer, muito embora a inovação seja um meta-fenómeno económico: “políticas, práticas e medidas tornam possível o empreendedorismo e a inovação. Elas removem ou reduzem possíveis impedimentos. Elas criam a atitude adequada e providenciam as ferramentas certas.” (Drucker, 1985, p. 161). Também Mazzucato (2015:1) argumenta no mesmo sentido quando salienta que “Se por um lado os países procuram e desejam um crescimento económico baseado na inovação, por outro, ainda revelam uma falta de enquadramento do empreendedorismo (peça fundamental desta engrenagem) e de direção.

a chave para pavimentar uma via segura e planeada reside tanto na capacidade de alinhar uma oportunidade sólida, como na capacidade de gestão dos empreendimentos. Descrevendo o perfil do empreendedor como um sujeito pró-ativo e focado na ideia e sua concretização, o autor alerta para a importância capital da gestão e da direção estratégica: “o empreendedorismo é *arriscado* principalmente porque tão poucos dos que se intitulam empreendedores sabem o que estão a fazer. Falta-lhes metodologia. Violam regras bem conhecidas e elementares” (Drucker, 1985, p. 29). Mais adiante na sua obra, em jeito de aforismo, o célebre autor norte-americano enfatiza: “O modelo do empreendedorismo requer uma gestão diferente da existente. Mas tal como no modelo existente, o empreendedorismo requer uma gestão sistemática, organizada e levada a cabo com propósito.” (Drucker, 1985, p. 139).

Possivelmente por concluir que empreendedorismo, gestão e sucesso andam de mãos dadas e são interdependentes, Drucker dedicou o 12º capítulo da sua obra apenas ao tema da gestão no contexto do empreendedorismo. É neste ponto que o autor que nos tem acompanhado giza um quadro de referência, ligado com políticas e práticas, conforme passamos a citar (Drucker, 1985, p.150):

a gestão no empreendedorismo requer políticas e práticas em quatro áreas maiores: em primeiro lugar, a organização tem de ser recetiva à inovação e aberta a compreender a mudança como uma oportunidade, e não uma ameaça; a organização tem de estar estruturada para realizar o trabalho mais exigente do empreendedor. Políticas e práticas são necessárias para criar este clima empreendedor. Em segundo lugar, uma medição sistemática ou pelo menos a avaliação da prestação empreendedora e inovadora de uma empresa deve ser obrigatório, tal como sistemas embutidos de aprendizagem que melhorem a prestação. Em terceiro lugar, a gestão do empreendedorismo requer práticas específicas atinentes às estruturas organizacionais, ao ritmo da gestão, às remunerações, aos incentivos e às recompensas. Em quarto lugar, há alguns ‘nãos’: coisas que não devem ser feitas na gestão do empreendedorismo.

Tomando em conta o proposto por Drucker na sua obra, entre a sociedade do poder centralizado e a sociedade empreendedora, na qual se coloca o sujeito empreendedor como intermediário de mudança, o raciocínio supra conduz-nos, então, ao reconhecimento da centralidade da gestão no empreendedorismo (mais especificamente de certos tipos de gestão) e a um modelo lógico de pensamento. No contexto de uma sociedade empreendedora, os seus agentes irão operacionalizar dentro de estruturas – estruturas estas que necessitam de gestão. Da mesma maneira que um arquiteto pode pensar e projetar um amanhã melhor através da sua profissão, também um empreendedor deve fazê-lo. Daí que a vejamos a inovação enquanto criatividade e a criatividade enquanto estrutura de construção. Tal como numa obra arquitetónica, também o empreendedorismo inovador necessita de desenho, planeamento e gestão (por mais que esta também tenha que ser inovadora para se enquadrar no novo modelo).

Através de uma abordagem holística que contemple a gestão num lugar cimeiro, será possível levar os empreendimentos a bom porto, criar valor e, por conseguinte, sustentar o paradigma da economia

empreendedora. É precisamente neste enquadramento onde se cruzam os sujeitos, o conceito de empreendedorismo e uma sociedade assente na ação destes sujeitos que entra em cena a centralidade da educação. Neste caso, a educação não como um fim em si mesmo, mas como um meio que proporcione, por um lado, a capacitação dos empreendedores ao nível da gestão, e por outro o desenvolvimento de competências empreendedoras por parte dos gestores contribuindo para que estes sejam empreendedores, assumindo riscos, orientando-se para o mercado e aproveitando as oportunidades que, entretanto, vão surgindo, de forma a criar novos negócios e regenerando os atuais (Moreira, 2019, p. 258).

É por todas as razões descritas na obra de Drucker – e, também, pela experiência subsequente que toda uma bibliografia corrobora e que a experiência atesta – que é necessário educar para a gestão. Não há empreendedorismo sem organizações e não há organizações sustentáveis sem gestão profissional. Logo, faz sentido que a gestão se inclua na matriz da EpE.

Por esta ordem de ideias, conhecimentos úteis e metodologias que permitam aos indivíduos aplicar de forma organizada e sistematizada um empreendedorismo sustentável devem fazer parte dos conteúdos e das aprendizagens que o sistema de ensino deve proporcionar. Após terminarem o seu ciclo de estudos, já em idade adulta, os indivíduos deverão encontrar-se capacitados, mais bem preparados (para intervir na sociedade seja por conta própria, seja por conta de outrem, independentemente das questões serem de âmbito económico, ambiental cultural ou social), e consciencializados de que o seu bem-estar pressupõe o conhecimento de regras e de procedimentos adquiridos no âmbito das respetivas aprendizagens.

É da ciência e dos conceitos da área do conhecimento da gestão de empresas que os empreendedores se capacitam e articulam perante outros pressupostos criativos. Por esta razão, a EpE, ao pretender dar as ferramentas ao indivíduo¹³ para os desafios que este entenda realizar, não pode incluir apenas princípios orientadores e treino para *soft skills*. Todos estes conteúdos relativizam-se em importância se não houver uma aposta em conteúdos mais técnicos ligados à gestão de empresas.¹⁴ Por exemplo, trabalhar os campos da análise SWOT, numa dinâmica learning by doing, permite aos alunos em idade escolar ter acesso a instrumentos baseados na gestão ao mesmo tempo que desenvolvem as suas

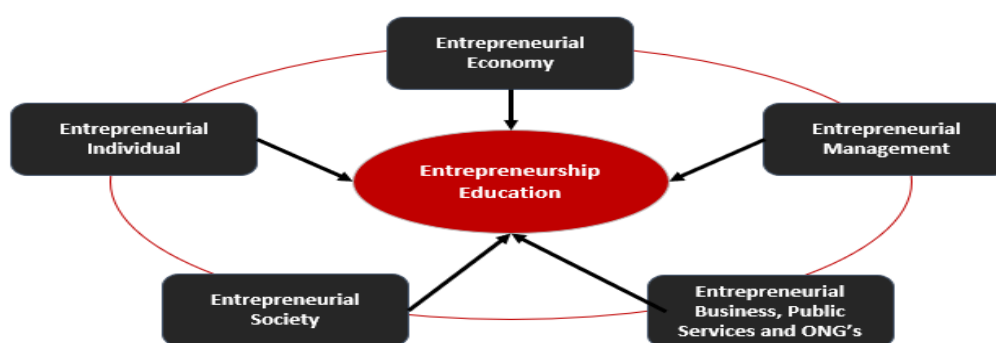
¹³ De acordo com Sanches (2019:342) é o empreendedor que introduz na sociedade novas soluções, novos produtos e novas oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento da empresa, e, em última instância, da sociedade e do mundo.

¹⁴ As competências de empreendedorismo pressupõem que se conheçam e compreendam (J.O.U.E, 2018: C 189/11) “(...) os métodos de planeamento e gestão de projetos (...) pensamento estratégico, a reflexão crítica e construtiva sobre os processos criativos em evolução e sobre a inovação (...) capacidade de trabalhar individualmente e em equipa, de mobilizar recursos (pessoas e coisas) e de desenvolver uma atividade de forma sustentada (...) capacidade de tomar decisões financeiras relacionadas com o custo e o valor (...) comunicar e negociar eficazmente com outros e de lidar com a incerteza, a ambiguidade e o risco enquanto elementos do processo de tomada de decisões informadas”.

relações interpessoais, aprendendo que as fraquezas podem ser ultrapassadas, descobrindo alguns dos seus pontos fortes e interiorizando que as ameaças se podem transformar em oportunidades.¹⁵

De seguida, apresenta-se na Figura 1.2 um esquema síntese que ilustra conceitualmente a forma como todas as vertentes do empreendedorismo se interligam e convergem para a questão educativa.

Figura 1.2 – Diagrama conceptual de uma Economia assente na Cultura Empreendedora



Fonte: Elaborado pelo autor.

Tal como Peter Drucker (1985) previu, torna-se necessário a existência de uma sociedade empreendedora, na qual a inovação e o empreendedorismo sejam regulares, estáveis e contínuos, se queremos manter o Estado de bem-estar social, em que felizmente nos habituámos a viver, tendo em linha de conta os desafios demográficos de uma população cada vez mais idosa e uma taxa de nascimentos decrescente. Assim, se os sujeitos do Século XXI devem ser educados no ecossistema da economia empreendedora (porque, de resto, já nasceram nele), a recomendação de Drucker mantém-se atual. É fundamental que o ensino dê resposta às solicitações da sociedade, bem como aos desafios levantados pelas formas de resolver essas solicitações (Hamel, 2007).

Mesmo tendo presente que os efeitos pretendidos da EpE incluem o crescimento económico (Kuratko, 2005), o desenvolvimento de competências-chave (Hytti e O'Gorman, 2004) e o aumento da capacidade dos cidadãos para enfrentar os desafios sociais (Volkman *et al.*, 2009; Rae, 2010), a realidade é que a EpE ainda é rara nas escolas primárias e secundárias, nomeadamente a nível europeu (Lackéus, 2017).

Colocando a EpE no seu centro, esta tese cruzará educação, empreendedorismo e gestão, com o intuito de compreender o que tem sido feito da EpE em Portugal, na Europa e um pouco por todo o mundo. É importante sublinhar que o contributo que esta tese pretende oferecer enquadra-se no

¹⁵ Vide, a propósito, testemunho de uma Professora (Margarida Gomes), do ensino secundário em (Banha, 2016, p. 238).

contexto das ciências da gestão, mesmo tendo presente a necessidade de incursão pelas ciências da educação e da ciência política, de maneira a compreender e explicar o fenómeno em estudo. De facto, mais do que uma incursão preocupada apenas com os detalhes didático dos planos escolares, dos conteúdos programáticos ou dos currículos, importa-nos investigar a forma como tem sido gerido o processo de implementação da educação para o empreendedorismo, as políticas que lhe têm estado associadas e a sua articulação com o empreendedorismo. É por todas as razões mencionadas que se afigura pertinente falar de EpE no contexto da gestão e ciências empresariais. Com efeito, apenas uma abordagem multidisciplinar poderá dar conta do tema proposto.

1.3. Empreendedorismo, Educação, Civismo: um enquadramento

Após termos explicitado a importância do empreendedorismo dentro do quadro mais vasto da gestão, importa agora abrir caminho para a introdução da problemática da articulação do empreendedorismo com a educação – e, por conseguinte, com o quadro mais vasto da cidadania¹⁶. Esta articulação e interdependência entre uma cultura empreendedora e a cidadania é descrita como crucial para o desenvolvimento dos jovens de todo o mundo (Eurydice, 2016; Eurydice, 2017; Marope *et al.*, 2015; UNESCO, 2015; UNESCO, 2016, UNESCO, 2019; World Economic Forum, 2009), uma vez que a promoção de atividades que promovam a aprendizagem cívica ativa contribui efetivamente para o desenvolvimento de competências de cidadania¹⁷ e empreendedorismo, consideradas essenciais num contexto de sociedade em permanente mudança.

Uma primeira perspetiva de análise do tema da EpE tem por base as recomendações proferidas pelas instituições internacionais. Por exemplo, a OCDE tem vindo ao longo das últimas décadas a destacar a importância da aquisição de competências diferenciadoras, que permitam aos indivíduos tornarem-se mais conscientes do seu papel social e cívico. Num estudo de 2013, o mesmo organismo já defendia que as competências se tinham tornado na moeda de troca/ divisa global do Século XXI, sendo o seu desenvolvimento contínuo ao longo da vida (desde a infância, adolescência e vida adulta) a forma mais promissora de fazer face aos desafios de uma sociedade em permanente mudança (OCDE, 2013).

Também a União Europeia (UE) e seus Estados-Membros, vêm debatendo o impacto da EpE no desempenho económico dos países e no desenvolvimento de competências dos cidadãos (ERT 1993; Conselho Europeu, 2000; EC, 2003; EC, 2006b; EP, 2006; McCoshan *et al.*, 2010; EC/EACEA/Eurydice,

¹⁶ Um retrato atual e abrangente das políticas nacionais na área da educação para a cidadania nas escolas de toda a Europa pode ser observado no Relatório “A Educação para a Cidadania nas Escolas da Europa” (European Commission/EACEA/Eurydice, 2017).

¹⁷ As competências de cidadania são a capacidade de agir como cidadãos responsáveis e de participar plenamente na vida social e cívica, com base na compreensão dos conceitos e estruturas sociais, económicos, jurídicos e políticos, assim como da evolução e da sustentabilidade mundiais, (J.O. UE, 2018: C 189/10).

2012a e b; EC, 2013; EC, 2014; EC, 2015; EP, 2015; Eurydice, 2016; EE-Hub, J.O. UE, 2018, 2017; Eurydice, 2017; EC, 2019).

De acordo com a Comissão Europeia¹⁸

A educação para o empreendedorismo refere-se ao desenvolvimento das competências dos aprendentes e à sua capacidade para transformar ideias criativas em ações empreendedoras. Trata-se de uma competência essencial para todos os aprendentes, que contribui para o desenvolvimento pessoal, cidadania ativa, inclusão social e empregabilidade. É relevante para o processo de aprendizagem ao longo da vida, em todas as disciplinas e para todos os tipos de educação e de formação (formal, não formal e informal) que contribuem para um espírito ou comportamento empreendedores, com ou sem finalidades comerciais.

O próprio Comissário Europeu para a Educação, Cultura, Juventude e Desporto, Tibor Navracsics, reitera em 2019 a importância do empreendedorismo como uma das competências-chave para os jovens adquirirem “um conjunto abrangente de capacidades para encontrarem trabalhos pessoalmente enriquecedores e tornarem-se cidadão independentes e ativos” (CE, 2019, p. 3). Fica bem claro no documento *Key Competences for Lifelong Learning*¹⁹ que é do entendimento das instâncias europeias que existe uma ligação próxima entre empreendedorismo, economia e desenvolvimento - tão relevante hoje como há décadas atrás - que deve ser fomentada por via do ensino.

Esta definição europeia comum sobre o empreendedorismo como competência chave revela uma perspetiva dupla²⁰. Em primeiro lugar, o desenvolvimento de atitudes, conhecimentos e competências empreendedoras deverão contribuir para que mais indivíduos possam transformar as suas ideias em ação bem como reforçar a sua resiliência e capacidade de adaptação à mudança. Em segundo lugar, o empreendedorismo está associado não só a atividades económicas e à criação de empresas, mas, de um modo mais lato, a todas as áreas da vida e da sociedade, incluindo o desejo de motivar outros e valorizar as suas ideias, ter empatia e preocupar-se com as pessoas e o mundo, além de assumir responsabilidades para fazer escolhas éticas ao longo de todo o processo.²¹

¹⁸ Relatório Eurydice “Educação para o Empreendedorismo nas escolas europeias” (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2016)

¹⁹ Note-se que este documento é baseado na Recomendação 2018/C 189/01 do Conselho da Europa.

²⁰ Thematic Working Group on Entrepreneurship Education, (2014).

²¹ De acordo Lackéus, (2015) a definição de empreendedorismo na educação deve ter em consideração como “aprender para criar valor”. Contudo, de acordo com Moberg (2014), reconhecemos que a EpE é um campo heterogéneo que inclui diferentes abordagens, com vários objetivos e métodos de ensino. As três principais categorias de abordagem são “Educação sobre o Empreendedorismo”, “Educação através do Empreendedorismo” e “Educação para o Empreendedorismo” (Moberg, 2014; Martin Lackéus, 2015). A par destas três diferentes formas terminológicas de definir o empreendedorismo na educação, importa ainda fazer referência ao termo mais amplo “Educação Empreendedora” que é utilizado pela Rede Eurydice, e que é coincidente com a terminologia utilizada nos Estados Unidos da América (Erkkilä, 2000).

No âmbito da presente investigação, optámos também por utilizar o termo Educação “para” o Empreendedorismo, de acordo com a terminologia adotada pela Unidade Portuguesa da Rede Eurydice, enquanto entidade responsável pela tradução do Eurydice Report “Entrepreneurship Education at School in Europe” (CE, 2016) e que acima se descreveu.

Nesta perspetiva, uma ação inovadora e criativa pode ser empreendida no âmbito da criação de um novo empreendimento, ou no seio de organizações já existentes, ou seja, como uma “atividade intraempreendedora” (Thematic Working Group on Entrepreneurship Education, 2014). Por outro lado, as competências de empreendedorismo pressupõem conhecimentos essenciais à compreensão da economia, às oportunidades sociais e económicas e aos desafios que se colocam a uma entidade patronal, uma organização ou uma sociedade, assim como do conhecimento dos princípios éticos, dos desafios do desenvolvimento sustentável e da consciência por parte de cada indivíduo das suas forças e fraquezas, (Conselho Europeu, 2018: C 189/11).

Enquanto local privilegiado de transmissão e ensino, vários estudos salientam o papel da escola no desenvolvimento do empreendedorismo. Tal como afirmam Ibrahim e Soufani (2002),

“o sistema escolar e da educação desempenham um papel crucial na transmissão e desenvolvimento de características empreendedoras. Currículos devem concentrar-se em estimular a autonomia, independência, inovação e criatividade, bem como a assunção de riscos. A abordagem pedagógica deve incentivar as crianças a tomarem decisões e aceitar erros como parte do processo de aprendizagem”.

Porém, torna-se importante levar em linha de conta a suspeita aventada por Binks, Starkey e Mahon (2007, p. 3), de que as competências e as qualidades normalmente associadas aos empreendedores podem ser abafadas pelos sistemas tradicionais de educação²², ainda para mais quando tem sido geralmente aceite que a natureza do empreendedorismo, especialmente a sua complexidade, variabilidade e contingência, se torna uma matéria difícil de ensinar²³ (Gibb, 2002). Por sua vez, Mueller & Anderson (2014:501),²⁴ apesar de reconhecerem os progressos registados nos últimos anos no ensino do empreendedorismo, consideram necessário uma melhor exploração e compreensão teórica da aprendizagem empreendedora.

²² Esta preocupação, pressupõe, desde logo, que a EpE tenha que se basear em pressupostos que, por um lado a articulem com o sistema de ensino no qual ela se insere, e por outro lado, a tornem inovadora e eficaz na sua missão.

²³ Refletindo sobre a questão clássica inato-vs-adquirido, problemática tantas vezes associada ao comportamento humano e tentativa da sua explicação, importa salientar que a temática do “gene do empreendedorismo” emergiu nos anos de 2007 e 2008 face à publicação de 2 artigos por parte de (Nicolao & Shane, 2007; 2008) e do livro Born, Not Made: The entrepreneurial Personality (Fisher & Koch, 2008) nos quais era proposto, respetivamente, a existência de uma correlação entre a predisposição genética dos indivíduos e a sua ação empreendedora e da propensão para o empreendedorismo ser mais dependente da herança genética do que de fatores externos. Mais tarde a Ernst & Young debruça-se sobre este tema e defende que “entrepreneurs are made, not born” e que não existe “gene do empreendedorismo” (EY, 2012, p.7). Os anos seguintes trouxeram outros estudos que ajudam a emitir luz neste campo tantas vezes deixado à especulação. Em entrevista à Forbes - <https://www.forbes.com/sites/philipsalter/2015/10/07/do-genes-determine-entrepreneurial-success/#2bf79083701d> – o próprio Nicos Nicolaou surge com uma posição mais moderada (quase à custa de contradizer o que afirmou anos antes), na qual reconhece que o sucesso no empreendedorismo não é determinado por questões hereditárias, não havendo por isso determinismo genético nesta matéria. Já Roy Thurik defende que “a visão corrente neste debate conclui que nem as características inatas nem as assimiladas são por si só responsáveis por resultados comportamentais como a escolha de optar pelo empreendedorismo. Antes, esta questão é uma complexa junção das duas vertentes” (Thurik, 2015, p. 28).

²⁴ Baseados nos trabalhos de (Saranda & Scott-Kemmis, 2010; Corbett, 2005; Harrison & Leitch, 2005; Politis, 2005).

De facto, não existindo uma prática internacional comum e transversalmente aceite/ validada sobre a abordagem metodológica a implementar para os programas de EpE, constata-se a presença de diferentes abordagens no propósito subjacente a estes programas e na influência que sobre eles é exercida pelo contexto educativo de cada país (Eurydice, 2016). Derivado das diferentes perspetivas e visões nacionais sobre a forma e/ou conteúdo dos programas de EpE a implementar, uma segunda crítica acaba por surgir, diretamente relacionada com a limitação e incapacidade de formular um quadro comum de reflexão sobre os resultados e a sua respetiva avaliação de impacto. Perante diferenças metodológicas, claras, entre países e regiões é expectável que continue a não ser possível definir uma abordagem abrangente e consistente também ao nível dos resultados e das respetivas avaliações (Eurydice, 2016), contribuindo para a geração de críticas e perspetivas dúbias sobre a EpE.

Não obstante este olhar crítico, a verdade é que a nível europeu encontramos evidências concretas (Eurydice, 2016) que as abordagens baseadas em projetos são uma prática comum na maioria dos sistemas educativos dos Estados Membros, onde os jovens são figuras centrais no processo real de geração de ideias e de criação de um output final específico ao mesmo tempo que desenvolvem competências essenciais para agirem como cidadãos ativos e promotores da sustentabilidade da sociedade (Eurydice, 2016). Investigações recentes (Rosendahl Huber *et al.*, 2014, p.p.76-97; Elert *et al.*, 2015; Lackéus, 2015; Banha, 2016, p.p. 175-218; Youth Start, 2018), apresentam evidências que apoiam as orientações da Comissão Europeia de levar a EpE a todos os níveis de ensino, demonstrando a influência significativa no desenvolvimento das competências empreendedoras que são proporcionadas pela inclusão destas aprendizagens desde o nível mais baixo, ou seja, o ensino básico.

Neste contexto, assumem importância os resultados positivos da implementação do Programa Youth Start Entrepreneurial Challenges, promovido com fundos da União Europeia nos anos letivos de 2015-2016 a 2017-2018, nomeadamente: (i) aumento da confiança dos alunos no desempenho de múltiplas competências empreendedoras; (ii) acréscimo das suas intenções empreendedoras; (iii) ambição de trabalharem na área da inovação em organizações estabelecidas; (iv) influência significativa no envolvimento escolar dos alunos; (v) melhor desempenho por parte dos alunos que estiveram envolvidos nestas aprendizagens mais vezes e em diferentes níveis de ensino; (vi) melhoria significativa por parte dos estudantes do sexo feminino²⁵ das suas competências na área financeira, organização

²⁵ Em contraste com estes resultados refira-se que um dos olhares críticos observado na literatura (mesmo tendo presente que o público alvo do estudo consultado foram alunos do ensino superior no Reino Unido), identifica a genderização das abordagens associadas à EpE, em virtude das metodologias utilizadas não serem neutras ao nível da igualdade do género, favorecendo o enaltecimento do empreendedor enquanto ser masculino, cultivando uma cultura à partida de desigualdade aspiracional entre os envolvidos nos programas (Jones, 2014);

de recursos e gestão de situações em ambientes de incerteza, assim como uma maior predisposição dos mesmos para a inovação (Youth Start, 2018).

Apesar destes estudos e da influência positiva que as orientações estratégicas da UE têm provocado – conforme o demonstra o facto de serem já 33 os países europeus a promoverem a EpE – a inclusão nos currículos escolares de diferentes aprendizagens relacionadas com a EpE é desigual em toda a Europa²⁶. Sublinhamos que nenhum dos países membros conseguiu integrar plenamente a EpE nos sistemas de ensino (Eurydice, 2016). Por si só, esta questão motiva uma análise e convida à elaboração de recomendações que repousem sobre o resultado desse gesto indagativo.

Importa, no entanto, ter presente que os motivos associados a esta menor performance não têm vindo a encontrar justificação na falta de fundos uma vez que, por exemplo, o desenvolvimento e a implementação de PEPe são, por toda a Europa, financiados através de fontes nacionais e/ou europeias. Eis aqui um dos pontos que esta tese pretende esclarecer. Inclusivamente vinte e sete dos trinta e três países abrangidos pelo estudo e analisados pela Comissão Europeia (Eurydice, 2016) reservam fundos nacionais para a EpE, principalmente para a implementação de estratégias associadas.

Ao nível do Estado Português, apesar das recomendações da Comissão das Comunidades Europeias e dos diversos diplomas legais publicados²⁷, que enquadraram a promoção do espírito empreendedor através do ensino e aprendizagem enquanto alavanca para criação de riqueza e coesão social, ainda há um longo caminho a percorrer, até que a introdução de PEPe nas escolas tenha uma disseminação impactante. Não tendo o nosso País uma estratégia de EpE (Eurydice, 2016) importa analisar o lançamento das diversas iniciativas realizadas em torno deste tema²⁸, que vão desde o primeiro projeto piloto realizado em 2006 até à atual integração da EpE no âmbito da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (Ministério da Educação/ DGE (2017).

No quadro desta estratégia, a EpE encontra o possível acolhimento institucional (ao nível de diretivas centrais) no 3º grupo dos domínios da Educação para a Cidadania. Quer-se com isto significar que a EpE é um ramo (com pouco destaque, note-se) de uma árvore muito mais abrangente – e não um

²⁶ A heterogeneidade na interpretação dos (i) objetivos de aprendizagem, (ii) métodos de aprendizagem, (iii) resultados da aprendizagem, (iv) abordagens de avaliação dos PEPe (v); A grande variedade de definições sobre os próprios conceitos de EpC, EpE, competências cívicas e/ou competências empreendedoras e as diferentes perceções sobre a importância e valorização do empreendedorismo que cada país vai manifestando, suportadas por questões históricas, políticas e económicas, tem contribuído para que um conceito (incentivar os jovens a ser empreendedores) que é apresentado como uma realidade quase universal venha, na prática, a estar muito condicionado pelas circunstâncias sociais específicas de cada contexto (Andersen *et al.*, 2009; Eurydice 2016; Eurydice 2017).

²⁷ Em particular os Decretos-Lei n.º 139/2012, nº 91/2013 e n.º 55/2018, que estabeleceram os princípios orientadores da organização e da gestão dos currículos, da avaliação dos conhecimentos e capacidades a adquirir e a desenvolver pelos alunos dos ensinos básico e secundário.

²⁸ Esse historial será observado e sistematizado com maior detalhe, mais tarde, nos Capítulos 7 e 8.

assunto que motive *per si* uma estratégia nacional ou até mesmo a sua interligação com a Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, conforme se terá oportunidade de constatar no decurso desta investigação. Contudo, as recentes alterações legislativas²⁹, que consagram a autonomia curricular e o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da educação, vem abrir uma janela de oportunidade para o aparecimento de uma multiplicidade de iniciativas de EpE, como ilustraremos no decorrer deste estudo (vide Capítulos 7 e 8).

Perante as situações aqui expostas e as questões por elas levantadas, importa reter dois pontos fundamentais, que acompanharão todo o percurso desta investigação: o primeiro prende-se com o empreendedorismo (e a sua divulgação em contexto escolar) enquanto competência-chave de desenvolvimento humano, económico e social;³⁰ o segundo, detém-se com a relevância do jogo político em torno do conceito de educação em geral e da instituição escola em particular. É na interseção entre empreendedorismo, educação e política que urge analisar a questão da implementação da EpE nas escolas.

1.4. Justificação da escolha do tema

A escolha do tema do processo de decisão política subjacente à implementação dos PEpE nas Escolas portuguesas, durante o período compreendido entre 2006 e 2018, encontra a nosso ver uma dupla justificação.

A primeira, decorre do desenvolvimento e progressiva importância que a EpE tem vindo a ganhar em todo o mundo como tem vindo a ser salientado pelas organizações supranacionais com a OCDE, a ONU, a Comissão Europeia, entre outros. A esta circunstância acrescem as evidências do sucesso do empreendedorismo para o desenvolvimento económico e social, assim como o argumento de que a EpE pode produzir um impacto concreto ao nível do desenvolvimento de várias capacidades (Fellnhofer, 2019). De facto, os decisores políticos, nomeadamente na Europa e nos EUA, acreditam que se torna imprescindível a promoção do empreendedorismo para que seja possível atingir elevados níveis de crescimento económico e de inovação (Oosterbeek *et al.*, 2010). Como veremos no decurso desta tese³¹, de acordo tanto com académicos, como com decisores (sejam indivíduos em representação de instituições, sejam documentos emanados de instâncias de poder e influência) é

²⁹ Nomeadamente o Artigo 12º da Lei 55/2018 e o Decreto-Lei Nº21/2019.

³⁰ “ Na economia do conhecimento, memorizar factos e procedimentos é essencial, mas não suficiente para progredir e ser bem sucedido (...) Hoje em dia, as competências necessárias são outras devido ao aumento da automatização dos postos de trabalho, à presença crescente das tecnologias em todas as áreas do trabalho e da vida e à relevância cada vez maior das competências de empreendedorismo, cívicas e sociais para garantir a resiliência e a capacidade de adaptação à mudança (J.O. UE, 2018: C 189/1)

³¹ Em especial no Capítulo 3 dedicado à Revisão Sistemática da Literatura.

partilhada a ideia de que o incremento de empreendedorismo pode ser alcançado através da Educação e, especialmente, Educação para o Empreendedorismo.

Desta forma, a promoção da EpE é uma área de intervenção política à qual os governos³² têm vindo a dar cada vez maior atenção estratégica, dado o papel do sistema de ensino na promoção de atitudes comportamentais e na preparação dos jovens face às suas carreiras futuras.

A segunda justificação, decorre da necessidade de compreender as razões que explicam porque estas políticas têm vindo a ser implementadas de forma tão díspar, quer a nível nacional, quer no âmbito regional. Por outras palavras, importa-nos dissecar uma preocupante suspeita que tem vindo a ser confirmada durante o processo de elaboração deste estudo: a discrepância entre discurso e ação política concreta.

Adicionalmente, em estreita ligação com a primeira questão que fundamenta a segunda justificação, está um profundo interesse pela compreensão do fenómeno do empreendedorismo e da EpE de um ponto de vista mais vasto, de forma a captar a sua riqueza enquanto objeto de estudo, tão poliédrica quanto a realidade ela própria. Quer isto dizer, que existe um interesse em olhar as matérias em apreço por ângulos históricos, teóricos e científicos, e levar a cabo uma síntese dessa informação.

Este interesse, para além de emergir do espírito de curiosidade do próprio autor, reveste-se, ainda, de uma outra dimensão. Com efeito, é importante compreender o empreendedorismo e a sua divulgação no contexto de uma sociedade onde o espaço público reclama cada vez mais a necessidade de uma cidadania ativa³³. Por isso, cabe também no escopo desta tese enquadrar este tema dentro das solicitações sociais hodiernas. Nesse sentido, releva avaliar até que ponto a EpE tem a capacidade de se articular com a questão da cidadania, e de que modo pode aportar positivamente para a busca de soluções para essas mesmas solicitações – nomeadamente tendo em consideração, por exemplo, o pano de fundo da Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania. Isto equivale a dizer que esta tese

³² Aludimos ao caso Dinamarquês no Capítulo 7 com mais profundidade, uma vez que é um dos poucos países onde os estudos e as recomendações emanadas da Comissão Europeia, da OCDE e das restantes entidades supranacionais, têm ecoado e deixado marcas, não aparentando haver abrandamento da tendência de fomento à EpE. Ainda relativamente a esta matéria, remetemos para o relatório do Global Entrepreneurship Monitor relativo a 2016-2017, no qual se encontram os perfis de muitos países, bem como métricas de avaliação relativas a indicadores que nos permitem observar o clima político e a natureza da sua intervenção.

³³ Em janeiro de 2016, entrou em vigor a resolução das Nações Unidas – Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Esta resolução, composta por 17 objetivos desdobrados em 169 metas, foi aprovada em setembro de 2015, em Nova Iorque. Saliente-se que esta Agenda cruza com o âmbito da Educação para a Cidadania e que o espírito pioneiro de Portugal nesta matéria de preocupações ambientais se tem vindo a manifestar favorável à adoção dessas recomendações. O tema da ecologia, que é caro ao autor desta tese (Banha, 2016), também foi por ele identificado dentro do contexto da EpE no livro “Cartas a um Professor: Educação para o Empreendedorismo”. Pode-se assim argumentar que a Agenda cabe igualmente no escopo de uma abordagem holística à EpE.

irá em busca de analisar de que forma a EpE se foca tanto no indivíduo como no contexto mais vasto³⁴. Torna-se este desiderato de investigação tão mais premente porquanto importa, cada vez mais, que as decisões políticas e legislativas sejam enformadas por evidências³⁵.

1.5. Delimitação do tema e objetivos de investigação

A implementação ou não implementação, de forma pontual ou contínua, dos PEP nos Agrupamentos de Escolas e Escolas Profissionais de várias regiões do nosso país, depende fortemente do contexto sociopolítico existente, como se depreenderá ao longo do desenrolar desta tese. Assim, depende dos atores envolvidos e do reconhecimento e perceção do impacto que a referida implementação produz, quer ao nível do desenvolvimento pessoal dos alunos, cidadania ativa e inclusão social, quer ao nível do crescimento económico, coesão social e criação de emprego.

Nesta investigação pretende-se analisar criticamente quais os fatores, variáveis e condições que explicam que, no período compreendido entre 2006 e 2018, tenha havido uma discrepância de decisões. Efetivamente, como demonstraremos de forma paradigmática no capítulo 8, estando perante o mesmo enquadramento legislativo e tendo acesso a oportunidades de financiamento semelhantes, algumas comunidades intermunicipais de diversas Regiões do país, não só implementaram os PEP, como os continuam a desenvolver, enquanto que a generalidade dos alunos continua a não ter acesso aos programas.

Quer-se, assim, estudar, descrever e compreender os processos de decisão política subjacentes à implementação dos PEP, baseados: numa abordagem teórica que equacione os principais paradigmas que balizam hoje a integração do empreendedorismo no Sistema de Educação; numa abordagem sistémica que contemple os mecanismos que permitem a efetiva implementação do empreendedorismo no Sistema de Educação; numa abordagem que, partindo da perceção das práticas dos principais atores envolvidos, equacione os processos políticos de formação da agenda, formulação da solução, escolha e de implementação dos programas de empreendedorismo, estabelecendo a ligação entre o nível local, intermunicipal e nacional.

³⁴ Esta questão remete-nos para o artigo de Tonelli, Brito e Zambalde (2011), que parte do princípio da existência, à altura da escrita do artigo, de duas perspetivas distintas sobre o empreendedorismo, a visão subjetivista (na qual o indivíduo é o centro do fenómeno empreendedor) e a visão objetivista (na qual o contexto e os aspetos materiais onde ocorrem as iniciativas empreendedoras assumem importância fundamental. Notamos que a literatura desde então teve efetivamente a tendência de seguir ao arripio das sugestões deste artigo (muito embora duvidemos que este artigo tenha tido o alcance de impulsionar tal acontecimento; retemo-lo, por isso, como testemunho do espírito do tempo). Ou seja, os textos que trabalhamos, datados desta última década, não só evidenciaram que há outras vias para além deste binómio, mas deixaram claro que, mesmo considerando ambas as perspetivas, elas são complementares, o que significa que analisar o empreendedorismo por via de apenas uma delas revela uma insuficiência epistemológica. Porém, o que nos importa é compreender que estas são dimensões possíveis de uma mesma questão, expondo, assim, a sua realidade multifacetada e complexa.

³⁵ É esta a premissa do Eurydice Report (2017) sobre *evidence policymaking*.

Neste contexto, os objetivos gerais desta investigação são os seguintes:

- a) Realizar um estudo sobre o estado da arte da temática do empreendedorismo e da EpE nos dias de hoje;
- b) Enquadrar os processos de decisão de acordo com pressupostos teóricos que os suportem e expliquem o processo de entrada dos temas na agenda política;
- c) Contribuir para a compreensão do caso português, no que à EpE diz respeito;
- d) Clarificar o processo de gestão, ao nível de políticas públicas, da matéria em apreço – bem como proceder à avaliação das suas idiossincrasias.

Estes objetivos gerais remetem-nos para os designados objetivos específicos:

- i) Compreender e analisar o processo de formulação, tomada de decisão e de implementação de políticas públicas, com base na literatura existente no campo da ciência política, e com aplicação prática às políticas públicas ligadas à EpE;
- ii) Descrever de forma crítica o caso nacional e os intermunicipais, enquadrando o contexto político em que foi possível implementar os PEPE em escolaridade obrigatória.
- iii) Identificar e caracterizar os fatores de sucesso e de insucesso, através da comparação dos casos intermunicipais;
- iv) Analisar e enquadrar a importância do empreendedor de política na colocação do tema da EpE na agenda.
- v) Compreender e analisar as políticas públicas existentes de promoção de EpE;
- vi) Propor um novo modelo/framework teórico para análise do ciclo de políticas públicas de forma integrada;
- vii) Propor recomendações para atrair/aumentar o interesse dos decisores pelo tema da EpE, para discuti-lo e promover a sua disseminação eficaz e duradoura.

1.6. Pertinência teórica, profissional e operativa da investigação

A relevância e pertinência do estudo revela-se, desde logo, através de dois pontos fundamentais. O primeiro relaciona-se com a necessidade de analisar e sistematizar todo um corpo de literatura concernente ao empreendedorismo e à EpE. O segundo, proveniente de uma orientação mais empírica, está associado à importância de levar a cabo um balanço do caso português – especialmente tendo em conta a parca literatura sobre o mesmo e a dispersão de dados que esta tese tem por objetivo agremiar e esmiuçar. Note-se que, nem a pergunta central desta investigação, nem as

respostas, estão abordadas na literatura identificada. Para além do tema em causa, é no encontro entre estes dois pontos que se situa o grosso da coluna da originalidade desta tese.

Como o Capítulo 3 deixará claro, na tentativa de integrar o empreendedorismo no sistema de educação, o tipo de questões que têm merecido a atenção da academia, dos organismos internacionais e dos próprios países, acabam por estar mais relacionadas com aspetos inerentes à vertente conceptual, do que com os mecanismos que permitem a sua implementação de forma disseminada e sustentável (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2016).

Pretende-se, com a realização deste trabalho de investigação, que seja possível fazer uma contribuição para a literatura sobre os fatores e dinâmicas que contribuem para a implementação, ou não, de forma contínua de PEpE no Escolaridade obrigatória, tendo por base a experiência portuguesa. Por outras palavras, tal como encontramos referenciais em estudos levados a cabo noutras geografias, também o caso português aqui analisado poderá incluir-se num quadro de referência mais vasto. Colateralmente, enquanto subproduto de um processo de produção de conhecimento, reconhecemos que esta tese poderá ter uma vertente operacional, na medida em que poderá ajudar à tomada de decisões informadas no processo de formulação da política de promoção e implementação de PEpE.

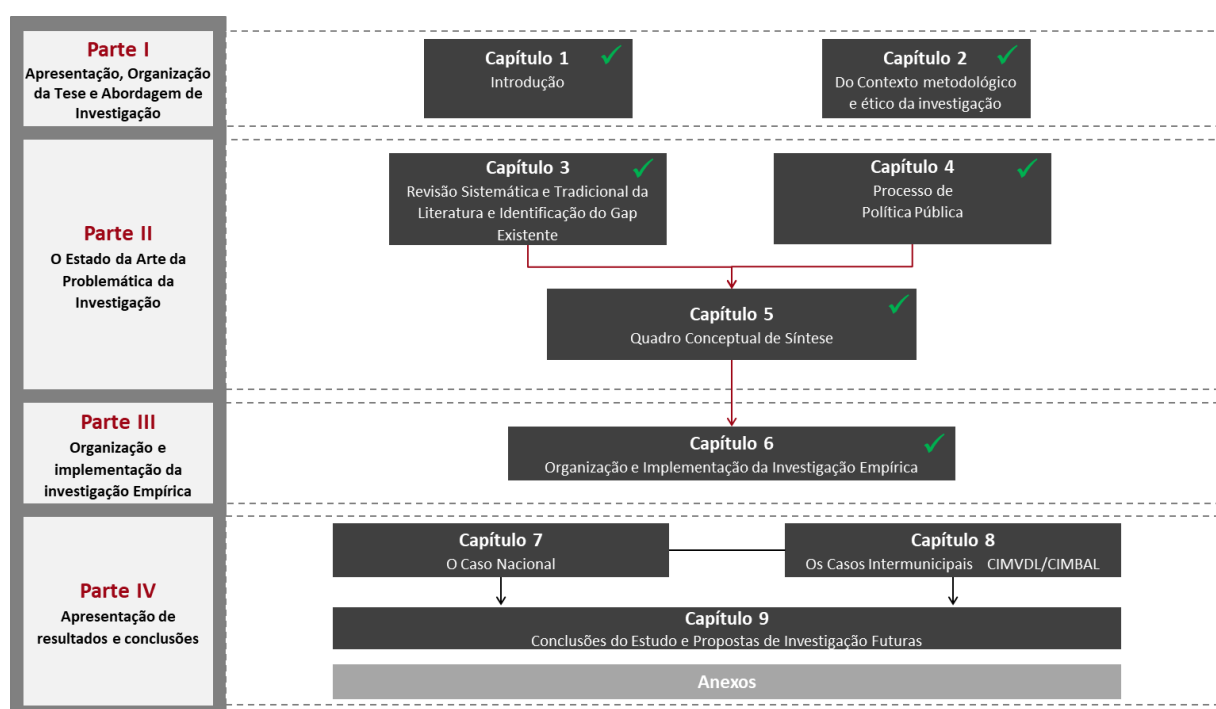
É ainda de notar que se torna esta questão pertinente na medida em que existem recursos financeiros disponíveis, no programa de financiamento comunitário 2014-2020 e/ou 2021-2027, que poderão permitir concretizar de forma disseminada a implementação de PEpE, na maioria dos Agrupamentos de Escolas, Escolas Não Agrupadas e Escolas Profissionais.

Finalmente, encontramos uma forte pertinência profissional, pelo facto desta linha de investigação que agora se formaliza, ter eco na experiência profissional e história de vida do próprio investigador na vertente do Empreendedorismo e, em particular, na implementação de PEpE no sistema educativo, podendo agora contribuir com este conhecimento empírico para a evolução da própria temática objeto de investigação e para a partilha do saber.

1.7. Organização do estudo e resumo dos principais capítulos

Chegados a este ponto, urge mapear a tese, para facilitar a leitura e providenciar desde logo uma noção da abordagem adotada. Optámos por organizar a tese em quatro partes, que delimitam o seu processo de desenvolvimento, subdivididas em nove capítulos distintos, que foram criados em número adequado à abordagem dos assuntos em causa, conforme é ilustrado na Figura 1.3:

Figura 1.3 – Organização da tese e abordagem de investigação



Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira parte, integra a apresentação da temática e a discussão da abordagem de investigação. Inicia com um primeiro capítulo, introdutório, que agora se conclui, e que realizou um périplo pelas razões da escolha do tema de investigação e a oportunidade dessa escolha.

Segue-se um segundo capítulo, onde o contexto e natureza do tema orientarão o debate e as opções metodológicas. Aqui pormenorizar-se-á três aspetos: como a atitude, perspetiva e opções do investigador são condicionantes do estudo; como o problema dos processos de decisão que influenciam a implementação de PEP, na Escolaridade obrigatória, se encontra ainda numa fase controversa; e, subsequentemente, que papel assumem nesse contexto a revisão da literatura, as escolhas metodológicas e o design do estudo de caso selecionado, bem como as principais questões para o tratamento, análise e validação teórica dos dados. Encerra-se, assim, a primeira parte da introdução e do estudo em apreço.

A segunda parte desta tese, subordinada ao estado da arte da problemática da investigação, integra três capítulos. Num primeiro momento, no Capítulo 3, efetua-se uma revisão sistemática da literatura (RSL) com o objetivo de identificar e apurar as questões de investigação que se encontram por explorar. No âmbito dos resultados do *scoping study* efetuado no processo de RSL considerou-se relevante efetuar a sua atualização, ao longo da investigação, tendo em vista não só aprofundar algumas temáticas nele identificadas, mas também contemplar trabalhos que foram sendo publicados,

posteriormente, quer no âmbito da academia quer por parte de organismos internacionais com responsabilidades nas políticas públicas em estudo.

Enquadramos o tema desta aprendizagem enquanto condição passível de promover o desenvolvimento dos jovens em várias vertentes. Do mesmo modo, explanamos como a EpE os dota das competências, conhecimentos e atitudes que são indispensáveis para o desenvolvimento da cultura empreendedora – esta contextualização torna-se pertinente na medida em que se constata a crescente consciencialização do potencial dos jovens para lançar e desenvolver os seus próprios projetos comerciais ou sociais, e assim, virem a assumir o papel de inovadores nas regiões onde vivem e onde irão trabalhar.

Segue-se o Capítulo 4, onde se considera relevante analisar, à luz da estratégia de investigação definida na presente tese, o funcionamento das políticas públicas. Em particular, a formação da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão e a subsequente fase de implementação da respetiva política pública adotada.

Continuamos com o Capítulo 5, definindo o Quadro Conceptual de Síntese e respetivo Quadro Operativo de Análise, que sintetiza a fundamentação teórica subjacente, os conceitos que delimitam a investigação e as dimensões que se vão operacionalizar.

Na Parte III, por via do Capítulo 6, descreve-se o desenho e a organização da investigação empírica de um modo sistemático e exaustivo, percorrendo a forma como foram escolhidos os casos, o desenho pormenorizado da investigação, os processos previstos de recolha de dados, os processos previstos de tratamento de dados e, finalmente, o modo como os resultados finais serão apresentados. Num segundo momento, descreve-se a situação que foi encontrada no terreno; as opções feitas resultantes dessa situação e o modo como se foi ajustando os procedimentos e técnicas de recolha de dados.

Finalmente, a Parte IV desdobra-se em duas secções. Nelas serão apresentadas os resultados e conclusões do trabalho empírico. O Capítulo 7, incluirá resultados do caso nacional, como primeiro corpo de conhecimento produzido. O Capítulo 8, ficará reservado para os casos intermunicipais (onde também se procederá à comparação dos casos). O Capítulo 9, fechará a tese com conclusões teóricas, empíricas e metodológicas, bem como com perspetivas e propostas para futuras investigações.

Uma palavra final para o englobamento dos Anexos na Parte IV da Figura 2, uma vez que assumem nesta tese um papel igualmente relevante. Dada a limitação de páginas considerada na regulamentação da elaboração das Teses, apresentam-se no Volume II - Anexos partes importantes de todo este trabalho. Esta opção, não isenta de críticas, permitiu solucionar o problema de extrema complexidade organizativa desta tese e, igualmente, do enorme volume de dados produzidos e do

respetivo processo de tratamento. Procurou-se com esta opção facilitar a leitura da tese, focando os seus conteúdos essenciais e relevantes para a compreensão da temática da tese. Os citados anexos incluem aspetos fundamentais do desenvolvimento da metodologia – em particular na justificação, tratamento e análise dos dados qualitativos e quantitativos.

CAPÍTULO 2 - DO CONTEXTO METODOLÓGICO E ÉTICO DA INVESTIGAÇÃO

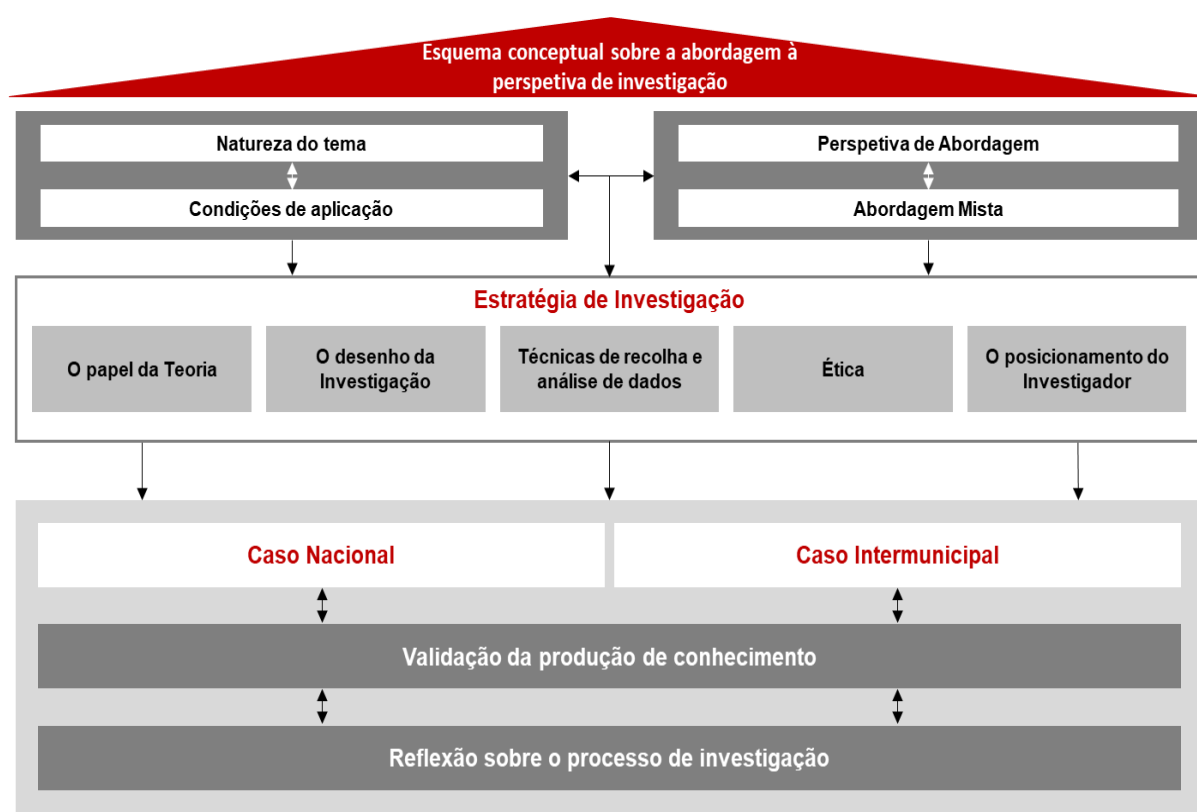
2.1. Introdução

Neste capítulo abordam-se duas grandes dimensões subjacentes e que precedem qualquer processo de investigação – a abordagem epistemológica e metodológica que se deve selecionar e as condições éticas que condicionam a investigação e o papel do investigador. Dada a natureza do tema, desde o princípio que tivemos a percepção de que este estudo deveria ser de natureza predominantemente qualitativa. À medida que nos fomos familiarizando com os tópicos e metodologia de investigação também cresceu em nós a necessidade de refletir e fazer a opção prévia à própria conceção, organização e desenvolvimento da metodologia. Vários autores referem que a escolha de uma abordagem e a perspetiva da investigação, do posicionamento ético do investigador e a própria natureza do tema são fatores que condicionam à partida o desenvolvimento da investigação (Bryman, 2016; Miles, Huberman e Saldana, 2018, p. 6-13; Creswell, 2018)

Por esta razão, pareceu-nos apropriado discutir estas condições de partida num capítulo autónomo, aliás, como na senda da justificação já feita anteriormente por Flores (2009). Posteriormente, abordaremos em capítulo próprio todos os detalhes relativos à organização e implementação metodológica (Capítulo 6).

Torna-se, assim, compreensível a opção por apresentar este estudo como um processo ativo e contínuo presente em todos os estágios, permitindo um aperfeiçoamento perene das etapas iniciais de investigação, tal como se demonstra na Figura 2.1:

Figura 2.1 – Esquema Conceptual sobre a Abordagem à Perspetiva de Investigação



Fonte: adaptado de A. Flores (2009)

Num primeiro momento (Capítulo 1), contextualizou-se e analisou-se a natureza do tema do objeto de investigação. Ao equacionarem-se as múltiplas interrogações e contradições da problemática, entraremos neste capítulo na discussão e opção por uma perspetiva de abordagem.

Subsequentemente, num terceiro momento, seguir-se-á a justificação do tipo de abordagem de investigação para retirarmos as necessárias ilações – quer para a revisão da literatura e conhecimento existente, quer para justificar a estratégia de investigação. Ainda neste âmbito, apurámos os procedimentos a seguir na implementação da estratégia de investigação e, ainda, o modo como a adoção da perspetiva de abordagem moldará a questão da afirmação do estudo como instrumento de criação e validação do saber. Por último, serão abordadas questões relacionadas com a Ética, com particular destaque para o papel do investigador – dado ser este o principal instrumento em pesquisas desta natureza.

2.2. A perspetiva de abordagem – a opção por uma abordagem mista

Como referem Ludke e André (1986) e Santos (1999, 2002), investigar é um esforço de elaborar conhecimento sobre aspetos da realidade na busca de soluções para os problemas expostos. Consideramos que, tal como Bell (1997, p. 14) “uma investigação é conduzida para resolver problemas

e para alargar conhecimentos, sendo, portanto, um processo que tem por objetivo enriquecer o conhecimento já existente”. Neste contexto, a perspectiva de abordagem à investigação assume-se como o instrumento fundamental da concretização da temática da tese (Flores, 2009), sendo importante definir que práticas e procedimentos efetivos são preferidos e rejeitados pelo investigador (Hollinshead, 2004).

Desta forma, no campo da escolha da abordagem, e como forma de se coligir conhecimento acerca do mundo (Goodson e Phillimore, 2004), tornou-se importante definir que práticas e procedimentos efetivos seriam preferidos e rejeitados pelo investigador na realização da presente tese (Hollinshead, 2004).

Consequentemente, e tal como defenderam (Denzin e Lincoln, 2017), a estratégia de investigação compreende um leque de capacidades, pressupostos e práticas que foram seguidas de maneira a que, como diz Patton (2002), as atividades, as técnicas de recolha e de análise de dados se encaixem, permitindo assegurar uma coerência geral de ação.

Optámos por uma perspectiva de abordagem mista, que poderemos caraterizar como sendo predominantemente qualitativa³⁶, na medida em que os dados quantitativos resultam exclusivamente do processo de quantificação dos dados qualitativos³⁷ recolhidos³⁸, e não da obtenção de dados observáveis e quantificáveis, pelo que não o poderíamos chamar de método quantitativo³⁹.

A questão de uma escolha mista emerge da própria natureza do tema (sobretudo descritivo e assente em dados textuais) que se considerou necessário complementar com uma vertente de verificação dos

³⁶ Desde logo ao nível da (i) Revisão Sistemática da Literatura onde foram identificadas palavras chaves, compreensão e análise dos textos, (ii) na compreensão do ciclo de política pública, através da leitura e interpretação dos artigos/livros seminais, (iii) na utilização de entrevistas semiestruturadas baseadas na construção de um guião com suporte em perguntas abertas, (iv) no confronto do como e do porquê, (v) na compreensão dos mecanismos de atuação dos atores de política pública e também na (vi) análise qualitativa do conteúdo das entrevistas realizadas.

³⁷ Citando, (Driscoll *et al.*, 2007, p. 19-20), Utilizamos aqui o termo métodos mistos de investigação para nos referirmos a todos os procedimentos de busca e análise tanto de informação quantitativa como qualitativa no contexto de um único estudo (*sensu lato* Tashakkori e Teddlie, 2003)...” Alguns investigadores têm problematizado o termo métodos mistos para descrever concepções que conscientemente misturam ambas as abordagens dentro ou ao longo dos estádios do processo de pesquisa (Johnson e Onwuegbuzie, 2004). Eles sugerem que seja usado o termo modelo misto para diferenciar concepções de investigação que integram informação quantitativa e qualitativa de outras formas que simplesmente empregam ambos os tipos de informação. Estas formas incluem concepções transformativas que mudam um tipo de informação para outro tipo (normalmente dados qualitativos para quantitativos) para que o dado recolhido por concepções de métodos mistos possa ser fundido. (Caracelli e Green, 1993; Onwuegbuzie e Teddlie, 2003)” O termo ‘quantitizing’ tem sido cunhado para descrever o processo de transformação de dados qualitativos codificados em dados quantitativos, e ‘qualitizing’ para descrever o processo de conversão de dados quantitativos em dados qualitativos (Tashakkori e Teddlie, 1998, p. 126).”

³⁸ Quantificação essa que é feita com base na codificação e classificação qualitativa das 3749 citações selecionadas através do conteúdo das 39 entrevistas realizadas.

³⁹ Fortin (2009, p. 22), sobre a especificidade do método de investigação quantitativo: “O método de investigação quantitativo é um processo sistemático de colheita de dados observáveis e quantificáveis. É baseado na observação de factos objetivos, de acontecimentos e de fenómenos que existem independentemente do investigador. Assim esta abordagem reflete um processo complexo, que conduz a resultados que devem conter o menor enviesamento possível. O investigador adota um processo ordenado, que o leva a percorrer uma série de etapas, indo da definição do problema à obtenção de resultados. A objetividade, a predição, o controlo e a generalização são caraterísticas inerentes a esta abordagem.”

modelos teóricos entretanto escolhidos. Como defende Patton (2002), a “utilização de uma abordagem multimetodológica se insere, no clássico debate entre os métodos qualitativo e quantitativo em que os métodos mistos podem ser especialmente valiosos sendo um grande desafio a promoção do “casamento” entre o binómio questão-método em detrimento da adesão a alguma ortodoxia metodológica”.

Ao mesmo tempo, esta tese foi evoluindo e adaptando-se aos desafios que foram surgindo, esforçando-se por identificar e adotar a metodologia e ângulos de análise mais adequados ao objeto de estudo – a isto não é alheio também o facto de não existir um “menu” de abordagem dentro dos métodos de investigação mistos, como referem os autores (Driscoll *et al.*, 2007, p. 26).⁴⁰

Para melhor se compreender a nossa opção, torna-se necessário apresentarmos brevemente as duas abordagens que se cruzam nesta investigação – a qualitativa e a quantitativa.

2.2.1 A justificação da opção qualitativa e validação do conhecimento

As investigações qualitativas privilegiam essencialmente a compreensão dos problemas a partir da perspetiva dos sujeitos da investigação. O que se segue, é um périplo por diferentes perspetivas (algumas complementares entre si, outras divergentes) acerca de algumas das maiores questões inerentes a uma metodologia qualitativa.

Bogdan e Biklen (1994) consideram que esta abordagem permite descrever um fenómeno em profundidade através da apreensão de significados e dos estados subjetivos dos sujeitos pois, neste tipo de estudos, há sempre uma tentativa de capturar e compreender, com pormenor, as perspetivas e os pontos de vista dos indivíduos sobre determinado assunto. Na pesquisa qualitativa, parte-se do pressuposto de que a construção do conhecimento se processa “de modo indutivo e sistemático, a partir do próprio terreno, à medida que os dados empíricos emergem” (Lefébvre, 1990 cit. Pacheco, 1995, p. 16).

Pode-se dizer que o principal interesse destes estudos não é efetuar generalizações, mas antes particularizar e compreender os sujeitos e os fenómenos na sua complexidade e singularidade. As pesquisas qualitativas interessam-se mais pelos processos do que pelos resultados (Bogdan e Biklen, 1994; Ludke e André, 1986) e preocupam-se mais com a compreensão e a interpretação sobre “como” os factos e os fenómenos se manifestam do que em determinar o “porque” acontecem (Serrano, 2004). Contudo, outros investigadores acrescentam que a investigação qualitativa pode ser igualmente

⁴⁰ “Neste momento não existe uma lista de opções de conceções de métodos mistos, e por isso os investigadores devem planear o desenvolvimento de um modelo que responda à sua própria pesquisa dentro dos limites do contexto do seu estudo. (Driscoll *et al.*, 2007, p. 20), citando por sua vez (Johnson & Onwuegbuzie 2004, p. 20).”

utilizada para explicar a dinâmica de casos complexos (Yin, 2018; Miles *et al*, 2018; Bryman, 2016; Creswell, 2018).

Davidsson (2005), acrescenta que as características do fenómeno empreendedor são difíceis de captar pela investigação quantitativa, face à sua heterogeneidade e factos infrequentes (complicados de antecipar, extraordinários e processuais), exigindo assim uma análise (pelo menos) predominantemente qualitativa.

Existe uma grande variedade de paradigmas inseridos na investigação qualitativa, não sendo, por isso, possível chegar a posições unânimes quanto à lógica de validação destes estudos. No entanto, é possível detetar uma certa unanimidade à volta do conjunto de princípios gerais encontrados por Lincoln e Guba (1985), que distinguem os quatro critérios descritos na Tabela 2.1.

Tabela 2.1 – Definição dos elementos de rigor adotados na pesquisa qualitativa

CrITÉRIOS	Procedimentos
a) Objetividade/ Confirmabilidade	. Descritores de baixa inferência.
Neutralidade: Garantia de	. Comprovações dos participantes.
que as descobertas de uma	. Recolha mecânica de material empírico.
investigação não estão enviesadas	. Triangulação.
por motivações, interesses e	. Explicitar o posicionamento do
perspetivas do investigador.	investigador.
b) Credibilidade	. Observação persistente
Reflete o valor de verdade do processo de recolha e	. Triangulação
análise de dados – isto é, quando as proposições	. Recolha de material
teóricas estão conforme os dados retirados da	. Comprovações dos participantes
observação e entrevistas.	
c) Transferibilidade	. Amostragem teórica
Aplicabilidade: Grau em que	. Descrição exaustiva
podem aplicar-se as descobertas de	. Recolha abundante de informação
uma investigação a outros sujeitos	
e/ou contextos.	
d) Dependabilidade	. Identificação do status e do papel do
Consistência: Repetição de	investigador.
resultados quando se realizam	. Descrições minuciosas dos informantes.
investigações nos mesmos sujeitos	. Identificação e descrição das técnicas
e/ou em igual contexto.	de análise de dados.
	. Delimitação do contexto físico, social e
	interpessoal.
	. Réplica passo a passo.
	. Métodos “solapados”, isto é, tipo de triangulação
	usando diferentes métodos com vista a superar
	deficiências inerentes aos métodos individuais.

Fonte: adaptado de Flores (2009) e Aires (2015)

Para além dos critérios considerados anteriormente, uma outra perspectiva de avaliar a investigação qualitativa emerge a partir da disciplina de Gestão – a inclusão progressiva de uma perspectiva de avaliação da qualidade da investigação realizada. Seguindo Flores (2009), apoiamo-nos em Gummerrsson (2000), ao recuperar da Gestão a tradição da qualidade como paradigma de avaliação transversal a todo o processo de produção: o autor sugere um conjunto de critérios e medidas de qualidade que visam, sobretudo, dimensões de operacionalização dos critérios anteriormente considerados. Por seu lado, Stake (1995) define como procedimentos de validação, não princípios ou critérios, mas instrumentos de ação e observação – tais como a triangulação aos seus diferentes níveis e a verificação por parte dos atores/informantes (“member checking”).

Patton (2000), prefere eleger como critério central o da credibilidade da investigação que, por sua vez, assenta em três elementos distintos: métodos rigorosos no trabalho de campo, que façam sobressair dados de qualidade sistematicamente analisados; a credibilidade do investigador, que depende da sua experiência, estatuto, conhecimento da temática em causa, e apresentação/revelação de si próprio; e enraizamento no investigador do valor da investigação qualitativa, da valorização fundada da investigação naturalística, dos métodos qualitativos, da análise indutiva, do processo de seleção intencional de amostra e do uso do pensamento holístico. O autor constata ainda a necessidade de utilidade do conhecimento produzido como guia para a ação – aliás, em coerência com o defendido posteriormente por Gummerrsson (2000) ou Baert (2005).

2.2.2. Justificação da opção quantitativa e a validação do conhecimento

A investigação quantitativa – *latu sensu* – revela uma natureza essencialmente orientada para a verificação, para a explicação e confirmação, nos seus quadros de aproximação e conhecimento de realidade. Assim, princípios como a medição dos conceitos, a busca de causalidade, a generalização, a replicação e a validação como princípios de reconhecimento do conhecimento são predominantes (Bryman e Bell, 2015; Lincoln e Guba 1985; Gummerrsson, 2000; Remenyi *et al*, 2005; Flick, 2005).

No nosso trabalho, como referido, adotámos um método misto de investigação, predominantemente qualitativo, no qual a análise quantitativa do conteúdo das entrevistas tem por base a quantificação dos dados qualitativos e visa, através das definições concetuais e operacionais do conceito em estudo, constructos, indicadores, índices e respetivas abordagens, aprofundar e estruturar uma análise muito complexa, simultaneamente mitigando a subjetividade inerente a este tipo de estudo (Flick, 2005; Fortin, 2009, p. 215).

Neste sentido, e seguindo o anterior procedimento adotado na análise qualitativa, também ao nível da análise quantitativa foram considerados critérios que visam assegurar a validade da pesquisa realizada. As definições dos elementos de rigor adotados apresentam-se na Tabela 2.2.

Tabela 2.2 – Definição dos elementos de rigor adotados na pesquisa Quantitativa

Crítérios	Procedimentos
a) Conceptualidade Definição: A definição conceptual permite a significação teórica do constructo, que, por sua vez, serve de guia à elaboração ou à escolha do indicador apropriado para medir o conceito.	. Explicitação do “objeto” que se pretende quantificar . Definição de Sucesso em cada Etapa do ciclo de política pública do fenómeno em estudo. . Identificação das Condições para o Sucesso em cada Etapa. . Contribuição dos diferentes elementos constitutivos (dimensões e categorias) de cada modelo teórico adotado, no sucesso de cada Etapa. . Adoção de uma visão holística sobre a estrutura dos três modelos teóricos adotados.
b) Homogeneidade Tratabilidade: Assegurar que os dados pudessem ser tratados de forma a permitirem uma interpretação uniforme e homogénea.	. Criação de uma nova variável que pudesse ser medida e compreensível tendo presente o conceito teórico que a ela se encontra subjacente. . Formulação de todas as categorias, dos referenciais teóricos adotados, com o mesmo nível de abstração. . Definição operacional de uma variável construída de maneira a que a mesma pudesse ser medida ou manipulada em situações concretas. . Adoção de um referencial que permitisse avaliar o sinal e o sentido do efeito implícito na citação codificada.
c) Operacionalidade Convertibilidade: Facilitar a conversão dos conceitos em indicadores, que, por sua vez, são instrumentos de medida, um score total ou ainda as condições experimentais.	. Elaboração de instrumentos de medida apropriados à compreensão do fenómeno em estudo. . Atribuição de valores numéricos aos objetos ou acontecimentos de acordo com regras de medida ou correspondência previamente definidas. . Adoção de uma escala de medida ordinal com 4 valores que permitisse refletir o tipo de efeito implícito da citação codificada.

Tabela 2.2 (Continuação) – Definição dos elementos de rigor adotados na pesquisa Quantitativa

Critérios	Procedimentos
d) Mensurabilidade Representatividade: Garantir que o índice apurado seja um valor numérico que representa uma variável compósita, quantitativa e tematicamente consistente, a partir do cálculo de somas ou médias dos scores das categorias que serviram de input ao respectivo cálculo.	. Construção do Indicador de Presença Média tendo por base uma metodologia que considera os scores atribuídos às variáveis, no seu nível mais desagregado (categorias) como tendo propriedades intervalares e não apenas ordinais, permitindo assim o cálculo de médias ponderadas e que se façam análises ordinais (de ranking, mas não de rácio) sobre essas mesmas médias. . Construção do Indicador de Magnitude Média através da aferição da respectiva Magnitude Média permitindo identificar as categorias/dimensões/etapas com maior/menor magnitude para o sucesso em cada etapa e, consequentemente, para o sucesso global na implementação do programa alvo da nossa investigação. . Construção de um índice compósito – designado de Índice de Criticidade - ordenado por ordem decrescente, permitindo evidenciar os fatores de maior importância/criticidade para o sucesso, num ranking global de importância/criticidade, tendo como propósito não só a compreensão do fenómeno em estudo, mas também aproveitar, com as lições aprendidas, para promover e facilitar o sucesso de futuros programas de educação para o empreendedorismo na escolaridade obrigatória. . Construção de uma matriz de influência, com 8 níveis de influência, tendo por base o binómio IC-PM.

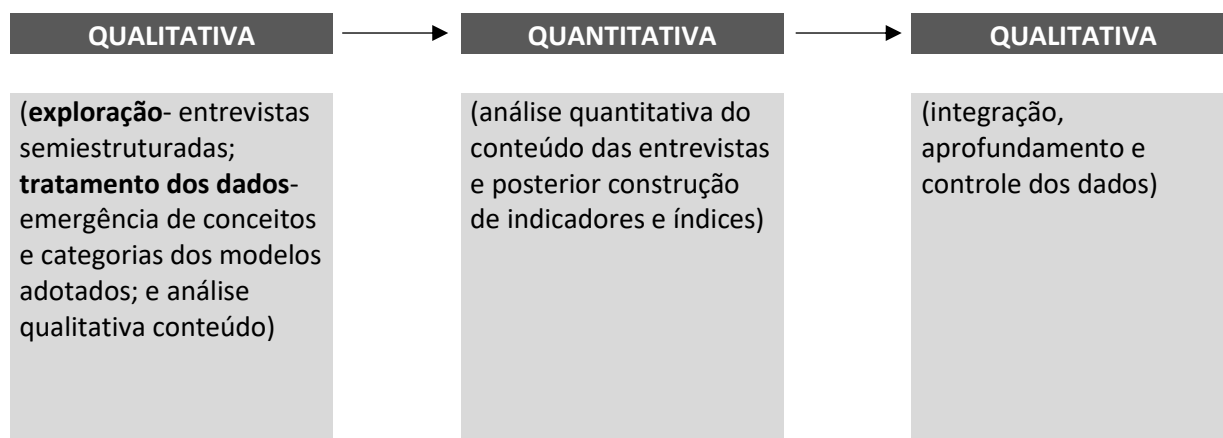
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de OCDE (2008); Fortin (2009); Saisana & Saltelli (2012)

A descrição exhaustiva destes critérios e procedimentos garantem, assim, a qualidade e validade da obtenção dos dados quantitativos. Esta quantificação dos dados qualitativos surge como uma necessidade perante a vastidão dos dados recolhidos e a complexidade inerente à sua análise (como se terá a oportunidade de demonstrar nos Capítulos 6/7/ 8 e anexos III, IV e V).

2.2.3. Coerência da sequência e justificação da abordagem mista

Conforme se referiu anteriormente, voltamos a analisar e justificar a abordagem mista adotada nesta investigação. Depois de escrevermos as duas perspetivas, qualitativa e quantitativa, clarificamos o conceito e sequência em que foram utilizados, como se apresenta na Figura 2.2.

Figura 2.2 – Fluxograma de Flick



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Flick (2013)

A clarificação da sequência da utilização das abordagens está bem explícita na figura anterior. A coerência deste procedimento encontra ampla justificação, quer na natureza do tema e respectivos objetivos de investigação, quer na opinião de múltiplos autores (Flick, 2013; Bryman 2016; Miles, Huberman e Saldana, 2018, p. 35-39).

Acresce que, segundo Driscolln *et al.* (2007, p. 26), os métodos mistos oferecem vantagens pragmáticas quando se abordam questões de investigação complexas. Ainda segundo os mesmos autores, o processo analítico de combinação de dados qualitativos com dados quantitativos, resultantes da quantificação dos dados qualitativos, pode ser muito exigente a nível de tempo e por isso ser mais apropriado quando não são realizadas análises (estatísticas) muito complexas dos dados recolhidos – o que foi o caso na presente investigação⁴¹.

Como bem salientam os autores “concepções de métodos mistos podem providenciar vantagens pragmáticas quando se explora questões de investigação complexas. Os dados qualitativos fornecem um profundo conhecimento de respostas a questionários, e a análise estatística pode dar uma avaliação de padrões de resposta” (Driscoll *et al.*, 2007, p. 26).

⁴¹ “Porém, o processo analítico de combinação de dados qualitativos e dados de questionário por via da quantificação de dados qualitativos pode ser bastante laborioso e caro e, portanto, poderá conduzir investigadores a trabalhar com constrangimentos orçamentais ou de tempo a reduzir o tamanho de amostras ou o tempo de entrevista. Em última análise, estas concepções parecem mais apropriadas para investigação que não requeira análise exaustiva e profunda de dados qualitativos ou análise multivariada de dados quantitativos.” (Driscoll *et al.*, 2007, p. 26)

2.3. A Ética na Investigação

A ética é o uso da razão na busca da resposta à magna questão de como deve a vida ser vivida (Chappel, 2009). Roberto Cañas-Quirós define ética como a ciência normativa da retidão dos atos humanos segundo princípios últimos e racionais (Cañas-Quirós, 2010).

Pautámos a nossa investigação pelos mais elevados padrões éticos, os quais se refletiram, em primeiro, na forma como descrevemos todos os passos da metodologia, quer processuais quer analíticos (Miles e Huberman, 1994; Bryman e Bell, 2015, Remeyni, 2005), evitando o plágio, a apropriação de ideias ou citações fluidas ou a fundamentação inadequada das técnicas de recolha, análise e interpretação dos dados⁴²; e, segundo, na forma como tratámos a informação recolhida e como comunicámos com os nossos entrevistados, nomeadamente:

- (i) Procurando, ao longo do processo de investigação, garantir a todas as entidades (Presidentes de Câmaras, Comunidades Intermunicipais, Escolas, Professores, Centro de Formação de professores, entre outros) a informação necessária acerca da investigação, bem como assegurar a reserva das suas identidades e da informação recolhida, em todos os momentos, mantendo os direitos da propriedade intelectual (Latorre, 2003);
- (ii) Disponibilizando os dados recolhidos aos participantes, os quais foram tratados de forma anónima e com conhecimento/consentimento dos participantes, assim assegurando a confidencialidade no uso da informação recolhida, quer em termos de reserva, quer em termos de autorização para a citação;
- (iii) Solicitando aos entrevistados a revisão e correção das entrevistas realizadas, respeitaram-se os diversos pontos de vista recolhidos;

2.4. O posicionamento do Investigador

No quadro de uma investigação qualitativa, o investigador assume-se como principal instrumento de investigação (Miranda, 2009; Denzin e Lincoln, 2017; Vasconcelos, 2013, p. 16), estando a sua ação na confluência de múltiplos papéis. Julgamos ser pertinente deixar uma nota acerca do posicionamento do investigador diante da investigação que leva a cabo. Não contradizendo, nem querendo romper com o estilo de escrita adotado, optamos, na digressão que se segue, por abandonar a primeira pessoa do plural e utilizar a primeira pessoa do singular para descrever o percurso de vida do investigador e o seu envolvimento no meio que o rodeia, sem o qual o estudo não poderia assumir os contornos,

⁴² Adaptado de Flores (2009).

profundidade de análise e facilidade de acesso a fontes e informantes que evidencia (Easterby-Smith et al, 2002; Remeyni et al 2005;).

O meu papel no contexto do Empreendedorismo em Portugal

A escolha do tema de investigação deste meu trabalho decorreu do meu percurso pessoal, tendo em conta quer a vida empresarial, profissional e académica, quer os trajetos de pesquisa já percorridos anteriormente, nos quais as questões da articulação entre gestão, empreendedorismo e educação para o empreendedorismo foram uma presença constante.

Com efeito, a força motriz que me impulsionou a desenvolver a pesquisa aqui apresentada prende-se, em grande parte, com o meu percurso pessoal e em como ele me incutiu a necessidade de esmiuçar e avaliar eventos e fenómenos (e suas consequências) ocorridos ao longo da minha vida profissional. É por ter vindo a assumir, desde há várias décadas, no meio do empreendedorismo em Portugal, e em especial do ensino do empreendedorismo e do financiamento de startups, funções concretas e de relevo, que me posiciono num ponto de vista que me permite ter uma visão alargada dos desenvolvimentos, problemas, questões institucionais e práticas relacionadas com o fenómeno em estudo.

Através dos meus múltiplos papéis enquanto professor, autor, empresário, investidor e líder associativo, não só tive oportunidade de observar, como tive a possibilidade de experienciar em primeira mão matérias relacionadas com a emergência do ecossistema empreendedor nacional⁴³, em particular ligados à conceção e implementação de programas de educação para o empreendedorismo, bem como do financiamento empresarial no seu todo.

Tanto sociólogos como antropólogos frequentemente recorrem ao termo “terreno” e apoiam o seu olhar na sua experiência do terreno, referindo-se ao campo de estudo no qual se instalaram temporariamente, para realizar trabalhos com um pendor empírico relevante. Neste caso, contudo, não é de modo algum exagerado afirmar que eu sou parte integrante do “terreno”.

Como diria Pierre Bourdieu, “sei que estou inserido e implicado no mundo que tomo por objeto”⁴⁴, neste caso enquanto objeto de estudo. Neste sentido, sou confrontado pela mesma inquietação do autor francês quando decidiu analisar o meio universitário em que se

⁴³ Sobre este aspeto do ecossistema empreendedor ver investigação já desenvolvida em: Banha, F., Almeida, H., Rebelo, E., Orgambidez-Ramos, A., (2017). The main barriers of portuguese entrepreneurship ecosystem: Interpretive Structural Modeling (ISM). *Tourism & Management Studies*, 13(2).

⁴⁴ Bourdieu, P. 2004. *Para uma Sociologia da Ciência*. Lisboa, Edições 70.

encontrava inserido. No caso académico português, também o famoso músico, programador e compositor António Pinho Vargas enfrentou uma situação semelhante na sua tese de sociologia da cultura, intitulada “Música e Poder: para uma sociologia da ausência da música portuguesa do contexto europeu” (Vargas, 2010). Inspiro-me, assim, na forma como Vargas e Bourdieu enquadraram a capacidade de objetividade – mesmo dentro de uma putativa subjetividade.

Como os referidos autores, exerci uma vigilância auto-reflexiva. “Tenho tanto mais hipóteses de ser objetivo quanto mais tiver objetivado a minha própria posição” (Bourdieu, 2004, p. 128). Ora, esta objetivação advém de um exercício de reflexividade que se prolonga desde o “eu” enquanto sujeito empírico ao “eu” enquanto sujeito científico. Para o autor francês, esta reflexividade é um meio particularmente eficaz de reforçar as hipóteses de se aceder à verdade (...), ao fornecer os princípios de uma crítica técnica, que permite controlar de forma mais atenta os fatores suscetíveis de alterar o sentido de uma investigação” (Bourdieu, 2004, p. 123).

Citando Vargas (2010), “também eu suspeito que a minha identidade é múltipla e complexa, o que me pode atribuir, talvez paradoxalmente, alguns privilégios de sujeito cognoscente”. Ainda citando Vargas, “serão esses privilégios de saber empiricamente construído que me auxiliarão a não cair na armadilha do ponto de vista absoluto e, simultaneamente, a ter consciência da multiplicidade de pontos de vista que favorecem a objetificação da minha própria posição no ato de analisar e olhar o objeto de estudo” (Vargas, 2010, p. 225).

Terei, assim, de fazer por levar a bom porto a difícil tarefa de operar um corte temporário comigo mesmo (entenda-se, um corte entre sujeito empírico e sujeito científico) e deslocar-me para um ponto de observação para o qual transporto toda a objetividade que me é possível.

A minha contribuição original para o conhecimento só se pode construir em cima de um sistema apoiado em métodos que lhe conferem solidez – como é o recurso à citação de outros autores e/ou compilação de dados tendo por base a justificação da sua razão de ser e a explanação (em particular do tratamento quantitativo dos dados qualitativos) dos meios utilizados para a obtenção de resultados.

É reconhecendo e manifestando a plena consciência da tensão entre subjetividade e objetividade, bem como invocando confiança na metodologia académica adotada, com a qual

firmo compromisso, que aqui deixo este apontamento sobre o meu posicionamento e sobre os objetivos e princípios orientadores deste trabalho.

Este posicionamento do investigador não implica que o mesmo minimize ou ignore o problema da subjetividade a qual se encontra sempre presente na investigação no campo das ciências sociais Weber (1949, p. 85). Deste modo, no ponto seguinte discorreremos sobre esta inevitabilidade e como a mesma pode ser mitigada.

2.5. Da subjetividade à reflexividade

A preocupação com o efeito da subjetividade na investigação no campo das ciências sociais esteve presente desde o início da nossa investigação, tendo influenciado o método seguido pelo investigador, uma vez que, segundo (Bogdan & Biklen, 1994), a partir do momento em “que os dados têm de ser ‘processados’ pela mente do investigador (...), surgem as preocupações relativas a riscos de subjetividade”.

Sobre a problemática da subjetividade e o possível enviesamento por parte do investigador importa salientar a opinião de Moraes (1999), quando o mesmo refere que “o pesquisador muitas vezes acredita em realidades múltiplas podendo captar dimensões diferentes a partir de um mesmo texto ou mensagem, mas também é verdade que isto se reflete mais na constituição de conjuntos diferentes de categorias do que na classificação do conteúdo, uma vez estabelecido o conjunto de categorias”.

Desta forma, ao estarem estabelecidas, nos quadros referenciais teóricos adotados, o conjunto de categorias na base do qual o investigador suportaria a codificação do conteúdo das entrevistas, tornou-se óbvio que seria possível ultrapassar algumas das questões associadas à citada subjetividade, até porque, como recordam Bogdan & Biklen (1994, 67), “os estudos qualitativos não são ensaios impressionísticos elaborados após uma visita rápida a determinado local ou após algumas conversas com uns quantos sujeitos. O investigador passa uma quantidade de tempo considerável no mundo empírico recolhendo laboriosamente e revendo grande quantidades de dados”.

De facto, também no caso da presente investigação, o investigador passou muitas horas no “mundo empírico”⁴⁵ a recolher elementos, até porque, desde cedo, acreditou que as situações estudadas,

⁴⁵ O investigador realizou 19 entrevistas na Região do Baixo Alentejo, 12 na Região de Viseu e 8 na Região de Lisboa, a que corresponderam centenas de horas com transcrições de áudio, tratamento do texto, interação com os entrevistados para a validação e aprovação, para não falar das mais de mil e quinhentas horas aplicadas na análise de conteúdo qualitativo e mais de mil para a análise quantitativa de conteúdo.

sendo complexas, obrigariam a uma descrição abrangente, optando por nunca restringir a quantidade de informação à qual teve acesso, para poder ter uma melhor compreensão do fenómeno em estudo.

Sendo o objetivo principal do investigador o de construir conhecimento a partir dos dados recolhidos e com base, claro, na teoria e na visão do próprio investigador, não é demais sublinhar o papel fundamental que os dados têm para todo o trabalho sério de investigação nas ciências sociais. Como afirmam Bogdan & Biklen (1994, p. 67): “Os dados recolhidos proporcionam uma descrição muito mais detalhada dos acontecimentos do que a mente mais criativamente preconceituosa poderia ter construído, antes do estudo ser efetuado.”

Em face da literatura consultada sobre a citada problemática, apresentamos de seguida alguns comentários sobre a subjetividade inerente à análise do conteúdo das entrevistas uma vez que, segundo os autores encontrados, alguma subjetividade – inevitavelmente – existe. De facto, estando perante uma análise no campo das ciências sociais, algum grau de subjetividade é sempre inultrapassável, como refere Max Weber⁴⁶, incluindo a subjetividade inerente à análise do investigador. Sobre a questão da (inevitabilidade da) subjetividade da análise no campo das ciências sociais, Fiona MacKellar⁴⁷ tem um texto, cujo conteúdo, pela sua importância, recomendamos a sua leitura integral, apresentando aqui um excerto significativo:

As ciências sociais são bastante distintas no sentido em que as pesquisas se focam normalmente em sujeitos humanos, em vez de objetos, símbolos, ou abstrações tipicamente abordadas nas ciências naturais. O subjetivo desempenha um papel importante nas ciências sociais, uma vez que é frequentemente aquilo que o cientista tenta desvelar e compreender – como o mundo social é experienciado, compreendido e produzido

Sendo a interpretação da experiência subjetiva um dos principais objetivos em muita pesquisa dentro das ciências sociais, deve-se notar que esta circunstância aporta mais densidade à relação entre subjetividade e pesquisa qualitativa. Não é mais só a experiência subjetiva do investigador a ter em linha de conta, pois agora existe também a dos participantes.

Como não há via empírica para alcançar o que corre na cabeça dos indivíduos, ou de um grupo de indivíduos, muitos dos métodos de recolha de dados usados na pesquisa qualitativa são os necessariamente interpretativos e mediados pela linguagem e pela cultura. A mediação pode também ser vista como densa e complexa neste tipo de pesquisas, dado que o sujeito tem de interpretar a sua experiência e depois o investigador tem de, de seguida, interpretar essa interpretação.

A questão, assim, não se prende propriamente com a existência ou não de subjetividade, mas sim com o grau de subjetividade existente e, talvez ainda mais importante, com os passos metodológicos e de

⁴⁶ Max Weber argumenta que estudos nas ciências sociais não podem ser independentes de um determinado ponto de vista. Citando o autor, “Pura e simplesmente não existe uma análise científica “objetiva” da vida cultural – ou, colocando a questão de forma mais contida mas certamente não particularmente diferente para o nosso propósito, do que um fenómeno social independente de pontos de vista unilaterais – explícita ou implícita, consciente ou inconsciente – os fenómenos são selecionados, analisados e organizados representativamente como um objeto de pesquisa.” (Weber, 1949, p. 85)

⁴⁷ Consultar: <http://www.sfu.ca/educ867/htm/subjectivity.htm>

análise que são dados para mitigar o grau de subjetividade, considerando que a análise de conteúdo é inerentemente uma análise qualitativa, ela própria caracterizada por particular e inultrapassável subjetividade^{48/49/50}.

Nesta medida, o conhecimento do investigador é uma primeira forma de mitigação da subjetividade na análise de conteúdo, na medida em que ele, sendo um “expert” na matéria, tem maior facilidade em analisar o conteúdo recolhido de forma independente e ampla, uma vez que domina os temas e é menos influenciável^{51/52}. A isto está subjacente, naturalmente, o requisito de honestidade intelectual⁵³, de modo a que o *bias* seja minimizado⁵⁴.

Uma segunda forma de mitigação da subjetividade – a nosso ver, talvez a mais poderosa – tem que ver com a transparência e capacidade de transferência das análises. É desejável que o investigador expresse, de forma clara, as hipóteses metodológicas que adota, as suas implicações, qualidades e defeitos. O investigador que é claro em todos os passos da sua metodologia diminui, em muito, a subjetividade, na medida em que torna perceptível à comunidade de investigadores aquilo que está subjacente às escolhas que fez⁵⁵. A partilha de citações, devidamente enquadradas, é uma das formas mais claras (e fáceis) de proporcionar uma maior transparência sobre a análise realizada⁵⁶. O uso de

⁴⁸ “A metodologia qualitativa reconhece que a subjetividade do investigador está envolvida na pesquisa em derradeira análise. A subjetividade guia tudo desde a escolha do tópico estudado, passando pela formulação de hipóteses, seleção de metodologias e interpretação de dados. Na metodologia qualitativa, o investigador é encorajado a refletir sobre os valores e objetivos que traz para a sua pesquisa e como estes afetam o projeto de investigação. Outros investigadores são também encorajados a refletir sobre os valores que um determinado investigador utiliza.” (Carl Ratner, 2002).

⁴⁹ “Toda a pesquisa qualitativa lida de algum modo com interpretação. Porém, as interpretações variam em profundidade e nível de abstração consoante o método de análise e a capacidade do investigador de se distanciar.” (Patton, 2002; Silverman, 2001).

⁵⁰ “Não há somente um único sentido correto ou aplicação universal para os resultados de uma investigação, mas sim apenas o sentido mais provável de uma perspectiva particular. Na pesquisa qualitativa, a fiabilidade das interpretações está ligada com os argumentos estabelecidos para as interpretações mais prováveis. A fiabilidade aumentará se as descobertas forem apresentadas de uma forma que permita ao leitor procurar interpretações alternativas.” (Graneheim & Lundman, 2003).

⁵¹ “Uma análise de conteúdo bem-sucedida requer que o investigador possa analisar e simplificar os dados e formar categorias que reflitam o objeto de estudo de forma fiável.” (Kynga’s & Vanhanen, 1999).

⁵² “A credibilidade dos resultados está ligada com quão bem as categorias açambarcam os dados.” (Graneheim & Lundman, 2004).

⁵³ Obviamente um pré-requisito a todo o trabalho sério de investigação.

⁵⁴ “O investigador tem de considerar o seu pré-entendimento, tanto no processo de planeamento como durante o processo de análise, de forma a minimizar o viés da sua própria influência.” (Elo *et al.*, 2014; Long & Johnson, 2000).

⁵⁵ “O processo de análise e os resultados devem ser descritos em detalhe suficiente para que os leitores tenham uma compreensão clara de como a análise foi levada a cabo e de quais são as suas forças e limitações (GAO 1996). Isto significa a dissecação do processo de análise e da validação dos resultados. Elementos de validação na análise de conteúdo são universais para o desenho de qualquer pesquisa qualitativa onde existem outros fatores a ter em consideração quando se dá conta do processo de análise e dos resultados” (Elo & Kyngas, 2007).

⁵⁶ “Citações autênticas também podem ser usadas para aumentar a fiabilidade da pesquisa e para assinalar aos leitores de onde ou do que é que são formuladas as categorias de dados originais.” Elo & Kingas (2007), citando Patton (1990) e Sandelowski (1993).

citações é particularmente útil para um melhor entendimento das categorias dos modelos, que assim também veem fortalecida a sua credibilidade⁵⁷.

Finalmente, uma terceira estratégia para mitigar a subjetividade passa por evidenciar a dimensão reflexiva do investigador qualitativo (Guillemni & Gillan, 2004). Deste modo, faz-se da capacidade de reflexão sobre o próprio caminho percorrido uma condição para o reconhecimento, aceitação e mitigação da dimensão subjetiva do investigador (Phillimore, 2004).

Esta reflexividade significa que se teve constantemente debaixo de escrutínio as ações e regras no processo de pesquisa, sujeitando-as ao mesmo exame atencioso que os restantes dados (Guillemin; Gillan, 2004). Isto contribuiu para que o conhecimento fosse construído no processo de pesquisa (Guba; Lincoln, 2005). Por sua vez, a adoção consciente de uma postura reflexiva contém um potencial de influência, junto do investigador, tornando-o apto para voltar atrás e olhar criticamente sobre o seu próprio papel na realização do estudo.

2.6. A escolha da estratégia para a investigação em curso

Procurando a presente investigação ter uma visão holística dos processos de decisão que influenciaram a implementação de PEpE nas escolas portuguesas, durante o período compreendido entre 2006 e 2018, o estudo de casos emergiu como a estratégia mais adequada, uma vez que se trata de um fenómeno contemporâneo, inserido num dado contexto real, em que os limites entre o fenómeno e o contexto não estavam claramente definidos (Yin, 2018). O estudo de casos, sendo o método adequado para responder a questões do tipo “como” e “porquê” (Yin, 2018), trouxe uma mais valia significativa para a compreensão do fenómeno em estudo e para a identificação das variáveis que se vieram a revelar críticas para a operacionalização dos citados programas. Para o sucesso deste estudo, muito contribuiu a acessibilidade da informação e o acesso aos entrevistados por parte do investigador.

É objetivo dos estudos de caso, no quadro de uma investigação qualitativa, permitir uma abordagem flexível dos fenómenos sociais tal como são interpretados pelos atores (Stake, 1995) – o que se adequa perfeitamente às opções qualitativas anteriormente manifestadas.

A estratégia metodológica adotada neste estudo combina um design de investigação que se coaduna com uma estrutura referencial e orientadora da recolha e posterior análise de dados. Sendo a natureza da análise multinível⁵⁸, torna-se recomendável (Yin, 2018) a utilização de múltiplos estudos de caso,

⁵⁷ “A credibilidade é também uma questão de como se julgam semelhanças e diferenças dentro das categorias e entre elas. Uma forma de abordar esta questão é mostrar citações representativas do texto transcrito” (Graneheim & Lundman, 2004).

⁵⁸ Pois a unidade de análise é composta tanto pelos indivíduos que participaram nas experiências em educação empreendedora, ou seja, responsáveis dos Organismos da Administração Central e Regional, Diretores de Agrupamentos de

com vista a identificar o contexto organizacional relacionado com os respetivos processos de tomada de decisão em cada uma das Comunidades Intermunicipais ou Municípios que apresentaram, ou não, candidaturas no âmbito dos Programas Operacionais Regionais. Uma das características mais relevantes na adoção de múltiplos estudos de caso nesta investigação advém do facto de haver diversas formas de obtenção de informação. Além disso, projetos de casos múltiplos têm a vantagem de ser mais atraentes e robustos do que estudos de caso únicos (Yin, 2018).

O financiamento por parte das Comunidades Intermunicipais e dos Municípios junto dos Programas Operacionais Regionais para implementação de PEP é um fenómeno recente. Segundo Eisenhardt (1989), o design da investigação com base nos múltiplos estudos de caso adapta-se bem a essa realidade. Numa investigação que pressupõe um desenho metodológico em função de objetivos específicos, o estudo de casos permite uma reflexão ponderada sobre as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação (Bogdan e Bilken, 1994).

Por sua vez, a investigação, ao assentar na problemática das realidades múltiplas de cada Região e de cada um dos atores envolvidos no processo de decisão, pressupõe que o conhecimento seja construído e interpretado através do trabalho de campo que terá de ser realizado pelo investigador (Stake, 1999). Nesta perspetiva, os múltiplos estudos de caso visam uma maior concentração no todo para chegar a compreender o fenómeno na globalidade e não em alguma particularidade (Stake, 1999). Isto conduz à realização de um estudo mais robusto, pois como referem Rodriguez *et al.* (1999), este tipo de arquitetura (de casos múltiplos) permite contrastar as respostas obtidas de forma parcial com cada caso que se analisa.

Por outro lado, a escolha de casos baseados em contextos distintos de implementação e não implementação de PEP, permitirá apreender quais as variáveis que se vierem a revelar críticas para a operacionalização e diferente grau de sucesso dos citados programas. Conforme sugerido por Patton (2002), optou-se por uma escolha intencional, com casos de implementação contínua e de não implementação, com o recurso a fundos de origem comunitária, dado existir um maior número de possibilidades de serem recebidas respostas face ao que o investigador tinha em mente na realização do presente trabalho.

Acresce ainda que estamos diante de casos que são ricos por si mesmos em termos de aprendizagem e produção de conhecimento, devido ao seu contexto e particularidades próprias (Yin, 2018). Complementarmente, a utilização de múltiplos estudos de caso possui outra vantagem, que consiste na comparabilidade dos vários estudos em análise, quer numa perspetiva horizontal (Comunidade

Escolas e Escolas Profissionais, docentes, como pelas Instituições que permitiram a implementação dos PEP – quer ao nível das candidaturas realizadas quer no que à sua operacionalização diga respeito.

Intermunicipal vs. Comunidade Intermunicipal), quer vertical (Governo vs Agrupamentos de Escolas e Escolas Profissionais).

Acreditamos, ainda, que o conhecimento que o investigador possui do terreno pode igualmente contribuir para a análise da temática em estudo⁵⁹. Adicionalmente, a problemática associada à relação investigador/objeto da investigação tem vindo a ser diretamente associada à questão da observação não participante/participante, na medida em que a observação participante é um método interativo de recolha de informação que requer uma implicação do investigador nos acontecimentos e fenómenos que está a observar (Rodriguez *et al.*, 1999).

Na realização do trabalho, o papel do investigador pode variar conforme a necessidade e as circunstâncias. Deste modo, é mais ativo numa fase do trabalho e noutras menos. De facto, em alguns momentos do processo de investigação e de obtenção de dados, o conhecimento que o investigador possui pode ser um fator importante⁶⁰, no sentido de perceber a realidade numa perspetiva associada a alguém de “dentro” do estudo de caso, e não de um ponto de vista meramente externo (Yin, 2018).

A investigação levada a cabo no presente estudo faz o seu percurso a partir da identificação do problema, recolha de dados, análise, interpretação e reflexão dos dados obtidos, sistematização do contributo para a resolução do problema inicialmente proposto e sugestão de novas problemáticas e campos de investigação subsequentes.

O mapeamento do estado da arte principia com uma revisão sistemática da literatura.⁶¹ Ao nível da revisão da literatura importa ter presente o papel que a revisão do estado da arte/literatura assume no contexto desta tese, até porque a temática em estudo revela múltiplas fontes de produção. Assim, no âmbito da presente investigação, e como se verá na Parte II, não se trata apenas de rever o que existe, mas de lançar novos olhares sobre o que existe, sintetizando diversas perspetivas científicas.

Por um lado, a aceitação de pontos de vista oriundos quer de vários estudos desenvolvidos pela UE, OCDE, UNESCO, quer de estudos provenientes de associações científicas ou institucionais (caso da WEF), permite tanto enraizar o conhecimento existente nas práticas dos agentes ativos, como também tornar-se numa forma empírica de construção de um conhecimento social passível de se

⁵⁹ A questão do envolvimento do autor foi como já vimos explorada com mais detalhe filosófico e conceptual na secção 2.4, relativa à secção “O Posicionamento do Investigador”.

⁶⁰ no caso, estarmos perante um conhecimento resultante de quase dez anos de intensa interatividade com responsáveis das Comunidades Intermunicipais e de Municípios em estudo.

⁶¹ Sendo o rigor e a excelência na análise uma preocupação do investigador, também neste processo de revisão da literatura se procurou minimizar o viés e o erro, de modo a propiciar análises e conclusões tão fundamentadas quanto possível.

converter em teoria, como salienta Flores (2009), citando Glaser e Strauss (1967), Strauss e Corbin (2014), Charmaz (2000) e Prasad e Prasad (2002). Por outro lado, a revisão da literatura/estado da arte no contexto deste estudo qualitativo assume uma outra função, que passa pela construção de um quadro conceptual de síntese que estabeleça as linhas gerais de orientação do estudo – nomeadamente em termos de definição dos objetivos e em termos de moldura mental de referência para todos os passos seguintes de recolha, tratamento, análise e interpretação dos dados.

2.7. Consequências da perspetiva de abordagem e da estratégia escolhida para a organização deste estudo

Tendo em conta o que atrás referimos sobre o contexto em que o nosso estudo se desenrola e os objetivos inerentes ao mesmo, retiramos vários princípios orientadores e critérios norteadores, referidos em Flores (2009) e que são replicáveis ao nosso trabalho:

- coerência global da investigação, articulando – tema – paradigmas – estratégias – técnicas de recolha – técnicas de tratamento e análise dos dados – interpretação e apresentação dos resultados (Patton, 2000);
- adequação essencialmente pragmática entre a temática e a metodologia adotada;
- adoção dos critérios de Lincoln e Guba (1985) como critérios de avaliação;
- adoção do critério da reflexividade como instrumento ético, simultaneamente garante da honestidade do investigador e instrumento de validação do próprio processo de construção de conhecimento;
- pluralidade metodológica⁶²;
- aceitação/validação pelos participantes/atores.

Ainda inspirado em Flores (2009), podemos afirmar que este conjunto de princípios se traduziu em procedimentos e opções metodológicas no nosso trabalho, merecendo destaque:

- triangulação como instrumental de comparação, de construção de saber, de validação intrínseca em múltiplos momentos do processo de investigação (Decrop, 2004; Denzin e Lincoln, 2017; Patton, 2000) quer a nível de revisão da literatura, da análise dos dados, dos pontos de vista dos informantes e dos próprios casos;
- descrição pormenorizada de todos os passos da investigação – quer no *design*, quer na implementação, quer na descrição das técnicas de recolha, análise, interpretação dos dados e construção dos casos e conhecimento teórico produzido;

⁶² De acordo com Moran-Ellis *et al.* (2006) a abordagem multimetodológica justifica-se uma vez que: Aumenta a precisão e o nível de confiança nos resultados; Gera conhecimento novo pela síntese de resultados oriundos de várias abordagens; Liga múltiplas construções de um mesmo fenómeno; Maximiza as possibilidades de reflexão sobre a complexidade do fenómeno; e otimiza a implementação lógica de uma abordagem teórica

- introdução de momentos de reflexão/apreciação do próprio processo a que o investigador se sujeita quando se assume como instrumento fundamental de investigação e construção do saber;
- avaliação permanente do trabalho, em modo de auto-reflexão, auto-regulação e afinação das abordagens e processos adotados, na sequência das recomendações de Stake (1995); Miles e Huberman (1994); Gummesson (2000) ou Flick (2006).

Por último, a opção pela estratégia de investigação assente no estudo de casos, acarreta algumas consequências. Primeiro, a um nível conceptual de estratégia (isto é, o uso do estudo de casos para produzir teoria), segundo, de validação dos resultados e do conhecimento produzido e, por último, ao nível da posição que o investigador deve assumir no processo de investigação (Remenyi *et al*, 2005).

Parafraseando Yin (2003), estas consequências não são tanto o reflexo da uma particularidade do estudo de caso, mas antes o reflexo de serem questões essencialmente delimitadas pela problemática do que se quer estudar e das opções paradigmáticas assumidas (Patton, 2000; Flick, 2005). Estas grandes questões originam uma ramificação de outras questões metodológicas que se prendem com o próprio modo como o investigador aborda o conhecimento que procura (Denzin e Lincoln, 2017).

Simultaneamente, Yin (2018), Remenyi *et al* (2005) e Gummesson (2000) retiram ilações processuais para o design e organização do estudo de casos, sublinhando vários e/ou importantes passos, que o investigador deverá ter em mente: definir um protocolo de caso; delimitar e circunscrever cada caso; definir procedimentos próprios para a escolha dos informantes; definir as técnicas de recolha de dados e de acesso à informação; refletir sobre o problema do tratamento e análise dos dados e a comparação inter-casos.

PARTE II – O ESTADO DA ARTE DA PROBLEMÁTICA DA INVESTIGAÇÃO

Prefácio à Parte II

A Parte II deste trabalho de investigação apresenta o estado da arte em relação à problemática da tese, dentro do contexto referido no Capítulo 2 e organiza-se do seguinte modo: (i) o Capítulo 3 é dedicado às questões ligadas com a Revisão da Literatura – principalmente ao processo da revisão sistemática da literatura (ii) o Capítulo 4, incide sobre os modelos de análise do ciclo de política pública e (iii) o Capítulo 5, inclui uma pormenorização do quadro conceptual de síntese construído pelo investigador.

CAPÍTULO 3 – CONTRIBUTOS DA LITERATURA ACADÉMICA: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA E A IDENTIFICAÇÃO DO GAP EXISTENTE

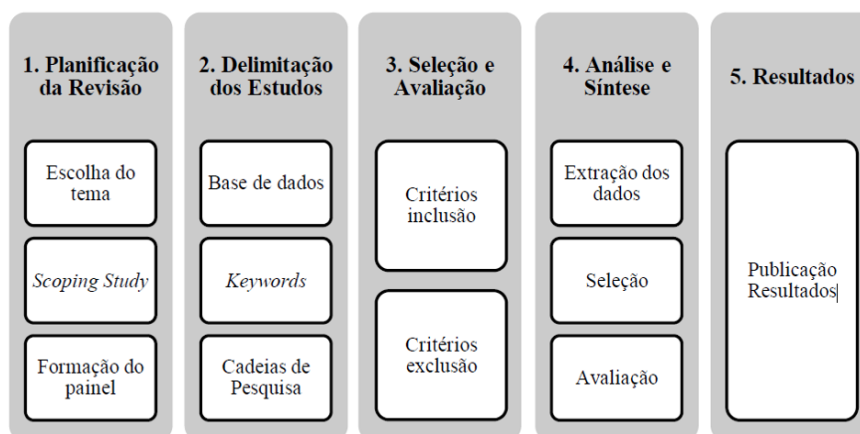
3.1 - Introdução

A presente Revisão Sistemática da Literatura (RSL), visou contribuir para a identificação e refinamento das questões de investigação. O seu objetivo abrangeu várias vertentes de investigação, de entre as quais se destacam as seguintes: ligação entre empreendedorismo e desenvolvimento económico e social; os PEpE e sua implementação em Escolas do Ensino Básico e Secundário – tanto em Portugal como nos restantes países da União Europeia; e a utilização de referenciais teóricos associados ao estudo da política pública, em particular o MSF, para explicar processos de agendamento e decisão política associados à implementação, ou não, dos mencionados programas.

3.2- Metodologia adotada

No presente trabalho teve-se em consideração o processo de revisão seguido por Denyer e Tranfield (2009) que consiste num protocolo pré-estabelecido que pressupõe a observação de cinco etapas distintas: (i) planificação da revisão, (ii) delimitação dos estudos, (iii) seleção e avaliação dos critérios de inclusão e exclusão, (iv) análise crítica e síntese dos dados recolhidos e (v) (eventual) publicação dos resultados obtidos. A Figura 3.1 ilustra a sequência destes passos:

Figura 3.1 – Etapas da Revisão Sistemática da Literatura



Fonte: Adaptado de (Denyer e Tranfield, 2009)

3.2.1. Planificação da Revisão e o scoping study

A presente RSL começa por apresentar um scoping study da literatura. Este versa sobre o empreendedorismo, a educação para o empreendedorismo e a análise das políticas públicas. Apresenta-se de seguida a síntese do conjunto de trabalhos que foram considerados nesta etapa.

3.2.1.1 O empreendedorismo e o desenvolvimento económico dos países e regiões

O empreendedorismo tem sido explorado em vários estudos técnicos e trabalhos de investigação em todo o mundo. Estes documentam a importância do empreendedorismo para o crescimento e desenvolvimento económico de países e regiões (Venkataraman, 1997; Wennekers e Thurik, 1999; Morris, 2001; Carree e Thurik, 2003; Audretsch, 2007; Chiles *et al.*, 2007; Shane, 2008; Alemany *et al.*, 2011; Raeesi *et al.*, 2013; WEF, 2014; Lackeus, 2015). Alguns autores e estudos argumentam mesmo que o empreendedorismo é visto como um motor da economia (Lalkala e Abetti, 1999; Gorman *et al.*, 1997; Kuratko, 2005; Baptista *et al.*, 2008), criando novas empresas e permitindo o desenvolvimento económico (Holcombe, 2003, Audretsch e Thurik, 2004, Kuratko, 2005; Acs, 2006; Sarkar, 2014; Saraiva, 2015; Duarte e Esperança, 2014).

Na Europa, as políticas públicas acerca do empreendedorismo têm vindo a merecer atenção por parte das instâncias europeias algo de que é prova o Plano de Ação “Empreendedorismo 2020” no âmbito do qual se reconhece: “O empreendedorismo como um poderoso motor de crescimento económico e criação de emprego: conduz à criação de novas empresas e postos de trabalho, abre novos mercados e favorece o desenvolvimento de novas competências e capacidades” (COM, 2012, pp. 3-4). Por tudo isto, a Comissão Europeia delibera ações em três frentes, que têm vindo a orientar as políticas até agora:

O presente plano de ação propõe uma ação conjunta decisiva para libertar o potencial empreendedor da Europa, eliminar os atuais obstáculos e revolucionar a cultura do empreendedorismo na Europa. Visa facilitar a criação de novas empresas e garantir um contexto mais favorável à prosperidade e ao crescimento dos empresários já existentes. Prevê três áreas de intervenção imediata: (i) Desenvolver o ensino e a formação no domínio do empreendedorismo para apoiar o crescimento e a criação de empresas; (ii). Criar condições gerais propícias aos empresários, eliminando os atuais obstáculos estruturais existentes e apoiando-os nas fases cruciais do ciclo de vida das empresas; (iii) Promover uma cultura do empreendedorismo/empresarial na Europa e favorecer a emergência de uma nova geração de empreendedores.

Não obstante ser consensual a existência de impacto do empreendedorismo na sociedade⁶³, é igualmente reconhecido que o mesmo está associado à capacidade de inovação e criação de valor, muito para além da mera subsistência, sendo fundamental estruturar e suportar um ambiente que o

⁶³ O desenvolvimento de um conjunto de indicadores de empreendedorismo - que têm sobretudo a ver com os impactos económico-financeiros e sociais do fenómeno empreendedor-, no sentido da comparabilidade internacional, para a melhor definição de políticas e promoção do desenvolvimento é, desde 2006, com a criação do OECD- Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme, o reconhecimento oficial da necessidade de monitorizar e medir os impactos do empreendedorismo. Refira-se igualmente a existência de outros indicadores como são os casos do Global Entrepreneurship Monitoring, o Flash Eurobarometer ou o FORA's Entrepreneurship Index, (CE, 2007; OCDE, 2010; Acs *et al.*, 2014).

favoreça (Storey, 1994, citado por Jain e Ali, 2013). Este desafio é extremamente exigente, requerendo visão, mente aberta, coragem e capacidade para tomada de decisões complexas. É nesta dimensão que surgem novas ideias, que dão lugar a soluções inovadoras, contribuindo para o desenvolvimento dos mercados e das empresas – que por sua vez geram novos postos de trabalho e contribuem para a criação de valor, potenciando o aumento das receitas fiscais e tornando os países (e regiões) mais competitivos, (Shane, 2003; Bygrave, 2004; Baron, 2012).

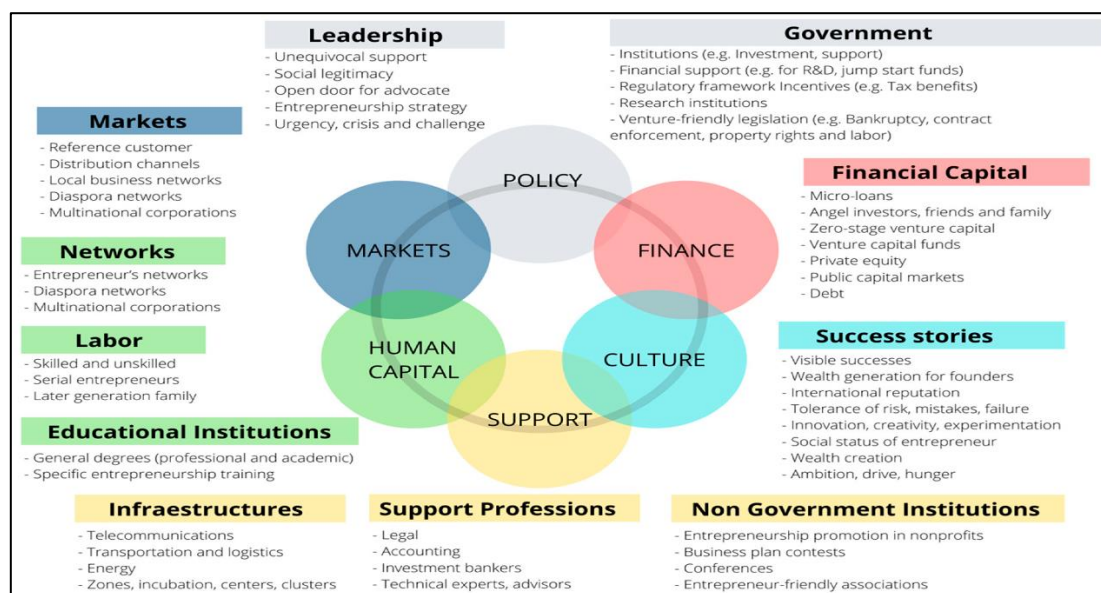
De notar que o Council on Competitiveness (2008) afirma que o sucesso da competitividade dos EUA se deve à sua “economia empreendedora” e que a liderança conseguida neste domínio resulta de três fatores-chave: o acesso rápido e fácil a capital e a investigação de ponta; a cultura que incentiva o risco e a experimentação; e um quadro legal que estimula a criação de startups e a sua entrada em novos mercados, ao mesmo tempo que facilita a saída de empresas menos produtivas.

Nesse contexto, afirma-se e valoriza-se a importância da conceção e da sustentação de ecossistemas empreendedores (WEF, 2014). O termo “Ecossistema Empreendedor” descreve a forma como os indivíduos, empresas, organizações e governos interagem para influenciar o desenvolvimento de empreendedores e empresas a nível local, regional e nacional (Mason e Brown, 2013; Opunno, 2013; Stam, 2015).

Em termos conceptuais, o modelo apresentado por Isenberg (2011), tem merecido uma forte adesão por parte de diversos académicos, líderes políticos e empresariais. Desenvolvido no seio do Babson College⁶⁴ o modelo defende uma abordagem holística à construção de ecossistemas empreendedores, em virtude das inúmeras variáveis que influenciam estes sistemas e as relações complexas existentes entre elas. Nesse sentido, apresenta uma abordagem conceptual focada em seis domínios-chave: política; finanças; cultura; apoio; capital humano; e mercados. A Figura 3.2 explana de forma visual a interligação entre as componentes deste modelo:

⁶⁴ Uma das entidades “fundadoras” do mais importante estudo sobre empreendedorismo a nível internacional, o *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) - e inserido no *Babson Entrepreneurship Ecosystem Project* (BEEP).

Figura 3.2 – Domínios do ecossistema de empreendedorismo do Babson Entrepreneurship Ecosystem Project



Fonte: Isenberg, 2011

Audretsch e Keilbach (2004) sustentam que este ambiente propício à iniciativa empreendedora contribui para gerar atividade empreendedora para uma região e um país. Também Masson (2007) identifica uma relação positiva entre os ecossistemas e a propensão para a criação de empresas nas regiões em que se inserem, através da disseminação do conhecimento economicamente exportável e das melhorias de competitividade resultantes de uma maior competição entre os seus diversos atores.

Associadas a esta capacidade de geração ou aproveitamento de oportunidades, de assunção do risco e de atividade empreendedora, estão as pessoas que, pelas qualidades próprias evidenciadas, são denominadas empreendedoras. Num sentido mais lato, estes empreendedores são provocadores de mudança ou de rutura através de iniciativa empreendedora, ou como Schumpeter (1912) descreve, são agentes de mudança motivados pelo desejo de satisfazer as necessidades do mercado/ sociedade, criando empresas (startups), criando novos negócios ou conceitos dentro de organizações (intra-empreendedorismo) ou de âmbito social (empreendedorismo social).

De acordo com a OCDE (2013) o tema do empreendedorismo acaba, assim, por ser transversal à sociedade, manifestando-se principalmente através da economia mas também com reflexos nos domínios sociais, culturais e ambientais, dando assim suporte a uma predição de Timmons (1994,p.55) de que o “Empreendedorismo pode vir a ser para o século XXI mais importante do que a revolução industrial foi para o século XX.”

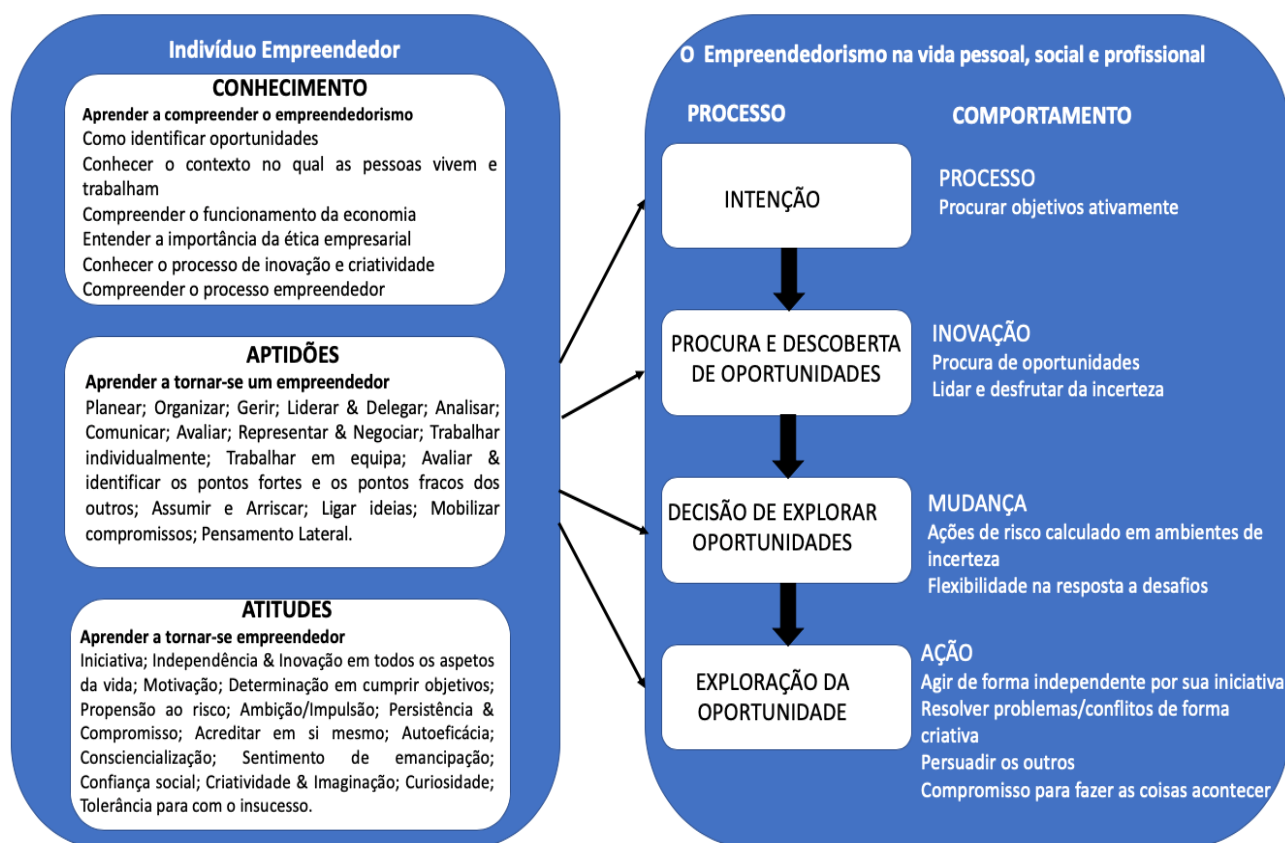
3.2.1.2. O empreendedorismo e a educação para o empreendedorismo

De acordo com (Shane, 2012, Alvarez e Barney, 2013), a perspectiva teórica utilizada para análise do fenómeno empreendedor constitui o fundamento das metodologias utilizadas para o seu ensino, em virtude dos correspondentes pressupostos ontológicos e epistemológicos que a ele se encontram subjacentes.

Incluir os valores do empreendedorismo e a abertura à inovação na oferta educativa requer novos modelos, enquadramentos e paradigmas. É recomendável, por isso, que se repense a forma como o sistema educativo tem vindo a interligar-se com as necessidades de uma sociedade em constante mutação e com a transdisciplinaridade e interatividade solicitada pela ligação entre estas duas áreas. Em face disto, é de considerar se não terá chegado o momento de repensar o velho paradigma e fazer um “reiniciar” fundamental do sistema educativo, iniciado há 150 anos para dar resposta à Revolução Industrial, baseada na disciplina, na natureza do ensino compartimentado e na aprendizagem pela memorização (Robinson, 2010).

Assume, a este nível, particular interesse o quadro de referência para o apoio à educação para o empreendedorismo desenvolvido por Heinonen e Poikkijoki (2006) e promovido pela União Europeia (ASTEE, 2012), enquanto forma de impulsionar o crescimento económico na Europa. Este modelo, conforme pode ser visto na Figura 3.3, destaca as diferentes dimensões que as iniciativas ao nível da Educação devem possuir no âmbito do desenvolvimento de competências de indivíduos empreendedores ajudando-os a interiorizar um olhar mais crítico para oportunidades empresariais, competências para realizar projetos e uma aptidão mais evidente para a assunção de responsabilidades.

Figura 3.3 – Quadro Europeu de Referência para a Educação em Empreendedorismo



Fonte: Heinonen e Poikkijoki, 2006.

De facto, os decisores políticos, nomeadamente na Europa e nos EUA, acreditam que se torna imprescindível a promoção do empreendedorismo para que seja possível atingir elevados níveis de crescimento económico e de inovação (Oosterbeek *et al.*, 2010). Por sua vez, de acordo com European Comisson (2006c), esses mesmos decisores também acreditam que o incremento de empreendedorismo pode ser alcançado através da Educação e, especialmente, Educação para o Empreendedorismo.

Das características distintivas da personalidade do empreendedor (Tasic e Andreassi, 2008) até à recente abordagem do fenómeno empreendedor como um método, em que se estuda a forma como as oportunidades são definidas em consequência das ações e interações dos indivíduos com o ambiente externo (Sarasvathy e Venkataraman, 2011), registou-se uma evolução significativa na forma como tem sido encarada a investigação no campo do empreendedorismo.

De acordo com o trabalho realizado por Lundstrom e Stevenson (2005) é possível identificar, igualmente, um quadro estrutural de medidas utilizadas, por governos de 13 países a nível mundial,

para implementar programas de educação para o empreendedorismo ao nível do ensino básico e secundário, conforme se apresenta na Figura 3.4.

Figura 3.4 – Referencial de medidas na promoção de programas de educação empreendedora



Fonte: Lundstrom e Stevenson, 2005.

Desta forma, a promoção da educação para o empreendedorismo é uma área de intervenção política à qual os governos têm vindo a dar cada vez maior atenção estratégica, dado o papel do sistema de ensino na promoção de atitudes comportamentais e na preparação dos jovens face às suas carreiras futuras. Sirelkhatim e Gangi (2015) referem que “a educação para o empreendedorismo é um dos campos da educação em maior expansão ao nível global”, havendo uma correlação comprovada entre a EpE e a promessa de mais emprego e desenvolvimento económico. Não surpreende pois que também na pesquisa associada ao ensino do empreendedorismo se verifique uma evolução no sentido dos conteúdos transmitidos e as metodologias adotadas se focarem na capacitação dos alunos para que estes consigam interiorizar a importância dos conhecimentos adquiridos como um recurso

importante no aproveitamento das oportunidades com que irão ser confrontados (Sarasvathy, 2001; Neck e Greene, 2011; Venkataraman, Sarasvathy, Dew e Forster, 2012; Banha e Rebelo, 2016).

Neste sentido, a Global Education Initiative (2009), no documento que elaborou para o World Economic Forum, apelou a mudanças nos sistemas educacionais de todo o mundo para ajudar a desenvolver o espírito empreendedor e com isso ajudar a melhorar a economia global. Recomendava a este nível, a adoção de métodos e ferramentas do século 21, como abordagens multidisciplinares e métodos de ensino interativos que permitam o incentivo da criatividade, inovação, pensamento crítico, reconhecimento de oportunidades e consciencialização social. Estas premissas deveriam estar envolvidas numa forte dinâmica de cooperação entre os governos e entidades privadas, nomeadamente escolas e empresas. Provas desse continuado interesse são o documento da Cimeira do G20, de 2014⁶⁵, e o texto de 2015, de Martín Lackéus (2015) para a OCDE, sobre empreendedorismo na educação. Com efeito, a interseção entre empreendedorismo e educação é vista por Lackéus (2015, pp. 9-10) como um campo de ação positivo e merecedor de um enquadramento numa perspetiva mais vasta e não apenas num sentido mais restrito e ultrapassado de simples criação do próprio emprego.

Por último, merece referência o Relatório Eurydice (CE,2016), sobre a “Educação para o Empreendedorismo nas Escolas Europeias”. Neste trabalho, inteiramente dedicado à temática da EpE, destacamos o conjunto de temas que mereceram uma análise por parte dos seus autores: (1) definição do conceito de EpE e estratégias didáticas específicas; (2) possíveis níveis de aprendizagem prática; (3) impactos desejáveis na empregabilidade; (4) estratégias de inovação; (5) monitorização de PEPE, orientações pedagógicas, falta de material didático e de formação inicial, e questões relacionadas com avaliação específica; (6) financiamento deste tipo de educação; e (7) transversalidade do currículo de aprendizagem. Contudo, mais do que todas as considerações que aporta, notamos neste documento uma ausência muito relevante: pouco ou nada é dito sobre a fraca disseminação e operacionalização de PepE.

3.2.1.3. Processos de decisão ao nível das políticas públicas

As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional (Rodrigues e Araújo, 2017). De acordo com William Jenkins citado por (Howlett *et al.*, 2013, p.8) a política pública é, em geral, o resultado de:

⁶⁵ Dentro da secção “Acting together to lift growth and create jobs”, no ponto 10, lê-se: “Os nossos planos de Empregabilidade incluem investimento em aprendizagens, educação e mentoria, incentivos para a contratação de jovens, e empreendedorismo.” (Accenture, 2014, p. 2).

“um conjunto de decisões inter-relacionadas, que muitas vezes são tomadas por diferentes indivíduos e órgãos no âmbito do governo; ela representa uma série de decisões que contribuem de forma cumulativa para um determinado efeito ou impacto.”

Como apontam (Farnell, Heder e Ljubic, 2016), ao nível da UE, têm vindo a ser criadas mentalidades favoráveis à implementação de políticas que contribuam para que os indivíduos possam beneficiar com o ensino do empreendedorismo, dando sequência às discussões ocorridas no seio da academia, especialmente no campo comportamental e da pedagogia da educação. A propósito desta questão, a Comissão Europeia publica em 2015 um importante documento de referência, intitulado “The Outlooking School and Its Ecosystem.” Este defende a criação do chamado “ecossistema empreendedor” nas escolas, baseado na premissa de que a escola (aqui entendida como níveis abaixo da universidade) poderá ser o lugar por excelência da transferência de conhecimento, práticas e competências entre o lugar de ensino e o mundo do emprego (lugar do trabalho).

Compreende-se, assim, que o estudo do processo de decisão sobre política pública implique o recurso a modelos teóricos que permitam tratar especificamente da definição da agenda governamental e da formulação de políticas públicas (Heidemann e Salm, 2014). O modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (MSF), desenvolvido por Kingdon (1984) e posteriormente aprofundado por Zahariadis (1998, 1999) tem-se tornado relevante e adequado para a análise da formulação de políticas no início do século XXI que se tem caracterizado por um ambiente complexo, por processos ambíguos, informação escassa e tempo de decisão limitado (Zohlnhofer *et al.*, 2015).

Segundo Kingdon (1984), é a convergência de três processos (problems, policies and politics), relativamente independentes, que explica o motivo pelo qual certos problemas vão para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do governo. Por sua vez, a abertura de uma janela de oportunidade é determinada, sobretudo, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as propostas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando um problema é reconhecido enquanto tal e existe procura e “clima” político para a sua solução.

Ainda segundo Kingdon (1984), a junção dos três fluxos pressupõe a existência e a atuação dos “empreendedores da política”, que são pessoas dispostas a investir os seus recursos numa ideia ou projeto, visando a sua concretização. Tais empreendedores, que são especialistas no tema em análise, dotados de capacidades de negociação e com acesso aos decisores políticos, encontram-se no seio dos governos (dirigentes, técnicos da administração central ou local) e na sociedade civil (*opinion makers*, académicos, especialistas). Por conseguinte, os empreendedores políticos desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre estas e as propostas existentes (Kingdon, 2011).

O MSF foi utilizado por Young *et al.* (2010) para compreender o processo de formação e adoção de políticas de apoio e estímulo à leitura nos estados da Califórnia, Michigan e Texas (USA). Concluíram que o sucesso da implementação depende de múltiplos fatores como: feedback e vontades dos pais, professores e grupos de pressão; existência de dados sobre resultados dos alunos; interesses nacionais e regionais; e da prevalência da crença de que ler é um bloco fundamental para o futuro sucesso das aprendizagens. Apenas a convergência de múltiplos fatores, em momentos específicos, permite a implementação deste tipo de programas.

Por sua vez, Zerbinati e Souitaris (2005) realizaram um estudo empírico, onde identificaram as principais decisões ao nível local no que respeita à implementação de spin-offs dentro do setor público local na Europa, tendo por base dez municípios do Reino Unido e Itália. Concluíram que, mais do que as diretrizes internacionais, a decisão passava pela capacidade de cinco tipos de agentes empreendedores, numa mistura entre atores internos e externos às autarquias. Evidenciando a importância dos empreendedores políticos na tomada de decisão, este estudo é confluyente com as premissas do modelo de Kingdon.

Silva e Teixeira (2011), estudaram também o empreendedorismo político local em Portugal, concluindo que *“os diferentes tipos de empreendedorismo estão associados não só a distintas características individuais dos presidentes de câmara, mas também, e sobretudo, a características contextuais das regiões onde se localizam os municípios”*, sugerindo deste modo a multiplicidade de atores e circunstâncias que conduzem à decisão.

No campo da implementação de PEpE, Leino (2011) estudou o caso da Finlândia, onde estes programas foram adotados curricularmente. Os municípios foram a sua unidade de análise, partindo das reformas curriculares ao nível local e tentando compreender as diferentes interpretações e formas de implementar os programas, concluindo que as escolas e professores são também elementos chave na forma como se operacionalizam estes conteúdos.

3.2.1.3 Formação do Painel de Consultores

Após a realização do scoping study, procede-se à constituição de um painel de consultores para o desenvolvimento da RSL. Para (Denyer e Tranfield, 2009), este painel deve ser constituído por pessoas com conhecimentos académicos e experiência prática na área da RSL. No presente estudo, estes requisitos encontram-se reunidos já que as 14 personalidades convidadas são professores no ensino superior, somando ainda experiência prática na vertente do empreendedorismo. Acresce que os orientadores deste trabalho funcionaram, também, como uma espécie de auditores do processo,

auxiliando assim a minimizar possíveis vieses no campo da investigação. A Tabela 3.1 apresenta então os 14 especialistas que compõe o painel de consultores:

Tabela 3.1 - Painel de Consultores da RSL

Universidade	Cargo	Nome
Évora	Professor	Soumobip Sarkar
Algarve	Professor	Carlos Cândido
Coimbra	Professor	Pedro Saraiva
Autónoma	Professor	Miguel Cruz
Açores	Professor	Gualter Couto
ISCTE	Professor	José Paulo Esperança
Lisboa	Professor	Miguel Laranja
Católica Lisbon	Professor	Francisco Veloso
Universidade do Minho	Professor	Paulo Sérgio Afonso
Universidade de Aveiro	Professora	Ana Dias Daniel
Inst. Politécnico Setubal	Professor	Pedro Dominginhos
Porto	Professor	João José Pinto Ferreira
Aberta	Professora	Luísa Margarida Cagica
Inst. Politécnico V. Castelo	Professora	Helena Santos Rodrigues

Fonte: Elaborado pelo autor

3.2.2. Delimitação dos Estudos Científicos

Tendo em vista a identificação e refinamento das questões de pesquisa, o trabalho avançou com a definição dos limites da RSL. Para o efeito, contou-se com o auxílio do painel, sendo a sua consulta

operacionalizada através do envio de uma proposta inicial de agrupamento de palavras-chave e duas sugestões no âmbito das bases de dados a utilizar. Foi possível obter contributos de 10 dos 14 especialistas mencionados na Tabela 8 (i.e., uma taxa de resposta de 71%) os quais são instrumentais para a construção do racional que se apresenta em seguida.

3.2.2.1 Palavras-Chave e Cadeias de Pesquisa

De acordo com a literatura consultada e após validação por parte do painel de consultores foram seleccionadas as palavras-chave que se apresentam na Tabela 3.2:

Tabela 3.2 - Palavras-Chave na RSL

Área	Processo de decisão	Nível de decisão	Política educativa	Educação para o empreendedorismo
Palavras chave	Decision Process	European Union	Public private partnership education	Entrepreneur* Education
	Decision-making*	European Funds	New public management schools	Entrepreneur* Competence
	Agenda Setting	Europe 20*20	politics autonomy schools	Entrepreneur Ecosystem*
	Policy implementation	Europe 2007-2013	Education system	Entrepreneurship Train*
	Multiple Streams Framework	Municipal*ation	Education Reform	Teacher training for entrepreneurship
	Policy choice	Regional	Compulsory Education	
		Local	curricular change	
		Portugal		
		Europe		
Fundamentação	Foco da investigação em compreender os processos de tomada de decisão	Diferentes níveis de implementação das políticas começando a nível supranacional, nacional, regional e local	Procura de estudos na área da educação no que respeita a políticas acessórias e que podem influenciar a implementação de cursos para o empreendedorismo	Política específica da EpE

Fonte: Elaborado pelo autor

Como é possível verificar na Tabela 9, as palavras-chave selecionadas foram agrupadas em quatro grupos: processo de decisão, nível de decisão, política educativa e EpE. Em seguida, formaram-se oito cadeias de pesquisa com o recurso a operadores booleanos. Esta combinação de palavras-chaves contribuiu para a optimização da pesquisa e posterior leitura dos títulos e abstracts das referências selecionadas. De seguida, apresentam-se na Tabela 3.3, os agrupamentos de palavras que suportaram a realização desta RSL.

Tabela 3.3 – Cadeia de Pesquisa utilizada na RSL

Sigla Identificadora	Cadeia de Pesquisas	Objetivo da cadeia de pesquisa
A 1	("Decision Process" OR "Decision mak*") and ("European Union" or Portugal) AND ("Education system" OR "Education Reform") And "Compulsory Education"	Estudos relevantes que visem processos de decisão na Europa ou em Portugal na área da educação obrigatória
A 2	("Multiple Streams Framework" OR "Agenda Setting" OR "Policy implem*" OR "Policy choice") AND ("European Funds") AND ("Public private partnership" OR "New public managem*" OR "politics autonomy" OR "curricular change") AND ("Compulsory Education")	Estudos relevantes que visem a identificação de processos políticos relacionados com a aplicação de fundos europeus na alteração de gestão e autonomia das escolas
A 3	("Multiple Streams Framework") And (Municipal OR Regional OR Local) AND ("European Funds")	Estudos relevantes que visem a identificação da utilização do modelo de Kingdon aplicado a política local ou regional com a utilização de fundos Europeus.
A 4	("Decision Process" OR "Decision mak*") AND ("European Funds") AND ("Entrepreneur* Education" OR "Entrepreneur* Competence" OR "Entrepreneur * Ecosystem" OR "Entrepreneurship train*" OR "Teacher training")	Estudos relevantes relacionados com processos de decisão da utilização de fundos Europeus em áreas da EpE ou áreas adjacentes

Tabela 3.3 (Continuação) – Cadeia de Pesquisa utilizada na RSL

Sigla Identificadora	Cadeia de Pesquisas	Objetivo da cadeia de pesquisa
A 5	("Multiple Streams Framework") And (Municipal OR Regional OR Local) AND ("Compulsory Education") And ("Entrepreneur*Education")	Estudos relevantes que visem a identificação da utilização do modelo de Kingdon aplicado a política de educação local ou regional na área da EpE
A 6	("Multiple Streams Framework") And (Municipal OR Regional OR Local) AND ("European Fund" OR "Europe 20*20" OR "Europe 2007-2013") AND ("Compulsory Education") And ("Entrepreneur*Education")	Estudos relevantes que visem a identificação da utilização do modelo de Kingdon aplicado a política de educação local ou regional na área da EpE utilizando fundos Europeus
A 7	" Entrepreneur* education" and ("policy process" OR "policy implement*" OR "multiple streams") and ("primary education" OR "secondary education" Or "Professional Education") AND ("Europe" OR "Portugal")	Estudos relevantes que visem a identificação de processos de decisão na educação obrigatória na Europa ou em Portugal.
A 8	"decision process" AND ("Entrepreneur* education" OR "Entrepreneur* Ecosystem")	Estudos relevantes que identifiquem trabalhos sobre processos de tomada de decisão no que respeita a iniciativas empreendedoras

Fonte: Elaborado pelo autor

3.2.2.2. Base de Dados

Para além da Biblioteca do Conhecimento on line B-ON, sugerida inicialmente pelo investigador, o painel recomendou a utilização das seguintes bases de dados: EBSCO; Web of Science; Google Scholar e SSRN – Social Science Research Network. Esta recomendação foi implementada no âmbito da RSL efectuada. De salientar que as cadeias de pesquisa são inseridas nas aplicações que suportam as referidas bases de dados, utilizando-se como filtro que os resultados sejam revistos por pares e redigidos em língua inglesa.

Foi, igualmente, proposto ao painel de consultores, a utilização de plataformas online pertencentes a algumas das revistas científicas de relevância na temática da investigação. A saber: The International Journal of Management Education; Review of Educational Research; Sociology of Education; International Journal of Public Policy; European Economic Review; Journal of Experimental Education; Review of Policy Research; Theories of the Policy Process; Journal of European Public Policy. Estas revistas e respetivas plataformas foram consideradas adequadas à pesquisa a realizar tendo, inclusivamente, o painel recomendado adicionar as seguintes publicações: Entrepreneurship & Regional Development - An Internacional Journal; Journal of Business Venturing; Journal of Entrepreneurship Business and Economics; Journal of Economic Surveys; Entrepreneurship Research Journal; Journal of Small Business & Entrepreneurship Development.

3.2.2.3 Cross-referencing

Para além da procura nas bases de dados atrás mencionadas e das revistas científicas identificadas, também se utilizou a técnica de cross-referecing, a qual permite identificar contribuições de interesse através do cruzamento das referências bibliográficas dos artigos encontrados com base nas cadeia de pesquisa.

3.2.3. Seleção e Avaliação

Em linha com o protocolo-tipo da RSL, recorreu-se, em seguida, aos seguintes critérios para apurar os artigos que são incluídos na revisão final efectuada.

3.2.3.1. Critérios de Exclusão

Numa primeira fase, todos os artigos e estudos foram alvo da aplicação de um conjunto de critérios de exclusão, resumidos na Tabela 3.4 que se apresenta de seguida:

Tabela 3.4 – Critérios de Exclusão

Critérios de Exclusão	Explicação
Artigos duplicados	Estudos e artigos duplicados não podem ser tratados na revisão como estudos separados
Estudos que se focam noutras temáticas sobre o empreendedorismo. Especial destaque para os que estão relacionados com a educação empreendedora, mas versam sobre a avaliação de resultados, currículos, metodologias de ensino ou que não estejam diretamente associados ao processo de implementação dos programas	O foco da presente tese é o processo de decisão relacionado com a implementação de programas de EpE.

Fonte: Elaborado pelo autor

Estes critérios, são aplicados lendo-se o resumo e o título de todos os artigos identificados com base nas diferentes cadeias de pesquisas criadas especificamente para esta tese. Os artigos que não são excluídos pela aplicação dos critérios definidos na Tabela 11, são posteriormente avaliados com base nos critérios de inclusão apresentados a seguir.

3.2.3.2. Critérios de Inclusão

A aplicação dos critérios de inclusão, implicam a leitura integral de cada um dos artigos que sobrevivem à fase anterior, sendo baseados nos seguintes vetores de atuação:

Artigos/ estudos empíricos incluídos na revisão final:

- i) Abordam de forma direta algumas das questões de investigação da presente tese;
- ii) Seguem uma análise baseada em literatura relevante na área e têm por base uma ferramenta conceptual;
- iii) Apresentam conclusões lógicas e bem estruturadas, as quais contribuem para o conhecimento;
- iv) Apresentam uma definição clara das variáveis e das metodologias de estudo e uma clara interpretação dos resultados no contexto da literatura e dos modelos teóricos já existentes.

Artigos/ estudos de natureza diversa da empírica incluídos na revisão final:

- i) Abordam de forma direta algumas das questões de investigação da presente tese;
- ii) Fazem uma contribuição clara para o conhecimento;
- iii) Apresentam de forma clara os pressupostos assumidos;

3.2.4. Análise e síntese dos resultados obtidos

Apresenta-se, agora, a análise e síntese da aplicação da metodologia supramencionada.

3.2.4.1. Extração dos Dados

As cadeias de pesquisa foram aplicadas nas diferentes bases de dados e jornais científicos com limite no dia 31 de Dezembro de 2016. Os resultados obtidos são apresentados, respetivamente, nas Tabela 3.5 e 3.6:

Tabela 3.5 – Extração de referências nas Base de Dados Seleccionadas

Base de Dados	Número de Referências Extraídas					TOTAL
	A1	A3	A4	A7	A8	
B-On	157	0	17	12	56	242
Google Scholar	36	2	2	3	48	91
EBSCO	94	0	4	0	0	98
TOTAL	287	2	23	15	104	431

Legenda: A1 a A8 – Cadeia de Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observamos que foram identificadas 431 referências a partir das cadeias de pesquisa utilizadas. Destas, 242 surgiram na B-on; 91 na Google Scholar e 98 na EBSCO. É, ainda, de destacar, que três das oito cadeias de pesquisa (i.e., A2, A5 e A6) não apresentaram quaisquer resultados, motivo pelo qual não são mencionadas na Tabela anterior. O mesmo se aplica às bases de dados Web of Science e SSRN. De referir que foram contactados os serviços de apoio de ambas as plataformas que nos deram indicações sobre a forma de otimizar a pesquisa. No entanto, mesmo aplicando estas recomendações, não se registaram/ identificaram referências para as cadeias de pesquisa utilizadas.

Tabela 3.6 – Extração de referências nos jornais científicos seleccionados

Revista	Número de Referências Extraídas							TOTAL
	A1	A2	A4	A5	A6	A7	A8	
The International Journal of Management Education	0	0	0	0	0	1	5	6
International Journal of Public Policy	3	6	2	2	2	1	1	17
European Economic Review	1	0	0	0	0	0	27	28
Journal of Business Venturing	0	0	0	0	0	0	45	45
Entrepreneurship & Regional Development - An International Journal	0	0	0	0	0	0	1	1
TOTAL	4	6	2	2	2	2	79	97

Legenda : A1 a A8 – Cadeias de Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor. Ver comentário anterior sobre a legenda

Observamos que foi possível identificar 97 artigos nos 16 jornais previamente seleccionados. Mais uma vez, verifica-se que uma cadeia de pesquisa (i.e., a A3) não permite encontrar quaisquer referência de interesse, algo que também ocorre nos 12 jornais que fazendo parte da lista inicial não são referidos na Tabela anterior. Importa referir que foram feitos esforços no sentido de perceber a razão pela qual estes 12 jornais não permitem identificar contribuições relevantes para o presente trabalho. A Tabela 3.7 resume o trabalho efetuado neste domínio:

Tabela 3.7 – Sumário das iterações desenvolvidas junto dos editores

Revista Científica	Sumário das Iterações
Review of Educational Research	Foram contactados os serviços de apoio das plataformas online destes 3 jornais científicos os quais deram indicações de como otimizar a pesquisa. Mesmo aplicando tais recomendações, não se registaram/ identificaram referências para os agrupamentos de palavras escolhidos.
Sociology of Education	
Journal of Experimental Education	
The Journal of Experimental Education	Utilizando outros títulos comercializados pela editora destes jornais científicos verificou-se que o motor de busca que lhes é comum reconhece o formato de pesquisa booleanas que é por nós utilizado. Tal permite concluir que, de facto, estes dois títulos não geram qualquer resultado quando se utilizam as nossas cadeias de pesquisa.
Journal of European Public Policy	
Journal of Entrepreneurship Business and Economics	Foram contactados os serviços de apoio da plataforma que deram indicações de como otimizar a pesquisa. Mesmo utilizando tais indicações não foi possível obter resultados nas nossas cadeias de pesquisa. De realçar que a plataforma de pesquisa alternativa que nos foi sugerida não foi utilizada já que a mesma se encontrava em fase de desenvolvimento.
Journal of Small Business & Entrepreneurship Development	Após várias tentativas de contacto junto dos serviços de apoio, a única resposta obtida foi que os mesmos se encontravam a analisar a nossa situação, pelo que deveríamos aguardar pelo seu feedback.
Theories of the Policy Process	Este jornal científico é editado pela Westview Press, a qual se especializa em livros pelo que o seu site apenas permite comprar este tipo de obra.
Review of Policy Research	A exemplo das anteriores plataformas, também contactamos os respetivos serviços de apoio, sem, no entanto, ter obtido qualquer feedback por parte dos mesmos.
Journal of Economic Surveys	
Entrepreneurship Research Journal	

Fonte: Elaborado pelo autor

3.2.4.2. Seleção dos Dados

3.2.4.2.1. Aplicação dos critérios de exclusão

Como é possível verificar na Tabela 3.8, foram excluídos por critérios de exclusão 415 artigos, 232 dos quais extraídos da B-ON, 85 da Google Scholar e 98 da EBSCO. O critério “não relacionado com a temática” foi responsável pela exclusão de 313 referências. Destas, 69 dizem respeito a artigos que se focam em temáticas ligadas ao EpE mas que não são centrais à presente tese.⁶⁶ A duplicação foi também o motivo de exclusão de 102 documentos.

Tabela 3.8 – Número de artigos excluídos por critério de exclusão – bases bibliográficas

Base bibliográfica	Artigos duplicados	Não relacionados com a temática da tese (com enfoque em assunto alternativo ao PEPe)	Total
B-On	10	175 (47)	232
Google Scholar	7	62 (16)	85
EBSCO	85	7 (6)	98
Total	102	313	415

Fonte: Elaborado pelo autor

Cumulativamente, a Tabela 3.9 mostra que foram excluídas 94 referências encontradas nos jornais de referência com a aplicação dos critérios de exclusão. Destas, 93 foram-no com base no critério “não relacionado com a temática” com uma outra a ser excluída por estar duplicada.

⁶⁶ Apesar das referências registadas neste critério poderem ter sido incluídas no critério “Não relacionados com a temática” considerou-se ser uma mais valia manter a sua independência por forma a evidenciar o número significativo de trabalhos realizados pela academia no estudo da vertente pedagógica, curricular, metodológica e dos respetivos outputs proporcionados pelos PEPe.

Tabela 3.9 – Número de artigos excluídos – Revistas Científicas

Revista científica	Artigos duplicados	Não relacionados com a temática da tese (com enfoque em assunto alternativo ao PEPe)	Total
The International Journal of Management Education	0	4 (0)	4
International Journal of Public Policy	1	16 (0)	17
European Economic Review	0	28 (0)	28
Journal of Business Venturing	0	21 (23)	44
Entrepreneurship & Regional Development - An International Journal	0	0 (1)	1
Total	1	93	94

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da aplicação dos critérios de exclusão resultam 19 artigos, 16 dos quais identificados através das bases biográficas e 3 nas plataformas dos jornais científicos previamente selecionados. Estes 19 *papers*, os quais se listam na Tabela 3.10, são sujeitos a uma leitura exaustiva para aplicação dos critérios de inclusão.

Tabela 3.10 – Artigos sujeitos aos critérios de inclusão

Artigo	Autores	Ano	Revistas Científicas
SELF-ASSESSMENT OF CROATIAN ELEMENTARY SCHOOL PUPILS ON THE ENTREPRENEURIAL INITIATIVE	Dijana Vican e Daliborka Luketić	2013	Management Journal of Contemporary
YOUTH ENTREPRENEURSHIP IN SOUTH EAST EUROPE: SOME POLICY RECOMMENDATIONS	Mirela Xheneti	2007	Small Business Research Centre, Kingston University
A COMPARISON OF STUDENTS USE OF EFFECTUATION AND CAUSATION PRINCIPLES WITH THAT OF PRACTITIONERS	Stefan W. Arteaga, Hans-Gunnar E. Grepperud, Marie N. Hermansen	2013	Uio: Centre for Entrepreneurship University of Oslo
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION	Jonathan Bainée	2013	Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation, and Entrepreneurship, Springer, pp.649-654.
THE RELATIONSHIP BETWEEN EDUCATION AND ENTREPRENEURSHIP IN EU MEMBER STATES	Camelia-Cristina Dragomir, Stelian Pânzaru	2015	Review of General Management
THE ANALYSIS OF CERTIFIED TEACHERS / TRAINERS OF ENTREPRENEURSHIP IN CROATIA	Zrinka Gregov, Vesna Cvitanović & Vladimir Žanić	2011	Entrepreneurship and Macroeconomic Management
ASPECTS OF ENTREPRENEURSHIP AND ENTREPRENEURIAL EDUCATION IN ROMANIA	Iosif Moldovan	2015	Studies in Business and Economics, University of Sibiu
RESEARCH ON THE QUALITY EVALUATION SYSTEM OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION BASED ON EFFICIENCY	Xiansheng Liu	2015	The Open Cybernetics & Systemics Journal

Tabela 3.10 (Continuação) – Artigos sujeitos aos critérios de inclusão

Artigo	Autores	Ano	Revistas Científicas
A POLICY STUDY OF ENTREPRENEURSHIP AND ENTERPRISE IN EDUCATION	Ron Mahieu	2006	Umeå School of Business - Umeå University
THE IMPORTANCE OF ENTREPRENEURIAL LEARNING ON THE EXAMPLE OF THE SOUTH EAST EUROPEAN CENTER FOR ENTREPRENEURIAL LEARNING IN CROATIA	Sanja Maleković, Sanja Tišma, Ivana Keser	2016	The European Journal of Applied Economics
A CHANCE TO IMPROVE THE RELATIONSHIP BETWEEN UNIVERSITIES AND BUSINESS IN THE KNOWLEDGE SOCIETY	Diaconu Mihaela e Zaharia Milena Rodica	2009	The Journal of the Faculty of Economics - University of Oradea
ENTREPRENEURIAL INTENTION OF STUDENTS AND UNEMPLOYED PERSONS IN ROMANIA: A CASE STUDY ON THE SOUTH-EAST REGION AND THE SOUTH-WEST – OLTENIA REGION	Laura Patache e Paula Cornelia Mitran	2014	Economics, Management, and Financial Markets
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION AND ITS OUTCOMES	Brian Rigley e Ramona Rönqvist	2010	Umeå School of Business-Umeå University
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION IN SCHOOLS: EMPIRICAL EVIDENCE ON THE TEACHER'S ROLE	Elena Ruskovaara e Timo Pihkala	2014	The Journal of Educational Research
THE IMPACT OF AN ENTREPRENEURSHIP EDUCATION PROGRAM ON ENTREPRENEURIAL COMPETENCIES AND INTENTION	Jose Sanchez	2013	Journal of Small Business Management

Tabela 3.10 (Continuação) – Artigos sujeitos aos critérios de inclusão

Artigo	Autores	Ano	Revistas Científicas
THE ROLE OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION AS A PREDICTOR OF UNIVERSITY STUDENTS' ENTREPRENEURIAL INTENTION	Ying Zhang, Geert Duysters e Myriam Cloudt	2013	International Entrepreneurship Management Journal
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION BASED ON THE CHANGE LABORATORY	Daniele Morselli, Massimiliano Costa e Umberto Margiotta	2014	The International Journal of Management Education
MEASURING ENTREPRENEURIAL SELF-EFFICACY TO UNDERSTAND THE IMPACT OF CREATIVE ACTIVITIES FOR LEARNING INNOVATION	Shima Barakat, Monique Boddington e Shai Vyakarnam	2014	The International Journal of Management Education
THE ENTREPRENEURIAL EARNINGS PUZZLE: MISMEASUREMENT OR REAL?	Thomas B. Astebro e Jing Chen	2012	Journal of Business Venturing

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.4.3. Aplicação dos critérios de inclusão

A aplicação dos critérios de inclusão levam à exclusão de 12 artigos, os quais são na totalidade trabalhos de cariz empírico cujos conteúdos não estão diretamente ligados com o âmbito da presente investigação. O detalhe dos motivos de exclusão encontram-se refletidos na Tabela 3.11:

Tabela 3.11 – Eliminação de artigos por via dos critérios de inclusão

Artigo	Autores	Ano	Âmbito do trabalho
SELF-ASSESSMENT OF CROATIAN ELEMENTARY SCHOOL PUPILS ON THE ENTREPRENEURIAL INITIATIVE	Dijana Vican e Daliborka Luketić	2013	Fora do âmbito direto da investigação dado o artigo se encontrar focado em compreender a avaliação feita pelos alunos à qualidade dos programas de empreendedorismo, assim como a sua caracterização sociodemográfica
A COMPARISON OF STUDENTS USE OF EFFECTUATION AND CAUSATION PRINCIPLES WITH THAT OF PRACTITIONERS	Stefan W. Arteaga, Hans-Gunnar E. Grepperud, Marie N. Hermansen	2013	Fora do âmbito direto da dissertação uma vez que a investigação presente no artigo assenta na tentativa de compreensão de perspetivas de alunos, comparada com especialistas em empreendedorismo, sobre a criação de empresas
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION	Jonathan Bainée	2013	Embora relacionado com a identificação das melhoras práticas de ensino do empreendedorismo, o artigo foca-se na evolução das metodologias de formação e nas práticas mais inovadoras utilizadas à data de publicação, estando fora do âmbito direto da dissertação
THE RELATIONSHIP BETWEEN EDUCATION AND ENTREPRENEURSHIP IN EU MEMBER STATES	Camelia-Cristina Dragomir, Stelian Pânzaru	2015	O artigo inclui a análise dos modelos curriculares de diferentes estados membros da União Europeia, encontrando-se o seu estudo focado na análise de potenciais relações entre educação e o desenvolvimento do espírito empreendedor. Neste sentido, o artigo não se encontra diretamente relacionado com o âmbito direto da presente dissertação
ASPECTS OF ENTREPRENEURSHIP AND ENTREPRENEURIAL EDUCATION IN ROMANIA	Iosif Moldovan	2015	Fora do âmbito direto da presente dissertação uma vez que o artigo se encontra essencialmente focado em avaliar as perceções dos empreendedores romenos sobre os fatores que contribuem para o sucesso da educação para o empreendedorismo na Roménia
RESEARCH ON THE QUALITY EVALUATION SYSTEM OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION BASED ON EFFICIENCY	Xiansheng Liu	2015	Fora do âmbito direto da presente dissertação uma vez que o artigo se encontra essencialmente focado em compreender os critérios que devem moldar o sistema de avaliação universitário de educação para o empreendedorismo
A CHANCE TO IMPROVE THE RELATIONSHIP BETWEEN UNIVERSITIES AND BUSINESS IN THE KNOWLEDGE SOCIETY	Diaconu Mihaela e Zaharia Milena Rodica	2009	Fora do âmbito direto da presente dissertação uma vez que o artigo se encontra essencialmente focado em compreender o papel e a estrutura organizacional que universidade e outras instituições devem ter no ecossistema empreendedor

Tabela 3.11 (Continuação) – Eliminação de artigos por via dos critérios de inclusão

Artigo	Autores	Ano	Âmbito do trabalho
ENTREPRENEURIAL INTENTION OF STUDENTS AND UNEMPLOYED PERSONS IN ROMANIA: A CASE STUDY ON THE SOUTH-EAST REGION AND THE SOUTH-WEST – OLTENIA REGION	Laura Patache e Paula Cornelia Mitran	2014	O artigo encontra-se essencialmente focado em analisar os resultados de um projeto de educação para o empreendedorismo, no ponto de vista dos seus participantes, estando fora do âmbito direto da dissertação
THE ROLE OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION AS A PREDICTOR OF UNIVERSITY STUDENTS' ENTREPRENEURIAL INTENTION	Ying Zhang, Geert Duysters e Myriam Cloudt	2013	A investigação presente no artigo assenta na tentativa de estabelecer relações entre a educação para o empreendedorismo e a intenção de criação de empresas, não se encontrando alinhado com o foco direto da dissertação.
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION BASED ON THE CHANGE LABORATORY	Daniele Morselli, Massimiliano Costa e Umberto Margiotta	2014	O artigo analisa os resultados de um projeto de educação para o empreendedorismo, nomeadamente os eventos e metodologias mais impactantes do ponto de vista dos participantes, o que não é o foco direto da dissertação
MEASURING ENTREPRENEURIAL SELF-EFFICACY TO UNDERSTAND THE IMPACT OF CREATIVE ACTIVITIES FOR LEARNING INNOVATION	Shima Barakat, Monique Boddington e Shai Vyakarnam	2014	Fora do âmbito uma vez que o artigo se encontra essencialmente focado em analisar os detalhes da implementação de uma plataforma de realização de surveys na área da educação para o empreendedorismo
THE ENTREPRENEURIAL EARNINGS PUZZLE: MISMEASUREMENT OR REAL?	Thomas B. Astebro e Jing Chen	2012	O artigo encontra-se totalmente focado em compreender o porquê dos indivíduos se transformarem em empreendedores quando estes ganham menos, em média, comparativamente aos que possuem um emprego por conta de outrem, não se encontrando no âmbito direto da dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.4.4. Literatura identificada através de cross-referencing

De acordo com Hart (1998), o cruzamento de referências também pode ser utilizado para identificar fontes relevantes de informação. O uso desta técnica permitiu encontrar dois artigos suplementares, os quais constam da Tabela 3.12:

Tabela 3.12 – Artigos incluídos via cross-referencing

Artigo	Autores	Ano	Revistas Científicas
KEY COMPETENCES IN EUROPE: INTERPRETATION, POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION	Gábor Halász e Alain Michel	2011	European Journal of Education
THE IMPLEMENTATION OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION THROUGH CURRICULUM REFORM IN FINNISH COMPREHENSIVE SCHOOLS	Jaana Seikkula-Leino	2011	Journal of Curriculum Studies

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estes artigos foram devidamente avaliados com base nos critérios de exclusão e inclusão anteriormente apresentados.

3.2.5. Artigos incluídos na revisão de literatura final

No final, são incluídos 9 artigos na revisão final de literatura efectuada. Sete foram identificados diretamente com base no protocolo da RSL. Os outros dois resultam da utilização da técnica de cross-referencing. A Tabela 3.13 elenca estes artigos:

Tabela 3.13 - Artigos sujeitos a revisão final

Artigo	Autores	Ano	Revistas Científicas
YOUTH ENTREPRENEURSHIP IN SOUTH EAST EUROPE: SOME POLICY RECOMMENDATIONS	Mirela Xheneti	2007	Small Business Research Centre, Kingston University
THE ANALYSIS OF CERTIFIED TEACHERS / TRAINERS OF ENTREPRENEURSHIP IN CROATIA	Zrinka Gregov, Vesna Cvitanović & Vladimir Žanić	2011	Entrepreneurship and Macroeconomic Management
A POLICY STUDY OF ENTREPRENEURSHIP AND ENTERPRISE IN EDUCATION	Ron Mahieu	2006	Umeå School of Business - Umeå University
THE IMPORTANCE OF ENTREPRENEURIAL LEARNING ON THE EXAMPLE OF THE SOUTH EAST EUROPEAN CENTER FOR ENTREPRENEURIAL LEARNING IN CROATIA	Sanja Maleković, Sanja Tišma, Ivana Keser	2016	The European Journal of Applied Economics
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION AND ITS OUTCOMES	Brian Rigley e Ramona Rönqvist	2010	Umeå School of Business-Umeå University
ENTREPRENEURSHIP EDUCATION IN SCHOOLS: EMPIRICAL EVIDENCE ON THE TEACHER'S ROLE	Elena Riskovaara e Timo Pihkala	2014	The Journal of Educational Research
THE IMPACT OF AN ENTREPRENEURSHIP EDUCATION PROGRAM ON ENTREPRENEURIAL COMPETENCIES AND INTENTION	Jose Sanchez	2013	Journal of Small Business Management
KEY COMPETENCES IN EUROPE: INTERPRETATION, POLICY FORMULATION AND IMPLEMENTATION	Gábor Halász e Alain Michel	2011	European Journal of Education
THE IMPLEMENTATION OF ENTREPRENEURSHIP EDUCATION THROUGH CURRICULUM REFORM IN FINNISH COMPREHENSIVE SCHOOLS	Jaana Seikkula-Leino	2011	Journal of Curriculum Studies

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2.5.1. Resumo das contribuições identificadas

Organiza-se a apresentação dos principais contributos identificados na presente RSL em três partes distintas. A primeira, evidencia as características dos trabalhos realizados sobre a importância do empreendedorismo para o desenvolvimento económico dos países e das suas regiões. A segunda, aborda a temática da EpE no contexto da mudança de paradigma que tem vindo a caracterizar as sociedades ocidentais neste início do século XXI. A terceira, destaca a importância dos requisitos normativos que implicam processos políticos difíceis e complexos ao nível das estratégias adotadas pelos Estados Membros da UE, bem como a aplicação do MSF no estudo do processo de implementação de um PEpE numa Região da Suécia.

3.2.5.2 A importância do empreendedorismo para o desenvolvimento económico dos Países e das suas regiões

3.2.5.2.1 Mahieu (2006)⁶⁷

Mahieu (2006), analisa a introdução de projetos de empreendedorismo nas escolas primárias e secundárias do Norte da Suécia, considerando ainda as forças motrizes e os atores por detrás deste processo. O estudo tem por base entrevistas realizadas a alguns dos principais atores do nível subnacional que participaram no projeto designado “PRIO1”⁶⁸ no norte da Suécia.

Os resultados apontam a existência de várias tendências e fatores que justificam a promoção do empreendedorismo, destacando-se, em primeiro lugar, a necessidade de crescimento económico e de desenvolvimento regional. Estes fatores estão especialmente ligados ao desenvolvimento geral da sociedade, mas também às condições locais e regionais previamente existentes, tais como os problemas de desemprego e o despovoamento das áreas rurais. Os atores entrevistados também enfatizam a importância dos empreendedores no contexto da criação de novos negócios. Neste sentido, vários argumentam que mais negócios iniciantes podem gerar mais emprego o que, por sua vez, aumenta as receitas fiscais, resultando num bem-estar social maior. Os resultados também apontam para o facto do crescimento económico e do empreendedorismo serem elementos-chave para o bem-estar futuro, salientando que, para garantir o crescimento económico, é importante haver uma mudança nas atitudes em relação ao empreendedorismo e aos projetos empresariais. Mahieu

⁶⁷ É importante salientar que o mesmo texto de Mahieu (2006) é referido nas três partes desta subsecção da RSL. Com efeito, entendemos que o estudo deste autor é importante em diversas vertentes e tem a capacidade de abarcar vários itens teóricos constantes desta RSL.

⁶⁸ *PRIO1 - Enterprise Priority em Västerbotten*, consistiu num projeto global, lançado em 2000, no norte da Suécia, com apoio de Fundos da União Europeia, onde todos os municípios participaram, dividindo-se em três projetos temáticos: 1 - empresa nas escolas; 2 - empreendimentos de jovens empreendedores e 3 -um centro de pesquisa e desenvolvimento para empresas e empreendedorismo na educação.

(2006), conclui que o empreendedorismo desempenha um papel de agente de mudança no processo de transformação de sociedades e instituições, induzindo processos de renovação e de promoção de práticas democráticas.

3.2.5.2.2 Xheneti (2007)

Xheneti (2007), estuda o papel que o empreendedorismo tem vindo a desempenhar no desenvolvimento socioeconómico dos países do sudeste europeu. Partindo das prioridades da União Europeia (UE) e de outras organizações internacionais no campo do empreendedorismo, a autora constata que nos Países alvo do seu estudo este tem um papel influenciador em termos económicos e sociais. Para tal, a autora começa por realizar um levantamento dos temas mais relevantes/ principais que impactam os jovens e o empreendedorismo nos países que compõe a OCDE, partindo de seguida para uma análise mais global sobre as condições demográficas, políticas e económicas do sudeste europeu e de que forma o empreendedorismo (e, em concreto, o empreendedorismo jovem) influenciam/ estão presentes nestas regiões. Indo de encontro ao objeto de estudo, Xheneti analisa finalmente, e em detalhe, as diferentes iniciativas implementadas por instituições governamentais, internacionais e ONGs na área do empreendedorismo jovem, de forma a compreender as melhoras práticas para que as mesmas possam ser replicadas, garantindo a sustentabilidade de programas/ projetos futuros.

Segundo Xheneti (2007), esta prioridade reflete-se na variedade de atividades e iniciativas em diferentes níveis de governança, incluindo os níveis supranacional (UE), nacional, regional e local. O estudo destaca, ainda, a criação de condições para o empreendedorismo prosperar, nomeadamente a criação de enquadramentos regulatórios favoráveis às atividades empresariais, a criação de infraestruturas de apoio e o lançamento de um grande número de programas de apoio ao empreendedorismo. Adicionalmente, a autora refere a importância da durabilidade e continuidade dos programas (e não apenas limitado a curtos espaços de tempo), assim como que os mesmos estejam alinhados com a realidade com que os jovens se deparam no seu dia-a-dia.

Em concreto, a autora apresenta como uma solução para a efetividade das iniciativas o reforço da coordenação entre diferentes departamentos/ áreas governamentais dos governos dos países em análise com organismos internacionais/ ONGs, beneficiando de sinergias e de um desenho mais alinhado de iniciativas de empreendedorismo jovem.

Adicionalmente, a autora refere a importância da durabilidade e continuidade dos programas (e não apenas limitado a curtos espaços de tempo), assim como que os mesmos estejam alinhados com a realidade com que os jovens se deparam no seu dia-a-dia. Este alinhamento, segundo a autora, é

alicerçado igualmente na preparação dos jovens para o mercado de trabalho, dotando-os nestes programas de empreendedorismo das ferramentas (atitudes, conhecimentos e competências cívicas e empreendedoras) que lhes permita enfrentar uma sociedade cada vez mais dinâmica e flexível.

3.2.5.2.3. Rigley e Rönqvist (2010)

Rigley e Rönqvist (2010), estudam as atitudes e motivações dos alunos após realizarem um programa que promova as suas competências empreendedoras, concluindo que o empreendedorismo é essencial para o crescimento de uma região. Tal não só concerne à criação de emprego, mas também ao nível da competitividade global e do desenvolvimento económico de um país.

De acordo com a sua investigação e revisão da literatura, os autores constataam que um empreendedor apresenta quatro características chave, nomeadamente (i) motivação, (ii) identificação de oportunidades, (iii) capacidade de lidar com o risco e com a incerteza, e (iv) capacidade de se relacionar em rede, sendo a participação e o envolvimento em programas de EpE uma forma evidente de as promover, contribuindo, consequentemente, para o desenvolvimento individual e das suas regiões. No entanto, Rigley e Rönqvist (2010) constataam que, apesar de ser amplamente reconhecido, é importante promover atitudes e comportamentos empresariais e que a educação empreendedora está a ser usada como uma ferramenta para aumentar o nível de empreendedorismo, existe pouca literatura que mostre em que medida é que as atitudes e motivações dos estudantes que realizam programas empresariais mudam efetivamente quando confrontados com a possibilidade de iniciarem a sua própria empresa.

Rigley e Rönqvist (2010), indicam ainda que, de forma a tornar mais efetiva a disponibilidade para a criação de uma empresa, os empreendedores devem ser habilitados com competências práticas que os adapte corretamente para as situações que enfrentarão no mundo real. Estas evidências são suportadas pelas conclusões do impacto do programa de empreendedorismo em duas das características chave identificadas, em concreto, no que se relaciona com a identificação de oportunidades e como lidar com os riscos (que segundo os autores, os indivíduos ficaram mais propícios e capacitados na identificação e avaliação de cenários e alternativas, uma vez que foram treinados para temas com a positividade e o sentido prático, compreendendo e aceitando melhor a incerteza), e com a importância do relacionamento em rede (ao lhes serem apresentadas as potencialidades de redes empresarias, os indivíduos compreenderam melhor as diferentes etapas do processo de criação de empresas, tornando-se menos avessos ao risco de empreender).

3.2.5.3. Educação para o empreendedorismo no contexto da mudança de paradigma que tem vindo a caracterizar as sociedades ocidentais neste início de século XXI

3.2.5.3.1. Mahieu (2006)

Tal como referido acima, Mahieu (2006) analisa a introdução de projetos de empreendedorismo nas escolas primárias e secundárias do Norte da Suécia. Para além das conclusões supra, este trabalho permite constatar que, seguindo a tendência verificada noutros países, o empreendedorismo está cada vez mais presente no sistema educativo deste País. De facto, os dados recolhidos mostram que, nos últimos anos, as escolas suecas desenvolveram mais projetos voltados para a introdução do empreendedorismo, com a cooperação entre escolas e empresas a desenvolver-se continuamente. Mais, segundo Mahieu (2006), a cooperação entre a escola e a comunidade envolvente não só proporciona novas possibilidades de aprendizagem para os estudantes, como também serve objetivos educacionais, contribuindo para o desenvolvimento do município e até mesmo da sociedade em geral. Por outro lado, tendo por base as respostas que recolheu nas entrevistas realizadas junto de vários atores do nível subnacional envolvidos no projeto regional “PRIO1”, Mahieu (2006) conclui que o papel da escola está a mudar, pois além de proporcionar educação básica, a escola é vista como um recurso para o desenvolvimento municipal e regional.

O trabalho de Mahieu (2006) enfatiza ainda o facto de, cada vez mais, a aprendizagem empresarial se estar a espalhar pela generalidade dos sistemas educativos dos países europeus. No caso particular dos países nórdicos, o empreendedorismo e a educação empreendedora foram introduzidos no sistema educacional, em vários níveis de ensino. Neste sentido, tendo por base a análise de uma vasta documentação de referência produzida pela OCDE, o autor descreve a importância da mudança do currículo e da abertura das escolas para o mundo exterior, destacando as recomendações emitidas por esta Organização no sentido de os países membros adotarem políticas que visem acrescentar aos currículos tradicionais conteúdos que proporcionem aos jovens a possibilidade de adquirirem competências e habilidades (incluindo qualidades como o hábito de aprender, curiosidade, criatividade, iniciativa, trabalho em equipa e responsabilidade pessoal) que melhor os preparem para o mundo do trabalho. Essas iniciativas exigem novos processos metodológicos que ampliem o papel do professor, devendo este passar a ser também “mentor”, “guia” e “facilitador”.

Neste estudo, foi ainda verificado que a descentralização dentro do sistema escolar da Suécia influenciou os decisores locais nas últimas décadas. As autoridades locais e a administração escolar têm formalmente mais responsabilidade e também mais liberdade de ação. Todavia, segundo alguns dos principais atores entrevistados, os diretores das escolas e os professores devem querer trabalhar

conjuntamente com o empreendedorismo na escola, caso contrário, não obterão sucesso. Neste contexto, o compromisso dos professores é muito importante, mas isso exige em simultâneo uma boa liderança escolar.

3.2.5.3.2. Gregov, Cvitanović e Žanić, (2011)

Este estudo, analisa o grau de sucesso do primeiro programa de EpE lançado na Croácia⁶⁹, um país pós-comunista em transição política e económica depois da guerra pela independência. Em particular, investiga-se o contributo dos professores e dos formadores de empreendedorismo na criação de um ambiente favorável ao aumento das atividades empresariais na sociedade croata no âmbito da sua participação neste programa.

O programa piloto foi iniciado, em 1997, pelo Croatian Ministry of Economy, Labour and Entrepreneurship, com a participação ativa dos municípios, destinado a estabelecer um sistema de estímulo às pequenas e médias empresas (PME) e a construir um ambiente para um desenvolvimento adequado ao empreendedorismo. Gregov *et al.* (2011), olham para o seu impacto dez anos depois do arranque do projecto concluindo que, entre 1997 e 1999, foi possível criar uma rede de consultoria para PMEs com 270 membros em toda a Croácia. Foram também criados mais de 20 centros empresariais, tendo sido certificados 72 professores e formadores, formando-se ainda 150 consultores de empreendedorismo.

Após as eleições parlamentares de 2000, o governo decidiu suspender o programa sem que tivesse sido possível iniciar a formação de empreendedores. Apesar deste condicionalismo, os principais resultados mostram que - quase sem qualquer apoio do governo (que suspendeu o programa) - os professores e formadores de empreendedorismo conseguiram disseminar conhecimentos práticos e atitudes empresariais entre milhares de pessoas.

A principal prova da efetividade do programa assenta no facto de, ao entrevistarem/ questionarem os professores/ formadores, rapidamente os autores compreenderam que todos os envolvidos se transformaram em profissionais empreendedores, desde criadores de empresas até especialistas em empreendedorismo (e.g.: professores universitários, escritores de livros técnicos, consultores e formadores de tópicos de empreendedorismo). Adicionalmente, estes profissionais, mesmo sem novas edições do programa a decorrer, contribuíram, aos longo dos anos, para a transmissão de conhecimentos e práticas empreendedoras, permitindo que milhares de indivíduos (e,

⁶⁹ Project of education for teachers/trainers, counsellors and promoters of entrepreneurship

consequentemente, as suas regiões e o seu país) fossem capacitados com competências associadas à inovação, ao pensamento crítico e à proatividade.

A principal conclusão de Gregov *et al.* (2011) é que, existindo um programa de educação adequadamente desenvolvido (baseado, não só, em conhecimentos práticos e experiências anteriores mas, igualmente, em modelos e teorias devidamente adaptadas), bem como uma boa seleção e motivação adequada destes importantes atores, é possível transmitir conhecimentos e habilidades que permitam criar e administrar as PMEs, interiorizar uma abordagem holística do empreendedorismo como filosofia de vida e atualizar a metodologia de ensino para que este possa ser disseminado com sucesso junto da generalidade das pessoas.

3.2.5.3.3. Sánchez (2013)

Sánchez (2013), realiza uma avaliação quantitativa que demonstra que a Educação para o empreendedorismo (EE) tem relações positivas e significativas com uma série de competências relacionadas com o empreendedorismo, procurando igualmente compreender se a participação em programas com estas características aumenta (ou não) as intenções dos estudantes em criar o seu próprio negócio.

Os resultados indicam que a relação existente entre a EE e as competências empresariais representam um sinal positivo para os governos, universidades, ensino secundário e organizações privadas que investiram fortemente no desenvolvimento de Programas de EE nas últimas décadas. Assim, segundo o autor, os decisores de políticas públicas na área da Educação podem ter mais confiança ao tomar futuras decisões de financiamento em educação e formação relacionadas com o empreendedorismo. De facto, ao criarem uma experiência onde utilizam um grupo de controlo, os autores conseguem dar uma maior sustentabilidade às evidências e conclusões, nomeadamente o facto de quando um aluno é dotado de competências sólidas (no caso em estudo, competências empreendedoras), e não apenas conhecimentos superficiais, tem uma maior capacidade de alcançar os resultados pretendidos (neste caso, a absorção de conhecimentos empreendedores e uma maior disponibilidade para o empreendedorismo em geral).

Os resultados deste estudo indicam ainda que os programas de capacitação centrados em formação prática podem ajudar a ultrapassar os desafios que o aluno vai enfrentar numa fase posterior de identificação, avaliação e exploração da oportunidade, devendo os mesmos ser incluídos em todos os níveis de educação e fomentar uma atitude positiva face ao risco. Segundo o autor, se a capacitação incidir sobre competências concretas como a proatividade, eficácia pessoal e a predisposição ao risco, estas características pessoais podem ser otimizadas, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e

dos seus pares e comunidades. Adicionalmente, Sanchez sugere que os programas poderão ser ainda mais eficazes se os seus facilitadores (professores, formadores ou outros profissionais) receberem previamente formação em como transformar mentes e emoções, contribuindo com um cariz mais humanista e de assunção de liderança/ modelo de exemplo junto dos alunos.

3.2.5.3.4 Ruskovaara e Pihkala (2015)

Estes autores desenvolveram um estudo sobre as práticas de EpE que são usadas nas escolas, bem como sobre o papel que a escola e os professores desempenham na determinação das práticas educativas empresariais. Tendo analisado dados relativos a diferentes níveis de ensino (desde o ensino primário até ao superior), os resultados obtidos por Ruskovaara e Pihkala (2015) mostram a importância da formação de professores na introdução de novas perspetivas pedagógicas nas escolas. Estes autores ressaltam também a crescente importância da cooperação contínua entre escolas e empresas, nomeadamente a existência de desafios, projetos conjuntos ou experiências de campo/ práticas onde professores, alunos e membros da comunidade empresarial participam ativamente. Tal interação não só proporciona aos alunos melhores possibilidades de aprendizagem experiencial, mas também desempenha um papel vital ao incluir neste processo os professores que são responsáveis pela implementação do EpE. De facto, segundo Ruskovaara e Pihkala (2015), se os professores forem dotados das adequadas condições e ligações ao mundo empresarial que rodeia a comunidade escolar, a efetividade dos programas de EpE que ministram poderá ser potenciada. Nesse sentido, como forma eficaz de promover a política de EpE, apontam a introdução de modelos de boas práticas e incentivos aos professores para se envolverem nas atividades externas da escola. Paralelamente, os autores indicam ainda como boa prática para o desenvolvimento efetivo dos programas a criação de redes internas na comunidade escolar, onde os diferentes professores partilham entre si as suas ideias e metodologias, criando um ambiente propício à multidisciplinaridade e à operacionalidade.

3.2.5.3.5. Maleković, Tišma e Keser (2016)

Maleković *et al.* (2016), estudam em que medida o desenvolvimento de uma política de aprendizagem empresarial (AE) pode contribuir para o desenvolvimento de uma mentalidade e comportamento empreendedor e de um pensamento criativo. Os resultados da avaliação das entrevistas realizadas aos jovens das instituições-piloto envolvidos no programa alvo deste estudo demonstram que o mesmo contribuiu para o desenvolvimento de uma mentalidade e comportamento empreendedor, resolução de problemas e pensamento inovador. Por outro lado, os autores concluem que, em vez de se encarar o EL como uma infra-estrutura de “construção de pontes”, o mesmo deverá ser considerado como um elemento de suporte que precisa ser desenvolvido durante um longo período de tempo, exigindo uma coordenação efetiva, conhecimento, consenso, apropriação e compromisso sustentado da parte das

instituições da área da educação e outras entidades relacionadas, cooperação com especialistas e grupos de interesse, em todos os níveis governamentais.

Cumulativamente, Maleković *et al.* (2016) enfatizam ainda a importância do envolvimento dos professores, o qual será mais eficaz se estes ganharem plena compreensão do conceito EL enquanto política que contribui para o crescimento económico sustentável e para o emprego – especialmente dos jovens. Os resultados da avaliação levam os autores a concluir que ainda há potencial para um envolvimento mais efetivo dos professores, que será possível de alcançar se estes forem devidamente capacitados e se as principais entidades e atores da área da educação, a nível nacional, atuarem nesse sentido.

Os autores concluem, ainda, que a implementação da EL enquanto competência chave exige uma abordagem sistemática e que as instituições da área da educação se assumam como “unidades de mudança”. Acrescentam, ainda, que implementação da EL só é possível de alcançar mediante a verificação de três condições: definição de aprendizagem empresarial no currículo, formação de professores, e receptividade dos diretores das escolas para a introdução nos seus estabelecimentos de ensino atividades de aprendizagem empresarial.

3.2.5.3.6. Seikkula-Leino (2011)

Este artigo analisa a forma como a EpE foi implementada nas escolas finlandesas, durante o período da reforma curricular, o qual ocorreu entre 2004 e 2006. Para o efeito, Seikkula-Leino (2011) desenvolve uma pesquisa junto de 43 municípios finlandeses de média dimensão (população entre 3000 a 13000), dividida em duas partes. A primeira, realizada em 2005, consistiu numa análise da reforma curricular a nível local, com especial foco no desenvolvimento da EpE. A segunda, realizada já durante o ano de 2006, incidiu sobre a fase de implementação da EpE nas escolas desses municípios.

Os dados trabalhados por esta autora foram obtidos através de inquéritos realizados a diversos atores da área da educação (nomeadamente diretores de escolas, professores e funcionários) e também do setor empresarial (tais como empresários locais, associações de empresários e funcionários do comércio e indústria) tendo por base as duas questões seguintes: (i) Qual o nível de responsabilidade assumida na implementação da educação para o empreendedorismo? e (ii) Que tipo de conhecimento possui sobre educação para o empreendedorismo?

No que se refere à primeira parte da pesquisa, a autora verificou que a reforma curricular finlandesa foi, em larga medida, baseada no modelo de parceria Macdonald's, o qual envolveu a cooperação entre escolas e o mercado de trabalho, a formação profissional de professores fora das áreas tradicionais, o conhecimento dos desejos e preocupações dos alunos e das necessidades das

comunidades locais. Neste cenário, a EpE foi promovida ativamente em todos os níveis da escolaridade obrigatória. O Ministério da Educação finlandês anunciou importantes estratégias de empreendedorismo e o Conselho Nacional de Educação (CNE) introduziu o Currículo Nacional de Educação Básica que incluía elementos respeitantes à EpE. Por conseguinte, as normas curriculares nacionais forneceram orientação para as autoridades locais na implementação dos currículos, nos quais o tema da EpE não aparece tratado de forma autónoma, mas antes integrado nas disciplinas através do desenvolvimento do currículo local e de acordo com a cultura vigente nas escolas.

Com efeito, Jaana Seikkula-Leino (2011) constata que, apesar de a nível nacional ser exigida a integração da EpE nos currículos escolares, a responsabilidade por essa implementação pode variar a nível local, de município para município, o que significa que as condições locais têm um impacto sobre o compromisso dos atores com o processo de reforma curricular. Estas constatações levam a autora a concluir que há mais probabilidades de a reforma vir a ser bem-sucedida quando dentro do processo se combinam os modelos descentralizado e centralizado e quando há participação dos professores. Neste contexto, uma reforma curricular bem-sucedida depende de uma visão clara por parte dos principais atores, mas também de atitudes, conhecimento e capacidades adequadas para que os objetivos sejam mais facilmente alcançados. Acresce que, quando o currículo é integrado nas práticas educativas e os recursos pedagógicos estão disponíveis para os professores, toda a comunidade escolar é orientada para a implementação bem-sucedida do currículo.

Por conseguinte, a autora mostra que o sucesso de uma reforma curricular depende do desenvolvimento de visões, estratégias e de adequadas estruturas que suportem os processos. Os resultados do seu estudo sugerem que as futuras reformas curriculares se concentrem mais na fase de conceção e desenvolvimento do Projeto da reforma. Projetar a implementação e efetuar a monitorização dos processos, com a cooperação e o envolvimento de todos os parceiros, é criar as condições para se formar o modelo de parceria mais adequado ao desenvolvimento da EpE.

Já no que se refere à segunda parte da pesquisa, realizada em 2006, os resultados indicaram um nível de implementação efetiva da EpE superior aos estimado no ano anterior. Com efeito, durante a primeira parte da pesquisa, em 2005, apenas 36% dos inquiridos demonstraram assumir responsabilidades ao nível da implementação da EpE no seu município, na sua escola ou na sua prática pedagógica. Todavia, de acordo com as respostas dos entrevistados, um ano depois, 55% dos inquiridos já tinham desenvolvido iniciativas de implementação da EpE embora, no que respeita concretamente aos professores, tenha ficado demonstrado que estes não possuíam conhecimento suficiente sobre como implementar a EpE na prática.

Ao nível dos municípios, a pesquisa desenvolvida por Jaana Seikkula-Leino (2011) teve em conta as possíveis diferenças entre os municípios, quer ao nível dos recursos para a realização de ensino e aprendizagem, quer dos efeitos que essas diferenças podem ter sobre a EpE. Numa análise comparativa dos resultados obtidos, por cada município, a autora constatou que todos eles demonstraram uma tendência positiva para a implementação da EpE, embora o nível de comprometimento seja mais positivo nos municípios que têm uma ampla margem de recursos para o ensino e aprendizagem, bem como naqueles que revelam melhores resultados de aprendizagem do que o esperado⁷⁰ (19 municípios) e em que a iniciativa de desenvolver a EpE nas escolas foi lançada no decorrer do estudo (2 municípios). Em contrapartida, o nível de comprometimento mais fraco regista-se nos municípios com uma margem de recursos mais limitada para o ensino e aprendizagem e também nos que registam os piores resultados de aprendizagem (18 municípios). Quanto aos restantes quatro municípios, o autor constatou que estes já mantinham uma atitude muito favorável à implementação da EpE nas escolas.

Por último, Jaana Seikkula-Leino (2011) evidencia como as competências intercurriculares devem ser reforçadas através de uma reforma curricular e o modo como os professores podem integrar essas competências nas suas práticas de sala de aula. Neste contexto, questiona como se pode melhorar o conhecimento dos professores sobre os novos temas que emergem nos currículos quando estes continuam a ter apenas formação em áreas tradicionais. Questiona também como se pode fortalecer o desenvolvimento do modelo de parceria no âmbito de uma reforma curricular e como isso funcionaria na prática. A fim de se alcançar resposta a estas questões, o autor sugere a inclusão no currículo de material prático e de formação para todos os professores e evidencia a necessidade de se conceber uma reforma curricular em torno de medidas mais práticas – sobretudo para facilitar a cooperação dos parceiros envolvidos e a realização dos seus objetivos.

3.2.5.4. Processo de decisão de políticas públicas

3.2.5.4.1. Gábor Halász & Alain Michel (2011)

Este artigo avalia a importância da Recomendação Europeia sobre Competências Essenciais adotada pelo Parlamento e Conselho Europeu em 2006. Este documento levou a que quase todos os Estados-Membros da União Europeia alterassem os seus currículos nacionais para tornar o ensino e a aprendizagem mais orientados para o desenvolvimento de competências. No entanto, Gábor Halász & Alain Michel (2011) verificam que, em alguns países, este processo começou anos antes da adoção da Recomendação, enquanto que noutros ainda está apenas a começar.

⁷⁰ Tendo por base a avaliação efetuada por aplicação do fator SES (Socioeconomic status)

Tomando por referência as oito competências-chaves definidas no Quadro Europeu de Competências-Chave proposto na referida Recomendação Europeia, os autores constataam que, apesar de todas estas competências serem essenciais e se encontrarem interligadas, algumas são mais fáceis de definir e de implementar no currículo e não conduzem a interpretações muito diferentes entre os Estados-membros.

Ao analisarem o processo de transformação de competências essenciais transversais em formulações de políticas curriculares na Europa, os autores constataam que os países diferem não apenas ao nível do compromisso dos principais atores políticos com a ideia de educação baseada em competências, mas também na sua capacidade de implementar reformas curriculares complexas visando alterar as abordagens pedagógicas no ensino escolar obrigatório. Assim, registam-se diferenças acentuadas entre os Estados-membros da União Europeia na identificação e formulação de competências essenciais transversais nos seus sistemas educativos, apesar de procurarem responder a preocupações semelhantes no que respeita a proporcionar aos jovens capacidades básicas para enfrentarem os desafios presentes e futuros. Por conseguinte, alguns países introduziram competências-chave no currículo através da criação de leis, como foi o caso de Portugal, Bélgica, França, Grécia, Lituânia, Luxemburgo, Itália, Eslováquia e Espanha, enquanto que outros países o fizeram através de procedimentos jurídicos mais simples, como foi o caso da Áustria, Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Malta, Países Baixos e Reino Unido.

Ao nível das estratégias adotadas pelos Estados-membros da UE na implementação de um currículo baseado em competências, os autores destacam os tremendos desafios enfrentados por estes países, sobretudo na adoção de requisitos normativos que implicam processos políticos difíceis e complexos. Porém, de acordo com os autores, mais difícil ainda é a implementação prática que deve fazer com que milhares de professores mudem o seu comportamento profissional, alterem as práticas de avaliação profundamente enraizadas, tanto a nível do próprio sistema como da sala de aula, e assegurem a gestão de todas as inovações necessárias para que ocorram mudanças substanciais em milhares de escolas.⁷¹

Partindo da constatação de que a conceção e a implementação de reformas ou mudanças curriculares são da competência interna dos Estados-membros,⁷² Gábor Halász & Alain Michel (2011) analisam, por um lado, a questão mais geral relacionada com a forma pela qual as políticas são implementadas

⁷¹ Neste sentido, o Relatório conjunto do Conselho e da Comissão sobre a implementação do programa de trabalho “Education & Training 2010” refere que, apesar dos progressos na adaptação dos currículos escolares, ainda há muito a ser feito para apoiar o desenvolvimento de competências dos professores, para atualizar os métodos de avaliação e para introduzir novas formas de organizar a aprendizagem num ambiente escolar inovador (Conselho da União Europeia, 2010).

⁷² O Parlamento Europeu e o Conselho deixaram isso bem claro quando afirmaram que a Recomendação sobre Competências-chave que adotaram “deixa a implementação desta recomendação aos Estados-membros” (Parlamento Europeu, 2006).

na União Europeia. Especialmente em áreas como a educação onde não é possível a aplicação de instrumentos diretos (como leis vinculativas) e, por outro, a questão mais específica relacionada com a implementação das reformas curriculares e toda a complexidade inerente a esse processo.

Neste contexto, os autores realçam o duplo desafio com que a União Europeia se viu confrontada: ganhar o apoio dos atores chave na área da política da educação dos Estados-membros e, ao mesmo tempo, enfrentar a desigualdade existente entre os vários países ao nível da capacidade de implementação da Recomendação sobre Competências-chave. Por conseguinte, e partindo da premissa de que as condições de implementação bem-sucedida da Recomendação europeia dependem de pelo menos dois fatores paralelos (compromisso político e capacidades de implementação), é provável que a referida Recomendação seja implementada com êxito nos países em que o apoio dos atores chave da política educacional está associado a uma boa compreensão da lógica das mudanças curriculares e ao uso de instrumentos políticos adequados.

Tal significa, de acordo com o investigado pelos autores, que uma implementação bem-sucedida pode ser esperada apenas nos países em que há ações coordenadas nas seguintes quatro áreas: 1) a definição de metas e padrões relacionados com o desenvolvimento de competências nos documentos curriculares nacionais; 2) o alinhamento da avaliação do nível nacional e escolar e abordagens de avaliação com essas metas e padrões; 3) capacitação intensiva dos professores para que eles se tornem capazes de adaptar as suas práticas em contexto de sala de aula às novas metas e padrões e 4) forte apoio das inovações pedagógicas ao nível escolar que melhorem a renovação de ambientes de aprendizagem. Este enquadramento exige também uma aposta no desenvolvimento de liderança escolar e em sistemas nacionais de inovação educacional.

Por seu turno, nos países em que o forte empenho político não está associado a uma boa capacidade de implementação (ou seja, os principais atores políticos, embora comprometidos, não têm a compreensão das complexidades das mudanças curriculares e não possuem os instrumentos de implementação apropriados), a implementação efetiva da Recomendação é possível apenas a longo prazo, em função do desenvolvimento da capacidade de implementação. Já os países que têm maior capacidade de implementação (por exemplo, têm conhecimento acumulado das falhas das reformas passadas ou aprenderam com as experiências de outros países), mas falta o compromisso dos principais atores da política educacional, a implementação é possível, mesmo no curto prazo. No entanto, isso só acontecerá se os principais atores da política educacional passarem a apoiar a ideia de alterar o currículo para que ele possa servir melhor o desenvolvimento de competências-chave europeias. Finalmente, nos países em que falta o apoio político e a capacidade de implementação, é improvável vir a alcançar-se uma implementação bem-sucedida, mesmo a longo prazo.

Gábor Halász & Alain Michel (2011), constatam também que, em sistemas descentralizados, mesmo que os atores de políticas firmemente comprometidas com a implementação das competências chave tenham uma posição dominante na arena nacional, o controlo local das escolas pode permanecer nas mãos de outros atores que estejam mais relutantes em aplicar este novo modelo de desenvolvimento de competências nas práticas de sala de aula.

Por último, e no que respeita concretamente à competência "sentido de iniciativa e empreendedorismo" ou "aprender a aprender" os autores qualificam esta competência como de importância fundamental para que os sistemas de educação e formação se desenvolvam de forma eficaz. Todavia, tornar efetiva essa situação de aprendizagem nas escolas exige competências específicas dos professores (obtidas tanto por via da formação inicial de professores como no desenvolvimento profissional contínuo) e ambientes de aprendizagem inovadores (e, portanto, organizações escolares com uma liderança que incentiva inovação e experimentação pedagógica).

3.2.5.4.2. Mahieu (2006)

Para analisar as mudanças nas agendas políticas de vários atores e organizações ao longo do tempo, na área da educação, Mahieu (2006) baseou-se em documentos produzidos por organizações em diferentes níveis (supranacionais, nacionais e subnacionais).

Ao nível supranacional, a análise centrou-se sobretudo na OCDE e na UE dado tratarem-se de organizações líderes na definição da agenda política supranacional para a educação. A este nível, o estudo consistiu numa seleção de documentos da OCDE e numa seleção de documentos da UE divulgados no período que decorreu entre 1970-2006.

Para os níveis nacional e subnacional, Mahieu (2006) considerou o período compreendido entre 1995 e 2006, sobretudo porque não se verificou antes deste período uma evidência significativa sobre políticas de educação voltadas para o ensino básico e secundário. Por outro lado, para ajudar na pesquisa de informações sobre a introdução do empreendedorismo e de políticas empresariais na educação, a nível subnacional, este autor adaptou os modelos teóricos de análise existentes relacionados com a definição da agenda e o processo de formulação de políticas.

Neste estudo, foi verificado, em primeiro lugar, que o modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon (MSF) não fornece diretamente uma resposta para o fenómeno de governança multinível. Quer isto dizer que este modelo não clarifica, por exemplo, a influência do nível supranacional no processo de formação da agenda nacional ou subnacional, dado que este modelo foi concebido para descrever os processos de nível federal dos Estados Unidos, não obstante outros autores já terem aplicado o modelo dos Fluxos Múltiplos de Kingdon a outros níveis.

Apesar disso, Mahieu (2006) concluiu, tendo por base o MSF, que uma decisão de nível supranacional (União Europeia) destinada a formar novas recomendações de políticas de educação, pode abrir uma “janela supranacional” levando os Estados membros a colocar temas na agenda nacional, mesmo que as formulações da agenda política possam ser transferidas do nível supranacional para o local, passando por assim dizer pelo nível nacional.

Apesar dos antecedentes da estratégia sueca na vertente da EpE terem na sua génese as recomendações provenientes da política europeia, Mahieu (2006) salienta que é possível que a vontade política não exista tanto a nível nacional (não abrindo completamente a janela) mas mais a nível subnacional. O autor exemplifica esta situação com o caso do Projeto “PRIO1”, relativamente ao qual se gerou uma visão de consenso entre os políticos locais sobre a necessidade de introduzir o empreendedorismo nas escolas dos municípios do norte da Suécia como forma de fazer face aos problemas relacionados com essa comunidade- fraco crescimento económico, despovoamento, necessidade de reestruturação económica e, segundo alguns atores entrevistados, até mesmo por uma questão de sobrevivência.

A justificar esta vontade política a nível subnacional, o autor argumenta que os municípios suecos têm uma tradição de independência (fruto do processo de descentralização ocorrido na década de 1990), devido à qual se tornaram importantes atores políticos dentro da UE ao lado das autoridades estatais suecas. Além disso, poucos municípios possuem redes ativas de política de educação do governo, deixando, por isso, espaço para que os eleitos locais possam desempenhar um papel mais direto na conexão de problemas com as soluções políticas.

A este nível, a formulação de políticas da educação é influenciada pelo contexto em que são criadas, ou seja, por um contexto definido pelas condições locais e regionais previamente existentes, além de outros aspetos que possam também existir noutros níveis de formulação de políticas.

Por outro lado, Mahieu (2006) define os atores como “indivíduos sociais” que mesmo que não tenham um conhecimento completo da realidade, atuam de acordo com os seus conhecimentos pessoais, incluindo valores e crenças, tendo por base a sua experiência profissional obtida ao longo do tempo (que, por vezes, inclui a colaboração em organizações de diferentes níveis).

As entrevistas realizadas pelo autor, permitiram-lhe concluir que, no caso do objeto de estudo, os atores do nível subnacional assumiram um papel mais proeminente no processo de formulação de políticas, de forma a conseguirem influenciar a implementação das políticas nacionais. Neste contexto, as entrevistas revelaram alguns aspetos relacionados com a abordagem “bottom-up” do processo

político, embora no estudo não tenham sido detalhados os aspetos relacionados com a fase de implementação.

O trabalho de Mahieu (2006) enfatiza ainda o facto de grande parte da literatura política mencionar que, para as políticas serem formuladas, deve haver um desejo de mudança ou então que tenha ocorrido um problema, pois quando não há problema, normalmente as políticas são executadas por rotina e, na sua maioria, são moldadas pelas características das políticas anteriores⁷³. Isso implica uma forma de incrementalismo, ou seja, a política muda muito gradualmente com pequenos avanços.

Por outro lado, o autor questiona qual o papel da formulação de políticas sobre a introdução do empreendedorismo e da EpE nas escolas quando esses conceitos não se encontram claramente definidos no currículo nacional. Neste contexto, aborda as razões que justificam a mudança do currículo, com base em diversos relatórios elaborados pela OCDE e pela UE.

3.3. Sumário da Revisão Sistemática da Literatura

3.3.1. Principais ilações da RSL

De entre a literatura analisada destaca-se o modelo dos fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework, de 1984) de John W. Kingdon (entretanto aprofundado por Zahariadis em 1998 e 1999) e os escritos de Mahieu, sobre a implementação de EpE ao nível escolar pré-universitário na Suécia. O modelo de Kingdon contribuiu para sistematizar processos de agendamento e formulação de soluções de política, isto é, o processo de pré-decisão. Destacamos, ainda, o estudo conduzido por Halász e Michel (2011), no qual os dois autores evidenciam os diferentes “tempos” a que os diferentes países da UE progridem no que diz respeito a matérias educativas (e legislativas). Tomando como referencial a Recomendação Europeia sobre Competências-chave, os autores compreenderam que países diferentes encontraram vias e instrumentos diferentes de introduzir as recomendações⁷⁴ no sistema educativo: enquanto uns países o fizeram por via de legislação (como o caso de Portugal); outros (nomeadamente na Europa do norte e de leste) tinham ao seu dispor ferramentas jurídicas que permitiam uma maior agilização do processo. Outro aspeto identificado pelos autores, coadjuvante à do compromisso político, é o não menos importante grau de capacidade de implementação de reformas. Por outras palavras, os autores

⁷³ De acordo com Rose (1993), é quando a insatisfação interrompe a rotina que os formuladores de políticas são estimulados a procurar uma solução para o problema.

⁷⁴ Urge contextualizar a Recomendação dentro dos instrumentos jurídicos da UE. Para além das fontes de direito primário, como os Tratados, existe uma hierarquia dentro dos instrumentos de direito derivado, tal como previsto no Artigo 288 do TFUE. Enquanto o Regulamento, a Diretiva e a Decisão têm carácter vinculativo (embora com âmbitos de aplicação diferentes), a Recomendação e o Parecer encontram-se na base desta hierarquia, não tendo efeito vinculativo e possuindo natureza declarativa. No que diz respeito a matérias relacionadas com o empreendedorismo e a sua educação, como temos visto nesta tese, não se tem ido institucionalmente além da Recomendação.

identificaram que a implementação era tão mais eficaz porquanto existiam estruturas montadas e alinhadas, capazes de receber e implementar as novas diretivas.

Dentro deste enquadramento, realizemos uma síntese das principais ilações da RSL através das três vertentes identificadas em cima. No que diz respeito à vertente do impacto do empreendedorismo no desenvolvimento económico, social e político, constatamos que os diferentes autores e trabalhos analisados são unânimes em suportar a ideia de que o empreendedorismo é fundamental para o progresso e evolução dos países e respetivas regiões. Mahieu (2006) e Rigley e Rönqvist (2010), por exemplo, defendem a importância de políticas e programas de empreendedorismo no contributo para a criação de emprego nas regiões analisadas, possibilitando o desenvolvimento geral da sociedade. Defendem igualmente que o ensino do empreendedorismo fomenta o desenvolvimento de características chave dos indivíduos que, no final do dia, contribuem para comunidades mais proativas, criativas, menos avessas ao risco e mais preocupadas com a sociedade como um todo. Já a investigação levada a cabo por Xheneti (2007) procurava compreender os fatores de sucesso para uma implementação de programas de empreendedorismo que apresentassem resultados sólidos para o progresso socioeconómico. Neste prisma, a autora não só identificou a necessidade de alinhamento de diferentes stakeholders (desde governos a ONGs), como dá nota da importância de dotar os alunos de ferramentas práticas, algo que os permite ser indivíduos devidamente preparados para os desafios de uma sociedade em permanente mudança.

Na vertente de investigação relacionada com a importância do empreendedorismo na mudança de paradigma das sociedades ocidentais, a nossa RSL focou-se em 6 trabalhos de diferentes autores, que analisaram os resultados práticos da implementação de programas de educação para o empreendedorismo nas suas regiões. De realçar que Mahieu (2006), Gregov, Cvitanović e Žanić (2011), Ruskovaara e Pihkala (2015) e Maleković, Tišma e Keser (2016) apresentam evidência da importância do envolvimento de instituições de diferentes realidades, nomeadamente da comunidade empresarial, universitária ou governamental para o sucesso destas iniciativas, reforçando o sentido prático do relacionamento da comunidade escolar com a realidade que os rodeia. Também Jaana Seikkula-Leino (2011), ao apresentar as conclusões sobre a implementação da EpE em escolas finlandesas constata que os programas estavam alicerçados na cooperação com a comunidade, potenciando o sucesso dos mesmos. De forma transversal, todos os autores apresentam evidência acerca da importância da EpE no desenvolvimento do pensamento e das atitudes dos jovens, destacando-se neste ponto Sanchez (2013), cujos resultados apontavam para o apoio dos programas de empreendedorismo numa melhor identificação, avaliação e exploração de oportunidades por parte dos alunos, fomentando uma atitude positiva e mais proativa face ao risco.

Finalmente, ao nível do processo de decisão de políticas públicas, os artigos selecionados procuraram entender qual o impacto das recomendações de organismos de diferentes níveis (supranacionais, nacionais e subnacionais) na mudança das agendas políticas de diferentes atores e comunidades. No primeiro artigo analisado, Gábor Halász e Alain Michel (2011) focaram a sua investigação no impacto da Recomendação Europeia sobre as Competências Essenciais de 2006 nos diferentes Estados-Membros, tendo chegado a conclusões pertinentes, nomeadamente o (i) facto da maioria dos países ter alterado os seus currículos escolares para estar alinhado com a recomendação, e (ii) o facto deste processo de alteração/ implementação apresentar ritmos e metodologias (e.g: reformas curriculares, legislação...) diferentes de adoção. De uma forma geral, estes autores concluem o êxito da implementação da Recomendação assenta em dois fatores paralelos, o compromisso político e a capacidades de implementação, sendo o seu êxito mais provável nos países onde o apoio dos atores chave da política educacional está associado a uma boa compreensão da lógica das mudanças curriculares e ao uso de instrumentos políticos adequados. No estudo levado a cabo por Mahieu (2006), onde são analisadas recomendações de organismos como a OCDE e a UE, o autor concluiu que decisões ao nível supranacional destinadas a formar novas recomendações de políticas de educação, podem, potencialmente, levar à vontade das realidades nacionais em colocar os temas da EpE na agenda nacional.

3.3.2 Identificação do Gap na literatura

O campo de investigação que se pretende explorar afigura-se como sendo terreno fértil, passível de ser analisado em várias vertentes e de várias formas. De facto, constata-se que a força motriz desta tese – a compreensão dos processos de decisão associados à implementação de PEpE – preenche uma lacuna importante no conhecimento *apesar* da miríade de artigos, teses, relatório e livros já publicados em áreas conexas.

Neste contexto, é de enfatizar que o processo de implementação de políticas públicas se tem revelado como um verdadeiro “elo perdido” nas discussões sobre o modo como os Estados gerem situações relacionadas com a educação para o empreendedorismo. Em particular, os estudos disponíveis: (i) focam-se quase exclusivamente nos conteúdos, metodologias pedagógicas e impacto dos programas de EpE, sendo *omissos* quanto ao *processo* ligado à decisão e implementação dos mesmos (ii) evidenciam um consenso generalizado sobre a necessidade da EpE na escolaridade obrigatória e (iii) **subalternizam as respostas à pergunta – por que não existe ainda uma disseminação generalizada de EpE na escolaridade obrigatória?** Cumulativamente, a revisão de literatura efetuada permitiu, também, constatar a existência de um gap na literatura no que diz respeito à compreensão holística do processo de decisão inerente à implementação de PEpE na escolaridade obrigatória. De facto, não

existem trabalhos que considerem as políticas públicas e o respetivo processo de policy-making e que permitam a compreensão do processo de decisão relativo à implementação de programas EpE na escolaridade obrigatória.

Posto isto, e em linha com o objetivo primário desta tese, o trabalho que se segue focar-se-á em: (i) encontrar uma abordagem teórica que equacione os principais paradigmas que balizam a integração do empreendedorismo no Sistema de Educação; (ii) encetar uma abordagem sistémica que contemple os mecanismos que permitam uma efetiva implementação da EpE no Sistema de Educação.

CAPÍTULO 4 – A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1. Introdução

O campo de estudo da política pública teve o seu marco inaugural em 1951 com a publicação do artigo de Harold Lasswell sobre a “orientação para a política pública”. Este refere que a ciência da política pública tem três características distintas: 1) é multidisciplinar; 2) é voltada para a solução de problemas e 3) é explicitamente normativa. Estas características continuam a orientar as pesquisas da política pública, ainda que em nuances não tão acentuadas quanto Lasswell imaginava na sua proposição original (Howlett *et al.*, 2013, pp. 22-24).

Os fundamentos disciplinares dos estudos das políticas públicas estão na ciência política, na sociologia e na economia (Souza, 2007), bem como noutras disciplinas que alimentam esses estudos, como a administração pública, a teoria das organizações, a engenharia, a psicologia social e o direito. Os académicos, políticos e administradores têm vindo cada vez mais a utilizar os conhecimentos produzidos pela área das políticas públicas em diferentes setores (e.g., saúde, educação, segurança, habitação, defesa nacional, transporte, meio ambiente, gestão pública, entre muitos outros), aparentemente distantes uns dos outros, mas que partilham características político-administrativas comuns (Secchi, 2010).

Numerosas definições tentam captar a ideia de que este se trata de um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos políticos com meios políticos entre atores sociais sujeitos a limitações. Identificar os problemas e aplicar as soluções encontradas, ou seja, as soluções captadas na expressão “*naming, blaming, framing and claming*” (Felstiner *et al.*, 1980; Druckman, 2001; Steinberg, 1999) requerem a articulação de objetivos políticos, além do uso de instrumentos políticos, numa tentativa de atingir esses objetivos (Howlett *et al.*, 2013). De seguida, reflete-se mais profundamente sobre o processo de criação de políticas públicas.

4.2. As diferentes fases do Ciclo de Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (Secchi, 2012). Apesar das críticas alertarem para a necessidade de não se considerar as diferentes fases do ciclo político como rígidas e/ou sequenciais, uma vez que é possível que estas etapas se alternem e as fases se misturem, o mais importante é ter presente o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas (Raeder, 2014). Neste contexto, as políticas públicas podem ser estudadas em analogia com um ciclo, evolutivo e dinâmico, composto por diferentes fases que, apesar de interligadas e por vezes quase indistintas, são apresentadas de forma independente. Este ciclo foi

primariamente desenhado por Lasswell (1956), tendo posteriormente tomado diversas configurações de acordo com vários autores (e.g., DeLeon, 1999; Crabbé e Leroy, 2008; Moran, Rein e Goodin, 2008; Howlett, Ramesh e Perl, 2009; Hill, 2009; Hill e Hupe, 2010), não existindo concordância quanto à sua constituição, nomeadamente quanto à interpretação dos nomes, número e ordem dos estágios que compõem o ciclo de políticas públicas. No entanto, para Howlett *et al.* (2013; p. 14), o modelo de políticas públicas assenta numa lógica de interação entre a resolução de problemas (ainda que de forma não explícita) e os correspondentes estágios no processo de política pública. Este é o modelo que é utilizado ao longo do presente subcapítulo, sendo o mesmo ilustrado pela Figura 4.1:

Figura 4.1 – Ciclo de políticas públicas e sua relação com a resolução de problemas



Fonte: Baseado em Howlett et al. (2013:15)

Os pontos seguintes detalham cada um dos momentos deste ciclo.

4.2.1. Montagem da Agenda

De acordo com (Howlett *et al.*, 2013, pp. 103-4), a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de que há algum problema que requer a atenção especial do governo. O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político e seus resultados. Neste sentido, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública (Baptista & Rezende, 2015). Tal como explica Kingdon (2011), os problemas são construções sociais, envolvendo interpretações. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de definir da agenda, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a

atenção dos formuladores. Um problema é, assim, a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Nesta mesma linha de entendimento, Harguindéguy (2015) defende que a entrada na agenda determina quais os problemas que serão abordados e que receberão uma resposta no formato de política pública. Também Duarte (2015) refere que o agendamento é assim o estádio da medida de política onde são listados os problemas e questões consideradas pelo governo ou outros atores relevantes no processo de decisão. De facto, o governo não pode considerar todos os problemas de uma determinada sociedade pelo que nem todas as ideias ou questões (podem entrar) entram na agenda. Logo, apenas uma parte dos temas da agenda são transformados em medidas de política (Lahera Parada, 2004; Subirats, 2007) atendendo, também, à existência de constrangimentos financeiros, humanos e materiais. Assim, a identificação do problema público envolve (Sjöblom, 1984): (i) a perceção do problema (uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a perceção de muitos atores relevantes) e (ii) a definição ou delimitação do problema (que envolve definir quais são os seus elementos e sintetizar numa frase a essência do mesmo). Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e pelos próprios destinatários da política pública.

4.2.2. Formulação da Política

A segunda etapa do processo, conforme descrito por (Howlett *et al.*, 2013, p. 123), é o da formulação de uma política. Segundo estes autores, é nesta etapa que se dá o "processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público", fazendo-se "a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda".

Segundo Belo (2017), o momento da formulação ocorre nas instituições estatais, através do recurso a grupos específicos de agentes políticos, com maior ou menor interesse pela formulação e seus resultados, mas inseridos de qualquer forma no sistema político. Os grupos de interesse podem ter participação no momento da formulação, quer através da recolha de informação e análise de dados, quer através de uma participação mais direta junto aos decisores.

De acordo com Estevão e Ferreira (2018), é no momento da formulação que se voltam as atenções para a tomada de decisão de analistas, agentes políticos ou dos dirigentes públicos. Trata-se, pois, de uma fase de grande relevância para se medir o grau de objetividade e racionalidade que deve ser dado à delimitação dos objetivos e das estratégias da política pública. Isto porque se coloca em debate a relação entre o modelo das decisões que são tomadas e como se dá a distribuição de poder na sociedade.

Por outro lado, tal como explicam Heidemann e Salm (2014, p. 39), a formulação de políticas contém outras características gerais e amplas, que Howlett *et al.* (2013, pp. 123-4) recuperaram na obra de Jones (1984, p. 78), segundo as quais: (1) a formulação não precisa de se restringir apenas a um conjunto de atores, podendo haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares); (2) a formulação pode prosseguir sem uma clara definição do problema; (3) não há necessariamente uma associação entre formulação e certas instituições, embora a formulação seja atividade praticada com frequência por órgãos burocráticos; (4) a formulação e a reformulação podem ocorrer durante um período longo de tempo, sem que algum dia se logre necessariamente apoio suficiente para uma ou outra proposta; (5) é frequente haver vários pontos de apelação, em todas as instâncias, para quem perde no processo da formulação; e (6) o processo nunca tem efeitos imparciais pelo que há sempre quem ganhe e quem perca.

4.2.3. Tomada de Decisão Política

Tal como referido por Harguindéguy (2015), a fase da tomada de decisão é essencial em matéria de políticas públicas. Esta fase tem lugar quando um assunto é convertido em problema e esse problema entra na agenda política. De acordo com este autor, não existe uma forma unilateral de decidir sobre os assuntos políticos, especialmente em matéria de políticas públicas, onde vários modelos se opõem em função das decisões serem tomadas com base em padrões de racionalidade absoluta, extra racionalidade ou racionalidade limitada.

Segundo Heidemann e Salm (2006), o estágio da tomada de decisão no processo político é aquele em que oficialmente se aprova ou não um determinado curso de ação. Por seu turno, Duarte (2015) refere que este momento ocorre na sequência do agendamento (identificação do problema e desenvolvimento de alternativas de resolução do mesmo) e corporiza-se através da seleção/adoção de uma solução de entre as alternativas previstas, explicitando quais as ações seguintes a adotar.

Esta fase de constituição das políticas públicas é uma das mais críticas pois “projetar as alternativas que os decisores irão considerar irá influenciar diretamente a política final escolhida” (Sidney, 2007). Trata-se, por isso, de um momento de diálogo entre intenções e ações (Baptista e Resende, 2011).

Tal como defende Howlett *et al.* (2013), neste estágio de tomada de decisão, contrariamente ao que sucede no estágio de formulação da agenda, o número de atores políticos diminui de forma substancial. Quando chega a hora de se decidir por uma opção específica, o grupo relevante de atores políticos limita-se quase que invariavelmente àqueles que têm autoridade para tomar decisões públicas vinculativas, ou seja, os que ocupam cargos formais no governo/administração pública,

embora os atores não estatais possam atuar e/ou exercer influência neste estágio da tomada de decisão política.

Por outro lado, os graus de liberdade de que gozam os tomadores de decisão formais ficam circunscritos por uma grande quantidade de regras e estruturas restritivas que governam os cargos políticos bem como pelo conjunto das ideias e dos paradigmas e pelas circunstâncias sociais, económicas e políticas no seio das quais estes operam (Howlett *et al.*, 2013).

4.2.4. Implementação da Política

A implementação representa a execução da medida de política pela que é a fase em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ações (O'Toole Jr., 2003). O esforço, os conhecimentos e os recursos empregues para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio da implementação do ciclo político.

A implementação foi considerada uma seção integrada na política antes da expressão ter sido usada na década de 1970, quando os primeiros estudos de implementação foram publicados (Hill e Hupe, 2009) e levaram ao reconhecimento de que a implementação tem a sua própria dinâmica no processo de políticas. Na segunda geração de estudos sobre implementação, o foco de análise muda para o desenvolvimento de quadros teóricos e testes de hipóteses. Esta geração divide-se em duas abordagens de pesquisa do processo de implementação: “*top-down*” e “*bottom-up*”. Os defensores da primeira afirmam que a execução de políticas públicas é guiada através de uma estrutura hierárquica de cima para baixo e assumem que a implementação é um processo meramente administrativo. A perceção destes autores é que a política é um fator de entrada e a implementação é um fator de saída. Hogwood e Gunn (1984) listam um conjunto de condições que devem ser observadas como forma de se atingir a “implementação perfeita”: (i) Disponibilidade dos recursos necessários para a implementação (ii) Número diminuto de elementos (agências ou departamentos) envolvidos no processo de implementação; (iii) Pouca relação de dependência de outras políticas; (iv) Existência de informação perfeita; (v) Pouca (ou nenhuma) resistência aos comandos das lideranças do processo de implementação. Estes autores voltavam-se para os tomadores de decisão do processo de implementação, negligenciando o papel de atores como a burocracia de rua e o setor privado que participam da implementação.

Contrariamente a abordagem *bottom-up* sugere que os processos de negociação se mantêm ao longo da implementação das políticas, provocando efeitos sobre o seu desenho. Ganham centralidade nesta abordagem as negociações, estratégias e redes sociais envolvidas no processo de implementação. O trabalho de Hjern e Porter “Implementation Structure” de 1981 sugere que nos processos de

implementação atuam as “estruturas de implementação”, nas quais atores públicos e privados estão envolvidos, relacionam-se e influenciam a política. Assim, a ênfase passa a ser a rede de atores envolvidos neste processo. Nesse sentido, esta abordagem subestima os esforços dos atores “do topo” para definir e estruturar as regras do jogo às quais os demais atores estarão submetidos.

A terceira geração de estudos sobre implementação adota uma perspectiva de análise multi-camada que considera, também, os seus atores e interesses. A implementação passa a ser um processo de negociação entre implementadores e autoridades centrais, todos com as suas preferências, estratégias e interesses distintos. Assim, as redes de políticas tornam-se um objecto-chave na implementação sendo que o tipo de política a ser implementada passa a ser crítico, envolvendo cada uma das diferentes tipos de partes interessadas (Hill e Hupe, 2009).

4.2.5. Avaliação da Política

A avaliação da política tem sido amplamente debatida na literatura pelas distintas concepções atribuídas à própria ideia de avaliação (Baptista & Rezende, 2015) e corresponde a uma fase muito importante do ciclo de vida de uma política pública (Harguindéguy, 2015). De facto, é aqui que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (Secchi, 2010). Todavia, embora a avaliação seja apontada como uma fase específica do ciclo da política, ela tem sido utilizada como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões, nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo, não se restringindo à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo (Aguilar e Ander-Egg, 1994; Baptista & Rezende, 2015). Os mecanismos utilizados para realizar a avaliação de acordo com Secchi (2010) podem levar a uma continuação da política pública, a uma reestruturação ou até mesmo a extinção da política quando o problema público é selecionado.

A etapa de avaliar uma política pública pode, também, representar uma parte estratégica de retroalimentação do ciclo de políticas públicas. Do mesmo modo, pode apresentar inúmeras dificuldades, de entre elas, o fato de que muitos programas nem sempre são desenhados para serem avaliados, da mesma forma que em muitos casos não apresentam dados e resultados disponíveis que permitam que seja feita essa avaliação. Essas duas situações implicam uma possível resistência da própria Administração pública uma vez que esta se pode sentir objeto de avaliação (Marília Pata *et al.*, 2012, p. 1290).

4.3. Os modelos de análise de políticas públicas – Enquadramento conceptual e modelos referenciais

Ao longo dos anos, a ciência política desenvolveu uma série de modelos procurando compreender o processo político pelo qual se originam as políticas públicas. De acordo com Dye (2017), os modelos utilizados no estudo das políticas públicas visam : (i) simplificar e esclarecer ideias sobre política e políticas públicas; (ii) identificar aspetos importantes de questões político-sociais; (iii) ajudar a comunicar, dando foco às características essenciais da vida política; (iv) direcionar esforços para compreender melhor as políticas públicas, sugerindo o que é importante e o que não é; (v) propor explicações para as políticas públicas e prever as suas consequências.

Na literatura da ciência política é possível encontrar um conjunto vasto de modelos com utilidade reconhecida no estudo das políticas públicas, expressando a argumentação teórica dos seus autores a respeito de como essas políticas são formuladas, decididas e implementadas (Winker, 2014). Neste contexto, Araújo e Rodrigues (2017) apresentam, inclusivamente, uma proposta de sistematização dos diferentes quadros teóricos e modelos de análise das políticas públicas visando a orientação da leitura deste extenso património. Por sua vez, Dye (2017) considera que esses modelos não são competitivos, no sentido de que algum deles possa ser julgado o melhor, mas sim explicativos de aspetos distintos da vida política e como suporte de entendimento das diferentes políticas públicas que os seus autores procuram analisar.

Enquanto resultado de uma leitura, atenta e minuciosa dos diversos contributos teóricos dos principais autores da análise das políticas públicas, podemos constatar um consenso generalizado⁷⁵ sobre os quadros analíticos⁷⁶ mais promissores e que têm dado cobertura a inúmeros trabalhos nos diversos ramos do conhecimento, pelas suas características e versatilidade. São eles: (1) o modelo sequencial ou do ciclo político (Policy Cycle), (2) o modelo dos fluxos múltiplos (Multiple Streams Framework), (3) o modelo do equilíbrio interrompido (Punctuated Equilibrium Theory), (4) o modelo das coligações de causa ou de interesse (Advocacy Coalition Framework) (5) o modelo das sucessivas comparações limitadas (ou ramescência) (Muddling Through Framework) e o (6) modelo de análise da implementação (Implementation Analysis Framework).

⁷⁵ Vide, por exemplo, Parsons, (1995), Dye, (2017), Sabatier (2007), Muller (2010), Capella (2006), Birkland (2011), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Araújo e Rodrigues (2017), Almeida e Gomes (2018).

⁷⁶ A complexidade na apresentação de uma distinção concetual nítida entre teorias, modelos e frameworks, é uma premissa encontrada na literatura (Ostrom, 1999, 2011; Schlager, 2007). Neste contexto mesmo, reconhecendo que se trata de uma diferenciação relevante ao nível da teoria, optámos por não privilegiar uma distinção clara entre frameworks, modelos, teorias, quadros teóricos, referenciais teóricos, métodos, arcabouços analíticos e/ou metáforas, para não tornar ainda mais complexa a análise e os objetivos a que nos propusemos.

São modelos logicamente coerentes, empiricamente verificáveis, claros, abrangentes e replicáveis em diferentes contextos – nomeadamente nas áreas de política. Apresentam-se como modelos de síntese, uma vez que procuram promover a integração de conceitos e propostas analíticas de outros autores, explorando a complementaridade das diferentes abordagens (Araújo e Rodrigues, 2017). Tendo em conta o know-how adquirido e recorrendo a uma abordagem sintética considera-se útil descrever as principais características de cada um dos modelos referenciados. Contudo, os três referenciais teóricos que são particularmente pertinentes no contexto da presente tese merecerão na seção seguinte uma descrição mais pormenorizada.

4.3.1. Modelos Referenciais

Os três referenciais teóricos de análise das políticas públicas particularmente pertinentes no contexto da presente tese são: (1) Multiple Streams Framework (2) Muddling Through Framework e (3) Implementation Analysis Framework. Os pontos seguintes apresentam os detalhes essenciais de cada um deles.

Multiple Streams Framework

John Kingdon formulou o seu *Multiple Streams Framework* em 1984 procurando explicar como é que os problemas se transformam em problemas políticos, ou seja, como é que estes captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública (Araújo e Rodrigues, 2017) e, inversamente, como é que certos temas podem deixar a agenda (Pinto et. Al, 2014b).³¹

Conforme destaca Capella (2006), Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas e a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. No final, Kingdon (1984) acaba por focar-se nos dois primeiros processos, designados estágios pré-decisórios da formulação de políticas.

O modelo dos fluxos múltiplos tem como ponto de partida o modelo *Garbage Can*, desenvolvido por Cohen, March e Olson (1972) para a análise de um tipo específico de organizações que se configuram como "anarquias organizadas", operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais). Assim, a partir do modelo *Garbage Can*, o modelo dos fluxos múltiplos analisa os fluxos por onde passa uma decisão, culminando na formulação de uma política

³¹ Kingdon baseia o seu modelo num trabalho de investigação empírica, desenvolvido nos anos 70, na área da saúde e transportes do governo federal norte-americano, que incluiu a realização de estudos de caso, em períodos de quatro anos, e a realização de centenas de entrevistas a funcionários públicos e ativistas políticos.

pública (Faria, 2003; Jann e Wegrich, 2007; Pinto, 2008; Hill, 2009). Um esquema síntese resultante da interpretação efetuada pelo investigador Zahariadis (Sabatier, 2007, p. 71)⁷⁷, sobre os elementos constitutivos do MSF pode ser observado na Figura 4.2.

Figura 4.2 – Elementos constitutivos do Multiple Streams Framework (Kingdon,1984)



Fonte: Adaptado de Zahariadis, in Sabatier 2007, p. 71

O estudo de Kingdon (1984) sobre a montagem da agenda nos Estados Unidos caracteriza o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada”, na qual três fluxos decisórios (*streams*) fluem autonomamente no sistema político, com regras e dinâmicas próprias. Em determinados momentos e sob determinadas condições, os fluxos convergem, favorecendo a abertura de uma janela de oportunidade³², e é precisamente neste momento que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: o fluxo político, o de soluções e o de problemas (Kingdon, 2011).

Para que se compreenda o mecanismo subjacente à mudança na agenda, é necessário compreender primeiramente o fluxo de problemas. Assim, o modelo procura analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas³³ e por que determinados problemas são incluídos na agenda

⁷⁷ John Kingdon não desenvolveu o seu referencial teórico (MSF), reconhecendo-se ao académico Nikolaos Zaharadis a continuidade da sua utilização, enquanto suporte da sua intensa investigação na análise de políticas públicas (Sabatier, 2007, p. 9).

³² Essa janela de oportunidade, segundo o autor, “proporciona aos defensores de uma determinada proposta uma possibilidade para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos” (Kingdon, 2011, p. 165).

³³ O autor estabelece uma distinção entre questões e problemas políticos, considerando que uma questão - definida como uma situação socialmente percebida - só se transforma num problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma solução para a questão.

governamental.³⁴ Todavia, dada a existência de um grande número de questões e a impossibilidade material dos decisores de lidar com todas elas, a emergência de um problema é condicionada por mecanismos que contribuem para que a atenção dos decisores se centre em determinadas questões em prejuízo de outras. De acordo com Kingdon (2011, p.113) esses mecanismos são indicadores (por exemplo, custos de um programa ou a evolução do deficit público, que apontam para a existência de uma questão/tema de relevo, permitindo que esta seja percebida como problemática pelos formuladores de políticas), eventos de grande dimensão, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto e feedback da ação política (por exemplo, a monitorização dos gastos, o cumprimento, ou não, de metas, podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas).

O segundo fluxo, o fluxo de soluções (*policy stream*), é composto pelo conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas, geradas no interior das comunidades políticas.³⁵ Kingdon (2011) utiliza a teoria da “sopa primordial” (*primeval soup*)³⁶ para explicar a forma como são geradas as alternativas no interior das comunidades políticas. Um grande conjunto de ideias fluem no interior das comunidades sendo que algumas conseguem sobreviver intactas enquanto outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas e outras são totalmente descartadas (Capella, 2006; Araújo e Rodrigues, 2017). Nesse processo (competitivo) de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico são rapidamente distinguidas ocorrendo uma espécie de efeito multiplicador em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Como resultado final desse processo de difusão e de progressiva aceitação, o fluxo de políticas produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao citado processo de seleção e que serão levadas à efetiva consideração dos participantes do processo decisório (Capella, 2006).

O terceiro fluxo é composto pela dimensão política e possui regras próprias, comportando-se de forma independente dos problemas socialmente percebidos e das alternativas disponíveis. De facto, nas palavras de Kingdon (2011, p.145): *“Fluindo de forma independente dos problemas e das correntes legislativas está a corrente política, composta por coisas como o clima público, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuições partidárias ou ideológicas [...] e mudanças de governo”*. Kingdon (2011) inclui neste fluxo três elementos que exercem influência sobre a agenda

³⁴ Kingdon diferencia a agenda governamental da agenda decisória, definindo a primeira como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento e a segunda como um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (Kingdon, 2011, p. 4).

³⁵ Comunidades compostas por investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão de ideias em diferentes fóruns.

³⁶ Teoria utilizada em biologia para explicar o aparecimento de vida na Terra, segundo a qual um conjunto de moléculas que “flutuava numa sopa” de matéria orgânica, quando exposto a determinados fatores exógenos, deu origem à vida.

governamental: (i) O sentimento nacional, caracterizado por “situações em que um grande número de pessoas num país partilha ideias comuns durante um determinado período de tempo”;³⁷ (ii) as forças políticas organizadas, onde os atores centrais são os partidos políticos e os grupos de interesse, que atuam de forma a estimular ou contestar determinadas ideias, podendo tornar o ambiente favorável, ou não, à tomada de decisão³⁸ e (iii) as mudanças governamentais, nomeadamente mudanças de ciclo político, remodelações de governos e parlamentos, as quais tendem a desencadear transformações na agenda política.

Em determinadas circunstâncias estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – convergem favorecendo a abertura de uma janela de oportunidade, um momento especial para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis³⁹. No entanto, quando um dos fluxos se desarticula, as oportunidades de mudança na agenda cessam.

Existem “aberturas de janela” periódicas e previsíveis, como o ciclo orçamental e a mudança do governo, e outras inesperadas. Nas palavras de Kingdon (2011, p. 165):

“A janela legislativa é uma oportunidade para aqueles que advogam propostas de promover as suas soluções de estimulação, ou de direcionar a atenção para os seus problemas específicos. De facto, [...] estes agentes andam em espera em torno do governo, com a sua solução pronta, aguardando que os problemas venham à tona de forma a acoplar-lhes as suas soluções; aguardam que haja desenvolvimentos na corrente política que possam usar para seu benefício. Por vezes, a janela abre-se de forma bastante previsível.”

O autor salienta, igualmente, o papel fundamental desempenhado pelos empreendedores de políticas, dispostos a investir tempo, reputação e recursos financeiros na defesa de uma posição que permita a criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política (Araújo e Rodrigues, 2017, p. 184). Estes atores com influência no processo de definição da agenda são diferenciados por Kingdon (2011) dentro de dois grupos. O primeiro, composto por atores visíveis onde se inclui o governo, o parlamento e os membros da administração com poder decisório, recebe considerável atenção da imprensa e do público e é influente na definição da agenda governamental, atuando nos fluxos de problemas e política. Já o segundo grupo, composto por atores invisíveis inclui grupos de interesse, burocratas, pesquisadores,

³⁷ Segundo o autor “o sentimento nacional sofre mudanças no tempo, de uma forma perceptível, e estas mudanças têm importantes impactos nas agendas e nos resultados políticos” (Kingdon, 2011, p. 146).

³⁸ Kingdon defende que se e os governos consideram que “a maioria dos grupos de interesse e outras forças organizadas apontam para uma mesma direção (...) este contexto proporciona-lhes um forte ímpeto para se orientarem nessa direção” (Kingdon, 2011, p. 150).

³⁹ As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo da política. O fluxo das políticas não tem um efeito tão direto no processo porque as alternativas e soluções mantêm-se ativas e atualizadas no seio das comunidades políticas e emergem quando é aberta a janela de oportunidade por influência dos outros dois fluxos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda (Araújo e Rodrigues, 2017).

acadêmicos, partidos políticos, mídia e opinião pública, formando as comunidades nas quais as ideias são geradas e difundidas, sendo influente na definição das alternativas.

Muddling Through Framework

O *Muddling Through Framework*⁷⁸ proposto por Lindblom (1959-1979)⁷⁹, é especialmente aplicado no estudo da decisão política partindo do pressuposto que os desafios vividos pelos administradores públicos, em geral, envolvem problemas complexos. Em particular, as limitações de tempo, dinheiro, *know-how* e fontes de informação que fazem parte do cotidiano dos formuladores de políticas, impedem-nos de identificar o leque de todas as propostas alternativas e suas consequências. Considerando estas premissas, este modelo faz uma abordagem sintonizada com o cotidiano do decisor. A partir da constatação das limitações inerentes ao processo de decisão, procura um método capaz de reduzir a complexidade da realidade que o permeia (Gontijo e Maia, 2004), em que os atores políticos decidem através de uma série restrita de comparações sucessivas entre alternativas marginalmente diferentes entre si (Lindblom, 1979, 1991)⁸⁰. Por outro lado, Lindblom (1959) argumenta que à medida que as decisões são concretizadas por passos sucessivos, reduz-se drasticamente a sua base técnica, científica e teórica. Em particular, a partir de certo ponto, as decisões representam o que é politicamente viável, mais do que o que é tecnicamente desejável (Howlett, *et al.*, 2013). Com efeito, o modelo incremental reconhece a natureza não prática da formulação “absolutamente racional” de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões. Por conseguinte, os formuladores de políticas aceitam geralmente a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores. Um esquema síntese resultante da interpretação do investigador sobre os elementos constitutivos do modelo de Linblom pode ser observado na Figura 4.3.

⁷⁸ Lindblom (1959, p.166) expõe seu método de tomada de decisão, denominado método das sucessivas comparações limitadas (ou ramescência), em contraponto ao até então utilizado método racional-compreensivo (ou raiz), uma vez que apesar de este ser o “melhor” como esquema, “de facto não funciona para questões complexas, e os administradores veem-se obrigados a usar o método das sucessivas comparações limitadas em suas decisões.”

⁷⁹ Lindblom (1959, 1979), defendeu o modelo incrementalista de decisão em alternativa ao modelo racionalista da decisão em dois artigos seminais. Sendo complementares e indissociáveis devem ser lidos em conjunto tendo em vista uma compreensão adequada do seu argumento em favor da viabilidade e praticidade do método incrementalista perante o racionalista (Heidemann, 2014, p. 171)

⁸⁰ Lindblom (1959) argumenta que, dadas as limitações de conhecimento a que estão sujeitos os formuladores de políticas, a simplificação por meio da atenção restrita a pequenas variações em torno da política vigente permite tirar o máximo proveito do conhecimento disponível. As sequências passadas de medidas políticas deram-lhes conhecimento sobre as consequências prováveis de passos adicionais semelhantes dados em relação ao futuro.

Figura 4.3 – Muddling Through Framework (Lindblom, 1959-1979)



Fonte: Adaptado de (Lindblom, 1959 – 1979)

Ao concentrar a sua análise na esfera das variações incrementais, o decisor consegue elevar a sua capacidade de compreensão não apenas porque trabalha com um número menor de alternativas, mas também porque pode assim conceber políticas como uma estrutura encadeada face ao passado e ao presente, abrindo-se espaço para o recurso à intuição e experiência acumulada (Lindblom, 1959; Motta, 1991). Neste contexto, a tomada de decisão - observada do ponto de vista do contexto do decisor - estrutura-se, desde logo, por objetivos que, por sua vez, refletem um conjunto de problemas, ambiguidades e transversalidades que afetam a decisão política e neste sentido, o contexto do decisor. De facto, nas palavras de Lindblom (1959, p. 83): *“A tomada de decisão é normalmente formalizada como uma relação meios-fins: os meios são concebidos para serem avaliados e escolhidos à luz de fins selecionados de forma independente e à priori da escolha dos meios.”*

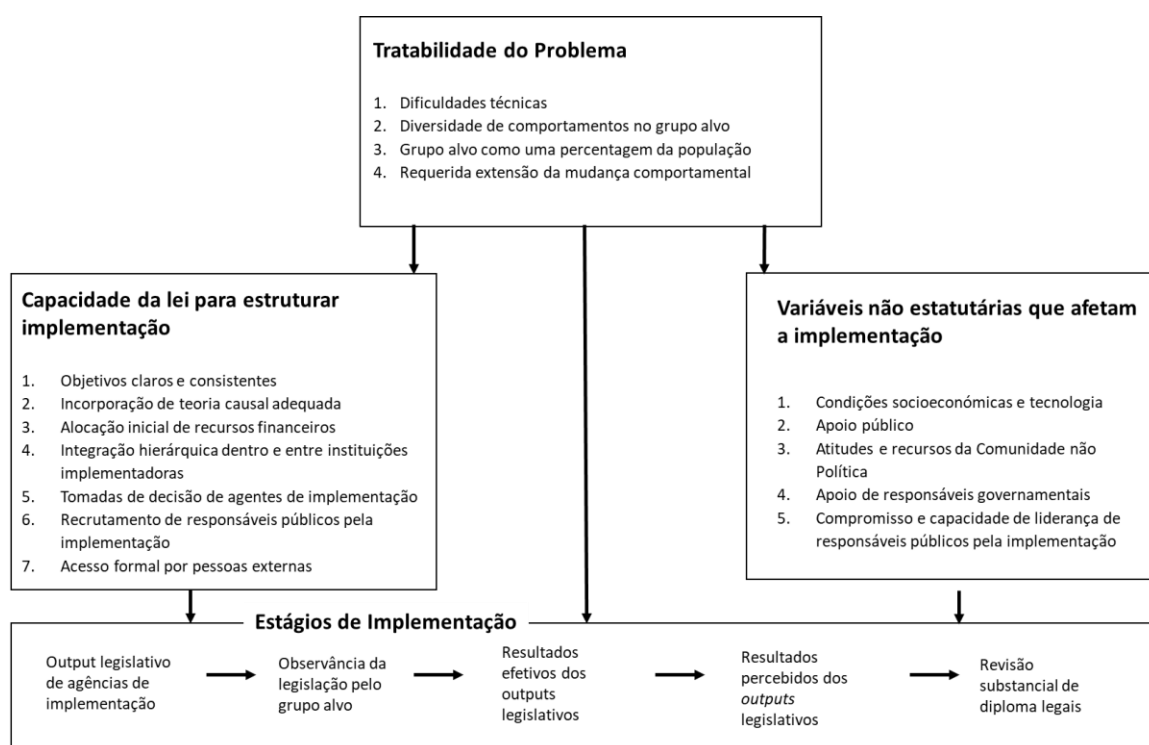
Implementation Analysis Framework

Tendo por base o grande número de estudos que foram desenvolvidos nos Estados Unidos nas décadas de 60 e 70 do século passado sobre o insucesso da implementação de políticas públicas e decisões judiciais, Sabatier e Mazmanian (1980) sentiram a necessidade de promover uma análise mais profunda sobre o tema. Nesse sentido, os autores analisaram e integraram os diferentes resultados das teorias até então dominantes, desenvolvendo um quadro conceptual denominado “Implementation Analysis Framework (Sabatier e Mazmanian, 1980, pp.538-589). A compreensão do referido quadro teórico e as variáveis que nele são identificadas como cruciais no processo de implementação política pressupõe uma definição prévia do que se deve entender “implementação”. Assim, segundo Sabatier e Mazmanian (1980, p. 540):

“A implementação é a execução de uma decisão política básica, geralmente incorporada no corpo da lei, mas que também pode assumir a forma de importantes atos executivos ou judiciais. Idealmente, essa decisão identifica o (s) problema (s) a ser abordado, estipula o (s) objetivo (s) a ser perseguido e, de maneira diversa, "estrutura" o processo de implementação. O processo é efetivado, normalmente, ao longo de vários estágios (...) aprovação do decreto lei, diretrizes dos organismos responsáveis pela implementação, cumprimento por parte do público alvo, impactos reais (...) e, finalmente, revisões importantes (ou tentativas de revisão) ao decreto lei inicial.”

Este quadro conceptual teve como objetivo a identificação dos fatores que afetam/ potenciam a exequibilidade dos objetivos do programa/ legislação a implementar ao longo de todo o processo de implementação. Assim, os autores dividiram estes fatores em 3 categorias de variáveis, que condicionam e balizam a implementação de políticas públicas. A saber: (i) a tratabilidade de um problema por parte do organismo público, (ii) a capacidade do organismo público em estruturar favoravelmente o processo de implementação e (iii) as condições externas não dependentes do organismo público. De acordo com Sabatier e Mazmanian (1980, p. 541), estas variáveis “independentes” influenciam diretamente os diferentes estágios e fases de um processo de implementação. A representação gráfica de cada uma destas variáveis e seus potenciais efeitos podem ser observados na Figura 4.4:

Figura 4.4 – Quadro Síntese das variáveis que impactam o processo de implementação

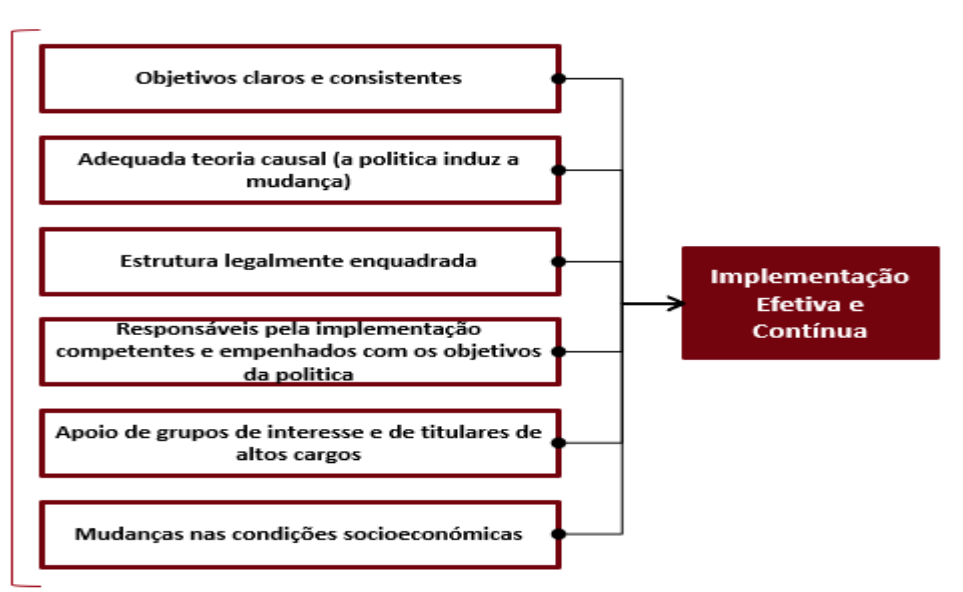


Fonte: Adaptado de (Sabatier e Mazmanian, 1980)

Reconhecendo que a análise/ interpretação do quadro conceptual proposto poderia ser demasiado complexo aquando da sua aplicação prática, por parte de investigadores e responsáveis políticos,

Sabatier e Mazmanian (1980, pp. 554-557; 1983, pp. 41-42) decidiram organizar as variáveis estatutárias e políticas num conjunto de seis condições que consideraram ser necessárias e suficientes para o desenvolvimento adequado e eficaz do processo de implementação. Por outras palavras, uma decisão legislativa ou outra qualquer decisão de política pública que tenha como objetivo contribuir para uma alteração substancial do *status quo*, alcançará os seus propósitos se as citadas seis condições estiverem presentes (Sabatier e Mazmanian, 1980, pp. 554-557; 1983, pp. 41-42). Estas seis condições podem ser observadas na Figura 4.5.

Figura 4.5 – Seis condições para uma efetiva implementação



Fonte: adaptado de (Sabatier e Mazmanian (1980, pp. 554-557)

A primeira das seis condições é, desde logo, a existência de objetivos claros e consistentes e que permitam estabelecer um padrão de avaliação normativa e de recursos. Como apontam Sabatier e Mazmanian (1980, p.545), quando os *objetivos “são precisos e o seu grau de importância está claramente estabelecido, prestam um suporte insubstituível na avaliação do programa, actuam como diretrizes precisas para os responsáveis da implementação e funcionam como um recurso de suporte dos seus defensores”*. De acordo com os autores, esses objetivos devem incorporar, também, critérios sólidos na resolução de (eventuais) conflitos inerentes ao cumprimento das metas propostas, (Sabatier e Mazmanian, 1980, p. 554). Outra condição importante traduz-se na verificação de uma adequada teoria causal que assegure que a política incorpora uma abordagem para induzir a mudança. Nas palavras de Sabatier e Mazmanian (1980, p.554) *“a identificação dos principais fatores e vínculos causais com implicações na realização dos objetivos e a atribuição de autoridade e de outros*

mecanismos aos responsáveis pela implementação permitem alcançar com mais segurança os propósitos subjacentes ao programa”.

Também é necessário existir uma estrutura com enquadramento legal, a qual deve favorecer o compromisso entre os responsáveis pela implementação e os grupos-alvo da política. Tal implica a atribuição ao respetivo organismo de uma integração hierárquica apropriada, regras de decisão adequadas, recursos financeiros suficientes e um acesso compatível aos seus apoiantes (Sabatier e Mazmanian, 1983, p. 41). Ainda de acordo com esta abordagem merece destaque outra condição que se traduz na existência de responsáveis pela implementação tecnicamente competentes e empenhados em atingir os objetivos da política. De facto, segundo Sabatier e Mazmanian (1980, p. 553) *“não será possível dar cumprimento aos objetivos legislativos, independentemente da eficácia com que uma lei estrutura o processo formal de decisão, a menos que os funcionários responsáveis estejam profundamente comprometidos com o alcance desses objetivos.”* Importa também assegurar o apoio de grupos de interesse e de titulares de altos cargos no parlamento e no governo. Esta é outra condição necessária para o desenvolvimento adequado e eficaz do processo de implementação. Por último, é importante que não ocorram mudanças nas condições socioeconómicas que possam comprometer o apoio dos grupos de interesse, parlamentares e governantes. No caso destas mudanças impactarem na perceção que esses responsáveis políticos possuem sobre a importância relativa do problema, que a política pública inicialmente criada visava enfrentar, terá como reflexo a diminuição do seu apoio na concessão de recursos e, na ausência destes, a possibilidade de não cumprimento dos objetivos legislativos inicialmente fixados.

4.4. Sumário

A análise das diferentes fases do ciclo de políticas públicas tornou-se determinante para uma compreensão integral do ciclo próprio de uma política pública de EpE, em particular sobre o processo de criação e funcionamento de políticas públicas. Do mesmo modo, serviu para orientar a escolha dos referenciais teóricos a serem utilizados na análise das várias etapas da política pública em estudo, conforme será apresentado e justificado no capítulo seguinte.

Com base nesta perspetiva, e partindo de um conjunto de modelos consagrados de análise de política pública, permitiu-se apreender o quão importante se torna a adoção destes referenciais teóricos de análise política na compreensão dos mecanismos de formulação de agenda, decisão e implementação perante processos complexos e multidimensionais e que se desenvolvem em multiníveis, ou seja, a

nível supranacional, nacional, regional, municipal e local, conforme teremos oportunidade de ver no próximo capítulo e seguintes.

CAPÍTULO 5 – QUADRO CONCEPTUAL DE SÍNTESE

5.1. Introdução

Os capítulos anteriores mostram a pertinência – académica e prática – de estudar o objetivo primordial da presente tese: compreender o processo de decisão que está subjacente à implementação de PEpE nas escolas do nosso país. Este é um tema complexo que abarca vários aspetos, os quais vão desde o agendamento e formulação da política pública, à tomada de decisão e sua respetiva implementação.

O enquadramento teórico da temática em apreço é, pois, desafiante. Desta forma, a opção na presente tese passa por dividir o problema em estudo em três fases distintas, mas complementares.⁸¹ De facto, como argumentado por Howlett *et al.* (2013; p. 223):

“(…) da facilidade proporcionada pelo entendimento do processo de política pública desdobrado em partes, em que cada uma delas pode ser investigada de forma isolada ou em termos de sua relação com os outros estágios do ciclo, permitindo a integração de materiais empíricos derivados dos casos individuais, dos estudos comparativos de vários casos e do estudo de um ou de mais estágios de um ou vários casos em teorias e análises políticas.”

Foi exatamente este equilíbrio que procurámos atingir no nosso trabalho: simplificar para promover uma melhor compreensão e uma análise mais aprofundada e que permitisse tirar ilações sobre etapas importantes do ciclo político, ao mesmo tempo procurando entender as políticas em toda a sua complexidade e inter-dependência.⁸²

Com base neste princípio, procedemos à desconstrução do processo de política pública em estudo nas seguintes etapas: (i) “Agenda” – sendo esta fase de “pré-decisão; (ii) “Decisão” – pensada em torno da problemática da fase de tomada de “decisão” e (iii) “Implementação” – referindo-se à fase “pós-decisão”. Recorre-se então a um referencial teórico específico para estudar a problemática particular de cada uma destas fases. Assim, o quadro concetual adotado procurou ter em conta aspetos teóricos ligados à construção de modelos explicativos (*latu sensu*) para uma determinada realidade e também aspetos práticos que resultam da complexidade do problema em estudo. Os pontos seguintes resumem o conjunto de opções tomadas.

⁸¹ A simplicidade que proporciona a análise de cada fase do processo tem sido reconhecida por diversos autores (Estevez e Esper, 2008; Muller, 2010, p. 25; Baptista e Rezende, 2011; Araújo e Rodrigues, 2017; Belo, 2017).

⁸² Os autores (Estevez e Esper, 2008) propõem que cada etapa seja vista como um “sistema” pois segundo os mesmos “Estamos diante de um sistema quando estudamos a agenda, diante de outro sistema quando analisamos a formulação legislativa, diante de outro sistema quando estudamos a implementação, e assim sucessivamente”.

5.2. Referenciais teóricos selecionados

5.2.1. Critérios de seleção

No seguimento da revisão de literatura sobre teorias/modelos que contribuem para a compreensão das políticas públicas, no âmbito do fenómeno em estudo, coloca-se a questão de qual ou quais as teorias/modelos a adotar como referencial para cada uma das 3 etapas definidas no ponto anterior.

A escolha do investigador teve em conta dois critérios principais: por um lado, a adequabilidade teórica dos modelos estudados; por outro, a possibilidade de os estruturar e seccionar, de modo a permitirem uma análise mais fina – e, por vezes, necessariamente compartimentada – do mesmo. Este segundo critério é importante dada a complexidade do fenómeno em análise, a qual resulta do número de atores envolvidos, extensão temporal e vasta legislação e, também, da multiplicidade de estruturas e elos de comunicação, ligados à natureza da governação multinível associada à gestão do ciclo da política pública no contexto da implementação de PEpE.

Em função destes critérios, os referenciais teóricos adotados em cada uma das etapas são os seguintes:

1. Etapa da Agenda (A) – “Multiple Streams Framework” (Kingdon, 1984)
2. Etapa da Decisão (D) – “Muddling Through Framework” (Lindblom, 1959, 1979)
3. Etapa da Implementação (I) – “Implementation Analysis Framework” (Sabatier e Mazmanian, 1980)

5.2.2. Referenciais teóricos adotados em cada etapa

5.2.2.1. Etapa Agenda

Escolhemos o modelo de Kingdon – “Multiple Streams Framework” – para a Etapa A, por ser reconhecido na literatura como um modelo adequado para compreender a fase de pré-decisão. De facto, como enfatizado por Zohlnhofer *et al.* (2015):

“(…) MSF desenvolvido por Kingdon (1984) e posteriormente aprofundado por Zahariadis (1998, 1999) tem-se tornado mais relevante e adequado do que nunca para a análise da agenda e formulação de políticas, em democracias avançadas, no início do século XXI. Facto este demonstrado pelo interesse académico no MSF o qual aumentou significativamente nos últimos anos (....).”

O modelo de Kingdon é especialmente relevante no nosso contexto pois é teoricamente adequado para explicar os processos iniciais da política pública no seio de processos ambíguos, onde a informação é escassa e o tempo de decisão limitado. Contempla o reconhecimento público dos problemas, a existência de soluções adequadas e as respetivas condições de governação. Mudanças na agenda acontecem quando estes três fluxos são unidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam (Kingdon, 1984), Zahariadis, in Sabatier (2007).

A atestar a popularidade e atualidade do modelo de Kingdon encontra-se o número muito elevado de citações do seu modelo na literatura, como demonstra a Figura 5.1.

Figura 5.1 – Número de citações do MSF de Kingdon (1984)



Fonte: Zohlnhofer *et al.*, 2015

5.2.2.2. Etapa Decisão

Poder-se-ia ter estendido a aplicação do modelo de Kingdon (1984) à etapa de decisão, algo que é explicitamente defendido por Zahariadis, 2003 (p.10). No entanto, outros autores advogam exatamente o oposto como é o caso de Herweg *et al.* (2015, p. 451). De facto, estes referem mesmo:

“Se seguirmos a sugestão de Zahariadis, não sabemos, por exemplo, porque é que a mudança política falha – seja em virtude da implementação de uma agenda que falha ou de não se conseguir alcançar uma maioria para passar a proposta inicial durante o processo de decisão. Dificuldades semelhantes surgem se uma mudança de política ocorre: desde que a implementação de uma agenda não seja analiticamente diferente de uma tomada de decisão, não nos é possível avaliar quanto do output legislativo difere da proposta inicial devido à transigência política. Uma vez que o processo de emparelhamento é o conceito decisivo que eleva o MSF da descrição para o patamar da explicação da agenda e das mudanças políticas, estas insuficiências na aplicação convencional do framework nos estádios seguintes à implementação da agenda necessitam de ser abordados.”

Neste contexto, a opção recaiu sobre a utilização do “Muddling Through Framework”, desenvolvido pelo economista e politólogo Charles Lindblom, para escudar teoricamente a análise da fase de decisão. Tal como referido no Capítulo 4, segundo Lindblom, os processos de decisão e de produção de políticas públicas avançam de um modo que não é racionalmente controlado nem controlável, mas

sim por tentativas, acordos e permutas, as quais vão sendo construídas em cima de decisões anteriores.

Este modelo é caracterizado por uma maior atividade política e menor exigência técnica, que se relaciona com o compromisso entre os interesses dos decisores políticos e os recorrentes das valias técnicas. Nesta perspetiva influi na decisão política o que é politicamente exequível, mais do que é tecnicamente desejável, dado que o momento exige mais tempo, mais informação para a tomada de decisão, facto que remete para a especificidade do modelo racional, enquanto este define-se por um conjunto de procedimentos que teoricamente colaboram para a melhor e mais adequada tomada de decisão face ao problema em questão.

Face ao exposto, o “Muddling Through Framework” parece-nos adequado para equacionar a etapa decisão, já que é particularmente pragmático e adaptável ao fenómeno em estudo (Howlett *et al.*, 2013). É também de referir que o artigo “The science of Muddling Trough” é muito popular entre a comunidade académica. De facto, em 31.12.19, o Google Scholar referenciou 14,191 citações, tornando-o um dos artigos mais citados no campo da administração pública e teoria das organizações (Bendor, 2015).

5.2.2.3. Etapa Implementação

O modelo “Implementation Analysis Framework” proposto por Sabatier e Mazmanian (1980) serve de base para o enquadramento teórico subjacente à etapa da implementação. Escolheu-se este modelo por ter uma estrutura clara e objetiva uma vez que as seis condições em que assenta podem, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1983, p. 42), servir como uma lista de verificação relativamente breve sobre a eficácia ou falha da política pública em estudo bem como do conjunto de atividades e tarefas que terão de ser seguidas para compreender como é que os seus objetivos foram (ou não) efetivamente alcançados. É de salientar que este modelo foi utilizado por outros investigadores em estudos que se focam na implementação de políticas públicas (e.g., Man 2010; Wijnstra, 2016) pelo que o mesmo é particularmente adequado a esta fase do nosso trabalho. Refira-se, igualmente, que apesar deste referencial teórico ser dirigido exclusivamente ao estudo da etapa implementação, o mesmo é bem conhecido da comunidade académico, algo que fica bem patente nas 3. 636 citações que colhe no Google Scholar em 31.12.19.

Refira-se ainda que o quadro teórico proposto por Sabatier e Mazmanian (1980) relaciona vários fatores para a eficácia das políticas e programas públicos propondo uma separação clara entre a formulação e a implementação da política pública. Argumentam os autores que os decisores envolvidos na fase da formulação podem ter um contributo importante para a implementação efetiva

dessas políticas através de um adequado design das mesmas, de uma estrutura legalmente enquadrada e com responsáveis competentes. A orientação proporcionada por este referencial, no âmbito do processo de implementação, é relevante em função das diversas entidades e atores, em diferentes níveis de governo (nacional, regional, intermunicipal, municipal e local), que estão envolvidos na implementação da política pública, cada qual com os seus interesses e ambições Howlett *et al.*, (2013). Neste contexto, importa beneficiar do quadro teórico de Sabatier e Mazmanian (1980) uma vez que o mesmo enfatiza não só a importância do papel das elites políticas e a existência de uma linha hierárquica de coordenação, mas, simultaneamente, incorpora preocupações da abordagem *bottom-up* ao valorizar também o papel das burocracias e das estruturas de implementação (Parsons, 1995, p. 487).

5.3. Quadro concetual de síntese

5.3.1. Introdução

A opção por diferentes referenciais teóricos é importante quando o fenómeno em estudo é complexo. A este propósito, Sabatier (2007, p. 6) esclarece:⁸³

“(…) Uma última nota: os cientistas devem estar cientes de (e capazes de aplicar) **vários tipos diferentes de perspectivas teóricas – não apenas um** (Stinchcomb 1968; Loehle 1987). **Primeiro**, o conhecimento de várias perspectivas diferentes força o analista a clarificar diferenças nas assunções que permeiam enquadramentos, em vez de implicitamente assumir o conjunto de assunções que se lhe apresenta. **Em segundo lugar**, múltiplas perspectivas encorajam o desenvolvimento de hipóteses que competem entre si que idealmente devem conduzir a uma inferência robusta (Platt 1964), ou pelo menos à acumulação de provas a favor de uma perspectiva em detrimento de outra. **Em terceiro lugar**, o conhecimento e a aplicação de múltiplas perspectivas deve gradualmente clarificar as condições sob as quais uma perspectiva é mais útil do que outra. **Finalmente**, múltiplas perspectivas encorajam uma abordagem comparativa: em vez de questionarmos se a teoria X produz resultados estatisticamente significantes, deveremos questionar se a teoria X responde a mais questões que a teoria Y. (...)”

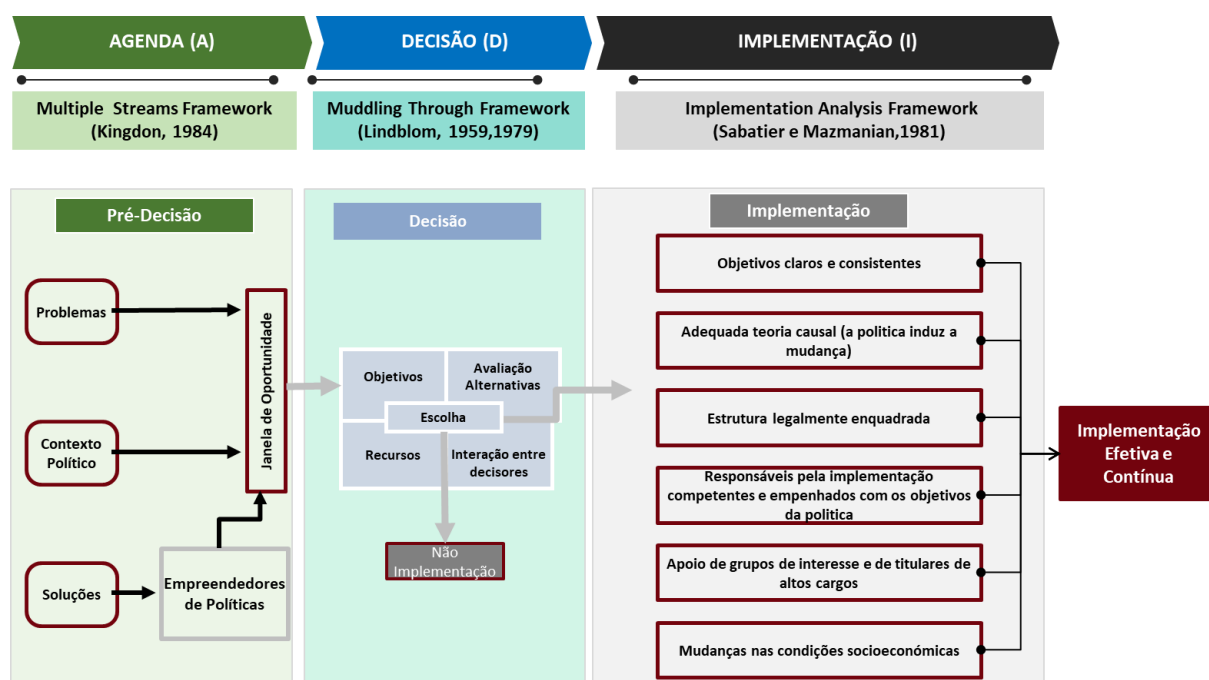
Desta forma, a opção de recorrer a três modelos teóricos consagrados pela literatura (i.e., um para cada etapa de interesse) parece-nos justificada e útil na medida em que permite construir uma estrutura clara para compreender o fenómeno do processo de decisão associado à implementação de políticas públicas na área do PEP. Em seguida apresenta-se então o resumo do referencial teórico utilizado nesta tese.

5.3.2. Desenho do Quadro Conceptual de Síntese

O quadro conceptual adotado na presente tese é resumido na Figura 5.2:

⁸³ Sublinhado nosso.

Figura 5.2 – Quadro conceitual adotado



Fonte: Elaborado pelo autor

O modelo conceitual proposto resulta num esquema integrado e coerente que contribuirá para compreender e explicar as forças e fatores operativos em cada etapa do ciclo da política pública. A abordagem permite, também, sucessivas iterações que resultarão num esforço de aperfeiçoamento baseado nos efeitos ou impactos da política. Neste sentido, a abordagem descrita na Figura 5.2 proporciona uma estrutura que visa identificar (i) os processos que têm de ocorrer para que um tema entre na agenda política; (ii) como as diversas instituições desencadearam a tomada de decisão e (iii) estas definiram a operacionalidade da implementação da política pública escolhida.

Do ponto de vista conceptual é de salientar que:

- (a) O modelo de Kingdon, adotado para a etapa Agenda explicita vários dos elementos que influenciam a formação da agenda e as alternativas para a formulação das políticas que são considerados pelo autor como estágios pré-decisórios no processo de formulação de uma política pública. Assim, neste Modelo, a mudança de agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas; soluções ou alternativas; e política. Por sua vez, a junção destes três fluxos ocorre em momentos em que as janelas para se fazer política se encontram abertas e existem empreendedores políticos ativos;
- (b) O modelo de Lindblom, adotado para a etapa Decisão, é construído com base em observações de processos reais de tomada de decisão. Apresenta aquilo que são os elementos comuns das “estratégias de decisão” efetivamente seguidas pelos tomadores de decisão, sendo as mesmas ordenadas num “conjunto mutuamente apoiador de estratégias simplificadores e focalizadores” (Howlett *et al.*, 2013, citado em, Jones, 2002, p. 166);

- (c) O modelo de Sabatier e Mazmanian, adotado para a etapa Implementação, explicita 6 condições suficientes (em conjunto) para uma implementação bem-sucedida, sendo dos três referenciais teóricos aquele que permite um tratamento mais fácil e direto do processo de decisão que esteve subjacente a esta etapa do ciclo de política pública em estudo.

A próxima seção explicita o processo de concepção e construção de “dimensões” e “categorias” que permitem operacionalizar o referencial teórico ora apresentado.

5.3.3. Elementos constitutivos do modelo concetual adotado

Com vista a cumprir os objetivos que se encontram subjacentes à presente investigação, procedeu-se à criação de dois subníveis de análise dentro de cada um dos referenciais teóricos adotados aos quais chamámos “Dimensões” e “Categorias”. Estas constituem os eixos organizadores dos indicadores e dos índices que, por sua vez, permitem evidenciar os fatores de maior importância/criticidade para o sucesso da implementação de políticas públicas no domínio do ensino do empreendedorismo.

Em linha com Bardin (2018), as dimensões são construídas com base nos elementos constitutivos de cada um dos referenciais teóricos adotados.⁸⁴ Estes dão depois origem a subconjuntos de critérios/questões/mecanismos os quais são utilizados para perceber, na prática, os seus componentes de acordo com a ideia-chave que lhe foi atribuída pelos respetivos autores. A leitura atenta e minuciosa dos artigos de base, complementada com uma ampla revisão da literatura com estes relacionados, permitiu identificar e organizar essas componentes principais aqui designadas por categorias. Estas são rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos sob um título identificativo da mensagem transmitida pelo autor e que permitem operacionalizar os conceitos fundamentais do referencial teórico adotado.

Partindo de Capella (2006, p. 31), considerou-se a existência de 5 componentes fundamentais no modelo teórico de Kingdon (1984). Estas são depois decompostas de acordo com mecanismos básicos que se encontram associados a cada uma das componentes-chave deste modelo. Por exemplo, a componente “problemas” desperta a necessidade de ação por meio de quatro mecanismos básicos: indicadores; estudos específicos; eventos; crises e símbolos; feedback da ação política. Já as categorias associadas ao modelo de Sabatier e Mazmanian (1980) partem das 6 condições que estes autores identificam no seu trabalho. Finalmente, partindo dos trabalhos de Schweizer (2012), Kopecka *et al.*

⁸⁴ “Condições” para Sabatier e Mazmanian (1980), “Componentes Fundamentais” para Kingdon (1984) e “Elementos Comuns” para Lindblom (1959,1979).

(2012), Burström (2014) e Bendor (2015) foram criadas 5 categorias que permitem captar o essencial do previsto no modelo teórico desenvolvido nos trabalhos de Lindblom (1959, 1979).⁸⁵

As Tabelas 5.1, 5.2 e 5.3 detalham os elementos constitutivos de cada um dos referenciais adotados, isto é, as dimensões e categorias utilizadas para as fases da agenda, da decisão e da implementação.

Tabela 5.1 – Dimensões e categorias da etapa Agenda

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Agenda	Fluxo de Problemas	Como são as questões/ condições reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda dos decisores de políticas públicas	Indicadores	Interpretações de dados que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão/ tema: e.g.: taxa de desemprego jovem e resultados dos rankings de PISA
			Estudos específicos	Publicações e artigos (científicos e não científicos) que abordam determinadas problemáticas e que apontam para a necessidade de tomada de ação sobre diferentes temas
			Feedback da ação política	Mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas. e.g.: a monitorização dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de consequências não antecipadas
			Eventos, crises e símbolos	Eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto, reforçando maioritariamente o

⁸⁵ O processo de construção das dimensões e categorias deste modelo foi particularmente exigente, tendo sido necessário recorrer aos princípios de investigação postulados pela “Grounded Theory” (Glaser e Strauss, 1967). Vide ponto 6.5.3.4 a este respeito.

Tabela 5.1 (Continuação) – Dimensões e categorias da etapa Agenda

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
				conhecimento pré-existente sobre o problema
			Comunidade de especialistas (geração de ideias)	Existência de uma comunidade de investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão em diferentes fóruns
			Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	Após a sua geração, um grande conjunto de ideias a respeito de soluções são geradas nas comunidades (policy communities e flutuam num “caldo primitivo de políticas” (policy primeval soup). Processo iterativo onde as ideias confrontam-se e combinam-se das mais variadas formas, algumas tornam-se proeminentes enquanto outras desaparecem
	Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	Disponibilidade de um conjunto de ideias e soluções que, não tendo sido ideadas/ criadas para a resolução de uma questão/ condição, são utilizadas e adaptadas para colmatar e dar resposta a problemas	Processo evolutivo de amadurecimento	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com a capacidade de materialização e execução técnica das mesmas
			Exequibilidade técnica	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com o grau de alinhamento dos valores das mesmas com aqueles aceites e partilhados pela comunidade
			Compatibilidade com valores	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com o grau de exequibilidade e viabilidade financeira das mesmas
			Viabilidade Financeira	

Tabela 5.1 (Continuação) – Dimensões e categorias da etapa Agenda

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Fluxo da Política	Independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras, nomeadamente através de processos de negociação e discussão políticas		Recetividade Política	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com o grau de alinhamento e aceitação das mesmas por parte da comunidade política
			Aceitação pela Comunidade	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com o grau de alinhamento e aceitação das mesmas por parte da comunidade pública onde se integram
			Restrições do Sistema	Critério de seleção/ filtragem de ideias e soluções relacionado com limitações existentes ou potenciais do sistema onde as mesmas se enquadram (e.g. restrições legais, regulamentares, culturais, socioeconómicas...)
			Sentimento supranacional/nacional / regional	Enquadramento onde um conjunto alargado de indivíduos de uma comunidade partilham entre si as mesmas questões e convicções durante um determinado período de tempo, que suportam a aceitação/ não aceitação de ideias e temas
			Mudanças governamentais	Mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura de decisão, consistindo em acontecimentos que podem exercer grande influência sobre a agenda de decisão política ao desencadear mudanças que potencializam/ bloqueiam a introdução de novos pontos na agenda
			Posição das instituições envolvidas	O suporte ou o bloqueio de instituições e stakeholders com influência a um determinado tema apresenta sinais de acordo ou conflito numa discussão política, permitindo aos

Tabela 5.1 (Continuação) – Dimensões e categorias da etapa Agenda

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Empreendedores de política		Especialistas em determinados temas que desempenham um papel fundamental no processo político (sendo, ou não, parte dele), tendo uma grande influência na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política		decisores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não ao foco nesse tema
			Forças Políticas Organizadas	O suporte ou o bloqueio de forças políticas organizadas a um determinado tema apresenta sinais de acordo ou conflito numa discussão política, permitindo aos decisores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não à colocação do tema na agenda
			Quem (atores visíveis / não visíveis)	Especialistas influenciadores que podem fazer parte de organismos públicos com poder de tomada de decisão política (atores visíveis) ou de grupos de influência/ acadêmicos/ media (atores não visíveis)
			Acesso aos decisores	Especialistas influenciadores com acesso/ poder de influência junto dos responsáveis políticos com poder de decisão
			Recursos despendidos	Capacidade/ disponibilidade dos especialistas influenciadores de, com os seus recursos (tempo, dinheiro, conhecimento...) colocarem as questões e temas na agenda
Janela de Oportunidades		Em determinados momentos e sob determinadas condições, os três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política - convergem, gerando	Estratégias utilizadas	Capacidade/ disponibilidade dos especialistas influenciadores de criarem e estruturam planos de ação e estratégias para fundamentar a entrada dos temas na agenda e sua posterior implementação
			Abriu-se uma janela de oportunidade	Oportunidade para mudanças na agenda, possibilitando a transição de um tema/ questão para o fórum de discussão e potencial escolha para implementação

Tabela 5.1 (Continuação) – Dimensões e categorias da etapa Agenda

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
		uma oportunidade de mudança na agenda		

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 5.2 – Dimensões e categorias da Etapa Decisão

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Decisão	Objetivos	A tomada de decisão, observada do ponto de vista do contexto do decisor, estrutura-se, desde logo, por objetivos que, por sua vez, refletem um conjunto de problemas, ambiguidades e transversalidades que afetam a decisão política, e, neste sentido, o contexto do decisor	Interligação com outros problemas	A seleção dos objetivos é feita de forma indistinta e interligada com os aspetos empíricos da política de resolução de problemas
			Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	Perante problemas sociais complexos, os atores políticos estabelecem objetivos ambíguos em detrimento de objetivos específicos, tendo os atores que lidar quotidianamente com esta realidade até formar e tomar uma decisão
			Soluções Transversais a outros problemas	Soluções transversais que efetivem um quadro de referência (e que satisfaçam múltiplos problemas) para facilitar o entendimento entre os atores políticos e o papel por estes assumido face aos problemas
	Alternativas	A decisão é baseada em alternativas possíveis e mediante um processo de ajustamentos mútuos entre as partes envolvidas, sendo política pública realizada de forma interminável, tornando-se um processo de sucessivas aproximações aos objetivos desejados e,	Poucas propostas e mais ou menos familiares	As alternativas são escolhidas de entre um conjunto limitado de propostas mais ou menos familiares, isto é, propostas que diferem proporcionalmente pouco em relação às políticas vigentes, procurando-se encontrar somente uma solução ótima
			Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	A avaliação das alternativas e soluções implementadas é realizada tendo como base os objetivos definidos para as mesmas

Tabela 5.2 (Continuação) – Dimensões e categorias da Etapa Decisão

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
		também, de sucessivas revisões		
			Experiências anteriores	Tomada de decisão baseada em sequências e opções passadas relativas a outras medidas políticas, garantindo uma maior familiarização sobre as consequências prováveis de passos adicionais semelhantes dados em relação ao futuro
		O processo de tomada de decisão tem em conta os interesses e recursos em jogo, nomeadamente, experiências anteriores, informação de suporte à decisão e financiamento	Informação de suporte à decisão	Tomada de decisão baseada num conjunto de informação devidamente fundamentada em recursos do decisor como experiência passada ou com a comparação com outras realidades
Recursos			Pouca relevância da teoria	Tomada de decisão baseada nos resultados e evidências metodológicas de experiências anteriores, privilegiando-se o cariz mais prático em detrimento de potenciais contributos teóricos
			Financeiros	Tomada de decisão baseada na capacidade e possibilidade de acesso ao financiamento, limitando muitas vezes a escolha de opções
		O processo de decisão é visto como um resultado de interação entre os participantes nesse processo, que tem como objetivo principal restringir o poder de influência, de algum dos decisores sobre os outros, e aumentar o conhecimento na tomada de decisão	Decisores com visões diferentes	Tomada de decisão baseada no facto de cada decisor político abordar as questões referentes a políticas a partir de uma perspetiva dada pela sua própria visão da cadeia de sucessivas escolhas políticas construída até ao presente
Interação entre decisores			Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	Tomada de decisão baseada em critérios e objetivos generalistas e abrangentes, nomeadamente comparações, marginais ou incrementais, específicas entre propostas,
			Idiosincrasia cultural	Tomada de decisão baseada no conjunto de características/ convicções comportamentais e ideológicas de decisores ou grupos de decisores, o que pode potenciar ou bloquear o processo

Tabela 5.2 (Continuação) – Dimensões e categorias da Etapa Decisão

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Escolha da solução	O processo de decisão baseado em processos de análise incremental, com cariz prático e com o máximo de coerência e concordância entre os decisores		Liderança	Tomada de de decisão suportada na opinião de um decisor com experiência e conhecimento em temas comuns, concedendo-lhe um cariz de líder no processo
			Processo de tentativa e erro	Tomada de decisão baseada numa variedade de estratégias simplificadores, como a sequência habilidosa de tentativas de acerto e erro, numa lógica de escolha informada e cuidadosa dos métodos de simplificação de problemas sociais complexos
			Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	Tomada de decisão baseada na lógica de resolução prática de problemas em detrimento da procura de objetivos e resultados mais teóricos e esotéricos
			Consenso como um bom indicador de boa decisão	Tomada de decisão baseada no facto da concordância e do consenso em torno de uma decisão política ser o único mecanismo para atestar se a mesma decisão é correta

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 5.3 – Dimensões e categorias da Etapa Implementação

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
Implementação	Objetivos	Metas e instruções precisas, concretas e coerentes que permitam uma correta implementação e sua posterior avaliação de forma não enviesada	Claros	Metas e instruções de implementação devidamente definidas em termos de clareza e objetividade e compreensão
			Consistentes	Metas e instruções de implementação devidamente definidas em termos de consistência e coerência, não apresentando desvios/ derivações ao longo do tempo
		O racional e propósito do programa deve estar devidamente sustentado, garantindo que a sua fundamentação é compreendida e que os seus responsáveis têm poder de decisão sobre a implementação e assegurando que a política incorpora uma abordagem para induzir a mudança	Envolvimento do Organismo Público na concretização do programa	A intervenção do Organismo Público deve ser garantida de forma consistente, transversal e operacional
	Adequada Teoria Causal e Poder de Influência		Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	O modelo de delegação de competências deve estar devidamente organizado e ser passível de ser operacionalizado de forma efetiva, garantindo a adequada e tempestiva capacidade de tomada de decisão
			Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	Garantia que os diferentes intervenientes no processo de implementação têm a capacidade de efetivarem as suas responsabilidades
			Integração hierárquica adequada	Modelo de governo adequadamente definido e operacional, com responsabilidades ajustadas e transversalmente conhecidas e aplicadas
	Estrutura. Legalmente enquadrada		Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	Capacidade de subcontratação de entidades especializadas e melhor preparadas para a implementação de determinadas componentes da implementação

Tabela 5.3 (Continuação) – Dimensões e categorias da Etapa Implementação

Etapa	Dimensão	Definição	Categoria	Definição
	Responsáveis Competentes e Empenhados	Responsáveis pela implementação devidamente comprometidos e proficientes, garantindo uma efetiva implementação do programa	Recursos financeiros suficientes	Nível geral de financiamento ajustado à realidade de implementação, garantindo que os recursos inicialmente definidos estão disponíveis, sendo possível, quando necessário, adaptar/ajustar os mesmos
			Regras de decisão adequadas	Regras e procedimentos adequados ao programa, sendo transversalmente conhecidos e aplicados
			Comprometidos com a concretização dos objetivos	Responsáveis comprometidos e com a capacidade de persistência em salvaguardar a concretização dos objetivos definidos
			Tecnicamente preparados em Gestão e Política	Responsáveis devidamente capacitados em temas de gestão e política e que sejam proficientes para garantir a correta implementação do programa
	Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	Rede de apoio de organismos da tutela ou de supervisão que seja influente e tenha autoridade para tomar decisões que suportem o programa	Formalização do apoio	Rede de apoio influente que, de forma pública e oficial, apoie os organismos para a implementação do programa
			Poder de decisão	Capacidade da rede de apoio de tomar decisões que alavancuem a implementação do programa
	Mudanças nas condições socioeconómicas	Condições iniciais que, sendo passíveis de mudança/alteração, podem alterar as perceções e as prioridades definidas do/para o programa	Económicas	Alterações às condições e enquadramento económico inicial que podem mudar as prioridades definidas do/para o programa
			Sociais	Alterações às condições e enquadramento social inicial que podem mudar as prioridades definidas do/para o programa

Fonte: Elaborado pelo autor

5.4. Conclusão

O presente capítulo apresenta o quadro concetual de síntese e o respetivo quadro operativo de análise utilizado na presente tese. Estes são a base que enquadra para todas as fases que se seguem no processo de investigação empírica a realizar, mormente a elaboração dos instrumentos de recolha e tratamento de dados, interpretação e apresentação de resultados bem como conclusão e avaliação dos resultados da investigação.

PARTE III – ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

CAPÍTULO 6 – ORGANIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA

6.1. Introdução à Organização do Trabalho Empírico

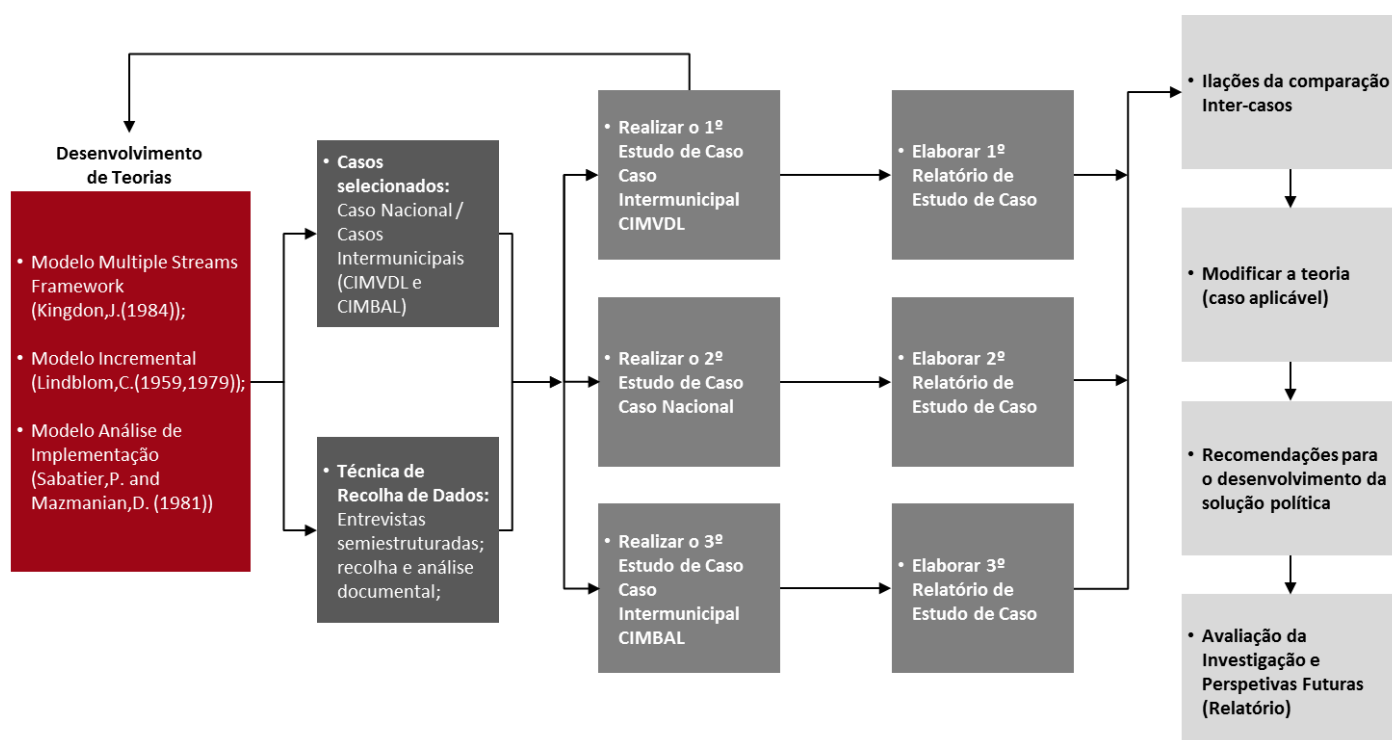
No Capítulo 2, fixámos os princípios teórico-metodológicos da investigação que pretendemos levar a cabo. Em consonância com os mesmos, procurámos sempre estar em sintonia com as melhores práticas adotadas numa investigação desta natureza e âmbito. Mais do que produzir informação sobre a temática em causa, motivou-nos a compreensão, interpretação e reflexão sobre os próprios resultados do estudo do processo de decisão ligado à implementação dos PEP. Abordámos igualmente questões éticas e o posicionamento do investigador no contexto da investigação.

Nos capítulos 3, 4 e 5, apresentámos a síntese da revisão da literatura sobre o tema em estudo, que nos conduziu à proposta de um quadro conceptual de síntese baseado na combinação dos três modelos teóricos adotados para cada uma das três fases do ciclo de política pública: formação da agenda, tomada de decisão e implementação da política pública adotada.

Ao longo do presente capítulo, descreveremos e fundamentaremos a metodologia utilizada, as opções organizativas e procedimentos *ex-ante*, bem como as opções que decorrem do encontro com a realidade da investigação durante o processo de trabalho de campo e de construção de métodos e ferramentas de análise. Estamos conscientes que, tal como refere Lessard-Hebert (1994, pp. 77-78), “a validade interna de um trabalho é reforçada quando o investigador tem a preocupação de descrever a sua metodologia, a fundamentação das escolhas, a explicitação das suas fontes e dos métodos utilizados”.

A Figura 6.1 resume as grandes fases de organização do trabalho empírico:

Figura 6.1 – O Processo de Organização do Trabalho Empírico



Fonte: Elaborado pelo autor

Sendo certo que muitas das opções feitas na fase de conceção e organização da investigação que precede o trabalho no terreno interagem necessariamente com o que se encontra na prática – resultando dessa relação as decisões finais dos procedimentos de recolha a adotar (Miles, Huberman e Saldana, 2018, pp. 19-20) –, a investigação empírica que se desenvolve traduz esse espírito de abertura ao real e de interação entre as fases de organização e concretização da investigação.

6.2. A Escolha dos Casos Múltiplos – Comparativos e Contrastados

No contexto desta investigação, havendo, para o efeito desejado, que escolher dois casos para um estudo comparado, selecionámos as Comunidades Intermunicipais de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo. Presidiu a esta escolha o contraste e diferenças acentuadas existentes entre elas. Desde logo ao nível dos resultados observados na implementação de PepE nas escolas daquelas duas regiões. Este facto levou-nos a querer observar, ouvir e questionar as partes envolvidas, usando diferentes formas de obtenção dos dados e subsequente triangulação dos mesmos para melhor validação dos resultados.

Considerando que a unidade de análise multinível é composta tanto pelos indivíduos que participaram nas experiências em educação empreendedora (Diretores de Agrupamentos de Escolas e Escolas Profissionais, docentes e alunos), quanto pelas Instituições que permitiram a implementação dos

PepE⁸⁶, torna-se recomendável a utilização de múltiplos estudos de caso, com vista a identificar o contexto organizacional relacionado com os respetivos processos de tomada de decisão em cada uma das Comunidades Intermunicipais que apresentaram, ou não, candidaturas no âmbito dos Programas Operacionais Regionais (Yin, 2018).

Além disso, numa investigação que pressupõe um desenho metodológico rigoroso, em função dos objetivos específicos definidos para a realização do presente trabalho, o recurso a múltiplos estudos de caso permite uma reflexão ponderada sobre as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação (Bogdan e Bilken, 1994).

Por sua vez, a investigação, assentando na problemática das realidades múltiplas de cada Região e de cada um dos atores envolvidos no processo de decisão, pressupõe que o conhecimento seja construído e interpretado através do trabalho de campo, da observação e da análise que terá de ser realizada pelo investigador (Stake, 1999).

Nesta perspetiva, os múltiplos estudos de caso visam alargar a visão sobre o fenómeno em estudo, para melhor compreender o fenómeno na sua globalidade e não apenas no que concerne a algumas particularidades (Stake, 1999), contribuindo assim para um estudo mais convincente, pois, como referem Rodriguez *et al* (1999), este tipo de estratégia de pesquisa permite contestar e contrastar as respostas obtidas de forma parcial, em cada caso analisado, no contexto de uma abordagem mais alargada.

O recurso ao estudo de múltiplos casos no âmbito da presente investigação justifica-se, desde logo, pelo facto de estarmos na presença de casos que são ricos por si mesmo, em termos de aprendizagem e produção de conhecimento, devido ao seu contexto e particularidades próprias (Yin, 2018). Além disso, permite-nos fazer uma melhor análise e, conseqüentemente, uma melhor compreensão e teorização dos vários estudos em análise – quer numa perspetiva horizontal (Comunidades Intermunicipais vs. Comunidade Intermunicipais), quer vertical (Governo vs Agrupamentos de Escolas e Escolas Profissionais).

De acordo com Yin (2018), o estudo de múltiplos casos contribui para um estudo mais convincente pois, como referem (Rodríguez *et al.* 1999), este tipo de desenho permite contestar e contrastar as respostas obtidas de forma parcial com cada caso que se analisa. Por conseguinte, ter, no mínimo, dois casos no estudo deve ser uma meta (Yin, 2018). Segundo Vázquez e Angulo (2003), os estudos de

⁸⁶ Quer ao nível das candidaturas realizadas quer no que à sua operacionalização diga respeito.

múltiplos casos apresentam um certo grau de instrumentalização, pois cada um por si é um instrumento para compreender o problema que em conjunto representam.

Acresce que a adoção de estudos de casos múltiplos nesta investigação permite realizar diversas formas de obtenção dos dados, os quais permitem ser triangulados para melhor validação dos resultados. Além disso, projetos de casos múltiplos na sequência de uma lógica de replicação têm a vantagem de ser mais atraente e robusto do que estudos de caso único (Yin, 2018), sendo que, para Godfrey e Hill (1995), os estudos de caso múltiplos podem ser o melhor caminho para observar o impacto de um efeito idiossincrático no desempenho de uma organização.

Nesse sentido, a escolha de casos baseados em contextos distintos de implementação, de PepE, tendo em vista apreender quais as variáveis que se vieram a revelar críticas para a operacionalização dos citados programas contribuiu para que fosse dado particular ênfase à acessibilidade da informação e aos entrevistados, por parte do investigador, de maneira a tornar a investigação factível (Bogdan, 1994).

6.2.1 Uma justificação adicional na escolha dos Casos Comparativos/ Contrastados

Na sequência do referido anteriormente, torna-se importante uma justificação adicional relativamente à escolha dos casos comparativos e contrastados.

Yin (2018), refere-se às vantagens da introdução de vários casos que permitam a comparação. Com esta opção, obtém-se a possibilidade de ampliar a recolha de dados tendo em vista uma replicação dos resultados, e ganha-se um *insight* diversificado e rico sobre os vários contextos reais.

Paralelamente, procurou-se dois casos contrastados em que o primeiro correspondesse a uma realidade que evidenciasse o sucesso das políticas públicas de EpE, enquanto o segundo evidenciasse o fracasso dessas mesmas políticas. Esta dicotomia revela a escolha de uma amostra intencional (Bryman, 2016, p.418), que se define como uma forma de amostragem não probabilística, cujo objetivo é escolher os casos/ participantes de uma forma estratégica, de forma a que os mesmos sejam relevantes para a investigação em curso.

Quanto à vantagem da amostra contrastada, Guban e Lincon (1994) e Yin (2018), consideram que o investigador pode comprovar ou contrastar efeitos e relações presentes no caso. Uma outra justificação deriva da própria abordagem mista, já referida no Capítulo 2. A análise contrastada é um tipo específico de análise que testa diferentes nuances entre grupos dentro de um conjunto de dados e que utiliza coeficientes de contraste para pesar as médias de casos específicos que estão a ser analisados. Este processo permite que o investigador preveja/ extrapole diferenças específicas entre casos. Uma típica análise de contraste, ao comparar dois conjuntos de dados estatísticos, possibilita a

determinação de um certo nível de probabilidade e, ao mesmo tempo, os valores de contraste permitem a comparação da amplitude dos efeitos detetados Leustek, (2017, p.248-252).

6.2.2 A Escolha dos Casos Objeto da Investigação

Podemos então pormenorizar a razão da escolha dos casos reais necessários ao nosso estudo. Como referido no ponto anterior, trata-se selecionar uma amostra de casos simultaneamente intencional mas igualmente teórica (Bryman e Bell, 2015). Os casos seguidos retratam assim a intenção do investigador em buscar casos ricos em contexto que permitam uma compreensão ampla do fenómeno que se pretende estudar.

No que diz respeito ao Caso Nacional, e tal como já foi referido, o mesmo justifica-se por si próprio, uma vez que nos permite aumentar a compreensão do fenómeno da EpE no nosso País. Isto acontece não só pela intervenção direta do Ministério da Educação na implementação do Plano Nacional de Educação para o Empreendedorismo, na promoção do Concurso Inova dirigido a jovens do ensino secundário e na participação do Programa Youth, mas também pela sua responsabilidade na definição das linhas de orientação do projeto educativo nacional, nomeadamente na vertente da estratégia nacional para a cidadania e na qual se encontra incluída a temática da EpE.

Também do lado do Ministério da Economia, e através do Organismo por aquele tutelado (IAPMEI), se verificou um papel importante na promoção da EpE (em diversas regiões do País). Especialmente através da conceção de um Referencial para “Operações imateriais de promoção do Empreendedorismo” que permitiu a algumas CIM terem tido acesso a financiamento no âmbito do QREN, para promoverem a implementação de PEP nos seus territórios. Esta realidade fez com que se tornasse relevante, no âmbito da presente investigação, compreender o processo de decisão que esteve associado ao envolvimento do IAPMEI nesta dinâmica e a forma como este Organismo se relacionou com as CCDR e com algumas das suas CIM ao ponto de algumas Comunidades Intermunicipais terem desenvolvido os citados programas e outras não.

Desta forma, por “Caso Nacional” estamos a compreender não só os documentos legais que formalizam as políticas, orientações e projetos, mas também, e sobretudo, as ações e processos desencadeados por atores políticos que participaram, diretamente, no ciclo de políticas públicas em EpE, nos últimos 12 anos.

No que diz respeito à seleção dos casos Intermunicipais, a Tabela 6.1 pormenoriza em detalhe os critérios que resultam da nossa opção de amostragem, quer teórica, quer intencional:

Tabela 6.1 – Critérios de seleção das Comunidades Intermunicipais de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo

Existência de evidência do papel das CIM enquanto entidades veículo da promoção e implementação de Educação para o Empreendedorismo;
Não se ter verificado na RSL nenhum estudo que tivesse o mesmo enquadramento em termos de pesquisa e desenvolver;
Ter casos comparáveis, nomeadamente de CIMs em Regiões de Convergência, com a mesma tipologia de Governance possibilidade de análise longitudinal em virtude de envolverem dois quadros comunitários de apoio;
Ter CIMs pertencentes a diferentes CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional;
Ter a possibilidade de identificar entrevistados que permitam recomendar outros intervenientes até que se atinja um ponto de redundância;
Serem casos ricos em informações para análise aprofundada a partir de múltiplas perspetivas e não de apenas uma variável;
Serem casos onde o acesso a entrevistadores permita a obtenção de informação relacionada com o processo de decisão associada à implementação de programas de Educação para o Empreendedorismo;
Serem casos que permitam maximizar o que podemos aprender na aplicação de modelos de análise do ciclo de política pública;
Interesse intrínseco dos casos para a compreensão do processo de decisão associado à implementação dos Programas de Educação para o Empreendedorismo;
Ser representativo de outros casos, sobretudo no estabelecimento de semelhanças enquanto fenómeno a ser investigado e o conhecimento que se pretende alcançar;
Existência de condições que permitam a realização da investigação em tempo útil para acesso à obtenção dos dados e com a utilização de recursos ao dispor da investigação;
Existência de receptividade e acolhimento por parte dos entrevistadores para descreverem e explicar as informações e conhecimentos que possuem sobre o fenómeno em estudo.

Fonte: Elaborado pelo autor

A escolha dos casos intermunicipais, em lugar da escolha de vários casos municipais, justifica-se ainda pela amplitude, dimensão e significância do trabalho desenvolvido neste nível intermédio da Administração Pública – enquanto unidades territoriais intermédias agregadoras de Municípios e com recente acesso ao fenómeno do recurso a financiamento no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio. As CIM foram consideradas pelas CCDRs como veículo para o desenvolvimento integrado de PEPs ao nível dos seus territórios, sendo, por isso, privilegiadas no âmbito dos respetivos processos concursais.

6.3. O Processo de Organização e Implementação da Recolha de Dados

De acordo com Maxwell (2009), uma das questões fundamentais em investigação qualitativa é o nível de profundidade com que se estrutura a mesma. Abordagens sem planeamento prévio muitas vezes

trocam uma menor validade interna por uma mais aprofundada compreensão do processo. Por outro lado, Patton (2002) também aconselha o investigador a tirar vantagens das oportunidades que vão surgindo ao longo do processo de investigação. Por conseguinte, procurámos manter um equilíbrio no desenho da recolha e análise dos dados, definindo e planeando questões que considerávamos à partida fundamentais, mas mantendo uma abertura suficientemente ampla para incluir questões, fontes, ou outros dados, que fossem relevantes para a compreensão do processo.

Tal como refere Yin (2018), a orientação inicial do estudo de caso aponta para múltiplas fontes de evidência. De acordo com Fragoso (2004), o investigador deve assegurar que os métodos e técnicas de recolha de informação são utilizados com informação suficiente e pertinente. Para isso, o investigador deve recolher e organizar dados de múltiplas fontes e de forma sistemática (Dolley, 2002, p. 343). A possibilidade de utilizar várias fontes de evidência é um ponto forte importante dos estudos de caso (Yin, 2018).

No entanto, o facto de nos estudos de caso se recorrer a múltiplas fontes para a obtenção de dados pode originar um excesso de informação para analisar. E, nesta lógica, acentua Dolley (2002, p.343), os estudos de caso podem incluir vários casos dentro de um estudo, sendo que são suscetíveis de produzir grande volume de dados para análise.

A vantagem mais importante para a utilização de fontes múltiplas de evidência é a possibilidade de desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, enquanto processo de triangulação de dados (Yin, 2018). Assim, qualquer descoberta ou conclusão num estudo de caso provavelmente será muito mais convincente se baseada em fontes distintas de informação, que contribuam para um estilo comprovativo de pesquisa (Yin, 2016, p. 126).

6.3.1. O problema do acesso aos dados e fontes de informação

Ao estudar o envolvimento das entidades oficiais presentes nos dois casos, deparámos com dados com duas origens:

- Uma de carácter público, proveniente de uma multiplicidade de informação disponível publicamente, considerada como dados secundários, estruturados em locais, instituições ou bases de dados de público acesso;
- Uma de cariz interna, existente nas próprias instituições, que são considerados dados/ informações primárias, tendo em vista contribuir para a compreensão dos processos de decisão associados à implementação, ou não, dos aludidos programas. Considera-se, igualmente, como fontes primárias as práticas de atores dentro dessas instituições.

Yin (2018), Miles, Huberman e Saldana (2018, pp. 49-60), Easterby-Smith *et al* (2002) abordam os problemas inerentes à dificuldade de acesso aos dados de informação, à delicadeza e sigilo que alguns desses dados por vezes evidenciam sobre a vida da organização, o seu carácter político, ou mesmo o risco ético de acesso, uso e, ou, reprodução desses dados. Nos casos em estudo, as instituições de nível nacional, regional, intermunicipal municipal e local são públicas, o que à primeira vista evidenciaria facilidade de acesso, garantida por lei.

Dentro dos princípios éticos já assinalados e, de acordo com Miles, Huberman e Saldana (2018, pp. 122-128), delineou-se uma estratégia de acesso que passou essencialmente pelo contacto telefónico inicial e pessoal do investigador com os presidentes das respetivas instituições e/ou com informantes-chave detentores de informação considerada pertinente, dentro de cada uma das organizações envolvidas (posteriormente confirmado em termos formais através de mensagens dirigidas para os respetivos endereços eletrónicos). Não pode o investigador deixar de salientar que o conhecimento pessoal, as relações institucionais e de trabalho anteriormente estabelecidas foram muito importantes para essa facilidade de acesso.

Refira-se ainda a importância do envolvimento dos orientadores deste trabalho de investigação, bem como a nível institucional da própria Faculdade de Economia da Universidade do Algarve no suporte ao investigador, o qual teve um efeito bastante importante, conforme é demonstrado pela assinatura do protocolo de colaboração⁸⁷ entre o investigador e a Direção Geral da Administração Escolar, tendo em vista o acesso aos dados estatísticos sobre a formação contínua dos docentes na área do empreendedorismo, em escolas públicas do ensino não superior.

6.3.2. Dados disponíveis e técnicas de recolha de dados

De acordo com Morse (1994), cabe aos investigadores apreciarem e elegerem, de entre a variedade existente, os métodos e técnicas mais adequadas para a obtenção dos dados, devendo serem suficientemente versáteis para reconhecerem restrições e possibilidades que estas proporcionam na concretização dos objetivos da investigação.

As estratégias metodológicas devem articular-se com as questões de investigação formuladas, orientando na seleção das técnicas mais adequadas para o acesso aos dados de investigação (Morse, 1994). Este facto é também sublinhado por Olabuénaga (2003, p. 74), ao reconhecer que a recolha de dados na metodologia qualitativa “se orienta para aqueles de maior riqueza de conteúdo e significado, quer dizer, os dados estratégicos de cada situação”.

⁸⁷ Vide protocolo no Anexo 4.4.

A investigação qualitativa encontra-se aberta à utilização de uma diversidade de técnicas de recolha de informação, sendo as mais utilizadas a observação, a análise documental e a conversação (Bogdan e Biklen, 1994; Morse, 1994; Valles, 2000; Olabuénaga, 2003). Os investigadores podem circunscrever-se à seleção de uma ou várias destas técnicas, utilizando-se com frequência todas elas de forma complementar, o que não impede que uma delas seja utilizada de modo mais proeminente (Olabuénaga, 2003). Merriam (1998, p. 148), salienta mesmo que em alguns estudos qualitativos recorre-se apenas a uma técnica na recolha de dados, mas no estudo de caso é típico serem utilizados os três modos de recolha de dados mais frequentes, nomeadamente entrevistas, observação e pesquisa documental, sendo “geralmente um processo muito interativo e holístico”.

6.3.2.1. Documentação e técnicas de recolha

Suscetíveis de classificações diversas, os documentos, enquanto fonte de informação, são considerados dados ou informação secundária (Valles, 2000), uma vez que não se trata de informação diretamente organizada e produzida pelos investigadores para fins de investigação. Este facto tem subjacente que se trata de informação geralmente produzida com propósitos diferentes dos da investigação, o que leva alguns autores a aconselharem a complementaridade dos dados obtidos por esta via com outros dados obtidos por meio da observação e/ou entrevista (Almarcha *et al.*, 1969, in Valles, 2000).

Existindo uma diversidade de documentos passíveis de constituírem relevantes fontes de informação, cabe aos investigadores selecionarem aqueles que mais contribuam para a concretização dos objetivos de investigação. Podemos, contudo, utilizando a classificação de MacDonald e Tipton (1993), distinguir dois grandes grupos de documentos: escritos (documentos oficiais da administração pública; imprensa escrita; documentos privados) e visuais (fotografia, pintura, escultura, arquitetura).

No âmbito da presente investigação, os documentos escritos assumiram bastante importância, na medida em que foram selecionados como contributo para “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes” (Yin, 2003, p. 112), principalmente, como fonte para triangulação com outros dados (Edwards & Skinner, 2009; Myers, 2009).

Recorreu-se, entre outros, a: (i) documentos relacionados com a legislação, (ii) declarações políticas, (iii) atas de reuniões, (iv) jornais académicos, (v) contratos estabelecidos entre as Comunidades Intermunicipais, Municípios e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, (vi) concursos públicos e respetivos contratos de adjudicação com as empresas especializadas na área da educação empreendedora e (vii) relatórios de acompanhamento e de conclusão anual dos PEP que foram

implementados nos Agrupamentos de Escolas e Escolas Profissionais inseridas nos casos empíricos alvo de estudo⁸⁸.

Os documentos escritos foram objeto de uma análise do seu conteúdo, procurando informações que se revelassem essenciais à compreensão do fenómeno em estudo, ou capazes de sugerir reflexões que ajudassem o investigador a aprofundar o seu conhecimento, permitindo-lhe uma vigilância crítica na identificação de incoerências, contradições e/ou convergências – nomeadamente com o conteúdo das entrevistas concedidas, possibilitando uma representação o mais possível precisa da realidade.

6.3.2.2. O processo de escolha de informantes dentro dos casos

No âmbito da presente investigação, os entrevistados assumem um papel central como fonte de informação, por serem os que traduzem e informam as práticas das organizações e, através dos seus constructos e teorias pessoais, modelam as próprias práticas, porque são os agentes das dinâmicas sociais (Lofland *et al*, 2006).

O seu processo de escolha assentou em vários critérios, que se cruzaram. O primeiro critério foi essencialmente um critério teórico (*theoretical sampling*) (Patton, 2002), a partir do quadro conceptual elaborado sobre o processo de decisão associado à implementação da política pública. A amostragem teórica é adequada precisamente quando o objetivo é construir teoria (Glaser e Strauss, 1967), quando é necessário ilustrar casos que, pela sua natureza, tipicidade ou carácter único podem contribuir para a produção dessa própria teoria (Stake, 2000; Patton, 2002). O segundo critério resultou da análise dos estatutos, organogramas e estrutura organizacional das próprias entidades, selecionados e organizados em função dos objetivos específicos da investigação; o terceiro critério resultou ainda do conhecimento direto da legislação que enquadra o sector da educação nas suas múltiplas funções e perspetivas.

Ainda no sentido de precisar a rede de informantes, foi utilizada a técnica de “snowball sampling”, onde os membros de uma organização identificam e sugerem outros potenciais informantes (Bryman, 2004).

6.3.2.3. Informantes-chave e entrevistas semi-estruturadas

Para ter acesso a informação relevante, privilegiámos informadores-chave que nos facultassem dados importantes para a nossa focalização progressiva no objeto de estudo numa perspetiva interativa e holística (Merriam, 1998). Uma das técnicas que utilizámos para o acesso às fontes de dados foi a entrevista semiestruturada. Esta técnica foi privilegiada no momento inicial de acesso ao campo em

⁸⁸ Vide Anexo 5.1 – Lista de documentação recolhida Caso Intermunicipal

estudo, junto das pessoas que considerámos constituírem informadores-chave ou informadores potenciais (Demazière e Dubar, 1997; Olabuénaga, 2003) e testemunhas privilegiadas (Ruquoy, 1997) no nosso estudo: Comunidades Intermunicipais/ Presidentes dos Municípios, decisores de nomeação política (p.e. Presidente da CCDR Centro e CCDR Alentejo), quadros intermédios das Comunidades Intermunicipais (p.e. Secretários Executivos), assim como diretores de agrupamentos de escolas, escolas profissionais e de empreendedores políticos que pudessem revelar-se determinantes nos processos de decisão de implementação dos PEP nas Escolas.⁸⁹

Na investigação qualitativa, a entrevista, nomeadamente a entrevista semiestruturada (Bogdan e Biklen, 1994; Olabuénaga, 2003; Flick, 2005) em profundidade⁹⁰ tem sido considerada como uma técnica importante, mesmo aconselhada nos estudos exploratórios, possibilitando uma aproximação ao contexto em estudo e a descoberta de elementos e categorias de análise que contribuam para a (re)formulação dos objetivos da investigação.

Bogdan e Biklen (1994, p. 134), consideram a entrevista uma técnica recomendada “para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo”, sendo que Flick (2005, p. 95) e Poirier *et al.* (1999) realçam mesmo a entrevista semiestruturada como o meio mais eficiente para a recolha de afirmações concretas sobre o assunto que se pretende estudar.

São reconhecidas diversas vantagens na utilização desta técnica de investigação. Valles (2000, p. 196) salienta como principais vantagens: i) a possibilidade de acesso a uma grande riqueza informativa, contextualizada e através das palavras dos atores e das suas perspetivas; ii) a possibilidade dos investigadores esclarecerem alguns aspetos no seguimento da entrevista, o que a entrevista mais estruturada ou o questionário não permitem; iii) o facto de gerar, na fase inicial de qualquer estudo, pontos de vista, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação, a definição de novas estratégias e a seleção de outros instrumentos. Estes aspetos foram considerados no momento da seleção desta técnica e da realização da grelha das entrevistas.

Na realização de entrevistas semiestruturadas, torna-se relevante a existência de uma ‘orientação’ (Vermersch, 2018), uma ‘grelha’ (Kaufmann, 1996) ou um ‘guião’ (Fox, 1987). Nesse sentido, o citado guião deverá servir de orientação, uma vez que, redigidas as questões, é raro que os investigadores o

⁸⁹ Vide Anexo 2.1.2 – Lista de Informantes

⁹⁰ Fox (1987, p. 607) designa-a de ‘entrevista não estruturada’ na qual “o guião de entrevista serve como orientação para o entrevistador dos temas que deve tratar. Ainda que enumere perguntas concretas, o entrevistador não está limitado a essa lista e tem liberdade para fazer perguntas complementares, para repetir perguntas...”

sigam rigidamente (Vermersch, 2018)⁹¹. Trata-se de um guia para que os sujeitos falem sobre os assuntos, procurando servir a dinâmica de conversação que a entrevista deve constituir.

No que diz respeito à concretização das entrevistas, é consensual a necessidade de um guião de entrevista. Flick (2005, p. 95) considera que o uso coerente do guião da entrevista permite uma melhoria da comparabilidade e da estruturação dos dados, pelo que a condução das entrevistas qualitativas semiestruturadas recorreu à conceção de três grelhas, com base nos itens que constam de cada um dos modelos teóricos adotados e explicados no quadro concetual de síntese (ponto 5.6.2.). Nas Tabelas 6.2, 6.3 e 6.4, constam as três grelhas utilizadas e apresentadas como suporte às entrevistas semiestruturadas realizadas, sendo constituídas por questões abertas, de forma a permitir a revelação de dados empíricos, como por exemplo categorias de alavancagem que ocorressem no contexto em estudo (Miles, Huberman e Saldana, 2018, 85-87).

Tabela 6.2 – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (1/3)

Etapa	Dimensões	Categorias	Questões
Formulação e Agendamento da solução política Modelo Multiple Streams Framework (Kingdon, 1984)	Fluxo de Problemas	Indicadores	Como é que os mesmos foram identificados?
		Estudos específicos	De onde surgiram?
		Feedback da ação política	Quando surgiram?
		Eventos, crises e símbolos	Quem os apresentou? São quantificáveis?
	Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	Fase prévia das ideias	- Como surgiu a ideia de realização do PEpE?
		1 - Comunidade de especialistas (geração de ideias)	- Quais as entidades que estiveram envolvidas na iniciativa de desenvolver o PEpE, quer a nível nacional e regional?
		2- Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	- Que metodologias foram equacionadas?
		3 - Processo evolutivo de amadurecimento	Recorreu-se a entidades especializadas?
		Critérios de seleção	- A Direção Geral da Educação envolveu-se a nível nacional e regional?
		1 - Exequibilidade Técnica	- Existiu recetividade das entidades intermunicipais, municipais, agrupamentos de escolas, centros de formação, associações empresariais?
		2 - Compatibilidade com valores	- Encontravam-se fundos disponíveis para suportar a iniciativa? De origem nacional ou comunitária?
		3 - Viabilidade financeira	- Foram definidos mecanismos de <i>governance</i> para o Programa?
		4 - Recetividade política	
		5 - Aceitação pela comunidade	
		Restrições do Sistema	

⁹¹ Conforme se pode constatar pelo confronto dos guiões com a transcrição das entrevistas.

Tabela 6.2 (Continuação) – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (1/3)

Etapas	Dimensões	Categorias	Questões
	Fluxo da Política	Variáveis que provocam mudanças na agenda - Sentimento supranacional / nacional / regional - Mudanças governamentais - Posição das instituições envolvidas - Forças políticas organizadas	- Quem apoiou e não apoiou o Programa da Educação para o Empreendedorismo? - A que entidades estes decisores estavam associados/ligados. - A mudança de ciclos eleitorais alterou a perspetiva da existência de PEpE? - Verificou-se interação entre as várias entidades na criação de condições favoráveis à dinamização destes PEpE?
	Empreendedores de Política	Quem (atores visíveis / não visíveis) Acesso aos decisores Recursos despendidos pelos Empreendedores Estratégias utilizadas	- Que vantagens teriam esses empreendedores para se envolverem? (financeiras, prestígio profissional, regional, social, materiais). - Que investimento fizeram esses empreendedores? (tempo, dinheiro, influência) - Como fizeram esse envolvimento? (Foram às escolas, reuniram com os diversos decisores, prestaram serviços de consultoria, envolveram-se em ações de divulgação, escreveram artigos na imprensa, etc.). Que discurso articularam? - Essas pessoas foram fundamentais na colocação do tema na agenda de decisão?
	Janela de Oportunidades	Abriu-se uma janela de oportunidade	- O que despoletou a vontade de resolver o problema e implementar PEpE? - A existência de fundos comunitários dedicados ao desenvolvimento económico e social influenciaram a dinamização de PEpE? Ou o seu encerramento/adiamento no caso de não se encontrarem disponíveis? e o timing de decisão de lançamento dos respetivos concursos vs a sua execução?

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.3 – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (2/3)

Etapa	Dimensões	Categorias	Questões
Tomada de Decisão sobre a solução a adotar Muddling Through Framework (Lindblom, 1959,1979)	Objetivos	Interligação com outros problemas Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos Soluções Transversais a outros problemas	- O lançamento do Programa de Educação para o Empreendedorismo estava alinhado com a mitigação de outros problemas na Região? - A solução adotada permitia o cruzamento com outras iniciativas que a Comunidade estava/ queria realizar? - Os objetivos associados à realização do PEPe eram mensuráveis em termos de impacto na Região?
	Alternativas	Poucas propostas e mais ou menos familiares Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	- Quantas entidades especialistas contataram? Quantas propostas analisaram? E quantas levaram a reunião do Conselho? - Como foi o processo de identificação e obtenção da proposta selecionada? Já tinha sido testada noutras regiões? - A proposta analisada assegurava que os resultados a alcançar com o programa poderiam ser avaliados face aos objetivos fixados? - A entidade selecionada a apresentar proposta tinha experiência comprovada? Quais os custos associados ao PEPe?
	Recursos	Conhecimento e informação prévia limitada - Experiências anteriores - Informação de suporte à decisão Pouca relevância da teoria Financeiros	- A organização já tinha experiência na implementação de PEPe? E noutros Programas de âmbito Intermunicipal? Quais? - O recurso a estudos académicos ou de outras origens suportou a decisão de envolvimento nesta iniciativa? - Os recursos financeiros encontravam-se disponíveis para suportar o Programa? Quais as fontes dos mesmos? - A organização possuía recursos humanos qualificados para gerir e coordenar a implementação da proposta? - O tempo que decorreu entre a identificação e o estudo da solução foi importante no processo de decisão?

Tabela 6.3 (Continuação) – Guião de suporte às entrevistas semi-estruturadas (2/3)

Etapa	Dimensões	Categorias	Questões
	Interação entre decisores	Decisores com visões diferentes Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores Fragmentação no trabalho de obtenção, tratamento e utilização de dados por parte dos decisores - Idiossincrasia cultural - Liderança	- Recetividade dos decisores foi positiva? Tinham posições fragmentadas? - Que tipo de argumentos foram utilizados? - Qual a composição partidária do Conselho Intermunicipal? Houve alteração nos anos de implementação? - O perfil do líder executivo funcionou como factor integrador na obtenção da posição de consenso? - A estratégia nacional/intermunicipal contribuiu para a integração de uma visão comum? - A estrutura organizacional permitia um padrão de interação entre as partes envolvidas?
	Escolha da Solução	Processo de tentativa e erro Maior preocupação com mitigação do problema do que resultados a atingir Consenso como um bom indicador de boa decisão	- Em que momento é que o PEpE foi aprovado? E descontinuado? A decisão foi tomada por unanimidade, maioria qualificada ou por maioria simples? - Quais foram os maiores problemas, preocupações dos decisores no momento da escolha? - A escolha da proposta tinha subjacente planos de contingência para antecipar eventuais dificuldades?

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.4 – Grelha de suporte às entrevistas semi-estruturadas (3/3)

Etapa	Dimensões	Categorias	Questões
Implementação das Políticas	Objetivos	Claros Consistentes	- Os objetivos estavam devidamente priorizados? - Existia algum conflito entre eles? - Os objetivos eram anuais ou plurianuais?
	Adequada Teoria Causal e Poder de Influência	Envolvimento do Organismo Público na concretização do programa Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	- Existia compreensão sobre a importância da envolvimento das estruturas institucionais para os resultados pretendidos com o Programa? - Condições necessárias para implementação bem-sucedida estavam inicialmente definidas? - Existia a compreensão dos benefícios esperados com a implementação? - Existiram casos em que a teoria/ relação de benefício não estava totalmente clara?
	Framework for Implementation Analysis (Sabatier e Mazmanian, 1980)	Estrutura Legalmente Enquadrada Acesso permitido a entidades que apoiam o programa Integração hierárquica adequada Possibilidade atribuição responsabilidades a entidades especializadas Recursos financeiros suficientes Regras de decisão adequadas	- Foram subcontratadas entidades especializadas? - A estrutura organizacional era a mais adequada? (Existia autonomia? Existiram momentos de avaliação formais? Poder de decisão funcionava adequadamente?) - As regras/procedimentos definidos permitiam a correta tomada de decisão (modelo de governo adequado)? - Os recursos financeiros encontraram-se disponíveis a tempo inteiro? Existiram limitações, nomeadamente atrasos na receção dos mesmos? - Existia a possibilidade de entidades 3as envolverem-se formalmente com programa ou estava interdita a participação?

Tabela 6.4 (Continuação) – Grelha de suporte às entrevistas semi-estruturadas (3/3)

Etapa	Dimensões	Categorias	Questões
	Responsáveis Competentens e Empenhados	Comprometidos com a concretização dos objetivos T tecnicamente preparados em Gestão e Política	- A formação dos responsáveis era a mais adequada? - Como demonstraram o envolvimento/empenho? (foram às escolas, participaram em reuniões municipais, escreveram artigos na imprensa, promoveram reuniões c/ especialistas, etc.) - Essas pessoas foram fundamentais no processo de implementação? - Já possuíam experiência na implementação de projetos intermunicipais?
	Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	Formalização do apoio Poder de decisão	- Existia apoio público e/ ou formal declarado? (ao nível dos vereadores municipais, associações empresariais, universidades, etc.) - Exista uma rede operacional de apoio / rede de especialistas de cariz formal ou semiformal? - Qual o nível de reconhecimento por parte dos meios de comunicação social? - As escolas, os diretores e os professores estiveram envolvidos na implementação? Qual foi a reação dos mesmos? Deram cobertura, envolveram-se na fase inicial? - Os centros de formação participaram?
	Mudanças nas condições socioeconómicas	Económicas Sociais	- Existiram alterações nas condições de acesso a financiamento? - A filosofia / orientação política alterou-se? - Existiu algum acontecimento social / económico de relevo?

Fonte: Elaborado pelo autor

Sendo uma função dos entrevistadores a orientação da entrevista, deverão ser tomados em consideração tanto aspetos relativos à comunicação verbal e não verbal (como, por exemplo, devendo deixar perguntas muito específicas para o final da entrevista e incentivando o entrevistado, dando a entender que o que relata é importante), como ao contexto físico de realização da mesma

(preferencialmente um local com privacidade, distante de ruídos, que propicie o diálogo, previamente acordado entre ambos).

No nosso caso, procurámos cumprir estas condições, sendo de salientar que a preparação das entrevistas envolveu o cumprimento de requisitos metodológicos, nomeadamente a garantia de anonimato da fonte de informação, gravação da entrevista e transcrição da entrevista para suporte informático e devolução do texto para leitura, por parte do entrevistado, para verificação da sua veracidade.

Todas as 39 entrevistas foram gravadas, tendo a sua duração variado em função dos entrevistados, registando-se em média um tempo de 60 minutos.

No entanto, tendo as entrevistas sido realizadas em momentos distintos do percurso da nossa investigação e, considerando a perspetiva interativa e holística (Merriam, 1998) do acesso ao campo, às fontes de dados e à seleção das técnicas para a recolha da informação, cada uma delas constituiu uma fonte privilegiada de sucessivo aprofundamento na recolha de dados.

Ao mesmo tempo, as diferentes responsabilidades dos entrevistados constituíram fontes diferenciadas, complementares e ricas de informação que nos permitiram acesso a diferentes lógicas, experiências e significados atribuídos pelos diversos atores presentes no nosso estudo de caso. Este acesso foi sendo potenciado pela dinâmica que cada uma destas entrevistas possibilitou no acesso a novos dados (nomeadamente, documentos escritos), na seleção de novas técnicas de recolha de informação e, consequentemente, na ampliação das potencialidades na análise e interpretação progressiva dos dados de investigação.

6.4. O processo de gestão e organização dos dados

O processo de gestão e organização dos dados é o passo seguinte à fase de recolha de dados. O número elevado de entrevistas e vasta documentação recolhida no âmbito da presente investigação facilmente levariam o investigador a afundar-se numa imensidão de dados e de informações. Por conseguinte, tivemos necessidade de assegurar uma boa organização e gestão dos mesmos, através da preparação de um “dossier” que funcionou como base de dados exaustiva para cada caso e que foi transcrito para formato digital (Microsoft Word).

Além disso, os documentos recolhidos foram organizados da seguinte forma: documentos normativos e legais, documentos estratégicos orientados para a gestão; planos de atividades, relatórios de atividades e outros documentos. Subsequentemente, os documentos recolhidos foram objeto de um primeiro escrutínio em termos de autenticidade, credibilidade e representatividade (Bryman e Bell,

2015), não se verificando quaisquer problemas relativamente a qualquer destes critérios, dado tratarem-se de documentos genuínos das próprias organizações. Considerando que o horizonte temporal de análise foi relativamente estanque, não se colocou o problema da sua representatividade⁹².

6.5. O processo de tratamento, análise e apresentação dos dados

A compreensão do fenómeno em estudo teve como ponto de partida uma abordagem qualitativa, por força da qualidade da informação que o investigador conseguiu recolher ao longo deste processo (Vilelas, 2017). Tendo por base o quadro teórico delineado, os seus pressupostos, os seus conceitos e as suas dimensões, podemos afirmar, em linha com o proposto por Jonker *et al* (2018), que o investigador assumiu um papel importante na definição dos alinhamentos principais a que a análise dos dados deve obedecer, com vista a poder compreender o seu significado através das técnicas que considerou mais relevantes para a compreensão do fenómeno em estudo.

A multiplicidade, dimensão e grau de detalhe da informação recolhida exige que o investigador mantenha de forma permanente um fio condutor de análise, que contribua para que o processamento dessa informação possa conduzir a uma discussão esclarecida sobre como o problema da implementação dos PEP pode ser abordado (Bell, 2010). Refira-se, a propósito, que diversos autores chamam mesmo a atenção para a necessidade de uma estratégia geral de análise dos dados que forneça, precisamente, esse contexto à utilização das técnicas de análise de dados (Miles, Huberman e Saldana, 2018, pp. 12-19); Flick, 2013).

Noutra perspetiva, importa ainda ter presente que, para além da interpretação dos dados ser fulcral para a compreensão do fenómeno em estudo (uma vez que pode assumir diversas formas, ser adaptada para diferentes tipos de projetos e ser flexível para transmitir significados pessoais, baseados em pesquisa e de ação), a mesma terá de ser realizada de forma cuidadosa, para não se ir além daquilo que os resultados permitem, ou tentar provar mais do que seria legítimo (Bell, 2010, p. 180; Flick, 2005, p. 179; Creswell, 2009, p. 199).

6.5.1. Estratégias e organização da análise

Esta fase da investigação balizou-se por quatro procedimentos chave.

Em primeiro lugar, desenvolvemos uma estratégia epistemológica em que o processo proposto de produção de conhecimento baseia-se numa hierarquia expressa no quadro teórico-conceitual de

⁹² O Volume II – Anexos revela bem a diversidade e dimensão dos dados recolhidos e o esforço de sistematização e organização dos mesmos dados.

síntese, originando uma estratégia a princípio dedutiva. A partir do momento em que se obtêm e analisam os dados, esta estratégia passou a ser indutiva. Claro que no processo de trabalho, esta interação dedutiva-indutiva não foi um processo linear, mas um processo iterativo.

Em consequência, recordamos que o fenômeno central do estudo – o processo de decisão associado à implementação dos PEP na escolaridade obrigatória – encontra-se estruturado de modo a ajudar à compreensão daquilo que se passou, através da adoção de um modelo sequencial com três etapas, permitindo perceber o que mereceu relevo ao nível da formação da agenda, decisão e subsequente implementação. Este faseamento constitui, ele próprio, uma estratégia conceptual de compreensão dos casos e de dedução/indução de teoria/ilacões (respetivamente) a produzir.

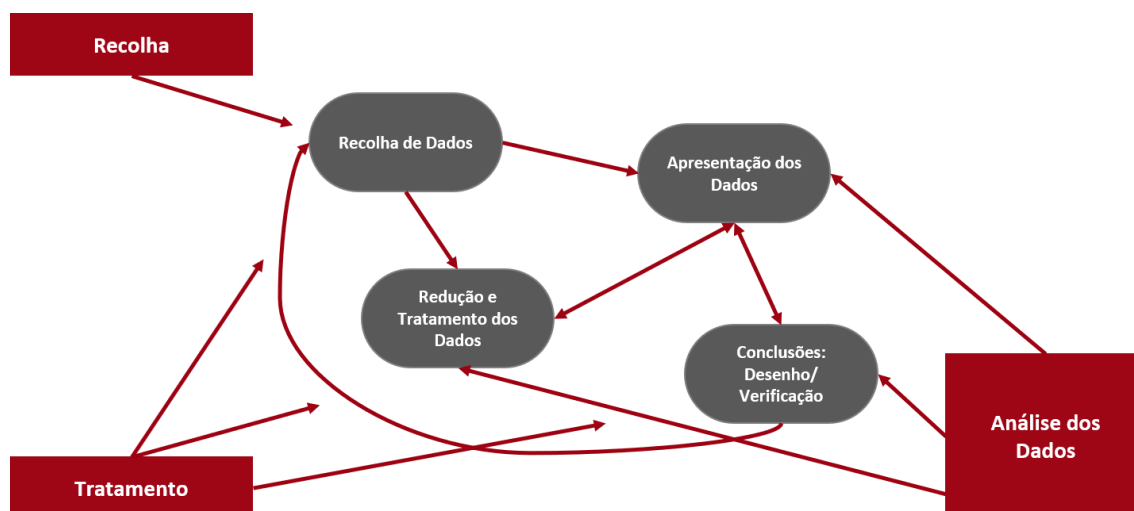
Em segundo lugar, recorremos a outros métodos de análise oriundos da Ciência da Gestão, nomeadamente a introdução do método, Fatores Críticos de Sucesso apresentado por Rockart (1979)⁹³ e do método, Force Field Analysis, desenvolvido por Lewin (1951)⁹⁴. O primeiro, permitiu-nos avaliar a importância das várias categorias para o sucesso em cada etapa do modelo conceptual. Quanto ao segundo método, permitiu a identificação e compreensão das categorias potenciadoras e facilitadoras vs. bloqueadoras e inibidoras na dinâmica de sucesso de cada etapa e do processo de decisão e análise.

Em terceiro lugar, seguiu-se a estratégia metodológica de análise qualitativa dos dados proposta por Miles, Huberman e Saldana. (2018) e que se traduz na Figura 6.2:

⁹³ De acordo com Grunert e Ellegaard (1992, p. 2) “historicamente, o conceito de fatores críticos de sucesso surgiu no campo da gestão de sistemas de informação e posteriormente foi transferido para o campo de investigação em estratégia de negócios”. Ainda segundo Grunert e Ellegaard (1992, p.5) “a investigação no campo da estratégia varia bastante no que diz respeito a assunções meta-teóricas, incluindo, entre outras coisas, o ponto de vista sobre a causalidade. Uma vez que um fator-chave de sucesso é uma afirmação acerca de uma relação causal, nomeadamente entre sucesso e alguma causa do sucesso. A forma como o conceito de fator-chave de sucesso é utilizado varia, também, de acordo com as várias escolas de pensamento.”

⁹⁴ Por exemplo, Swanson e Creed (2014) relembram que no método de Force Field Analysis, o autor assume que (para qualquer situação), existem simultaneamente forças potenciadoras e bloqueadoras que influenciam qualquer processo de mudança,

Figura 6.2 – Estratégia de análise qualitativa dos dados



Fonte: (Miles, Huberman e Saldana, 2018, p. 10)

A modelização das três componentes deste modelo de análise dos dados tem por base a ideia de, não sendo possível analisar toda a informação recolhida, o investigador ter de seleccionar a que tem maior importância e seja mais relevante para responder aos objetivos a que se propôs.

Desta forma, o processo de recolha de dados continua a merecer novamente atenção, uma vez que todo o material compilado no trabalho de campo, como foram as gravações, transcrições das entrevistas, “memos”, documentos, etc., é considerado uma fonte de dados a partir da qual a análise qualitativa dos dados se inicia (Flick, 2013; Miles, Huberman e Saldana, 2018, p. 7).

Após a verificação dos requisitos dos dados recolhidos, os procedimentos de análise de dados que integram o esquema anterior podem ser caracterizados da seguinte maneira:

(i) Redução e tratamento dos dados

O enfoque desta fase reside nos processos utilizados para seleccionar, abstrair, organizar, simplificar e transformar o material compilado, de modo a revelar as suas estruturas internas (Denzin, 2002), recorrendo para o efeito às técnicas de análise qualitativa e quantitativa de conteúdo, triangulação, matrizes e “displays”, “memos” e “grounded theory”. Ainda segundo Miles, Huberman e Saldana (2018, p. 8), a redução dos dados é uma operação contínua que vai do momento em que é determinado um campo de observação até à fase em que se decide aplicar um sistema de codificação e proceder a resumos e em que o tratamento dos dados irá permitir a estruturação de um conjunto de informações que contribuirá para tirar conclusões e tomar decisões.

(ii) Apresentação dos dados

Esta componente da análise de dados, ao permitir ao investigador (i) apresentar os dados num espaço visual reduzido, (ii) auxiliar a planificação de outras análises, (iii) facilitar a comparação entre diferentes conjuntos de dados, e (iv) garantir a utilização dos dados no relatório final torna-se um potente meio de evidenciar o que se depreende dos dados, na medida em que a informação é organizada e compactada para assim o investigador poder ver rápida e eficazmente o que se passa no estudo (Flick, 2013; Miles, Huberman e Saldana, 2018, pp. 9)

(iii) Conclusão/interpretação dos dados

Corresponde à fase onde se extraem as conclusões de toda a informação recolhida, organizada e compactada, que está dependente da quantidade de notas tiradas, dos métodos usados e, principalmente, da experiência do investigador neste campo, bem como, naturalmente, das suas análises e pontos de vista. Miles, Huberman e Saldana (2018, pp. 9-10) colocam nesta fase a retirada de significados e interpretação do fenómeno em estudo, fazendo evidenciar padrões, relações e sistemas de articulação.

Por último, dada a complexidade do fenómeno em estudo, e em complemento à estratégia metodológica seguida na vertente qualitativa, recorreu-se às diferentes abordagens da noção de medida enquanto garante das operações efetuadas, uma vez que a forma como os conceitos são definidos e medidos possui uma influência direta na validade dos resultados de investigação e, por consequência, na validade teórica do estudo (Fortin, 2009).

Para o efeito, seguiu-se um processo de operacionalização dos conceitos inspirados nas 5 etapas propostas por (Fortin, 2009), isto é, (i) a precisão das definições conceptuais; (ii) a especificação das dimensões do conceito; (iii) os indicadores empíricos e a (iv) operação de medida.

Neste processo, mereceu particular relevo a definição prévia do objeto de análise que se pretendeu quantificar, a elaboração de instrumentos apropriados à realização da operação de medida e respetiva escala, a construção sistematizada de indicadores, índices e rankings e, por último, a criação de uma matriz de influência enquanto instrumento facilitador (tanto ou mais importante em face da complexidade dos conceitos envolvidos) da compreensão e apresentação dos resultados .

6.5.2. Técnicas de tratamento e análise de dados

Baseando-se este trabalho num método misto de investigação, predominantemente qualitativo, e sendo a análise de conteúdo o método mais comumente adotado no tratamento de dados da

investigação (predominantemente) qualitativa⁹⁵, cabe-lhe, naturalmente, um papel muito importante na fase inicial de análise e tratamento dos dados recolhidos.

Segundo Bardin (2018, p. 44), a análise de conteúdo é

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo pode ter uma orientação (mais) qualitativa ou (mais) quantitativa, sendo que a análise qualitativa de conteúdo se foca mais na presença ou ausência de uma característica nas mensagens analisadas, enquanto que a análise de conteúdo quantitativa procura medir as significações identificadas nessas mesmas mensagens.

Face aos objetivos específicos da presente investigação, considerou-se relevante que os dados recolhidos através das entrevistas semiestruturadas fossem objeto quer de análise qualitativa de conteúdo, tendo em vista interpretar os discursos dos entrevistados e os significados que estes dão às suas ações, quer de análise quantitativa de conteúdo, permitindo a identificação da ocorrência de conceitos mensuráveis ou contáveis, resultante da transformação da informação que o investigador recolheu e tratou.

A opção por esta estratégia mista deve-se ao interesse em estudar/identificar aspetos comuns que mostrem linhas de pensamento ou ação convergentes ou, pelo contrário, aspetos contraditórios que mostrem linhas de pensamento e/ou ação divergentes.

Com vista a ultrapassar⁹⁶ o nível de senso comum e do subjetivismo na interpretação, foi adotada uma vigilância crítica em relação ao conteúdo escrito de documentos e ao tratamento das entrevistas realizadas. Refira-se que o tratamento das entrevistas foi feito em conjunto com os documentos relacionados com os factos relatados pelos entrevistados, assim como a interpretação das informações recebidas que foram consideradas mais pertinentes e esclarecedoras.

Nesse sentido, a compreensão do processo de política pública associado à implementação dos PEPs, com base numa abordagem predominantemente qualitativa, encontra-se vinculada a um contexto ou casos concretos resultantes da análise das relações, condições e processos neles verificados. Apesar desta vinculação permitir, segundo Flick (2005), uma expressão própria à investigação qualitativa, o facto é que a procura da generalização dos resultados obtidos pressupõe o abandono desta ligação ao

⁹⁵ Bardin, 2018.

⁹⁶ Vilelas, 2017.

contexto, para se descobrir se os achados são válidos, **independentemente** e para além dos contextos específicos⁹⁷.

O mapeamento dos passos dados ao longo da análise efetuada assume assim uma preocupação por parte do investigador, de maneira a que os procedimentos da investigação qualitativa adotados⁹⁸ possam permitir alguma generalização do fenómeno em estudo, tendo em conta a sua diversidade, resultante das experiências e interpretações heterogéneas obtidas.

6.5.2.1. As Fases Sequenciais da Análise

Para proceder à análise do conteúdo das entrevistas realizadas de forma clara, definimos uma metodologia que engloba ambas as abordagens (qualitativa e quantitativa), tal como patente na Figura 6.3, onde se depreende que as abordagens são essencialmente sequenciais, no sentido que será descrito adiante. Como se pode observar temos, para cada uma das fases de tratamento e análise de dados: a descrição da fase, os inputs usados nessa fase e os outputs que dela resultam.

A primeira fase – codificação – diz respeito à análise qualitativa de conteúdo, e engloba a codificação das citações e a consecutiva contagem de frequências. Por codificação entende-se a alocação de cada uma das citações a uma das 53 categorias do modelo integrado proposto. Não obstante daqui resultar um “número”, a contagem de frequências é na literatura sempre associada à análise qualitativa de conteúdo, porque está ligada à codificação e porque não pressupõe nem requer qualquer pressuposto adicional (o que acontecerá para as outras fases) (Bardin, 2018).

Numa segunda fase faz-se, numa primeira etapa, a classificação qualitativa das citações em FSIC (Fatores de sucesso inerentes à categoria) e caracterizam-se estes mesmos FSIC em função da sua presença, sentido e impacto, identificando-se, ainda, como output desta fase, os fatores dinâmicos do sucesso e insucesso⁹⁹.

Na segunda etapa da fase dois, dá-se início à análise quantitativa com a definição de escalas e atribuição de scores às anteriores dimensões de efeito e impacto dos FSIC.

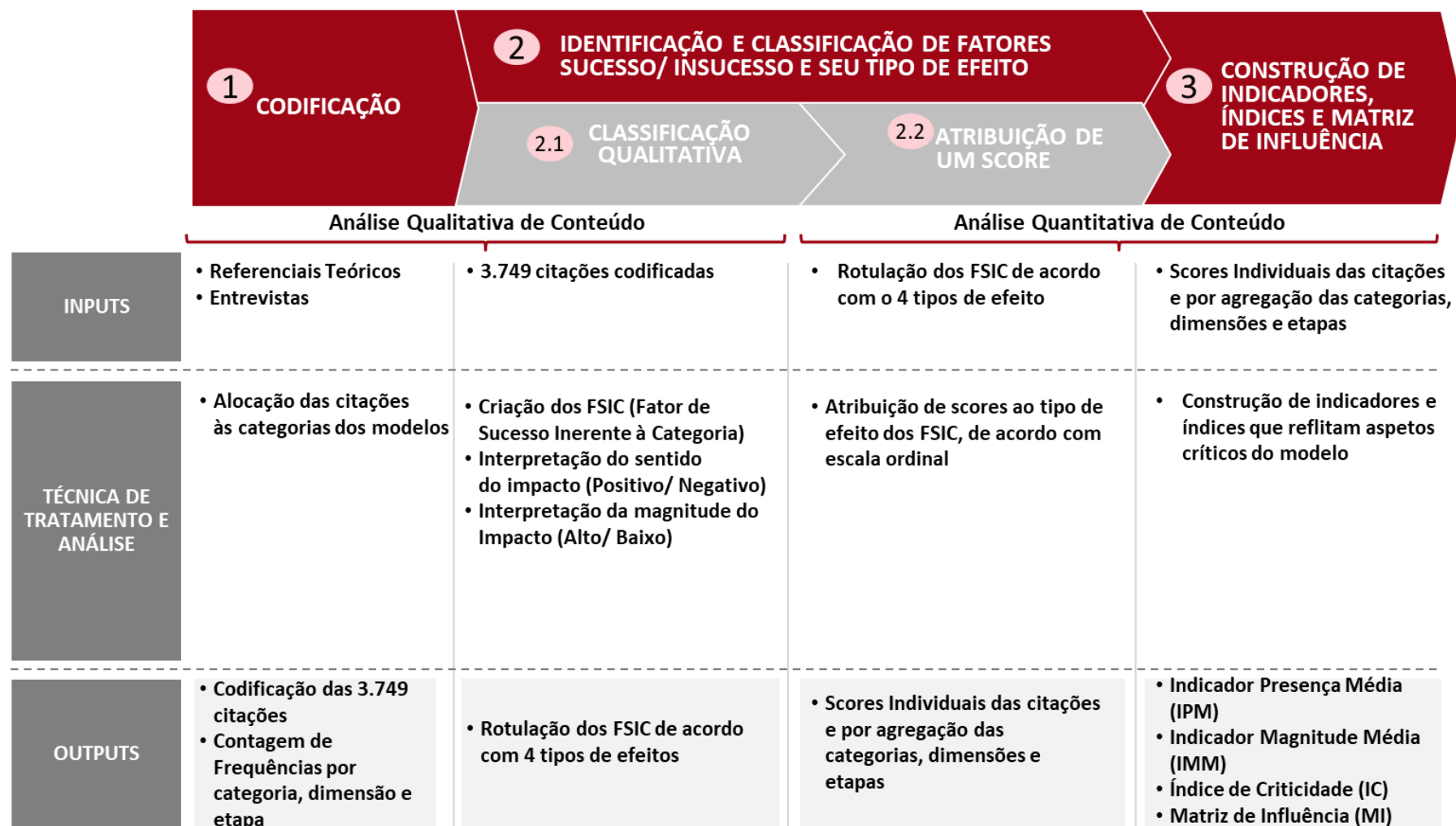
Finalmente, na terceira fase, constroem-se indicadores, índices e matriz de influência que sintetizam toda a análise de conteúdo efetuada.

⁹⁷ Lincoln e Guba (1985).

⁹⁸ Flick (2005, p.234).

⁹⁹ Vidé os métodos “Fatores Críticos de Sucesso” e “Force Field Analysis”, descritos no ponto 6.5.1.

Figura 6.3 – Organização Sequencial da Análise



Fonte: Elaborado pelo autor

Como os indicadores, índices e matriz acabados de mencionar traduzem uma arquitetura complexa de articulação e construção do sucesso ou insucesso no modelo integrado em estudo, apresenta-se, complementarmente, um quadro explicativo de todo este processo quantitativo de dedução e análise.

Passemos, então, à descrição pormenorizada e fundamentada das três fases que acabámos de identificar.

6.5.2.2. Fase Qualitativa de Análise

A análise qualitativa de conteúdo (AQLC) é uma técnica de tratamento e análise que tem como objetivo¹⁰⁰, perante a vasta e variada dimensão do texto em análise, proceder à identificação, codificação e categorização de padrões dos dados, usando um processo sistemático que permita a interpretação dos dados desse texto (Hsieh & Shannon, 2005).

Desta forma, dois grandes tipos de AQLC podem¹⁰¹ apresentar-se: uma AQLC mais dedutiva, que parte de uma listagem de variáveis predefinida a partir da revisão da literatura ou teoria existente, e uma outra, mais indutiva, que busca nos próprios dados a emergência de novas categorias e conceitos. Na análise dedutiva, o processo analítico é conduzido sobre um foco específico, por meio de categorias determinadas à priori. Essa forma de análise explícita¹⁰² permite um olhar mais detalhado do investigador sobre aspetos particulares dos dados. A análise indutiva ou à posteriori “[...] é usada em casos em que não se dispõe de teorias prévias sobre os fenómenos que se pretende estudar, ou se pretender explorar o fenómeno sem partir das teorias ou categorias analíticas pré-definidas” (Graça, 2013, pp. 123-124).

Foi precisamente esta dupla perspetiva que utilizámos no nosso trabalho, de forma integrada. Partimos de uma listagem de temas, conceitos e categorias definidos no quadro conceptual adotado, descrito primeiramente no capítulo 5, tendo, de seguida, enriquecido essa listagem de partida com as variáveis e categorias induzidas pelo trabalho de campo.

6.5.2.2.1. Etapa de Codificação e Frequência

A etapa de Codificação e Frequência seguida na análise qualitativa de conteúdo teve presente os procedimentos que se passam a descrever.

¹⁰⁰ Patton (1990)

¹⁰¹ Mayring (2000)

¹⁰² (Graça, 2013)

A delimitação das unidades de observação/categorias

Tendo por base o conteúdo das entrevistas realizadas, encontramos-nos na posse de informações descritivas, na linguagem de cada um dos entrevistados, que, segundo Bogdan & Biklen (2010), “permitem desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo.”

Acresce que, ao ter-se adotado a construção de uma grelha analítica, orientada pelos referenciais teóricos seguidos, para compreender o fenómeno em estudo do ponto de vista dos seus principais atores, foi possível efetuar a análise e comparação do material recolhido de acordo com os objetivos da investigação e com base na informação recolhida junto dos entrevistados e da sua interpretação pelo autor.

Importa, por isso, recordar que cada um dos modelos teóricos selecionados oferece um framework que nos permitiu melhor entender cada uma das três etapas do Ciclo de Política Pública (i) Agenda, (ii) Decisão e (iii) Implementação e com isso a compreensão do fenómeno de política pública em estudo.

Recorde-se, igualmente, que cada um dos citados modelos está organizado em Dimensões, sendo estas Dimensões, por sua vez, constituídas por Categorias – que também chamaremos, de modo indiferenciado, de Variáveis, Atributos ou Fatores de Influência. Tendo em conta que estas Categorias são incluídas nos modelos como aspetos, fatores, ingredientes, elementos, atributos que concorrem para o sucesso ou insucesso na Etapa, usaremos as mesmas consoante o contexto, dado serem expressões recorrentes na literatura, de compreensão fácil e também por uma questão de variedade semântica.

Desta forma, as dimensões e categorias de cada um dos quadros teóricos adotados, bem como os objetivos que se encontram subjacentes à presente investigação, funcionaram como base para a definição das unidades de categorização ou unidades de análise. De acordo com Dantas (2016), as categorias são “construções analíticas que procuram objetivar significados subjetivos e identificar regularidades nos discursos dos entrevistados”, funcionando como um “processo sistemático que transforma e agrega as informações em unidades que permitem uma descrição do conteúdo do texto”.

A codificação

Tendo as categorias sido definidas à priori, de acordo com os referidos quadros teóricos e de acordo com um conjunto de critérios definidos na literatura¹⁰³, segundo os quais estas categorias devem ser *válidas, exaustivas e homogêneas*, procedeu-se a uma das etapas mais críticas da análise de conteúdo,

¹⁰³ (Bardin, 2018; Mayring, 2000; Flick, 2005; Miles e Huberman, 1984, Bogdan e Biklen, 1994)

a codificação, em que o investigador teve de ter presente o seu conhecimento teórico dos referidos referenciais teóricos, de maneira a interpretar corretamente o conteúdo das entrevistas (Bogdan e Biklen, 1994).

Nesse sentido, as frases das transcrições das entrevistas foram identificadas e escrutinadas cuidadosamente¹⁰⁴ de maneira a serem codificadas nas respetivas categorias a que pertencem. Este processo de codificação exigiu uma concentração muito grande do investigador, de forma a garantir a alocação o mais correta e fiel possível (à luz da citação, seu conteúdo, contexto e intenções subjacentes) de cada unidade de codificação ou frase numa categoria de cada referencial teórico.

De facto, tendo optado por dividir o Ciclo de Política Pública em três Etapas – Agenda, Decisão e Implementação –, não podemos deixar, no entanto, de ter presente que essas etapas não são estritamente sequenciais e separadas, tornando essa concentração e consistência ainda mais exigente, nomeadamente na classificação de unidades de codificação que tinham uma característica multicodificável, por forma a tornar o mais rigoroso e abrangente possível a classificação dos dados de acordo com a sua contribuição para o sucesso de cada uma das etapas do ciclo de política e, consequentemente, para a compreensão da natureza do problema e dos objetivos da pesquisa (Bogdan & Biklen, 1994, pp. 233-235).

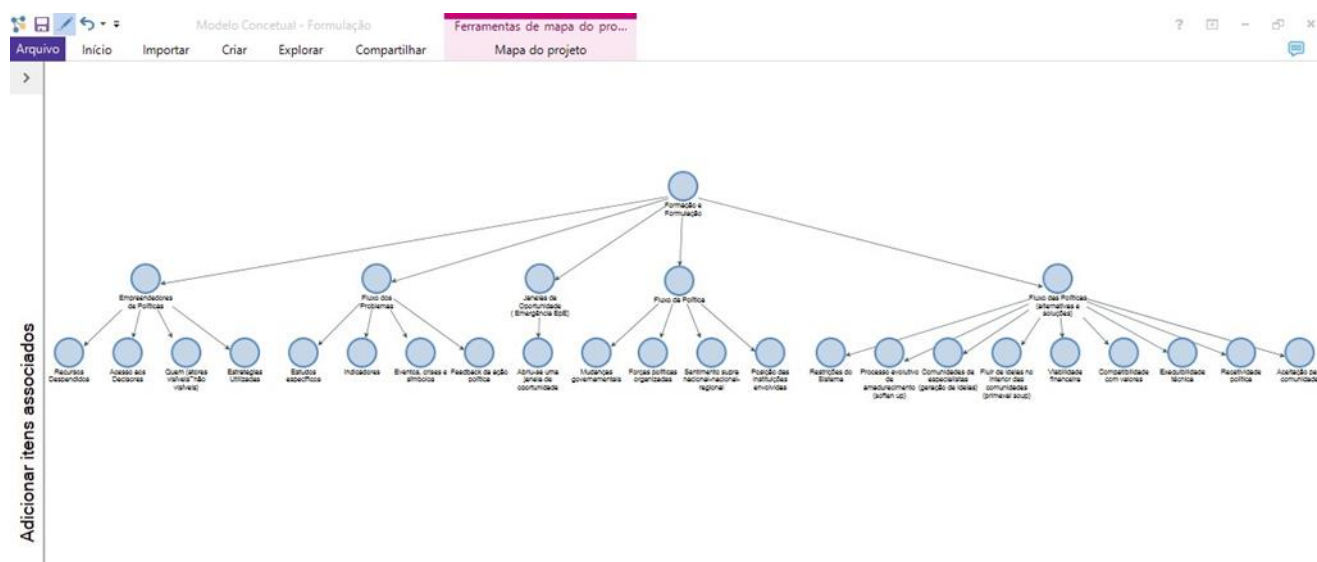
As regras de codificação – claras e consistentemente aplicadas ao longo de toda a análise – são também facilmente rastreáveis, através da utilização do software NVivo, que suportou o registo de toda esta análise de conteúdo. Por esta razão, acreditamos que diferentes pesquisadores chegariam a resultados muito semelhantes se procedessem à categorização das mesmas unidades de conteúdo, a partir das referidas regras. Ou seja, acreditamos que, pelo modo como abordámos esta complexa tarefa, mitigámos o problema inevitável da subjetividade.

Todo este processo trabalhoso e pormenorizado de codificação, aliás, como todo o processo da análise qualitativa em geral, só foi possível por termos recorrido ao citado software. Este permitiu não só organizar e aceder expeditamente à informação recolhida, mas também a uma agilização e afinação dos instrumentos de recolha de dados. Considerámos diferentes recursos de informática utilizados em análise de conteúdo, aliando facilidades funcionais à flexibilidade do processo investigativo, e optámos por utilizar, de entre os softwares disponíveis, o software de análise qualitativa de dados NVivo, na sua versão 12 da QSR Internacional.

¹⁰⁴ (Bogdan e Biklen, 1994)

Este software permite precisamente a identificação e criação de “nós” baseados no quadro concetual adotado, isto é, as dimensões que o constituem e, dentro destas, as suas respetivas categorias, conforme se ilustra nas Figuras 6.4, 6.5 e 6.6:

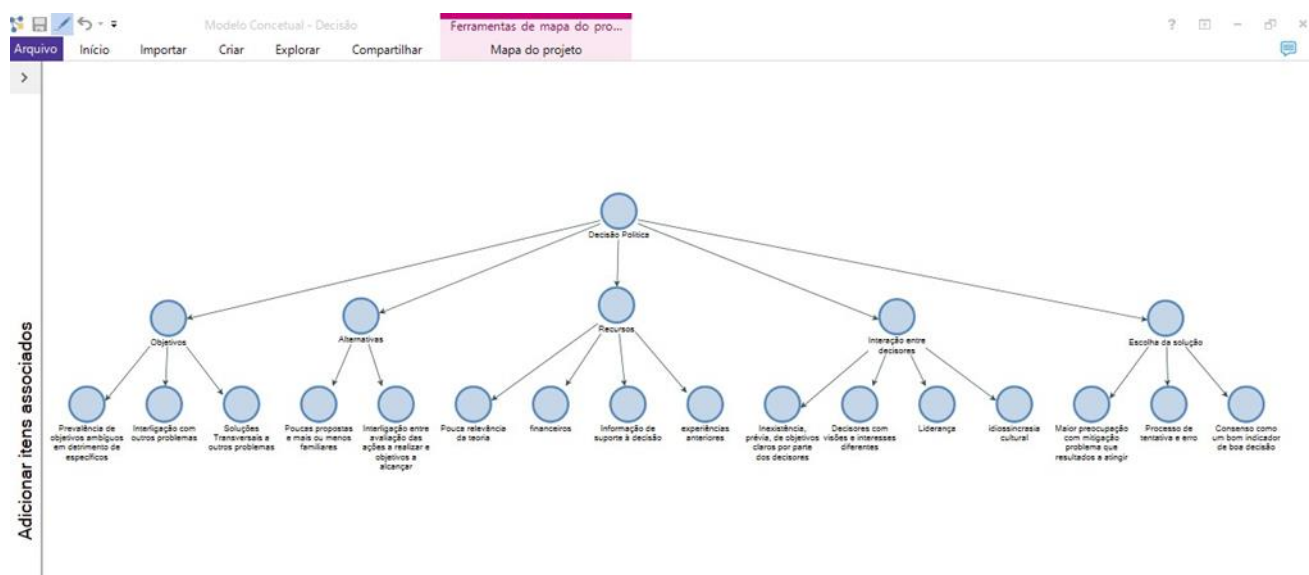
Figura 6.4 – Dimensões e Categorias da Etapa Agenda



Fonte: Elaborado pelo autor

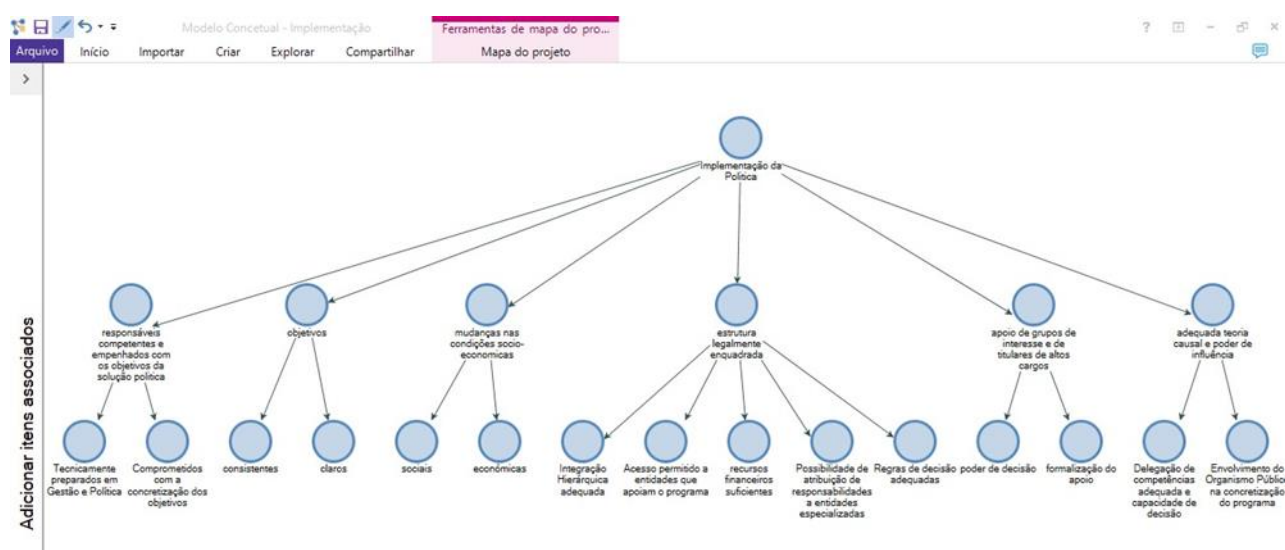
Figura 6.5 – Dimensões e Categorias da Etapa Decisão

NVIVO 10022019.nvp - NVivo 12 Pro



Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 6.6 – Dimensões e Categorias da Etapa Implementação



Fonte: Elaborado pelo autor

A agregação das categorias em dimensões por cada uma das três etapas do ciclo de políticas em estudo, permitiu construir a Figura 6.7 e no qual se pode observar a correspondente distribuição das citações por cada uma dessas etapas. Como consequência, foi possível construir as sucessivas tabelas de frequências por etapas e por cada um dos três casos alvo do estudo desta investigação, conforme se pode observar na subseção seguinte.

Figura 6.7 – Quadro síntese de distribuição de citações por etapas

Codificação - Modelo Conceitual Teórico					
Nome	Arquivos	Referências	Criado por	Criado em	
Modelo Conceitual de Base	38	3749	FB	18/03/2019 12:21	
Formação e Formulação	38	2105	FB	18/03/2019 12:21	
Empreendedores de Políticas	23	238	FB	18/03/2019 12:21	
Fluxo dos Problemas	31	152	FB	18/03/2019 12:21	
Janelas de Oportunidade (Emergência EpE)	33	388	FB	18/03/2019 12:21	
Fluxo da Política	36	674	FB	18/03/2019 12:21	
Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	38	653	FB	18/03/2019 12:21	
Decisão Política	26	909	FB	18/03/2019 12:21	
Objetivos	12	78	FB	18/03/2019 12:21	
Alternativas	19	96	FB	18/03/2019 12:21	
Recursos	21	168	FB	18/03/2019 12:21	
Interação entre decisores	24	302	FB	18/03/2019 12:21	
Escolha da solução	25	265	FB	18/03/2019 12:21	
Implementação da Política	33	735	FB	18/03/2019 12:21	
responsáveis competentes e empenhados com o	19	56	FB	18/03/2019 12:21	
objetivos	13	43	FB	18/03/2019 12:21	
mudanças nas condições socio-econômicas	3	5	FB	18/03/2019 12:21	
estrutura legalmente enquadrada	28	220	FB	18/03/2019 12:21	
apoio de grupos de interesse e de titulares de alt	32	278	FB	18/03/2019 12:21	
adequada teoria causal e poder de influência	26	133	FB	18/03/2019 12:21	

Foi, assim, possível obter uma visão geral do quadro conceitual do estudo e da sua evolução, prevenindo a duplicação de “nós”, que serviu de suporte a análises cruzadas (Gibbs, 2002). De salientar

que os “nós” refletem, mas não reproduzem os dados, ligando, no entanto, o conceito teórico a passagens do texto que de alguma forma espelhem a ideia, ou seja, unidades de significado (Rutter, Gibbs, & Quine, 2002).

Em resumo, o uso do NVIVO proporcionou uma série de vantagens em relação aos procedimentos analíticos tradicionais, uma vez que, tendo sido usado sistematicamente, contribuiu para que fosse garantido a consistência da codificação e com esta o aumento da transparência, rastreabilidade e do rigor metodológico (Lewins e Silver 2009).

Outputs da análise qualitativa – Codificação e Frequência

Em termos de outputs, esta primeira fase permitiu obter uma contagem de frequências para cada uma das unidades de análise, em cada um dos três casos estudados – categoria, dimensão, etapa e global (conjunto das etapas). Tendo por base essa informação, foi possível a elaboração de três tabelas de frequências, por categoria e por etapa do ciclo de política, contendo as 3.749 unidades de codificação consideradas na amostra. Elaborámos também uma tabela global que agrega os valores totais, por etapa e por caso, das referidas citações.

Como se lê na Figura 6.8, a distribuição das 3.749 citações por casos é a seguinte: 1.070 para o caso Nacional (29%), 1.527 para o CIMBAL (41%) e 1.152 para o CIMVDL (30%). Esta distribuição é, naturalmente, largamente influenciada pelo número de entrevistas realizadas para cada caso: 8 no caso Nacional, 19 no CIMBAL e 12 no CIMVDL.

Figura 6.8 – Total de citações por etapa e caso

CASOS	Agenda	Decisão	Implementação	Total
Nacional	738	269	77	1070
CimBal	829	441	257	1527
CimVdl	538	213	401	1152
Total	2105	909	735	3749
%	56%	24%	20%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor

Os totais por coluna referem o número total de citações alocadas a cada uma das Etapas, sendo o resultado o seguinte: 2105 citações alocadas à Agenda, 909 alocadas à Decisão e 735 alocadas à Implementação. Esta fotografia dá, desde logo, uma ideia da relevância das diferentes Etapas no cômputo geral do modelo conceptual adotado, com a Etapa Agenda a obter 56% do total de citações, seguida da Decisão (24%) e Implementação (20%)¹⁰⁵.

Um outro output final desta fase são as três tabelas seguintes – uma por Etapa: Agenda, Decisão, Implementação – incluem, para cada categoria nessa Etapa, e para cada um dos três casos estudados – o Caso Nacional, o CIMVDL e o CIMBAL –, o número de citações “alocadas” a essa categoria, bem como o número de entrevistados que a referiram. Incluímos também colunas com o valor global agregado, isto é, a soma dos 3 casos. Ou seja, cada uma das três tabelas sintetiza o resultado do processo de codificação, no qual se alocaram as citações selecionadas às categorias de um dos três referenciais teóricos adotados.

Apresentamos nas Tabelas 6.5, 6.6 e 6.7 a síntese desta codificação pela ordem natural – Agenda, Decisão, Implementação –, sendo que, em cada uma das tabelas, a ordenação se faz de acordo com a estrutura do modelo, isto é, tendo em conta as Dimensões de cada modelo, assim como as Categorias dentro de cada Dimensão, estando todas elas devidamente identificadas.

¹⁰⁵ Lembramos que o modelo conceptual adotado é o conjunto dos três modelos escolhidos para explicar as (três) etapas do ciclo de políticas públicas relacionadas com o processo de decisão associado à implementação de PEpE.

Tabela 6.5 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Agenda

FASE A				Caso Nacional		Caso CIMBAL		Caso CIMVDL		GLOBAL	
Formação da Agenda e Formulação Solução Política				Entrevistas		Entrevistas		Entrevistas		Entrevistas	
Dimensão	Código	Categorias	Código	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações
Fluxo de Problemas	A1	Indicadores	A.1.1	2	5	5	6	4	5	11	16
		Estudos específicos	A.1.2	4	8	2	7	2	11	8	26
		Feedback da ação política	A.1.3	5	16	11	31	8	37	24	84
		Eventos, crises e símbolos	A.1.4	0	0	13	15	8	11	21	26
Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	A2	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	A.2.1	3	13	2	14	5	16	10	43
		Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	A.2.2	2	5	11	36	7	27	20	68
		Processo evolutivo de amadurecimento	A.2.3	2	18	1	6	5	11	8	35
		Exequibilidade técnica	A.2.4	4	39	6	27	7	36	17	102
		Compatibilidade com valores	A.2.5	2	4	9	18	5	18	16	40
		Viabilidade Financeira	A.2.6	3	17	5	30	6	19	14	66
		Recetividade Política	A.2.7	4	23	11	66	6	42	21	131
		Aceitação pela Comunidade	A.2.8	6	28	12	49	10	18	28	95
		Restrições do Sistema	A.2.9	3	5	10	54	5	14	18	73
Fluxo da Política	A3	Sentimento supranacional/nacional / regional	A.3.1	7	51	13	39	8	18	28	108
		Mudanças governamentais	A.3.2	4	19	1	1	2	8	7	28
		Posição das instituições envolvidas	A.3.3	8	139	18	244	10	96	36	479
		Forças Políticas Organizadas	A.3.4	3	32	5	6	5	21	13	59
Empreendedores de política	A4	Quem (atores visíveis / não visíveis)	A.4.1	4	12	6	13	5	17	15	42
		Acesso aos decisores	A.4.2	4	26	3	23	4	13	11	62
		Recursos despendidos	A.4.3	3	4	2	12	1	4	6	20
		Estratégias utilizadas	A.4.4	4	63	5	28	6	23	15	114
Janela de Oportunidades	A5	Abriu-se uma janela?	A.4.5	7	211	13	104	10	73	30	388
					738		829		538		2105

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.6 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Decisão

FASE D				Caso Nacional		Caso CIMBAL		Caso CIMVDL		GLOBAL	
Tomada de Decisão sobre Solução a adotar				Entrevistas		Entrevistas		Entrevistas		Entrevistas	
Dimensão	Código	Categorias		Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações
Objetivos	D1	Interligação com outros problemas	D1.1	1	2	2	5	4	12	7	19
		Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	D1.2	1	2	0	0	0	0	1	2
		Soluções Transversais a outros problemas	D1.3	2	11	2	11	6	35	10	57
Alternativas	D2	Poucas propostas e mais ou menos familiares	D2.1	2	4	2	3	0	0	4	7
		Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	D2.2	5	48	8	27	4	14	17	89
Recursos	D3	Experiências anteriores	D3.1	2	6	5	9	4	19	11	34
		Informação de suporte à decisão	D3.2	3	9	9	50	4	19	16	78
		Pouca relevância da teoria	D3.3	0	0	0	0	0	0	0	0
		Financeiros	D3.4	2	9	5	38	3	9	10	56
Interação entre decisores	D4	Decisores com visões diferentes	D4.1	2	20	10	77	4	4	16	101
		Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	D4.2	5	21	4	13	4	7	13	41
		Idiosincrasia cultural	D4.3	1	3	11	67	1	2	13	72
		Liderança	D4.4	3	16	7	33	5	39	15	88
Escolha da solução	D5	Processo de tentativa e erro	D5.1	5	52	4	8	6	15	15	75
		Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	D5.2	7	35	4	4	1	1	12	40
		Consenso como um bom indicador de boa decisão	D5.3	3	17	8	96	5	37	16	150
					255		441		213		909

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.7 – Síntese da codificação e verificação das categorias – Etapa Implementação

FASE I			Caso Nacional			Caso CIMBAL		Caso CIMVDL		GLOBAL	
IMPLEMENTAÇÃO DA SOLUÇÃO POLÍTICA			Entrevistas			Entrevistas		Entrevistas		Entrevistas	
Dimensão	Código	Categorias		Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações	Número Entrevistados	Número de Citações
Objetivos	I1	Claros	I1.1	2	5	2	2	7	15	11	22
		Consistentes	I1.2	1	1	1	1	7	19	9	21
Adequada Teoria Causal e Poder de Influência	I2	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	I2.1	1	7	11	41	11	55	23	103
		Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	I2.2	2	8	6	11	4	11	12	30
Estrutura Legalmente enquadrada	I3	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	I3.1	1	3	4	8	7	19	12	30
		Integração hierárquica adequada	I3.2	1	1	1	2	2	5	4	8
		Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	I3.3	2	11	4	11	10	30	16	52
		Recursos financeiros suficientes	I3.4	3	7	5	34	4	5	12	46
		Regras de decisão adequadas	I3.5	4	11	8	25	8	48	20	84
Responsáveis Competentes e Empenhados	I4	Comprometidos com a concretização dos objetivos	I4.1	2	6	6	9	9	28	17	43
		Tecnicamente preparados em Gestão e Política	I4.2	0	0	3	3	3	10	6	13
Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	I5	Formalização do apoio	I5.1	3	11	15	84	12	107	30	202
		Poder de decisão	I5.2	2	2	11	26	9	48	22	76
Mudanças nas condições sócio-económicas	I6	Económicas	I6.1	2	4	0	0	0	0	2	4
		Sociais	I6.2	0	0	0	0	1	1	1	1
					77		257		401		735

Fonte: Elaborado pelo autor

A concretização em número de citações (e, concomitantemente, em percentagem de frequências) é extremamente valiosa, porque bastante objetiva. Constitui, para citar Bardin (2018, p. 39), “um primeiro passo, obedecendo ao princípio de objetividade e racionalizando, através de números e percentagem, uma interpretação que, sem ela, teria de ser sujeita a aval.”

Por sua vez, a contagem de frequências por categoria, etapa e modelo, permitiu não apenas uma primeira fotografia da relevância dos diferentes elementos constitutivos do modelo adotado (i.e., o conjunto dos três referenciais teóricos) – Categorias, Dimensões e Etapas –, mas também se constitui como um indicador chave no nosso modelo: o indicador Contagem de Frequências, que estará na base de cálculo de índices que serão apresentados no decorrer deste capítulo da tese.

6.5.2.2.2. Etapa de Classificação dos FSIC e respetivos efeitos

Após se ter codificado as citações consideradas relevantes na análise do texto das entrevistas, constatou-se que a contagem de frequências – isto é, a contagem de citações alocadas a uma determinada categoria –, ainda que permita identificar as categorias mais destacadas (no pressuposto de que, quanto mais citações tenha uma categoria, mais relevante será essa categoria em termos da pesquisa), não se mostra suficiente para entender em que medida a presença ou ausência de alguns elementos contribui ou não para o sucesso em cada uma das etapas do ciclo de política pública em estudo.

De certo modo, podemos olhar para o topo das categorias mais citadas e tentar perceber em que medida é que essas categorias foram citadas, casos em que essas etapas foram alcançadas com sucesso e compará-las com a representação que tiveram nos casos de insucesso, não permitindo no entanto compreender ou extrapolar, por si só, sobre os fatores associados ao sucesso ou insucesso, uma vez que as citações inerentes às categorias podem assumir tipos de efeito de cariz positivo ou negativo, de acordo com o conteúdo das respetivas citações.

No âmbito do nosso estudo, as entrevistas realizadas não tiveram como foco principal a obtenção de informação específica sobre os fatores de sucesso. Antes, tiveram como foco principal a obtenção de informação que nos permitisse compreender o que aconteceu, através de uma conversa aberta com os entrevistados. Isso faz com que as respostas contenham fatores que tiveram efeitos positivos e negativos no sucesso de cada uma das etapas, cabendo ao investigador identificar o sentido do impacto da categoria implícita nessa citação. Nesse sentido, uma melhor compreensão do fenómeno passa por identificar e compreender quais os fatores que contribuíram para o sucesso e os que não contribuíram (ou até o prejudicaram) o que torna necessário a construção de um indicador que possa

refletir de forma clara o *signal* do contributo da categoria latente (ou implícita) na respetiva citação codificada.

Acresce que, sendo um dos maiores interesses da presente investigação compreender as causas e os fatores influenciadores do sucesso e insucesso no processo de decisão associado à implementação de PEP, de modo a poder oferecer contributos para que no futuro esses programas possam ser disseminados de forma efetiva e contínua, tornou-se igualmente claro que esse indicador não só era desejável como deveria refletir em que medida é que esses fatores de sucesso estiveram mais presentes ou mais ausentes, permitindo, assim, uma análise comparativa dos casos em estudo.

Incidindo a nossa análise sobre o contributo dos diferentes elementos constitutivos, de cada um dos modelos teóricos adotados, para o sucesso das etapas do ciclo de política pública do fenómeno em estudo, e tendo em consideração o foco de análise do conteúdo das entrevistas, influenciou a que se adoptasse uma visão holística sobre a estrutura desses modelos, por forma a que fosse possível, numa fase posterior, aproveitar o conteúdo das entrevistas para construir estatísticas e indicadores.

Contudo, apesar dos citados modelos estarem “decompostos” e referenciados ao longo do nosso trabalho em “Dimensões” e “Categorias”, é verdade que a forma como as categorias são descritas nos respetivos papers seminais é diversa como já tivemos oportunidade de evidenciar no capítulo 5.

Mais concretamente, observámos o seguinte:

- (d) O Modelo de Sabatier & Mazmanian, adoptado na etapa Implementação, não apenas explicita as categorias, como as descreve segundo a lente daquilo que são “fatores necessários ao sucesso”, sendo por isso o modelo mais fácil de tratar, na lógica de olhar para aquilo que contribui para o sucesso em cada etapa;
- (e) O Modelo de Kingdon, adotado na etapa Agenda, explicita, ainda que de forma menos estruturada e direta que a de Sabatier & Mazmanian (no que aos influenciadores para o sucesso na etapa diz respeito) vários dos elementos que influenciam cada uma das dimensões a que dizem respeito;
- (f) O Modelo de Lindblom, adotado na etapa Decisão, traz-nos um desafio maior, na medida em que apresenta as suas ideias de forma mais distante do que faz Sabatier, não falando sequer em categorias ou fatores de influência diretamente. Isso levou-nos a um esforço considerável para extrair aquilo que compreendemos serem os pilares do seu modelo (as “dimensões”) e, numa análise mais fina, as “categorias” que influenciariam cada uma dessas dimensões.

A criação dos FSIC – Fatores de sucesso inerentes às categorias

Em face desta realidade, e estando interessados em compreender o quão importantes são os elementos constitutivos dos modelos teóricos adotados (dimensões e as categorias de cada um) para o sucesso da respetiva etapa, percebemos que teria de haver um tratamento das suas características de forma a poderem ter uma interpretação uniforme e homogénea, nomeadamente o tratamento ao nível da unidade mais fina, a categoria¹⁰⁶.

De facto, a necessidade de tratabilidade dos dados tornou evidente a necessidade de criar uma nova variável, que pudesse ser medida numa situação concreta e permitisse uma melhor compreensão do conceito teórico que essa variável representa¹⁰⁷, e que designámos por Fator de Sucesso Inerente à Categoria (FSIC).

Esta nova variável constitui, usando a terminologia de Bardin, uma “unidade de contexto”, que permite fazer face à ambiguidade existente na referência do sentido dos elementos codificados, de modo a que a análise seja consistente e produtiva¹⁰⁸.

Na Tabela 6.8 ilustramos, com 5 exemplos, como a criação do FSIC torna mais claro o fator de sucesso inerente à categoria, cuja descrição nem sempre é clara, no que diz respeito ao fator de sucesso a ela subjacente:

Tabela 6.8 – Alguns exemplos de categorias e seus FSIC

Categoria	Descritores dos FSIC
A1.1 – Indicadores	Existirem indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam ter informação sobre o problema em questão
A4.1 – Quem (atores visíveis/não visíveis)	Existirem empreendedores visíveis e invisíveis para quem seja importante colocar o tema na Agenda
A4.4 – Estratégias Utilizadas	Haver um plano de atuação por parte dos empreendedores a respeito dos problemas e com propostas de implementação
D4.1 – Decisores com visões diferentes	Existir alguma diversidade de visões, por parte dos responsáveis, para ampliar leque de possibilidades e alternativas
I3.2 – Integração Hierárquica Adequada	Existência de ações coordenadas entre a estrutura interna e/com as entidades envolvidas na implementação

Fonte: Elaborado pelo autor

¹⁰⁶ Ou como defende, Fortin (2009, p. 222), as categorias devem ser todas formuladas ao mesmo nível de abstração.

¹⁰⁷ “A definição operacional de uma variável é construída de maneira que a variável possa ser medida ou manipulada numa situação concreta. O conhecimento que daí decorre deverá contribuir para uma melhor compreensão do conceito teórico que a variável representa, Fortin (2009, p. 217).

¹⁰⁸ “Quando existe ambiguidade na referência do sentido dos elementos codificados, necessário é que se definam unidades de contexto, superiores à unidade de codificação, as quais, embora não tendo sido tomadas em consideração no recenseamento das frequências, permitem, contudo, compreender a significação dos itens obtidos, repondo-os no seu contexto.” (Bardin, 2018, p. 38).

Face ao exposto, torna-se perceptível que a inclusão desta nova variável permite a standardização na abordagem de cada um dos 3 modelos, na medida em que a formulação de cada um dos “FSIC” torna clarividente aquilo que é benéfico para o sucesso, em cada uma das etapas, no que à respetiva categoria diz respeito. Assim, esta variável, FSIC, foi uniformemente redigida de modo a ser uma declaração afirmativa que descreve os elementos necessários ao sucesso na etapa, no que à categoria a que o FSIC diz respeito.

Como veremos, a criação do “FSIC” permite ainda lidar com a questão de termos categorias com impacto positivo, negativo ou dúbio, quando estas categorias estão presentes¹⁰⁹.

Se não fosse realizada esta operação de uniformização das categorias, o investigador debater-se-ia com a dificuldade de interpretar o conteúdo da citação codificada, nomeadamente nos casos em que algumas categorias têm características tais que possam assumir três tipos de ligação com o sucesso na etapa¹¹⁰ – positivo, negativo ou dúbio –, ao contrário do que acontece com a criação desta nova variável, a qual tem sempre um impacto positivo quando o FSIC está presente e um impacto negativo sempre que o FSIC está ausente.

Por exemplo, na categoria “Viabilidade Financeira”, no “Fluxo das Políticas” (dimensão A2) do modelo de Kingdon, uma categoria com impacto positivo, o correspondente “FSIC” assume o seguinte descritivo: “Haver viabilidade financeira nas soluções propostas para o problema”. Já a categoria “Restrições ao Sistema”, no mesmo A2, com impacto negativo, tem como “FSIC” “Haver capacidade de os decisores políticos anteciparem restrições futuras à sua proposta”.

O “FSIC” permite também lidar com categorias dúbias, em que o impacto de uma “presença mais forte” da categoria, tal como ela é descrita, não é necessariamente positivo ou negativo. Por exemplo, a categoria “Mudanças Governamentais”, na dimensão A3, “Fluxo da Política”, do modelo de Kingdon, tem como FSIC “Haver pessoas em posições estratégicas na estrutura de decisão favoráveis à colocação do tema na Agenda.”

Classificação do tipo de efeito dos FSIC

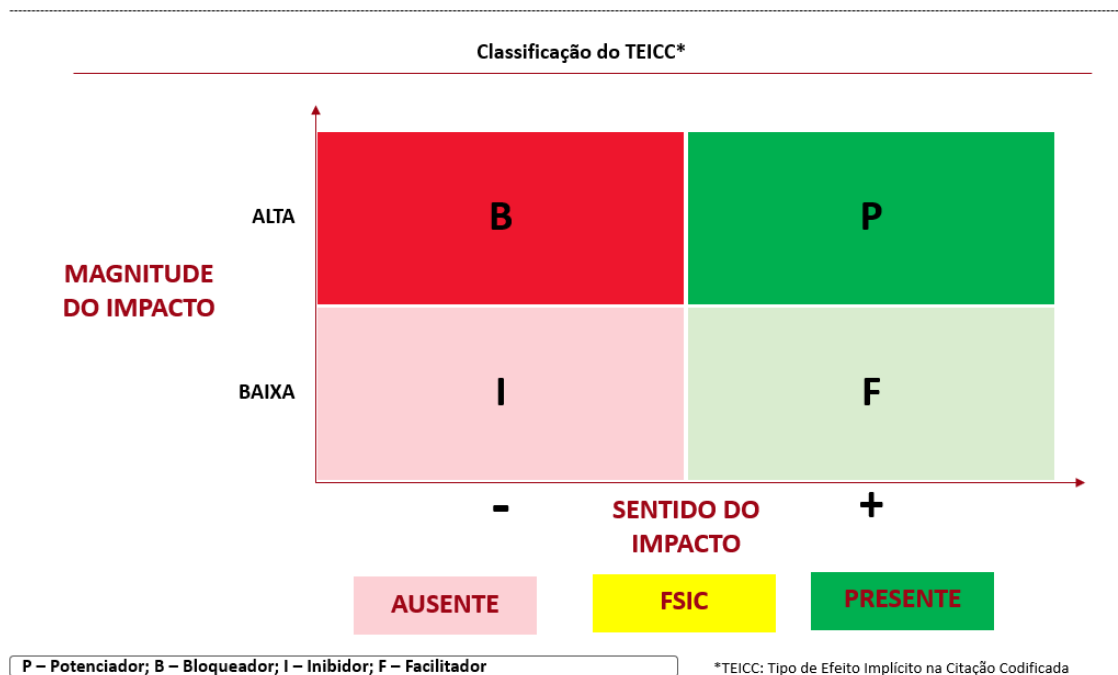
O modelo concetual adotado, apresentado no capítulo 5, e que temos vindo a seguir para identificar e classificar os fatores críticos de sucesso, só por si não traduzem as dinâmicas que esses mesmos fatores revelam. Por isso, introduzimos na revisão da literatura um outro modelo da área da Gestão, o *Force*

¹⁰⁹ Este ponto será clarificado um pouco mais à frente.

¹¹⁰ Falamos de ligação no sentido de pensar como varia o sucesso na etapa quando “aumenta” a “quantidade” da categoria – por exemplo, para a categoria I5.1, o que acontece quando a “Formalização do Apoio” é maior? O sucesso tende a aumentar (impacto positivo), tende a diminuir (impacto negativo) ou depende (impacto dúbio)? Para a D4.3: o que acontece quando “aumenta” a idiosincrasia cultural? Qual o sentido do impacto no sucesso da etapa de haver “maior quantidade” de idiosincrasia cultural?

Field Analysis. É este modelo que, então, nos vai permitir revisitar os FSIC e interpretá-los conforme o tipo de efeito que provocam nas várias etapas do ciclo de políticas em estudo. Este mesmo efeito é classificado em fatores que potenciam/ facilitam a dinâmica do processo, ou em contraponto, inibem ou bloqueiam essa mesma dinâmica. É este tipo de efeitos que apresentamos na Figura 6.9:

Figura 6.9 – Classificação do tipo de efeito dos FSIC



Fonte: Elaborado pelo autor

Exemplificando, o investigador vai procurar interpretar, da maneira o mais fiel possível à citação que o entrevistado proferiu e ao contexto em que a referiu, tendo em consideração o efeito no sucesso da etapa que a referida citação encerra, o sentido e intensidade do impacto, isto é, se é positivo ou negativo e de magnitude alta ou baixa. Assim, quando determinado entrevistado fala durante um período de tempo, por exemplo, sobre a posição da sua instituição no que à colocação do programa de EpE na agenda diz respeito, o investigador imediatamente coloca/codifica a citação na categoria A3.3 – Posição das instituições envolvidas – e depois faz o esforço de classificar de forma qualitativa o tipo de efeito inerente à citação codificada (FSIC), de acordo com o referencial nas duas dimensões adotadas para realizar essa classificação.

Tendo presente esta framework/matriz, foi possível ao investigador classificar de forma qualitativa o tipo de efeito inerente às 3.749 citações codificadas.

Outputs da análise qualitativa – Apresentação dos FSIC e respectivos efeitos

O racional aplicado na classificação do tipo de efeito inerente ao FSIC, referido no paragrafo anterior, foi seguido para as 3.749 citações codificadas (respeitantes ao conjunto dos três casos), cujo resumo se apresenta nas Tabelas 6.9, 6.10 e 6.11:

Tabela 6.9 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Agenda

FASE A									
Formação da Agenda e Formulação Solução Política							Tipo de efeito		
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	Bloqueador	Inibidor	Facilitador	Potenciador
Fluxo de Problemas	A1	Indicadores	AI.1	P	Existirem indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam ter informação sobre o problema em questão	1	1	8	6
		Estudos específicos	AI.2	P	Existir informação estruturada por entidades reconhecidas a nível internacional, nacional ou regional	1	2	6	17
		Feedback da ação política	AI.3	P	Existir feedback sobre ações desenvolvidas no âmbito do problema que contribuam para uma maior consciência do problema	3	11	22	48
		Eventos, crises e símbolos	AI.4	P	Existirem eventos, crises ou símbolos que contribuam para a consciência da importância do problema	3	2	8	13
Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	A2	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	A2.1	P	Haver interação entre especialistas que contribua (com alternativas e soluções) para a difusão de ideias sobre o problema	1	3	9	30
		Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	A2.2	P	Haver um número razoável/elevado de ideias geradas nas comunidades, contribuindo para a percepção política do problema	21	14	12	21
		Processo evolutivo de amadurecimento	A2.3	P	Haver um desenvolvimento gradual e progressivo de uma ideia/solução, aumentando o consenso sobre a sua importância	1	0	2	32
		Exequibilidade técnica	A2.4	P	Haver soluções exequíveis para o problema, aumentando a possibilidade do programa poder ser implementado	4	5	10	83
		Compatibilidade com valores	A2.5	P	Haver um alinhamento razoável/elevado entre as soluções propostas para o problema e os valores da comunidade relevante (família, escola, empresa, bairro, cidade, CIM, região, etc) aumentam o consenso sobre a importância das mesmas	3	2	11	24
		Viabilidade Financeira	A2.6	P	Haver viabilidade financeira nas soluções propostas para o problema	13	9	10	34
		Recetividade Política	A2.7	P	Haver aceitação por parte das diversas entidades públicas das soluções para o problema, contribuindo para um consenso dos decisores	17	12	24	78

Tabela 6.9 (Continuação) – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Agenda

FASE A									
Formação da Agenda e Formulação Solução Política						Tipo de efeito			
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	Bloqueador	Inibidor	Facilitador	Potenciador
Fluxo da Política	A3	Aceitação pela Comunidade	A2.8	P	Haver aceitação por parte da comunidade das soluções para o problema, contribuindo para maior receptividade dos decisores	8	5	47	35
		Restrições do Sistema	A2.9	N	Haver capacidade dos decisores políticos anteciparem restrições futuras à sua proposta	23	43	6	1
		Sentimento supranacional/nacional / regional	A3.1	P	Haver um sentimento prevalecente na sociedade que valorize o tema e a sua colocação na agenda	6	18	44	40
		Mudanças governamentais	A3.2	D	Haver pessoas em posições estratégicas na estrutura de decisão favoráveis à colocação do tema na Agenda	3	9	11	5
		Posição das instituições envolvidas	A3.3	D	Existir uma posição favorável das entidades envolvidas, contribuindo para o consenso de colocação do tema na agenda	94	104	154	127
Empreendedores de política	A4	Forças Políticas Organizadas	A3.4	P	Haver um alinhamento na maioria dos grupos de interesse e outras forças organizadas, de modo a apontarem num mesmo sentido	13	8	12	26
		Quem (atores visíveis / não visíveis)	A4.1	P	Existirem empreendedores visíveis e "invisíveis" para quem seja importante colocar o tema na Agenda	0	3	4	35
		Acesso aos decisores	A4.2	P	Haver capacidade de influência dos empreendedores de políticas junto dos decisores de política	21	8	10	23
		Recursos despendidos	A4.3	P	Haver disponibilidade dos empreendedores para dispendir tempo, dinheiro, dedicação e reputação na colocação do tema na Agenda	2	1	0	17
		Estratégias utilizadas	A4.4	P	Haver um plano de atuação por parte dos empreendedores a respeito dos problemas e com propostas de implementação	7	10	15	82
Janela de Oportunidades	A5	Abriu-se uma janela?	A5.1	P	Abriu-se/manteve-se aberta uma janela de oportunidade e ela foi aproveitada?	40	69	91	188
						285	339	516	965
						14%	16%	25%	46%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.10 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Decisão

FASE D									
Tomada de Decisão sobre Solução a adotar						Tipo de efeito			
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	B	I	F	P
Objetivos	D1	Interligação com outros problemas	D1.1	P	As propostas terem objetivos que estão interligados com a política vigente de resolução de problemas	1	1	5	12
		Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	D1.2	P	Prevalecerem propostas com objetivos não absolutamente específicos, mas mais ambíguos, flexíveis	0	0	0	2
		Soluções Transversais a outros problemas	D1.3	P	As soluções propostas terem efeitos colaterais positivos para a resolução de outros problemas	4	5	7	41
Alternativas	D2	Poucas propostas e mais ou menos familiares	D2.1	N	Haver poucas propostas e que elas sejam relativamente familiares, não completamente estranhas	1	0	2	4
		Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	D2.2	P	Haver uma interligação simultânea entre a avaliação das ações a realizar e os objetivos a alcançar	23	21	22	23
		Experiências anteriores	D3.1	P	Haver experiência na concepção e promoção de programas similares por parte da organização	8	3	4	19
Recursos	D3	Informação de suporte à decisão	D3.2	P	Existir informação fundamentada a partir da qual a organização possa basear as suas decisões	46	6	0	26
		Pouca relevância da teoria	D3.3	P	Haver pouca relevância da teoria, no sentido em que o problema apresenta uma complexidade e até novidade elevadas, que fazem com as experiências práticas e as aprendizagens que dela surgem tenham um peso mais elevado que as teorias	0	0	0	0
		Financeiros	D3.4	P	Existirem recursos financeiros suficientes que assegurem a implementação do programa	30	11	3	12
Interação entre decisores	D4	Decisores com visões diferentes	D4.1	P	Existir alguma diversidade de visões, por parte dos responsáveis, para ampliar leque de possibilidades e alternativas	65	23	6	7
		Inexistência prévia de objetivos claros por parte dos decisores	D4.2	N	Haver uma abertura face ao estabelecimento de objetivos, ou seja, não haver a priori uma "âncora" - objetivos muito claros e concretos - que possa impedir ou diminuir o leque de soluções à escolha para abordar um tema com um grau elevado de complexidade e novidade	10	3	16	12
		Idiossincrasia cultural	D4.3	N	Existir um baixo grau de idiossincrasia cultural, permitindo acomodar ou ajustar as decisões a um conjunto mais amplo de interesses das partes envolvidas	46	16	6	4

Tabela 6.10 (Continuação) – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Decisão

FASE D									
Tomada de Decisão sobre Solução a adotar						Tipo de efeito			
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	B	I	F	P
Escolha da solução	D5	Liderança	D4.4	P	Existir um líder que possua experiência, conhecimento e reconhecimento por parte dos seus pares	30	3	16	39
		Processo de tentativa e erro	D5.1	P	Haver a expetativa de que as metas serão alcançadas parcial, gradual e incrementalmente, em etapas sucessivas, e que através dessa repetição, a concretização das acções possa aumentar e melhorar	5	10	34	26
		Maior preocupação com mitigação do problema do que com resultados a atingir	D5.2	P	Existir uma preocupação com a mitigação de um problema previamente identificado, mais do que com objectivos positivos muito concretos (ou seja, minimizar os efeitos do problema, mais do que maximizar o efeito das soluções)	8	5	25	2
		Consenso como um bom indicador de boa decisão	D5.3	P	Haver um acordo consensual, entre decisores com diferentes pontos de vista, sobre uma proposta específica	56	26	21	47
							333	133	167
						37%	15%	18%	30%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 6.11 – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Implementação

FASE D									
Implementação da Solução Política						Tipo de efeito			
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	B	I	F	P
Objetivos	I1	Claros	I1.1	P	Serem definidos objetivos concretos e de interpretação simples para todos os envolvidos	0	1	3	18
		Consistentes	I1.2	P	Serem definidos objetivos credíveis e contínuos face aos resultados pretendidos	0	1	2	18
Adequada Teoria Causal e Poder de Influência	I2	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	I2.1	P	Haver comprometimento e empenhamento dos responsáveis na concretização do programa	16	10	15	62
		Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	I2.2	P	Haver uma adequada transferência de autoridade e responsabilidades nos diferentes níveis de operacionalização	8	1	4	17
Estrutura Legalmente enquadrada	I3	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	I3.1	P	Haver oportunidades de participação e de envolvimento de entidades colaterais ao programa	5	1	3	21
		Integração hierárquica adequada	I3.2	P	Existência de ações coordenadas entre a estrutura interna e com as entidades envolvidas na implementação	2	0	0	6
		Possibilidade atribuição responsabilidades a entidades especializadas	I3.3	P	Haver um envolvimento direto das entidades contratadas na operacionalização técnica do programa	1	3	10	38
		Recursos financeiros suficientes	I3.4	P	Haver recursos financeiros suficientes e disponíveis para cumprir compromissos	18	5	6	17
		Regras de decisão adequadas	I3.5	P	Ter instruções e operações bem definidas no processo de implementação do programa	16	10	15	43
Responsáveis Competentes e Empenhados	I4	Comprometidos com a concretização dos objetivos	I4.1	P	Ter responsáveis pela implementação comprometidos com concretização do programa	2	2	10	29
		Tecnicamente preparados em Gestão e Política	I4.2	P	Ter responsáveis operacionais com competências de gestão e conhecimentos da gestão pública	0	1	1	11

Tabela 6.11 (Continuação) – Identificação dos FSIC e seus efeitos na Etapa Implementação

FASE D									
Implementação da Solução Política						Tipo de efeito			
Dimensão	Código	Categorias	Código	Impacto P N D	FSIC - Fator Sucesso Inerente a Categoria	B	I	F	P
Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	I5	Formalização do apoio	I5.1	P	Ter apoio ativo por parte das entidades envolvidas ao longo do processo de implementação	23	27	37	115
		Poder de decisão	I5.2	P	Haver um envolvimento direto dos decisores na operacionalização do programa	9	8	11	48
Mudanças nas condições sócio-económicas	I6	Económicas	16.1	P	A existirem mudanças nas condições económicas, que elas sejam positivas para a implementação do programa	2	2	0	0
		Sociais	16.2	P	A existirem mudanças nas condições sociais, que elas sejam positivas para a implementação do programa	0	1	0	0
						102	73	117	443
						14%	10%	16%	60%

Fonte: Elaborado pelo autor

6.5.2.3. Fase Quantitativa de Análise

Retomamos, neste ponto, a Figura 19, em que se descrevem as fases sequenciais de tratamento e análise de dados, desenvolvendo de seguida a sequência dos respetivos procedimentos da análise quantitativa.

Após termos definido e classificado o tipo do efeito inerente aos FSIC, em termos do sentido e intensidade do seu impacto, torna-se necessário escolher ou elaborar instrumentos apropriados que nos ajudem a medir alguns aspetos que contribuam para a compreensão do fenómeno em estudo¹¹¹.

Levanta-se então a questão de que indicador construir e que operações devem ser efetuadas, de modo a garantir a qualidade pretendida no processo de investigação, uma vez que a forma como os conceitos são definidos e medidos impacta a validade dos resultados de investigação e, por consequência, a validade teórica do estudo¹¹².

6.5.2.3.1. Significado teórico dos indicadores

Sendo assente que o indicador é escolhido pela relação com um conceito, é essencial que o conceito seja definido previamente. A definição conceptual fornece a significação teórica de um constructo e serve de guia à elaboração ou à escolha do indicador apropriado para medir o conceito (Fawcett e Downs, 1992).

De acordo com Fortin (2009) e Quivy e Campenhoudt (2017), a operacionalização de um conceito significa que o investigador necessita de o definir de maneira a que o mesmo possa ser observado e medido. Nesse sentido, tornou-se necessário concretizar, de um modo o mais explícito possível, o “objeto” que queremos de algum modo quantificar, no âmbito da Análise Quantitativa de Conteúdo das entrevistas.

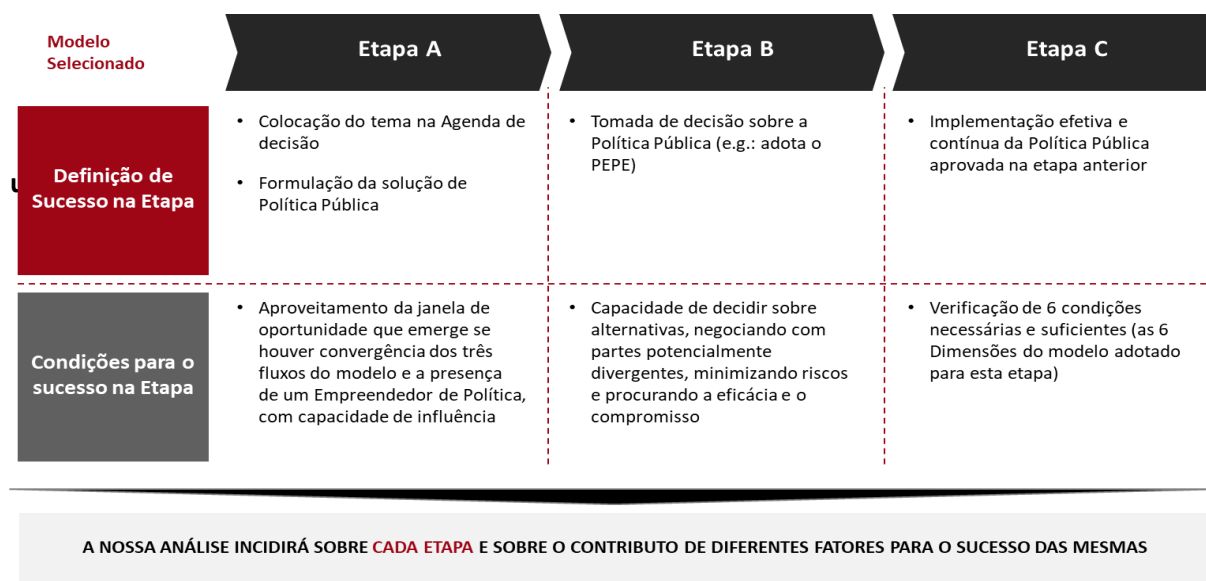
Para o efeito, considerámos que o nosso objeto de análise, no âmbito da investigação em curso, passa por compreender o que contribui para o sucesso em cada uma das 3 etapas do ciclo de políticas públicas, dentro do referencial teórico adotado, na medida em que o sucesso em cada uma das etapas é condição imprescindível para o sucesso global, ou seja, a implementação efetiva e continuada dos PEpE na Escolaridade obrigatória.

Com vista a uma melhor compreensão da definição de sucesso em cada etapa e as condições necessárias para que o mesmo ocorra, sintetizamos esta informação na Figura 6.10:

¹¹¹ Fortin (2009)

¹¹² Fortin (2009, p. 215)

Figura 6.10 – Diagrama de definição de sucesso em cada etapa



Fonte: Elaborado pelo autor

6.5.2.3.2 – Opções de medida dos indicadores

De acordo com Fortin (2009), a abordagem da medida pode ser definida de forma quantitativa, ou seja, através da atribuição de valores numéricos aos objetos ou acontecimentos segundo certas regras de medida ou correspondência, ou definida de forma qualitativa como um processo de classificação que consiste em atribuir números a categorias para representar variações do conceito estudado.

A atribuição de números à classificação do Tipo de Efeito Implícito nas Citações Codificadas, apresentadas nos quadros anteriores, foi efetuada em linha com Krippendorff (2004), que considera igualmente ser conveniente atribuir números a categorias com vista a apoiar a interpretação das variações do fenómeno em estudo.

Antes de se passar a descrever a escala de medida adotada para a atribuição desses números, importa reforçar que, segundo Fortin (2009) e Saldaña (2013), medir consiste em atribuir números a objetos ou acontecimentos segundo certas regras, de tal forma que seja representado o valor que um atributo possui, sendo as quatro escalas de medida, por ordem crescente, as seguintes:

(i) A escala de medida nominal, que serve para atribuir números a objetos para representar categorias mutuamente exclusivas e exaustivas; (ii) escala de medida ordinal, na qual são atribuídos números a objetos representando uma ordem de grandeza, que, representando uma graduação e não quantidades numéricas absolutas, não permite que esses números possam ser adicionados ou

subtraídos; (iii) escala de medida de intervalos, que assegura valores contínuos, e em que os números atribuídos, estando espaçados em intervalos iguais, podem ser adicionados ou subtraídos; e, por último, (iv) a escala de medida de razão, que é o nível mais elevado da medida e que possui, além das características das escalas de intervalos, um zero absoluto para representar a ausência do fenómeno.

Assim, com base nas conclusões anteriores e tendo construído a variável Fator de Sucesso Inerente à Categoria, que nos permitiu – conforme já tivemos oportunidade de demonstrar – numa fase subsequente, fazer a classificação qualitativa do tipo de efeito implícito da citação codificada, em termos do sentido da sua presença ou ausência, para o sucesso da etapa correspondente, e da sua magnitude (alta ou baixa), tornou-se claro que seria adequado optar pela utilização de uma escala de medida ordinal com 4 valores que refletisse a tipologia da citada classificação.

Por outro lado, como o impacto de algumas variáveis é positivo (quando elas estão mais presentes, ou presentes em maior grau/intensidade), e para outras é negativo, optámos igualmente por uma escala com valores positivos e negativos, sendo que os valores desta escala são simétricos, na medida em que os impactos são de igual natureza, sejam eles positivos ou negativos.

Consideramos, no entanto, ser importante registar a reflexão efetuada e que influenciou a opção tomada quanto aos valores a incluir na escala, ou seja, os já referidos 4 valores. De facto, a nossa abordagem foi essencialmente indutiva, pragmática e de acordo com os objetivos da análise¹¹³, uma vez que o investigador pode constatar alguma diferenciabilidade nas declarações recolhidas, pelo que seria limitativo considerar apenas uma escala com dois valores (um positivo e outro negativo, por exemplo, 1 e -1) tendo-se optado por uma escala com dois valores positivos e dois valores negativos.

Também refletimos sobre a possibilidade de se optar por uma escala de três valores (em cada metade dessa escala) mas, desde logo, se abandonou essa hipótese face ao exercício exigido em termos de esforço adicional por parte do investigador e da subjetividade envolvida quanto à interpretação da intensidade das declarações feitas pelos entrevistados, de estar a atribuir três ou mais valores para cada tipo de efeito implícito em cada citação codificada.

Com efeito, uma coisa é um respondente num questionário optar por um de entre 4, 5 ou 7 níveis de valores, outra coisa é forçar o investigador a ter de interpretar e diferenciar declarações dos seus entrevistados com tal nível de dispersão.

¹¹³ Vide em Carvalho (2017) a adoção de semelhante decisão quanto ao número de itens a considerar na escala.

Considerámos, assim, adequado ter o número mínimo de valores na escala que permitisse ter mais do que um valor positivo e, por simetria, mais do que um valor negativo, chegando assim ao número de 4 valores na escala, consoante o efeito implícito na citação, respetivamente:

- **Positivo**
 - Potenciador (P): valor = 1
 - Facilitador (F): valor = 0.5
- **Negativo**
 - Inibidor (I) : valor = -0.5
 - Bloqueador (B): valor = -1

Porém, uma vez que pretendemos estudar em que medida é que os Fatores de Sucesso Inerentes à Categoria estiveram presentes ou ausentes, torna-se possível com a presente escala uma leitura óbvia do que foi classificado como refletindo uma presença ou uma ausência do respetivo FSIC. Já que no diz respeito à magnitude, dado ter-se decidido aquando da classificação qualitativa do FSIC considerar dois tipos de magnitude, tornava-se necessário responder à questão de como refletir de forma adequada o seu impacto na escala.

Por uma questão de standardização, optou-se por uma escala, entre -1 e 1, e em que estes números corresponderão às classificações extremas que no modelo atrás apresentado se referem aos Tipos de efeitos implícitos nas citações codificadas com magnitude alta, respetivamente Bloqueador e Potenciador. Ainda que não exista um elemento neutral na classificação dos FSIC, adotámos, para as classificações com magnitude baixa, os valores equidistantes desse referencial tácito, na medida em que, estando ausente do modelo, não deixa de ser, de certo modo, omnipresente, na medida em que é não só o ponto intermédio entre os extremos da escala, mas também o ponto em que existe uma mudança, não de grau, mas de uma mudança qualitativa dos FSIC, de ausente para presente.

Neste sentido, é para nós natural atribuir aos FSIC de magnitude baixa o valor intermédio no intervalo em que o FSIC tem a mesma qualidade, ou seja, tem um impacto positivo no intervalo [0,1] e um impacto negativo no intervalo [-1,0]. Daqui resultam os valores de -0,5 e 0,5 atribuídos aos FSIC da magnitude baixa refletindo a qualidade de ausência e da presença do FSIC e que designáramos respetivamente de Inibidor e Facilitador para o sucesso da respetiva Etapa. O fator bloqueador não bloqueia, no sentido de “veto”, mas sim no sentido de ser um “travão mais forte”. É, assim, inteiramente simétrico ao fator potenciador, e não um fator binário (como seria se fosse como um “veto”).

Ainda no que respeita à ausência, na escala referida, de um elemento “neutral”, importa salientar que tal facto ocorreu na medida em que todas as evidências recolhidas, isto é, as citações codificadas, apontavam para um impacto positivo ou negativo. No contexto das entrevistas, os entrevistados referiram coisas “relevantes”, isto é, coisas que contribuíram, na sua ótica, positiva ou negativamente para o sucesso ou insucesso, e não coisas “irrelevantes”, coisas neutrais.

Caso tivéssemos feito um inquérito, aí sim seria natural (embora não tivesse de ser uma escolha final) ponderar a inclusão de um elemento neutral para permitir ao respondente ter essa opção. No nosso estudo, optámos por não incluir o elemento neutral por, como se referiu no parágrafo anterior, os entrevistados não terem referido situações que eram irrelevantes para a compreensão do fenómeno em estudo¹¹⁴.

Outra questão que se nos colocou, tem que ver com a distância entre os elementos da escala uma vez que, segundo Fortin (2009), ainda que os valores atribuídos para designar as respetivas categorias da escala possam ser arbitrários, desde que respeitem uma certa lógica que permita situar as variáveis entre si, o espaçamento entre dois valores da escala não é necessariamente constante.

Porém, segundo Fortin (2009), nos casos em que a escolha de escala não interfira grandemente nos resultados, situação verificada quando a distribuição das frequências não tem grande enviesamento, poder-se-á optar por distâncias constantes entre 4 elementos (por exemplo, com valores de 1, 1/3, -1/3 e -1). No âmbito do presente trabalho, optámos por manter a escala supramencionada, ou seja, com valores de -1, -0,5, 0,5 e 1, refletindo assim a tipologia da classificação atrás referida.

6.5.2.3.3. Justificação e apresentação dos Indicadores e Índices adotados¹¹⁵

Mesmo tendo consciência que até ao nível das ciências exatas¹¹⁶ se considera um desafio de considerável envergadura a elaboração de indicadores quantitativos, e que se torna ainda mais difícil a sua concretização no âmbito das ciências humanas e sociais, considerámos ser possível efetuar uma construção sistematizada de indicadores quantitativos referentes ao nosso processo de investigação.

¹¹⁴ Mesmo quando pontualmente tal situação teve lugar o investigador não classificou nem rotulou o FSIC.

¹¹⁵ Os indicadores empíricos são instrumentos de medida, um score total, que permite traduzir os diversos valores que um “conceito” pode tomar, tais como a ausência ou os graus de presença da característica (Woods & Catanzaro, 1988). Para Mueller *et al.* (1997) um Indicador pode ser um dado individual ou um agregado de informações sendo que um índice é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem. No âmbito deste trabalho, entende-se o termo índice como um valor numérico que representa uma variável compósita, quantitativa e tematicamente consistente, a partir do cálculo de somas ou de médias dos scores das categorias que serviram de input ao respetivo cálculo. Concretizando, iremos ter um Índice compósito resultante de 2 Indicadores (I) um com base na frequência relativa das categorias, i.e., frequência relativa de umas face a outras e outro de (ii) Magnitude Média, ou seja, o módulo da Presença Média (que está entre .05 e 1) standardizado para 0 a 1, permitindo obter a % de citações de Magnitude Alta.

¹¹⁶ Trzesniak (1998)

Para o efeito, na conceção dos indicadores Presença Média e Magnitude Média, que serão apresentados e descritos de seguida, foram consideradas as propriedades indispensáveis que qualquer Indicador deve¹¹⁷ apresentar no âmbito do processo a que se refere:

- (i) *relevância* – retratar um aspeto importante, essencial do processo;
- (ii) *gradação de intensidade* – variar suficientemente no espaço do processo;
- (iii) *univocidade* – retratar com total clareza um aspeto único e bem definido do processo;
- (iv) *estabilidade* – basear-se num procedimento bem definido e estável no tempo;
- (v) *rastreabilidade* – os dados em que a obtenção do indicador é baseada e os cálculos efetuados devem ser registados e preservados.

Em face do exposto, acreditamos que os dois indicadores que foram elaborados podem ser considerados, segundo Jannuzzi (2004), um recurso metodológico que traz valor acrescentado à análise de conteúdo efetuada, uma vez que contribuiu para quantificar¹¹⁸ ou operacionalizar o conceito social abstrato e de interesse teórico (para a pesquisa académica) ou programático (para formulação de políticas).

Estes indicadores, são um exemplo de técnicas de análise construídas de forma sistemática e recorrendo a operações analíticas claras e bem delineadas, tendo em vista contribuir para a explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão desse conteúdo, em linha com o que defende Bardin¹¹⁹.

De seguida, passamos a apresentar os indicadores e índices chave do nosso modelo.

6.5.2.3.3.1. Indicador Presença Média (PM)

Tendo em conta a questão muito debatida na literatura de saber se uma escala ordinal permite o cálculo de indicadores estatísticos simples, como sejam a média ou a mediana, ou se apenas pode ser

¹¹⁷ Trzesniak (1998).

¹¹⁸ “Afirmando muitas vezes que, se você medir aquilo que está falando e o expressar em números, você conhece alguma coisa sobre o assunto; mas quando você não o pode exprimir em números, seu conhecimento é pobre e insatisfatório; pode ser o início do conhecimento, mas dificilmente seu espírito terá progredido até o estágio da Ciência, qualquer que seja o assunto”. William Thomson, em Resnick e Halliday (1974).

¹¹⁹ “Pertencem, pois, ao domínio da análise de conteúdo todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas que, embora parciais, são complementares. (...) O analista possui à sua disposição (ou cria) todo um jogo de operações analíticas mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver. Pode utilizar uma ou várias operações em complementaridade de modo a enriquecer os resultados ou aumentar a sua validade, aspirando assim a uma interpretação final fundamentada. Qualquer análise objetiva procura fundamentar impressões e juízos intuitivos através de operações conducentes a resultados de confiança.” (Bardin, 2018, p. 44)

usada para ordenar resultados, tornou-se para nós necessário averiguar da existência de algum consenso sobre a citada questão e, se sim, que tipo de estudos o poderiam suportar.

A pesquisa que efetuámos levou-nos a encontrar um debate intenso entre a escola purista (ou fundamentalista) e a escola pragmática¹²⁰. Assim, alguns puristas defendem que medidas de carácter ordinal não podem ser sujeitas a cálculos como a média ponderada, enquanto outros académicos defendem uma posição mais pragmática sobre a possibilidade – e desejabilidade – de se efetuarem operações como a média sobre indicadores, sendo que isso exige (ou pressupõe) que a medida tenha propriedades intervalares e não apenas ordinais.

Neste sentido, merece realce o contributo de Kenny (1986: 407) que afirma que é academicamente aceitável usar resultados de médias ponderadas de escalas ordinais como se tivessem propriedades de escalas de intervalo, permitindo a interpretação dessas médias ponderadas à luz do objeto de análise¹²¹. Citando a conclusão do autor:

Este artigo procurou testar a assunção de que escalas de avaliação comumente utilizadas em pesquisa valorativa têm propriedades ordinais e intervalares. Os testes levados a cabo mostraram que as escalas de avaliação aqui empregues para conceitos como “consequimento” e “importância” aparentam ter propriedade ordinais. Mais ainda, essas escalas de avaliação aparentam também exibir um intervalo de propriedades.

A nossa conclusão é que a assunção normalmente feita – de que escalas de avaliação como aquelas aplicadas em pesquisa valorativa possuem propriedades ordinais e intervalares – parece justificável. Uma aplicação desta conclusão é que é provavelmente legítimo para os avaliadores aplicar muitos dos tratamentos estatísticos que usam nos seus dados, baseados na assunção de que as escalas a que recorrem possuem propriedades intervalares.

A abordagem pragmática tem reunido um largo consenso e, em face do exposto, a nossa opção passou por adotá-la, levando em conta não apenas o consenso generalizado, mas também o valor acrescentado que ela traz à compreensão do fenómeno¹²².

¹²⁰ Veja-se, a propósito, Burns e Grove (1993).

¹²¹ “The Metric Properties of Rating Scales Employed in Evaluation Research”; “Este artigo descreve um estudo que foi concebido para testar as propriedades ordinais e intervalares de escalas de avaliação, como aquelas que são utilizadas em pesquisa valorativa. Devido ao facto de haver uma escassez de técnicas à nossa disposição, o teste do intervalo das propriedades das escalas requer uma nova adaptação do ‘teste de consistência interna’ de Mosteller (1951). A análise é baseada em dados gerados pelo uso de comparações emparelhadas e escalas diretas, e a conclusão alcançada é que as escalas de avaliação como as descritas neste artigo aparentam possuir propriedades métricas.”

¹²² Isto inibiria, por exemplo, qualquer cálculo de médias ponderadas sobre inquéritos que usam a escala de Likert. Por exemplo, e um inquérito de satisfação ao cliente tivesse 6 atributos (ex: simpatia, rapidez no atendimento, etc.), não seria possível calcular a média ponderada dos 6 scores para chegar um nível global de “satisfação ao cliente” – o que faria com que o inquérito fosse muito menos útil. De certo modo, ao aceitar-se o ponto de vista pragmática sacrifica-se algum purismo teórico pelos benefícios que advém da abordagem mais pragmática, nomeadamente o de obter scores agregados que ajudem à avaliação e à tomada de decisões.

Tendo presente esta abordagem, procedemos à construção do indicador de PM, uma medida quantitativa que será utilizada para ajudar a explicar o fenómeno em estudo, através da obtenção de um score global que refletirá o quão presente estiveram os fatores de sucesso em cada um dos níveis de análise – isto é, categorias, dimensões e etapas do respetivo ciclo de política pública –, permitindo que, de forma não demasiado complexa, possamos ter uma métrica que seja um indicador do grau de sucesso registado nos diferentes níveis de análise referidos quando realizamos a análise comparativa dos casos de estudo, nomeadamente, os processos de implementação de PEpE nas Comunidades Intermunicipais de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo.

A construção deste indicador adotou a metodologia habitualmente considerada na literatura, que consiste em olhar para os scores atribuídos às variáveis, no seu nível mais desagregado (no nosso caso, às categorias), como tendo propriedades intervalares e não apenas ordinais, permitindo, assim, o cálculo de médias ponderadas com base nesses scores ao nível desagregado para chegar a scores nos níveis superiores, ou seja, aos scores das Dimensões e Etapas.

Um outro estudo reforça esta nossa opção. Saisana & Saltelli (2012) adotam uma abordagem muito idêntica na medida em que abordam um problema complexo, para o qual pretendem obter um indicador global, subdividindo o problema em “Fatores” e “Subfactores” – os quais são, em termos de construção de um indicador global, elementos análogos, no nosso modelo, às “Dimensões” e “Categorias”, dentro de cada uma das etapas¹²³.

As investigadoras começam por calcular um indicador para cada um dos subfactores, que depois agregam, através de uma média ponderada simples, para chegar então ao indicador dos fatores. No nosso modelo, isto será análogo a calcular o indicador ao nível das categorias para depois, através da média ponderada destes, chegar ao indicador ao nível das dimensões sendo que, no nosso modelo, por haver mais níveis de análise, agregaremos ainda ao nível das etapas e depois ao nível global.

As conclusões que as autoras oferecem baseiam-se no ranking obtido, ou seja, as autoras comentam os resultados obtidos olhando para o conteúdo “ordinal” que emana do índice global; sendo que, para o cálculo desse indicador global, e tendo em conta que realizaram médias ponderadas de sub-indicadores ao longo do processo, admitiram haver uma propriedade “intervalar” dos dados, e não apenas uma propriedade “ordinal”¹²⁴.

¹²³ “Estes 10 fatores são desagregados em 49 sub-fatores. Os resultados destes sub-fatores são construídos de variáveis advindas de avaliações do público em geral (...)”.

¹²⁴ As autoras não referem este ponto explicitamente no seu trabalho, mas ele está implícito. Este ponto será abordado por nós um pouco mais à frente.

Sendo o Indicador PM calculado, num primeiro momento, para cada Categoria, importa recordar que citações inerentes a essa categoria, inicialmente codificadas de acordo com os respetivos referenciais teóricos adotados, foram posteriormente classificadas de acordo com o sentido do impacto e intensidade dos FSIC, permitindo que posteriormente o investigador pudesse atribuir um score (de entre os quatro valores da escala utilizada: -1, -0.5, 0.5 ou 1) ao tipo de efeito inerente a cada uma das citações codificadas.

Podemos concluir que se uma categoria for classificada como tendo um score na PM próximo de 1 é porque a mesma teve, necessariamente, quase sempre “presente com intensidade elevada”. Assim, um valor de uma “presença média” mais elevado revela que uma determinada categoria (ou dimensão) teve os fatores de sucesso em maior grau de presença.

Também há casos em que é sinalizada a ausência do FSIC. Se uma dada citação revela, na perspetiva do investigador, que o FSIC subjacente esteve ausente e o esteve com uma intensidade elevada, o score de uma dada citação é -1; se, por outro lado, uma citação revela que o FSIC subjacente esteve ausente e o esteve com uma intensidade baixa, o score dessa citação é -0.5.

A PM de uma dada Categoria – que está dentro de uma Dimensão, por sua vez dentro de uma das 3 Etapas – é simplesmente a média ponderada dos scores atribuídos às citações que foram alocadas a essa categoria, conforme se pode verificar no exemplo que se passa a expor na Tabela 30, ao nível das categorias “Indicadores” (A1.1), “Estudos Específicos” (A1.2), “Feedback da ação Política” (A1.3) e “Eventos, crises e símbolos” (A1.4), dentro da Dimensão “Problemas” (A1), que está na Etapa “Agenda” (A).

Tabela 6.12 – Ilustração do cálculo da Presença Média para a Dimensão A1 – Problemas

CATEGORIZAÇÃO DO FACTOR			Indicadores				Estudos específicos				Feedback da ação política				Eventos, crises e símbolos				Indicadores
			Inputs		Indicadores		Inputs		Indicadores		Inputs		Indicadores		Inputs		Indicadores		Dimensão
Tipo de FSIC	TEICC	Escala	Citações	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Presença Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Presença Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Presença Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Presença Média	Presença Média
Presente	Potenciador	1,0	2	2,0	2,0	0,70	5	5,0	5,0	0,81	5	5,0	5,0	0,34	0	0,0	0,0	0,00	0,53
	Facilitador	0,5	3	1,5	1,5		3	1,5	1,5		6	3,0	3,0		0	0,0	0,0		
Ausente	Inibidor	-0,5	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	5	-2,5	2,5	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	
	Bloqueador	-1,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0				
Total			5				8				16				0				29
Peso			17%				28%				55%				0%				100%

Fonte: Elaborado pelo autor

A Presença Média é inicialmente calculada ao nível da Categoria, através da média ponderada dos scores atribuídos às citações (ponderados pela % de citações alocadas a cada um dos FSIC dentro de cada Categoria), calculada ao nível da Dimensão através da média ponderada dos valores de Presença Média para cada uma das Categorias dentro dessa dimensão (ponderados pela % de citações em cada Categoria dessa Dimensão) e calculada ao nível da Etapa através da média ponderada dos valores de PM para cada uma das Dimensões dessa Etapa (ponderados pela % de citações em cada Dimensão dessa Etapa).

Em síntese, a construção do Indicador de Presença Média – para Categorias, Dimensões e Etapas –, na medida em que os dados têm propriedades não apenas ordinais, mas intervalares, permite que se calculem médias ponderadas e que se façam análises ordinais (de ranking, mas não de rácio) sobre essas mesmas médias. Assim, o indicador PM será utilizado sobretudo para aferir – de modo ordinal, isto é, utilizando rankings, e para cada um dos 3 casos de estudo:

- (i) Quais as categorias com FSIC mais/menos presentes
- (ii) Quais as dimensões com FSIC mais/menos presentes
- (iii) Qual a PM em cada Etapa

Este Indicador é particularmente útil para refletir, de modo imediato, ao olharmos para o seu sinal, se uma dada Categoria/Dimensão/Etapa teve um score positivo ou negativo, refletindo globalmente se ela teve os FSIC respetivos mais “presentes” ou mais “ausentes”.

Por exemplo, e independentemente da análise pormenorizada que teremos nos capítulos dedicados à apresentação dos resultados, se quisermos comparar os indicadores de PM obtidos na Etapa “AGENDA”, em cada um dos três casos em estudo, podemos recorrer à informação constante da Tabela 6.13:

Tabela 6.13 – Comparação dos valores de PM, na etapa Agenda, de cada um dos três Casos

Formação da Agenda e Formulação Solução Política				Caso Nacional				Caso CIMBAL				Caso CIMVDL			
				Indicadores				Indicadores				Indicadores			
				Número de Citações	Categoria		Dimensão	Número de Citações	Categoria		Dimensão	Número de Citações	Categoria		Dimensão
					Presença Média	Peso do Factor			Presença Média	Peso do Factor			Presença Média	Peso do Factor	
Dimensão	Código Dimensão	Categorias	Código Categoria	Número de Citações	Presença Média	Peso do Factor	Presença Média	Número de Citações	Presença Média	Peso do Factor	Presença Média	Número de Citações	Presença Média	Peso do Factor	Presença Média
Fluxo de Problemas	A1	Indicadores	AI.1	5	0,70	17%		6	0,25	10%		5	0,70	8%	
		Estudos específicos	AI.2	8	0,81	28%	0,53	7	0,21	12%	0,31	11	0,91	17%	0,88
		Feedback da ação política	AI.3	16	0,34	55%		31	0,42	53%		37	0,86	58%	
		Eventos, crises e símbolos	AI.4	0	0,00	0%		15	0,17	25%		11	0,95	17%	
Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	A2	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	A2.1	13	0,92	9%		14	0,43	5%		16	0,88	8%	
		Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	A2.2	5	0,70	3%		36	-0,36	12%		27	0,31	13%	
		Processo evolutivo de amadurecimento	A2.3	18	0,89	12%		6	1,00	2%		11	0,91	5%	
		Exequibilidade técnica	A2.4	39	0,91	26%		27	0,43	9%		36	0,96	18%	
		Compatibilidade com valores	A2.5	4	0,38	3%	0,72	18	0,58	6%	0,06	18	0,75	9%	0,69
		Viabilidade Financeira	A2.6	17	0,47	11%		30	-0,12	10%		19	0,89	9%	
		Recetividade Política	A2.7	23	0,72	15%		66	0,22	22%		42	0,86	21%	
		Aceitação pela Comunidade	A2.8	28	0,71	18%		49	0,34	16%		18	0,64	9%	
Fluxo da Política	A3	Restrições do Sistema	A2.9	5	-0,70	3%		54	-0,57	18%		14	-0,43	7%	
		Sentimento supranacional/nacional / regional	A3.1	51	0,58	21%		39	0,33	13%		18	0,25	13%	
		Mudanças governamentais	A3.2	19	0,03	8%	0,26	1	-1,00	0%	-0,07	8	0,44	6%	0,56
		Posição das instituições envolvidas	A3.3	139	0,25	58%		244	-0,12	84%		96	0,56	67%	
		Forças Políticas Organizadas	A3.4	32	-0,05	13%		6	-0,42	2%		21	0,90	15%	

Tabela 6.13 (Continuação) – Comparação dos valores de PM, na etapa Agenda, de cada um dos três Casos

				Caso Nacional				Caso CIMBAL				Caso CIMVDL			
				Indicadores				Indicadores				Indicadores			
Formação da Agenda e Formulação Solução Política															
Dimensão	Código Dimensão	Categorias	Código Categoria	Número de Citações	Categoria		Dimensão	Número de Citações	Categoria		Dimensão	Número de Citações	Categoria		Dimensão
					Presença Média	Peso do Factor			Presença Média	Peso do Factor			Presença Média	Peso do Factor	
Empreendedores de política	A4	Quem (atores visíveis / não visíveis)	A4.1	12	0,83	11%	0,58	13	0,77	17%	0,24	17	0,91	30%	0,90
		Acesso aos decisores	A4.2	26	0,23	25%		23	-0,59	30%		13	0,81	23%	
		Recursos despendidos	A4.3	4	1,00	4%		12	0,54	16%		4	1,00	7%	
		Estratégias utilizadas	A4.4	63	0,64	60%		28	0,55	37%		23	0,93	40%	
Janela de Oportunidades	A5	Abriu-se uma janela de oportunidade	A5.1	211	0,47	100%	0,47	104	0,10	100%	0,10	73	0,66	100%	0,66
TOTAL				738	0,47	-	0,47	829	0,05	-	0,05	538	0,70	-	0,70

Fonte: Elaborado pelo autor

Este Indicador de PM será utilizado para comparar os casos CIMVDL e CIMBAL, na medida em que expõe, de modo muito nítido – tende presente o pressuposto (adquirido) de que CIMVDL é um “caso de sucesso” e CIMBAL um “caso de insucesso” –, quais os fatores principais que saltam à vista nessa análise comparativa. Será, assim, possível observar ao nível de cada um dos Casos quais os scores de PM obtidos para as Categorias, Dimensões e Etapas, contribuindo assim para o entendimento global do fenómeno em estudo e do “porquê” do sucesso num caso e do insucesso no outro.

Na medida em que a presença média (PM) é um indicador do grau de presença dos fatores de sucesso relevantes para cada etapa, podemos afirmar que, em princípio, e em média, a uma maior PM estará associada, em princípio, uma maior probabilidade de sucesso nesta etapa.

A partir do indicador de PM, poderemos, em princípio, fazer observações de carácter ordinal relativamente à probabilidade de sucesso na etapa correspondente. Por exemplo, se num determinado caso a PM-E na etapa A é -0,22 e noutro caso é 0,15, poderemos afirmar que ao caso com PM-E mais elevada deverá estar associada uma maior probabilidade de sucesso.

Não podemos, contudo, fazer mais do que este tipo de observações, uma vez que a PM, construída no intervalo -1, 1, não tem um ponto de referência que possa ser associado a um valor concreto de probabilidade (p. ex., não podemos dizer que a uma $PM \leq 0,08$ está associada uma probabilidade de 0, ou que a uma $PM=0$ está associada uma probabilidade de 0,5).

Para ilustrar, consideremos o exemplo do estudo de 2 casos, em que no caso 1 e para a mesma etapa, $PM_1=a$ e $PM_2=b$, com $a < b$. Ou seja, o caso 1 revela uma performance inferior ao caso 2, na medida em que, tendo um indicador global mais baixo, se depreende que tem um nível mais baixo de fatores de sucesso na etapa em causa.

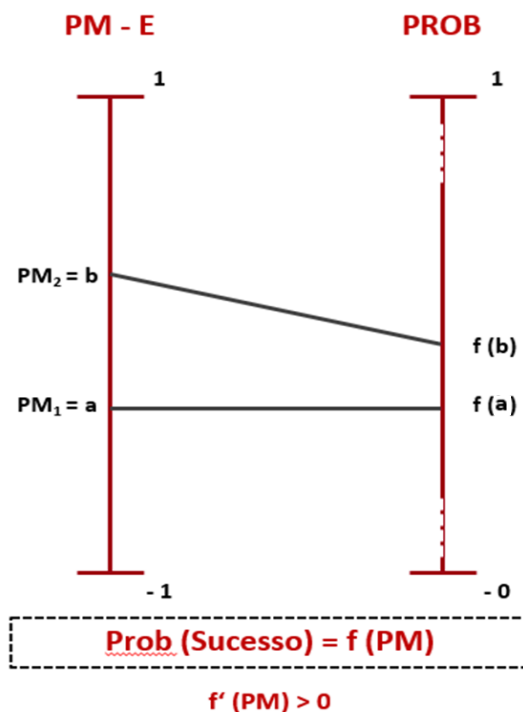
Conceptualmente, podemos, mesmo sem conseguirmos atribuir qualquer valor concreto no intervalo [0-1], fazer corresponder, em abstrato, a cada um desses resultados uma probabilidade de sucesso nessa etapa e, tendo em conta a forma como o indicador PM é constituído, associar a um valor mais alto da PM uma probabilidade mais elevada de sucesso.

Podemos traduzir esta ideia matematicamente nas seguintes expressões, em que $f(PM)$ seria uma função que daria a probabilidade de sucesso em função do valor de Presença Média:

- (i) $\text{Prob (sucesso)} = f(PM)$;
- (ii) Se $a < b$, então $f(a) < f(b)$
- (iii) $f'(PM) > 0$

Esta ideia – a de que a um valor mais alto de Presença Média estará associado uma probabilidade maior de sucesso – é ilustrada na Figura 6.11:

Figura 6.11 – Associação entre Presença Média e Probabilidade de Sucesso



Fonte: Elaborado pelo autor

Esta associação conceptual entre uma maior PM e uma mais elevada probabilidade de sucesso é possível tendo em conta a ideia de fator de sucesso: o fator de sucesso é algo que estando presente em maior grau e/ou intensidade, contribui positivamente para a probabilidade de sucesso, na medida em que o indicador PM reflete um maior grau e/ou intensidade da presença dos fatores de sucesso reflete, também, uma maior probabilidade de sucesso.

Por último, importa salientar que apesar do rigor manifestado ao longo do processo de análise do conteúdo das entrevistas¹²⁵, e particularmente no apuramento do Indicador de Presença Média, a presente medida quantitativa não pode deixar de ser encarada como fazendo parte do processo de quantificação dos dados qualitativos resultantes do conteúdo das entrevistas.

¹²⁵ Descrito neste capítulo e resumido nas Tabelas 2.1 e 2.2 inseridas nas páginas 22 a 25.

6.5.2.3.3.2. O indicador Magnitude Média (MM)

De acordo com o exposto no ponto anterior, vemos que o indicador Presença Média permite olhar para os casos concretos em estudo e obter um score global que reflete o quão presentes estiveram os fatores de sucesso no nível de análise em causa (nível mais baixo de categorias; nível intermédio de dimensões; nível alto da etapa; e nível global).

Ou seja, a PM sintetiza, para cada elemento de análise, a “performance” obtida no eixo horizontal da Matriz de Classificação do FSIC, que diz respeito à presença ou ausência do FSIC, em cada citação, sendo por isso uma medida do “grau de sucesso” nesse nível de análise.

De igual modo, a MM sintetiza a “performance” obtida no eixo vertical da Matriz de Classificação do FSIC, que diz respeito à magnitude do impacto (alta ou baixa) detetada na citação codificada, revelando, por isso, a “magnitude média” para essa unidade de análise.

Dito de outro modo, este indicador dá-nos, perante casos concretos, uma medida do impacto de cada elemento analisado para o sucesso na etapa em que ele se insere. A MM de cada unidade de análise permite, assim, complementar a informação veiculada pela PM, ao revelar o impacto que essa unidade de análise teve no sucesso *ou* insucesso da etapa em que ele se insere (sendo esse sucesso *ou* insucesso dependente do *sentido* da PM).

A MM, tal como a PM, é também calculada, em primeiro lugar, ao nível da Categoria, como a média ponderada do módulo dos scores das citações alocadas a essa categoria (ponderados pelo número de citações). Ou seja, para cada citação, a MM é o módulo do score atribuído a essa citação e toma, antes de ser estandardizado, os valores 0.5 ou 1.

Na Tabela 6.14 temos uma ilustração do cálculo feito ao nível da Categoria, para as categorias da Dimensão A1 – Problemas, no Caso Nacional. Por exemplo, a categoria A1.1 – Indicadores tem MM = 0,40, que resulta de haver 2 citações com magnitude elevada (score de 1) e 3 citações com magnitude baixa (score de 0.5). A1.3 – Feedback da Ação Política tem MM = 0,31, que resulta de ter 5 citações com magnitude alta e 11 citações com magnitude baixa. Etc.

Tabela 6.14 – Ilustração do cálculo da Magnitude Média para a Dimensão A1 – Problemas

CATEGORIZAÇÃO DO FACTOR			Indicadores					Estudos específicos				Feedback da ação política				Eventos, crises e símbolos			Indicadores	
			Inputs		Indicadores			Inputs		Indicadores		Inputs		Indicadores		Inputs		Indicadores	Dimensão	
Tipo de FSIC	TEICC	Escala	Citações	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Magnitude Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Magnitude Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Magnitude Média	Evidências	Valor Ponderado	Valor Absoluto	Magnitude Média	Magnitude Média	
Nacional	Presente	Potenciador	1,0	2	2,0	2,0	5	5,0	5,0	5	5	5,0	5,0	0	0,0	0,0	0,0	0,41		
		Facilitador	0,5	3	1,5	1,5	3	1,5	1,5	6	6	3,0	3,0	0	0,0	0,0	0,00			
	Ausente	Inibidor	-0,5	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	5	5	-2,5	2,5	0	0,0	0,0				
		Bloqueador	-1,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0				
Total			5				8				16				0				29	
Peso			17%				28%				55%				0%				100%	

Fonte: Elaborado pelo autor

De modo idêntico ao usado para o cálculo da PM, a MM é calculada para cada Dimensão através da média ponderada do valor de MM para as Categorias que constituem essa Dimensão (valores ponderados pelo número de citações de cada Categoria). No caso da Dimensão A1, essa média ponderada é de 0,41 (última coluna).

Por último, calculamos também a MM de cada Etapa, fazendo a média ponderada do valor de magnitude média para as Dimensões que constituem essa Etapa, ponderados pelo número de citações de cada Dimensão. No Caso Nacional, ilustrado na Tabela 6.15, vemos que a MM da etapa Agenda é igual a 0,55, sendo um dos inputs para o cálculo desta média ponderada o referido valor de MM = 0,41, para a Dimensão A1.

Tabela 6.15 – Ilustração do cálculo da Magnitude Média para a Etapa Agenda – Caso Nacional

					Caso Nacional		
					Indicadores		
Formação da Agenda e Formulação Solução Política					Categoria		Dimensão
Dimensão	Código Dimensão	Categorias	Código Categoria	Número de Citações	Magnitude Média	Peso do Factor	Magnitude Média
Fluxo de Problemas	A1	Indicadores	AI.1	5	0,40	17%	0,41
		Estudos específicos	AI.2	8	0,63	28%	
		Feedback da ação política	AI.3	16	0,31	55%	
		Eventos, crises e símbolos	AI.4	0	0,00	0%	
Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	A2	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	A2.1	13	0,85	9%	0,72
		Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	A2.2	5	0,40	3%	
		Processo evolutivo de amadurecimento	A2.3	18	1,00	12%	
		Exequibilidade técnica	A2.4	39	0,87	26%	
		Compatibilidade com valores	A2.5	4	0,75	3%	
		Viabilidade Financeira	A2.6	17	0,65	11%	
		Recetividade Política	A2.7	23	0,70	15%	
		Aceitação pela Comunidade	A2.8	28	0,43	18%	
Fluxo da Política	A3	Restrições do Sistema	A2.9	5	0,40	3%	0,39
		Sentimento supranacional/nacional / regional	A3.1	51	0,43	21%	
		Mudanças governamentais	A3.2	19	0,21	8%	
		Posição das instituições envolvidas	A3.3	139	0,36	58%	
		Forças Políticas Organizadas	A3.4	32	0,59	13%	
		Quem (atores visíveis / não visíveis)	A4.1	12	0,67	11%	
Empreendedores de política	A4	Acesso aos decisores	A4.2	26	0,69	25%	0,70
		Recursos despendidos	A4.3	4	1,00	4%	
		Estratégias utilizadas	A4.4	63	0,70	60%	
Janela de Oportunidades	A5	Abriu-se uma janela de oportunidade	A5.1	211	0,56	100%	0,56
TOTAL				738	0,55	-	0,55

Fonte: Elaborado pelo autor

Tendo em vista uma leitura facilitada dos resultados, optámos por fazer a estandardização do valor de MM, adotando para isso uma escala entre 0 e 1, o que faz com que $MM_i = F_i$, isto é, numa escala de 0 a 1 (ou entre 0% e 100%), o valor de MM torna-se igual à percentagem de citações nessa unidade de análise com magnitude elevada. Isto é facilmente perceptível se tivermos em conta que estamos a ponderar a proporção de citações com magnitude elevada (com score de 1, na nova escala) com a proporção de citações com magnitude baixa (com score de 0, na nova escala)¹²⁶.

Assim, uma categoria com uma magnitude muito próximo de 1 será uma categoria cujas citações tiveram necessariamente uma grande proporção de scores “1” e/ou “-1”, ou seja, que o Fator de Sucesso Inerente à Categoria ou existiu e foi muito crítico na contribuição para o sucesso, ou não existiu e foi muito crítico para o insucesso.

Uma categoria com uma magnitude média baixa, mais próxima de 0, será uma categoria para a qual as citações tiveram uma proporção grande de scores “0.5” e/ou “-0.5”, revelando que o FSIC teve, em média, um impacto menor (seja para o sucesso, quando presente, seja para o insucesso, quando ausente).

Para uma primeira ideia da MM de cada categoria, apresentamos nas Tabelas 6.16 e 6.17 o respetivo ranking, por ordem decrescente, que revela de forma rápida as categorias com maior e menor magnitude média, já estandardizada para a escala [0,1].

¹²⁶ Ver Anexo 3 – Secção 3.2.7 Estandardização do indicador MM para a escala [0,1].

Tabela 6.16 – Ranking das 53 Categorias por MM, no conjunto dos três Casos (1/2)¹²⁷ – Tabela Ranking MM (1)

RANK MM	CÓD CAT	CATEGORIA (CAT)	MM	RANK MM	CÓD CAT	CATEGORIA (CAT)	MM
1	I3.2	Integração hierárquica adequada	100%	18	I2.1	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	76%
2	D1.2	Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	100%	19	I5.2	Poder de decisão	75%
3	A4.3	Recursos despendidos	95%	20	D3.4	Financeiros	75%
4	A2.3	Processo evolutivo de amadurecimento	94%	21	I3.3	Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	75%
5	D3.2	Informação de suporte à decisão	92%	22	A2.7	Recetividade Política	73%
6	I3.1	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	87%	23	A2.1	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	72%
7	I1.2	Consistentes	86%	24	I4.1	Comprometidos com a concretização dos objetivos	72%
8	A2.4	Exequibilidade técnica	85%	25	D2.1	Poucas propostas e mais ou menos familiares	71%
9	I4.2	Tecnicamente preparados em Gestão e Política	85%	26	D4.1	Decisores com visões diferentes	71%
10	A4.1	Quem (atores visíveis / não visíveis)	83%	27	A2.6	Viabilidade Financeira	71%
11	I2.2	Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	83%	28	A4.2	Acesso aos decisores	71%
12	I1.1	Claros	82%	29	I3.5	Regras de decisão adequadas	70%
13	D3.1	Experiências anteriores	79%	30	D4.3	Idiosincrasia cultural	69%
14	D1.3	Soluções Transversais a outros problemas	79%	31	A1.2	Estudos específicos	69%
15	D4.4	Liderança	78%	32	D5.3	Consenso como um bom indicador de boa decisão	69%
16	A4.4	Estratégias utilizadas	78%	33	D1.1	Interligação com outros problemas	68%
17	I3.4	Recursos financeiros suficientes	76%				

Fonte: Elaborado pelo autor

¹²⁷ Tendo em conta as 3.749 citações, reunindo, portanto, citações dos três casos estudados.

Tabela 6.17 – Ranking das 53 Categorias por MM, no conjunto dos três Casos (2/2) – Tabela Ranking MM (2)

RANKING MM	CÓDIGO CAT	CATEGORIA (CAT)	MM
34	I5.1	Formalização do apoio	68%
35	A2.5	Compatibilidade com valores	68%
36	A3.4	Forças Políticas Organizadas	66%
37	A2.2	Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	62%
38	A1.4	Eventos, crises e símbolos	62%
39	A1.3	Feedback da ação política	61%
40	A5.1	Abriu-se uma janela de oportunidade	59%
41	D4.2	Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	54%
42	D2.2	Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	52%
43	I6.1	Económicas	50%
44	A3.3	Posição das instituições envolvidas	46%
45	A2.8	Aceitação pela Comunidade	45%
46	A1.1	Indicadores	44%
47	A3.1	Sentimento supranacional/nacional / regional	43%
48	D5.1	Processo de tentativa e erro	41%
49	A2.9	Restrições do Sistema	33%
50	A3.2	Mudanças governamentais	29%
51	D5.2	Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	25%
52	I6.2	Sociais	0%
52	D3.3	Pouca relevância da teoria	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Complementarmente, este indicador torna-se particularmente útil na medida em que será, a par do indicador Contagem de Frequências, um dos inputs usados para criar o Índice de Criticidade (IC), que abordaremos de seguida, que nos permitirá identificar as categorias/dimensões/etapas com maior/menor impacto/importância para o sucesso global na implementação de PEP – um dos objetivos principais do nosso estudo.

6.5.2.3.3. O Índice de Criticidade (IC)

A partir do momento em que ficou firmada a escolha do modelo conceptual teórico, tivemos como objetivo hierarquizar os elementos dos três referenciais teóricos que constituem o citado modelo – ou seja, as 16 Dimensões e as 53 categorias –, tendo em vista melhor perceber a importância/criticidade desses elementos para o sucesso em cada uma das etapas, também com o

propósito pragmático de, tendo essa caracterização, contribuir para promover e facilitar o sucesso de futuros PEPE na escolaridade obrigatória¹²⁸.

Se a análise da PM nos permitiu compreender em que medida é que cada um dos elementos do modelo contribuiu (ou não) para o sucesso na respetiva etapa, independentemente de ter sido mais ou menos crítico, sobra uma questão fundamental: qual a importância/criticidade de cada um desses elementos para o sucesso na implementação de PEPE, independentemente de terem estado mais ou menos presentes?

Tendo em conta a complexidade e multidimensionalidade do objeto de estudo e, nomeadamente, considerando o Quadro 9 usada para classificar os FSIC, em que vemos de forma clara as duas dimensões usadas nessa classificação – sinal e magnitude do FSIC –, a escolha para tratar esta questão, em linha com as recomendações da literatura, foi de optar por usar um índice compósito, que tivesse em conta essas duas dimensões^{129/130}:

- Notoriedade/Destaque – que se reflete no indicador Contagem de Frequências
- Magnitude/Impacto – que se reflete no indicador Magnitude Média

A agregação destas duas dimensões envolveu um longo e exigente processo, com recurso a um conjunto de cálculos, que, pela sua própria especificidade, tiveram de ser bem suportados, claros e transparentes, de modo a não haver qualquer dúvida sobre os princípios e pressupostos na base do correspondente processo¹³¹.

Não obstante existirem várias abordagens possíveis na elaboração de índices compósitos, as recomendações vão sempre no sentido de se explicitarem as diversas operações que conduziram à

¹²⁸ Como referem Saisana & Slatelli (2011, p.251), acerca da importância de definir um objetivo muito concreto no momento de criação de um índice compósito “A qualidade de um índice composto está portanto na sua adequabilidade ou na função que cumpre tendo em conta o propósito.”

¹²⁹ A opção por índices compósitos tem sido cada vez mais frequente entre os investigadores ligado às ciências sociais, em resultado da complexidade e multidimensionalidade dos temas tratados, mas também pela vontade e capacidade de adotar métodos que permitam medir fenómenos e assuntos complexos, nos quais um determinado conceito depende de mais do que uma variável. A confirmar esta tendência, veja-se o número de citações no Google Scholar para “composite indicators”, que subiu de cerca de 1.000 no final de 2005 para cerca de 2.400 no final de 2010 e mais de 17.000 em abril de 2019. Como referem Kelley and Simmons (2015): “A popularidade dos rankings deve-se a duas razões principais. Eles conferem uma imagem sumária das múltiplas facetas ou dimensões complexas de fenómenos multidimensionais de uma forma que facilita a avaliação e a comparação. Em segundo lugar, os rankings forçam as instituições e os governos a questionar os seus padrões; os rankings são motores de comportamento e mudança”.

¹³⁰ O facto de usarmos um índice compósito e não apenas a Contagem de Frequências é em larga medida consequência do nosso processo de investigação, na medida em que, ao realizarmos a codificação e atribuição de score para o cálculo da Presença Média, se considerou interessante complementar o indicador Contagem de Frequências – que mede simplesmente o relevo, notoriedade, destaque das categorias – com um indicador de magnitude ou impacto. Não foi, portanto, algo determinado a priori, mas sim algo decidido no decurso do processo de investigação, inspirado pelos resultados da mesma.

¹³¹ Como referem Saisana & Slatelli (2011, p. 251): Na prática, um enquadramento deve definir claramente o fenómeno a ser medido e as suas subcomponentes, bem como guiar a seleção de indicadores. Idealmente, este processo deverá ser baseado naquilo que se deseja medir e não na disponibilidade de dados. Transparência através de todo o processo é uma condição necessária (mas não suficiente) para a credibilidade de um indicador compósito.

sua criação. A Metodologia seguida para a construção do Índice de Criticidade obedeceu a uma sequência de passos, de acordo com o proposto no *Handbook on Construction of Composite Indicators*, OCDE (2008), e que são os seguintes:

- (i) Qual o referencial teórico subjacente?
- (ii) Que dados selecionar?
- (iii) Como fazer o tratamento dos dados?
- (iv) O que fazer em resultado da análise multivariada?
- (v) Como normalizar os dados?
- (vi) Como ponderar e agregar os dados?
- (vii) Qual a sensibilidade do índice criado?
- (viii) Qual a relação do índice criado com outros indicadores?
- (ix) Como se decompõe o índice criado nos seus indicadores base?
- (x) Quais os resultados?

Face à extensão do conteúdo e da complexidade da Metodologia adotada, apresentamos no Anexo 3.2.8. a descrição completa de todos os passos envolvidos na construção do índice composto que designámos por Índice de Criticidade (IC), incluindo a descrição das diversas operações (seleção, tratamento, normalização, ponderação e respetiva agregação dos dados) que suportaram a conceção do referido índice, de acordo com a aplicação de critérios de normalização, ponderação e agregação. Pela sua importância, fazemos uma apresentação sintética do Índice de Criticidade.

O Índice de Criticidade (IC) é um índice composto que resulta da média geométrica de dois índices, o Índice de Frequência (IF) e o Índice de Magnitude Média (IMM), construídos a partir dos indicadores Contagem de Frequências (CF) e Magnitude Média (MM).

O objetivo do IC é resumir num único indicador a importância/criticidade dos elementos constitutivos do modelo concetual adotado, sendo apresentado através de um ranking, permitindo a observação hierárquica dessa importância/criticidade; ou seja, trata-se de um índice que permite uma leitura ordinal dos seus resultados.

O IC, ao permitir uma leitura ordinal dos seus resultados, faz com que, numa análise comparativa entre dois (ou mais) elementos da amostra selecionada, se olhe primeiramente para o ranking de IC de cada um dos seus elementos e, secundariamente, que se olhe para (a diferença entre) os valores registados de IF/CF e IMM/MM para cada um dos elementos em análise comparativa.

Concretizando, os valores de IC per si permitem (pelo modo como o IC é construído) uma interpretação ordinal (ter uma ideia da importância das respetivas variáveis), contudo, a interpretação das diferenças registadas terá de ser feita com base nos valores de IF e IMM dado que foram estes os valores que estiveram subjacentes ao cálculo do IC.

Relativamente ao intervalo de valores do IC, ele varia entre 0 e um valor não limitado, porque as suas componentes (IF e IMM) não têm limite superior máximo. De facto, quer o índice de Frequências, quer o índice de Magnitude Média, têm como base 100 a mediana, pelo que estão limitados inferiormente a 0, mas não estão limitados superiormente. Note-se que o IC é simplesmente a média geométrica de IF e IMM: não há qualquer tratamento posterior (ou seja, o valor de IC=100 não tem por si só qualquer referência/valor na amostra)¹³².

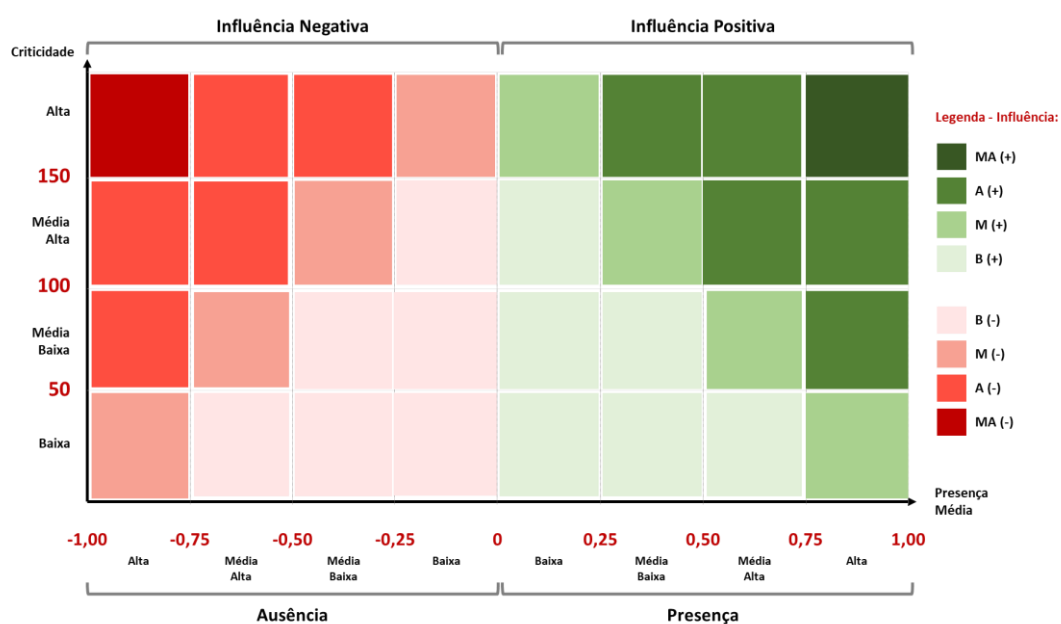
6.5.2.3.4. A Matriz de Influência (INF)

Na análise concreta dos casos de estudo – o caso Nacional e o caso Intermunicipal – é interessante e importante olhar conjuntamente para os dois indicadores já referidos: IC e PM. Por um lado, o IC revela-nos o “quão crítico” é determinado elemento do modelo, *independentemente* de ele ter estado muito ou pouco presente, muito ou pouco ausente. Por outro lado, a PM revela-nos o “quão presente/ausente” esse elemento esteve, *independentemente* de quão crítico ele foi. A pergunta natural que surge é a de como agregar os dois índices. É daqui que nasce a ideia de olhar para a “Influência”, vista como o binómio Criticidade | Presença Média.

Para qualquer nível de Criticidade, quanto maior a Presença ou a Ausência (ou seja, quanto maior a PM em valor absoluto), maior a Influência. Para qualquer nível de PM, quanto maior a Criticidade, maior a influência. Desejamos, portanto, que exista “monotonicidade” relativamente a qualquer das duas variáveis, isto é, que a variação seja sempre no mesmo sentido (tomando a outra como constante). Contudo, dada a complexidade em agregar estas mesmas variáveis, optámos, não por um indicador quantitativo de influência, mas por um indicador qualitativo de influência, com base na Matriz de Influência apresentada no Figura 6.12, que nos dá diferentes níveis de Influência para diferentes combinações de valores de IC e PM.

¹³² Exemplificando, podemos interpretar que o valor de IC=28 reflete o output da agregação dos correspondentes valores standardizados de IF e de IMM e podemos olhar para o mesmo de acordo com a hierarquia em que se encontra posicionado no respetivo ranking. Já no que diz respeito aos valores obtidos para cada um dos índices (IF e IMM), podemos interpretar que os mesmos estiveram x% acima ou abaixo da mediana da sua distribuição.

Figura 6.12 – Matriz de Influência



Fonte: Elaborado pelo autor

No eixo horizontal temos o indicador PM, sendo que a escala da PM é dividida em 8 intervalos: 4 intervalos em que ela assume valores positivos (“Presença”) e 4 intervalos em que assume valores negativos (“Ausência”). No eixo vertical temos o indicador IC, que subdividimos em 4 intervalos. O código de cores, com legenda do lado direito da figura, ilustra os quatro tipos de classificações que propomos para a Influência: Muito Alta (MA), Alta (A), Média (M) e Baixa (B). Podendo a influência ser positiva ou negativa, consoante, respetivamente, tenhamos $PM > 0$ ou $PM < 0$, a Influência poderá ser de 8 tipos: MA(+), A(+), M(+), B(+), B(-), M(-), A(-) e MA(-).

O valor desta análise traduzida por uma variável qualitativa é uma forma de agregar a informação contida nos dois indicadores PM e IC de um modo compreensível e que faz jus ao método misto de investigação adotado. A escolha de construir uma matriz para agregar a informação contida nos dois indicadores segue a sugestão de Verdinelli e Scagnoli (2013), sobre o uso de matrizes como a melhor escolha para “cruzar duas ou mais dimensões, variáveis ou conceitos de relevância para o tópico em análise”, de forma a facilitar a compreensão do fenómeno em estudo e a comunicação dos resultados.

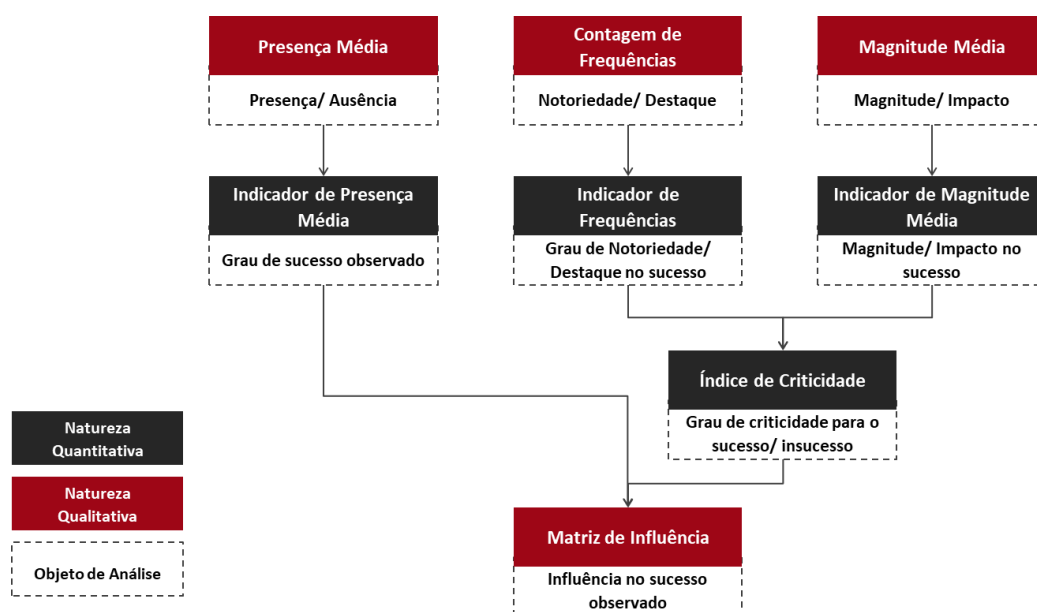
Para ilustrar as dificuldades inerentes à construção hipotética de um “índice quantitativo de influência”, caso optássemos pelo método mais evidente, que seria o produto dos indicadores PM e IC, imaginemos que o primeiro lugar do ranking de IC tem um valor de 800 e o segundo lugar um valor de 300, com PM respetivas de 0.5 e 1.0. Neste caso, se optássemos pela multiplicação dos índices, com

IC = 800 e PM = 0.5, chegaríamos a um valor de 400; e, para um IC = 300 e PM = 1.0, a um valor inferior de 300. Seríamos, se optássemos pelo indicador multiplicativo descrito, levados a concluir que a influência fora superior no primeiro caso. Já se usássemos a nossa matriz, concluiríamos que o primeiro caso teria uma influência “alta”, enquanto o segundo teria uma influência superior, “muito alta”, ou seja, uma influência superior ao primeiro caso. Este é um exemplo algo extremo que a nosso ver ilustra a superioridade da escolha de uma matriz qualitativa, já que a interação entre os dois indicadores não é linear.

Acresce que a hipotética criação de um índice de influência quantitativo seria difícil de construir e suportar e, por tudo isso, seria de discutível utilidade. Sabemos que o IC é sensível à presença de fortes valores extremos a nível da CF, resultando em elementos com IF e IC muito altos e com valores muito elevados. A PM é um indicador crucial nesta ponderação de influência, porque um indicador com criticidade muito alta e com presença próxima de 1 tem uma influência indiscutivelmente muito alta, mas um indicador com presença média mais baixa, mesmo que com criticidade muito alta, provavelmente não terá sido tão influente.

O diagrama constante da Figura 6.13 seguinte descreve a arquitetura que subjaz à criação da matriz de Influência, identificando, para cada uma das componentes usadas nos cálculos intermédios, o objeto de medida e a natureza qualitativa ou quantitativa dessa componente.

Figura 6.13 – Diagrama de indicadores quantitativos e qualitativos



Fonte: Elaborado pelo autor

De modo sintético, resumimos 3 dos principais indicadores constantes da Figura 20:

- O indicador PM mede o grau de presença/ausência dos fatores de sucesso inerentes às categorias que constituem o modelo (os “FSIC”), *independentemente* do quão críticos eles foram sendo que a partir desses dados construímos, através do cálculo de uma média ponderada, o grau de PM para os níveis mais agregados que constituem as dimensões e as etapas. Fá-lo numa escala de -1 a 1;
- O Índice de Criticidade procura medir a “criticidade” dos diferentes elementos do modelo adotado, *independentemente* de eles terem estado mais ou menos presentes/ausentes. Fá-lo numa escala limitada inferiormente a 0, e em que o valor 100 é atribuído à mediana;
- A matriz de Influência combina a informação dada por IC e PM para caracterizar, de modo qualitativo, o grau de influência que ocorreu nos casos de estudo. Fá-lo numa escala de 4 níveis – muito alta, alta, média e baixa, sendo que pode haver uma influência positiva ou negativa, dando origem a 8 tipos de classificação.

6.5.4. Técnicas de Análise e Tratamento adicional de Dados

Em momentos específicos do processo de tratamento de dados foram, ainda, utilizados como técnicas de análise as seguintes abordagens:

6.5.4.1. A Grounded Theory

Na sua génese, a “grounded theory” foi caracterizado como um método de construção de teoria (Glaser & Strauss, 1967). Subsequentemente, foi evoluindo e os princípios inerentes à sua abordagem têm vindo a ser aplicados em combinação com outros métodos (Strauss & Corbin, 2014). Trata-se de uma abordagem geral de investigação que procura desenvolver a teoria de um modo indutivo a partir de um “corpus” de dados.

A nossa ideia de estruturação teórica teve presente esta abordagem, ao distinguir e definir conceitos, categorias e teoria. O seu sistema de codificação conceptual foi também por nós utilizado. Os autores distinguem vários níveis de codificação, de que utilizamos os seguintes: - codificação axial – o processo de relacionar categorias e/ou propriedades umas com as outras, tipificando vários tipos de relações (contexto, causais, consequências, ações e conceito/ fenómeno central); - codificação seletiva – o processo de encontrar categorias core à volta das quais se agrupam outras categorias ou conceitos (Glaser e Strauss, 1967; Strauss e Corbin, 1990).

Um dos contributos de “grounded theory” utilizado pelo autor foi o uso dos “memos” como instrumento ativo de construção de qualquer uma das fases do trabalho teórico em qualquer investigação. Este instrumento serviu como fonte de reflexão, produção de novas ideias e insights,

mnemónicas, para estruturação teórica ou processual, uma vez que esta técnica de passar ao papel algumas ideias constituiu, desde sempre, um dos seus utensílios de trabalho interrogativo, agora teorizado e clarificado.

6.5.4.2. Triangulação e outras técnicas interpretativas

O conceito de “triangulação” não nasce nas ciências sociais, mas antes na navegação e na topografia. É Denzin (1970) quem originalmente o utiliza e amplia o conceito considerando quatro tipos diferentes de “triangulação” (a “triangulação de dados”, a “triangulação do investigador”, a “triangulação teórica” e a “triangulação metodológica”). Alguns autores consideram que a “triangulação” também é uma forma de integrar diferentes perspetivas no fenómeno em estudo (Kelle, 2001; Kelle e Erzberger, 2005; Flick, 2005a), de descoberta de paradoxos e contradições (Kelle e Erzberger, 2005) e de desenvolvimento (Greene *et al.*, 1989).

A triangulação surge, no âmbito do presente trabalho, como um método de análise de dados e de comparabilidade para assegurar pluralidade de pontos de vista e de interpretações da realidade social, mas também como uma estratégia de aumentar a confiabilidade da própria investigação. Cruzou-se parte dos dados obtidos com os textos constantes dos documentos e das entrevistas (data triangulation). Dentro da análise dos pontos de vista dos atores, alguns aspetos teóricos foram também objeto de triangulação entre responsáveis dos Municípios/ Comunidades Intermunicipais, decisores de nomeação política (p.e. Presidente da CCDR Centro e CCDR Alentejo), quadros intermédios das Comunidades Intermunicipais (p.e. Secretários Executivos), dirigentes de ONGs e outros empreendedores políticos, confluindo, por vezes, em consensos ou explicitação de individualidade de pontos de vista (informant triangulation).

Assim, a técnica da triangulação utilizada foi multinível, pois compararam-se recomendações de organizações supranacionais, normas legislativas ou organizacionais, declarações políticas, contratos celebrados entre as Comunidades Intermunicipais, Municípios e as Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, concursos públicos, atas de decisões concursais e de grupos de trabalho, documentos de preparação de candidaturas, entre outros, com factos e comportamentos enumerados pelos atores, e bem assim com relatos escritos das atividades de gestão e respetivos processos de tomada de decisão.

6.5.5. O processo de apresentação de dados

Na sequência do descrito na Figura 16, explicitamos, igualmente, as várias técnicas que se adotaram na apresentação dos dados.

6.5.5.1. Mapas conceituais

Segundo Novak (1988, p.19) e Gowin a partir de Ontoria, *et al.*, 1994, p. 27), “um mapa conceptual é um recurso esquemático para representar um conjunto de significados conceptuais incluídos numa estrutura de proposições”. Organizam-se como uma rede que representa graficamente a relação entre conceitos, ideias e informações, tendo como base as suas concepções prévias (Gallenstein, 2013; Cañas & Novak, 2009; Hernández, 1999, referido por Zapata, 2009). A estratégia mais adequada para a construção desta ferramenta cognitiva é definir uma questão central (focus question) que identifica o problema ou assunto que o mapa conceptual pretende esclarecer (Cañas & Novak, 2009). A este propósito Marques (2008: 36) refere que “a ideia principal é normalmente colocada no centro e as ideias associadas são descritas apenas com palavras-chave e ilustradas opcionalmente com imagens, ícones e cores variadas.”

No contexto desta tese, desde o início que este tipo de representação esquemática e de articulação conceptual tem vindo a ser amplamente utilizado. Chegados a esta fase, este instrumento será igualmente utilizado como um instrumento adicional para ajudar à interpretação, apresentação dos dados e construção das dinâmicas dos casos (Daley, 2004). e, em consequência, apresentada uma adequada fundamentação.

6.5.5.2. Matrizes e Displays

No âmbito da presente investigação recorreu-se à utilização de matrizes e também de displays (como diagramas de vários tipos) como uma importante forma de apresentação dos dados, como forma de tornar mais explícitas e evidentes as relações, os conceitos, as dinâmicas subjacentes à análise qualitativa (Lofland *et al*, 2005; Miles e Huberman, 1994; Verdinelli e Scagnoli, 2013), com o objetivo último de facilitar a compreensão por parte do leitor.

Como referem Verdinelli e Scagnoli (2013), acerca da importância da apresentação clara e eficaz de conceitos e ideias através de diferentes formatos:

Apresentações visuais ajudam na exposição de inferências e conclusões e representam aquilo que é da ordem da organização, sumarização, simplificação e transformação de dados. Apresentações de dados tais como matrizes e redes são normalmente utilizadas para melhorar a análise de dados e são mais comumente vistas em estudos quantitativos do que em estudos qualitativos. (p. 359)

Continuando com o mesmo autor (Dey, 1993, p. 359):

A apresentação de dados em formato gráfico é uma forma de representar informação sucinta e eficientemente, ilustrar detalhes e providenciar uma informação textual mais longa. Apresentações visuais conferem um espaço multidimensional para organizar os dados e mostrar ligações entre diferentes peças de informação relevante (Dey, 1993). (...) Uma representação

gráfica permite ao leitor adquirir novas perspectivas, desenvolver uma compreensão mais profunda, ou apreciar novo conhecimento.

Sobre as matrizes, referem ainda Verdinelli e Scagnoli (2013), citando Lofland *et al.* (2006, p. 214) “matrizes são tabelas baseadas numa classificação cruzada de duas ou mais dimensões, variáveis, ou conceitos de relevância para o tópico ou tópicos de interesse”.

6.6. O processo de construção e escrita dos casos

A construção e escrita dos casos envolveram um trabalho complexo de interligação entre a informação qualitativa (resultante das entrevistas, e tendo em conta o manancial de informação relevante consultada) e os dados quantitativos criados a partir da mesma¹³³.

De acordo com Driscolln *et al.* (2007), não existe uma metodologia consagrada na literatura para apresentação de casos envolvendo métodos de investigação mistos. Contudo, e após leitura atenta do documento “Presenting Qualitative Data”, foi possível ao investigador ter acesso a um modelo que recomenda uma estrutura de apresentação, de acordo com um padrão que permita captar a atenção dos leitores.

Citando o autor (Chenail, 2012:7):

Cabeçalho;
Apresentação da descoberta ou elemento distinto;
Introdução dos primeiros dados que traduzem o elemento distinto;
Apresentação dos primeiros dados que traduzem o elemento distinto;
Comentários sobre os primeiros dados que traduzem o elemento distinto;
Realizar a transição para a introdução dos segundos dados que traduzem os elementos distintos;
Mostrar os segundos dados que traduzem o elemento distinto;
Comentar os dados que traduzem o elemento distinto;
Realizar a transição para o próximo exemplar de dados;
Repetir o padrão até fechar a secção.

Em linha com esta recomendação, adotámos uma abordagem semelhante na apresentação dos três casos em estudo, o que se concretiza no recurso às técnicas de análise quantitativa descritas no presente capítulo, uma vez que as mesmas permitem resumir a informação numérica de forma estruturada e com uma robustez de carácter mensurável, contribuindo para uma melhor compreensão das diversas situações que se encontraram associadas ao processo de decisão inerente à implementação dos PEpE na escolaridade obrigatória.

¹³³ Relembramos que, no nosso trabalho de investigação, os dados quantitativos resultam da quantificação dos dados qualitativos obtidos – pelo que o nosso método se caracteriza como um método misto de investigação, predominantemente qualitativo, na medida em que os dados quantitativos resultam meramente da referida quantificação dos dados qualitativos.

Quanto à escrita dos casos, optámos por escrever dois casos: o Caso Nacional, uma vez que se justifica por si próprio; e o Caso Intermunicipal, envolvendo a comparação dos Casos CIMVDL e CIMBAL em simultâneo, por estes serem casos em que o contraste é essencial à compreensão dos fatores de sucesso e insucesso em cada um dos casos.

Refira-se que a apresentação do caso intermunicipal de forma conjunta, apesar da riqueza e diversidade individual dos casos Intermunicipais, não é alheia ao facto de estarmos limitados em termos de extensão da tese¹³⁴, contudo, mesmo que não existisse limite de palavras, essa opção acarretaria um grau de repetição elevado na descrição dos casos, o que dificultaria a atenção do leitor. Seguindo Yin (2018), os casos individuais servem como base de sustentação para o estudo, sendo utilizados como suporte à análise cruzada de cada um dos casos, nomeadamente na comparação dos dois casos de âmbito intermunicipal.

A escrita destes casos de estudo começará com a apresentação do seu contexto e enquadramento político e legislativo, a análise dos organismos envolvidos e das sequências causais que influenciam os resultados finais (com destaque para a apresentação “top dow” destes resultados ao nível das Etapas, Dimensões e Categorias), e finaliza com as lições aprendidas em cada um dos casos.

Dito de outro modo, começamos com a descrição cronológica dos acontecimentos, compreendendo a sequência temporal dos factos principais registados no processo de decisão inerente às políticas públicas em estudo (com a identificação dos organismos e o envolvimento dos seus responsáveis), procede-se à apresentação da informação proveniente do tratamento quantitativo dos dados, nomeadamente a identificação dos fatores de sucesso (ou insucesso) que explicam os resultados, terminando com a apresentação das ilações do caso nacional e intermunicipal tendo em consideração as evidências empíricas recolhidas e com uma organização de acordo com a estrutura do modelo concetual adotado.

¹³⁴ Havendo um limite de palavras, coloca-se necessariamente a questão de quais os conteúdos a seleccionar, visando partilhar resultados do esforço elevado realizado, e quais os elementos de criatividade e de originalidade mais enriquecedores à compreensão do fenómeno em curso pelo que se considerou, face também à extensão dos capítulos anteriores, que o capítulo de apresentação dos casos, resultados e conclusões dos mesmos, ganha em ter uma abordagem diferenciada e com isso mais sucinta dos Casos.

PARTE IV- APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E CONCLUSÕES

CAPÍTULO 7 - O CASO NACIONAL: CICLO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O EMPREENDEDORISMO EM PORTUGAL ENTRE 2006 E 2018

7.1. Introdução

Como referido nos Capítulos 2 e 6, a dimensão nacional abrange a análise do papel dos decisores nacionais, desde o Estado Central, passando pelos seus órgãos intermédios e suas interligações com os órgãos e instituições regionais e locais, bem como a conceção, tomada de decisão e subsequente implementação do conjunto de políticas públicas associadas aos PEpE, durante o período que decorreu entre 2006 e 2018.

Os objetivos principais da análise do “Caso Nacional” passam por compreender e analisar as políticas públicas existentes de promoção do empreendedorismo, no quadro das políticas de educação formuladas para a escolaridade obrigatória.

Para tal, começamos por apresentar o contexto enquadrador das políticas e atores envolvidos, o respetivo quadro legislativo e institucional e os resultados que decorrem do trabalho de campo à volta das três grandes etapas do ciclo de políticas públicas em estudo - Agenda, Decisão e Implementação. No final do Capítulo, retirar-se-ão as ilações que justificam a importância deste caso.

7.2. Contexto e enquadramento político e legislativo

7.2.1. As contradições da realidade da EpE

No período compreendido entre 2006 e 2018, a EpE veio ganhando espaço para crescer como uma política educativa relevante na escolaridade obrigatória.

Nas comunidades educativas constituídas pelas escolas, cada vez mais agrupamentos de escolas, centros de formação de professores, escolas profissionais, divisões municipais e intermunicipais de educação, entre outras, começaram a implementar programas educativos que desenvolvem competências empreendedoras, desde o pré-escolar até ao ensino secundário, nas suas vertentes regular e profissional.

Durante este período, o tema do empreendedorismo nas escolas e o desenvolvimento de um perfil empreendedor, tornaram-se para muitos alunos e professores, para as famílias e, mesmo que apenas nalguns territórios, para os próprios atores do tecido empresarial local, uma oportunidade para a educação escolar contribuir para o desenvolvimento, por parte dos nossos jovens, de aptidões que os tornem mais capazes de serem interventivos, terem iniciativa e assumirem uma atitude

empreendedora na resolução de problemas cada vez mais complexos, interligados e em permanente mudança.

Observemos então a Tabela 7.1 que nos ilustra esta evolução:

Tabela 7.1 – Evolução dos números da Educação para o Empreendedorismo em Portugal

ANO LETIVO	ESCOLAS						PROFESSORES						ALUNOS								
	DGE Piloto (1)	DGE PNEE (1)	DGE INOVA (2)	DGE Youth (3)	JAP (4)	GES (5)	DGE Piloto	DGE PNEE	DGE INOVA	DGE Youth	JAP (6)	GES	DGE Piloto	DGE PNEE	DGE INOVA	DGE Youth	JAP	GES	EPE	NACIONAL (7)	Alunos EPE %
2005/06	-	-	-	-	7	14	-	-	-	-	43	24	-	-	-	-	1.075	800	1.875	1.532.128	0,1
2006/07	25	-	-	-	51	30	121	-	-	-	274	62	1.702	-	-	-	14.316	1.381	17.399	1.494.946	1,2
2007/08	-	99	-	-	220	58	-	301	-	-	-	205	-	4.099	-	-	16.957	3.726	24.782	1.514.396	1,6
2008/09	-	37	-	-	-	76	-	77	-	-	150	358	-	520	-	-	25.075	6.983	32.578	1.693.182	1,9
2009/10	-	-	-	-	-	86	-	-	-	-	-	355	-	-	-	-	27.914	7.397	35.311	1.652.782	2,1
2010/11	-	-	-	-	435	231	-	-	-	-	1.258	864	-	-	-	-	26.259	8.618	34.877	1.561.620	2,2
2011/12	-	-	110	-	401	398	-	-	-	-	1.173	1.072	-	-	1.662	-	24.866	12.701	39.229	1.484.271	2,6
2012/13	-	-	139	-	422	448	-	-	-	-	1.473	1.266	-	-	3.020	-	28.147	12.535	43.702	1.408.890	3,1
2013/14	-	-	26	-	452	449	-	-	107	-	1.250	1.256	-	-	1.622	-	30.862	14.563	47.047	1.359.711	3,5
2014/15	-	-	187	-	520	277	-	-	347	-	1.300	680	-	-	912	-	32.686	13.196	46.794	1.353.590	3,5
2015/16	-	-	-	40	-	173	-	-	-	230	1.708	453	-	-	-	3.072	38.343	9.178	50.593	1.325.160	3,8
2016/17	-	-	-	38	478	180	-	-	-	299	2.038	519	-	-	-	4.604	35.210	11.264	51.078	1.322.993	3,9
2017/18	-	-	-	38	573	191	-	-	-	299	2.127	530	-	-	-	2.324	39.130	11.342	52.796	1.314.054	4,0
TOTAIS													1.702	4.619	7.216	10.000	301.710	92.722			

Fonte: Elaborado pelo autor

Notas Metodológicas

(1) Os dados podem ser consultados no website da Direção-Geral de Educação, no sítio dedicado ao Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo: <http://www.dge.mec.pt/educacao-para-o-empreendedorismo/projeto-nacional-de-educacao-para-o-empreendedorismo> (Consultado no dia 10-09-2019, pelas 19:00 h).

(2) Os dados podem ser consultados no website da Direção-Geral de Educação, no sítio dedicado ao Concurso INOVA: http://www.dge.mec.pt/concurso-inova_historico (Consultado no dia 10-09-2019, pelas 19:00 h).

(3) Os dados podem ser consultados no website da Direção-Geral de Educação (<http://www.dge.mec.pt/>) e no website do projeto (<http://youthstartproject.eu/>), consultando os seguintes documentos:

- Infografia Youth Start Números Portugal: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_Empreendedorismo/documentos/ysnumbers.pdf (Consultado no dia 10-09-2019, pelas 19:00 h);

- Newsletter N.º 9, abril 2018: http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_Empreendedorismo/documentos/newsletter_numero_9.pdf (Consultado no dia 10-09-2019, pelas 19:00 h).

Os números relativos ao ano letivo de 2017/18 foram contabilizados a partir da diferença entre o número global final do Projeto e os números das edições anteriores (2015/16 e 2016/17).

(4) Os dados podem ser consultados no website da organização, consultando os respetivos Relatórios Anuais: <http://www.japortugal.org/sobrenos/impacto.html> (Consultados no dia 10-09-2019, pelas 19:00 h).

(5) Dados próprios.

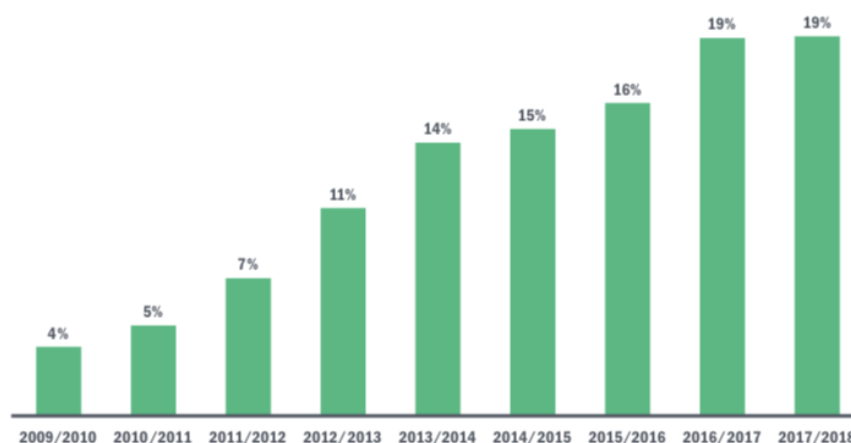
(6) Os dados referem-se aos voluntários da JAP.

(7) Os dados referem-se a todos os alunos matriculados no ensino público e privado, em todo o território de Portugal Continental, em todos os níveis de ensino obrigatório (excluindo o pré-escolar). Fontes: entre 2005/06 e 2007/09, PORDATA (2019). Alunos matriculados nos ensinos pré-escolar, básico e secundário: total e por nível de ensino, com base na DGEEC/MEd - MCTES - Recenseamento Escolar (Última atualização: 2019-04-02). Pode ser consultado no sítio da internet: <https://www.pordata.pt/Municipios/Alunos+matriculados+nos+ensinos+pr%c3%a9+escolar++b%c3%a1sico+e+secund%c3%a1rio+total+e+por+n%c3%advel+de+ensino-166> (Consultado a 12 de janeiro de 2020, pelas 17h00m); entre 2008/09 e 2017/18, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2019). Estatísticas da Educação 2017/2018. Regiões em Números 2017/2018 - Educação - Região Centro e Região Alentejo. Pode ser consultado no sítio da internet: <http://www.dgeec.mec.pt/np4/96/> (Consultado a 12 de janeiro de 2020, pelas 17h00m).

Como se pôde observar, a informação constante Tabela 23 retrata bem a evolução da EpE no nosso País, nos últimos 12 anos. Não podemos explorar toda a riqueza da informação que o quadro apresenta, salientamos então as linhas mestras desta evolução.

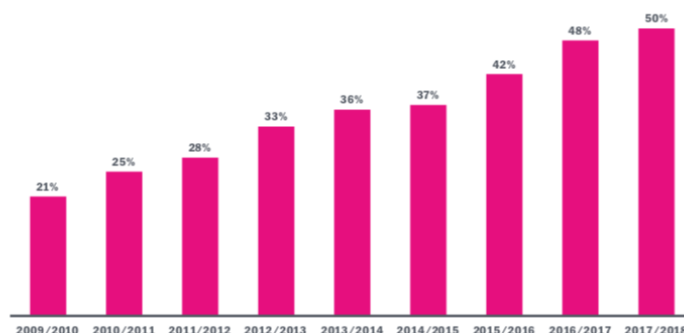
Em primeiro lugar, podemos observar um crescimento do número de alunos envolvidos, sendo a respetiva taxa de crescimento médio anual de cerca de 20%. Não obstante esta evolução a % de alunos envolvidos no total de alunos na escolaridade obrigatória continua a ser simbólico (**4 % em 2017-2018**). À laia de benchmarking, estes números são tanto mais limitados quanto comparamos com o caso dinamarquês onde o número de alunos envolvidos atinge no primeiro ciclo 19% e no secundário 50%, conforme se pode observar nas Figuras 7.1 e 7.2.

Figura 7.1 – Evolução do número de alunos do 1º ciclo com acesso à Educação para o Empreendedorismo na Dinamarca entre os anos letivos 2009 – 2010 e 2017-2018



Fonte: relatório *Fra ABC til ph.d.*, de 2018 (p.2) – alunos do Primeiro Ciclo.

Figura 7.2 – Evolução do número de alunos do Ensino Secundário com acesso à Educação para o Empreendedorismo na Dinamarca entre os anos letivos 2009 – 2010 e 2017-2018



Fonte: relatório *Fra ABC til ph.d.*, de 2018 (p.5) – Alunos do Ensino Secundário.

Na análise da informação recolhida sobre a evolução da EpE no nosso País, merece saliência o envolvimento significativo do número de professores que participaram nas ações desenvolvidas e promovidas na sua generalidade por organismos da administração local, tendo como suporte entidades especializadas na esfera de atuação privada - com e sem fins lucrativos. De facto, se no ano letivo 2006-2007 o número de professores envolvidos foi de 457 já em 2017- 2018 esse número atingiu o valor máximo nos doze anos em análise, ou seja, 2.956 professores. Não obstante esta evolução a % de professores envolvidos em PEpE, no total de professores a lecionar (na escolaridade obrigatória) no ano letivo 2017-2018, continua a ser simbólico, isto é, **de 2,2 %**.¹³⁵

É neste contexto que os números relativos ao envolvimento da DGE devem ser analisados (Tabela 7.1). Esses números retratam os sucessivos programas promovidos e/ou suportados institucionalmente por esta estrutura do governo central. Por um lado, observa-se uma intermitência de frequência, que decorre da irregularidade do lançamento dos correspondentes programas públicos. Por outro, as opções tomadas relativamente à inserção no currículo das diferentes dimensões da “Educação para a Cidadania”, sendo a EpE uma dessas dimensões, faz com que o desenvolvimento das iniciativas escolares nestas dimensões, e em particular na da EpE, passem a ser desenvolvidas em resposta aos objetivos definidos por cada agrupamento de escolas e de acordo com a maior ou menor proatividade que os seus responsáveis demonstrarem sobre a importância destas aprendizagens.

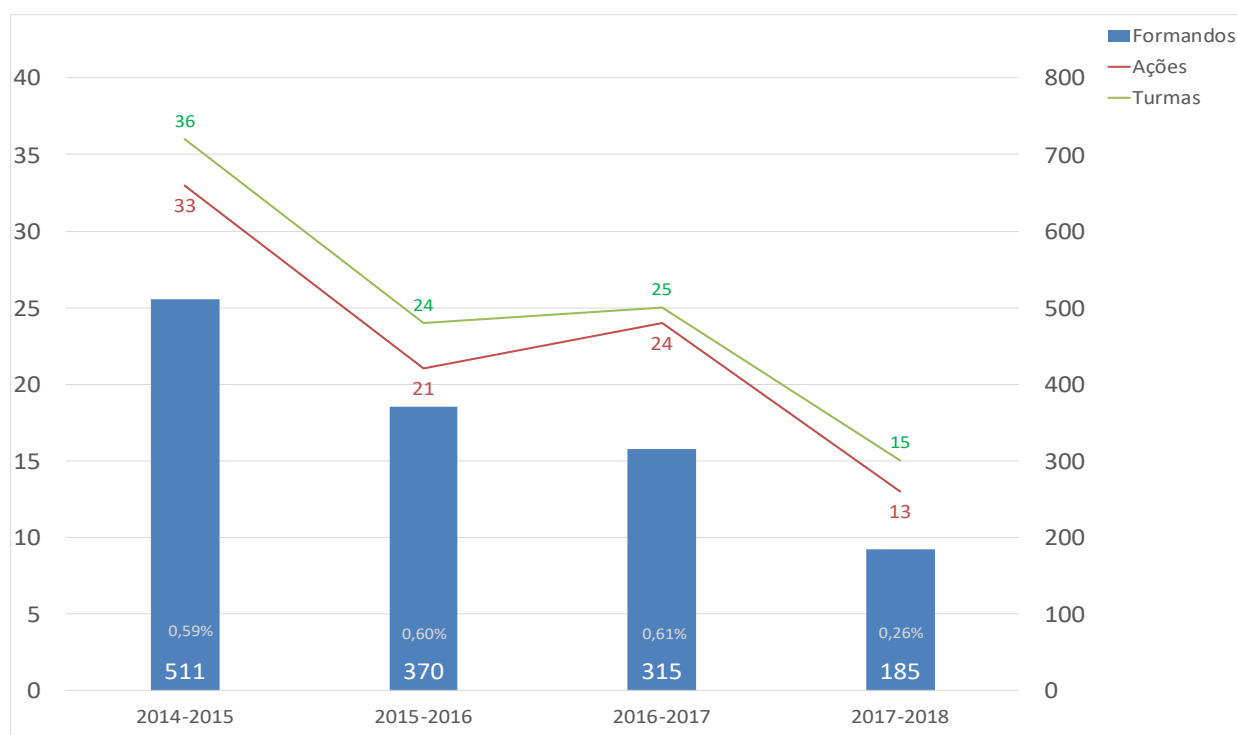
Por sua vez, ao nível da formação contínua de professores, podemos constatar que entre os anos letivos 2014-2015 e 2017-2018, no total de formação realizada, as ações na área da EpE tem vindo a decrescer significativamente demonstrando um menor envolvimento de professores nesta tipologia de ações de formação.

Conforme se pode comprovar na figura seguinte, nesse período, a participação de professores em ações de formação na área do empreendedorismo foi, não só muito simbólico (na ordem dos 0,6% nos primeiros três anos), como até decresceu significativamente, isto é, para 0,26% no último ano em que o investigador teve acesso aos dados¹³⁶.

¹³⁵ Portugal contava, em 2018, com 134.046 professores do ensino básico ao secundário - <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> . Por sua vez, o número de professores envolvidos em iniciativas de EpE nas escolas portuguesas no ano letivo 2017-2018 foi de 2.956 professores conforme dados constantes da Tabela 24.

¹³⁶ Os dados apresentados foram facultados ao investigador no âmbito do protocolo celebrado entre o mesmo e a Direção Geral da Administração Escolar, sendo a primeira vez que foram compilados e tornados públicos, em sede da presente investigação. No Anexo 4.3, encontram-se os dados em bruto, entretanto aqui apresentados de forma compilada.

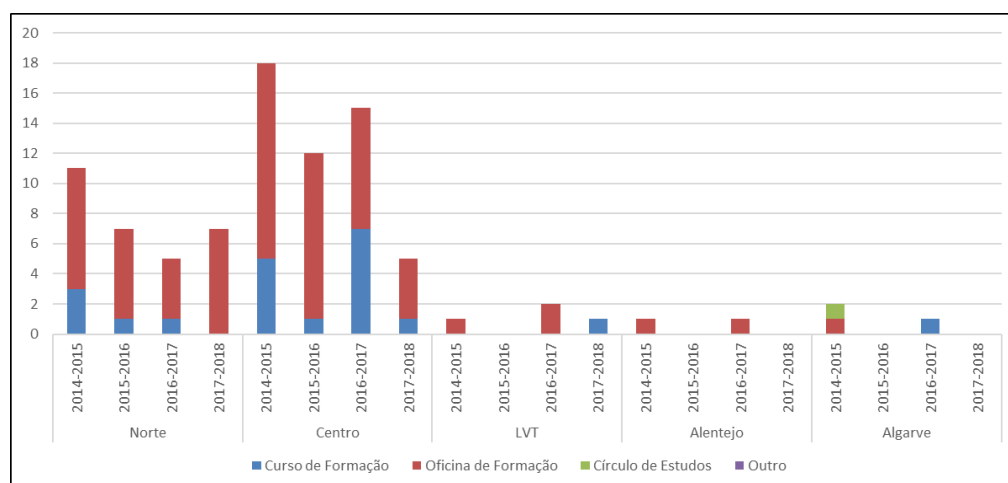
Figura 7.3 – Evolução anual de formação contínua de professores em ações de empreendedorismo 2014-2018 no total da formação contínua realizada



Fonte: Elaborado pelo autor

Na Figura 7.4 pode-se, igualmente, constatar a realidade da formação para o empreendedorismo a nível nacional, sendo de destacar uma profunda desigualdade no acesso aos PEpE. Enquanto que no Norte e, em particular, no Centro do País, se observa dinamismo nesta tipologia de formação, as restantes regiões contrastam pela quase inexistência de iniciativas de EpE.

Figura 7.4 – Evolução anual das modalidades de formação de empreendedorismo e regiões do país envolvidas 2014-2018



Fonte: Elaborado pelo autor

Em face da anterior informação, importa compreender não só os motivos que permitiram a milhares de alunos terem acesso a PEpE, mas também as causas que justificam o número residual de alunos e de professores envolvidos, respetivamente, nos programas de EpE e nas citadas ações de formação. Outro fenómeno, igualmente, emergente desta problemática advém do facto da região Centro do País quase monopolizar/concentrar a formação contínua de professores na área do empreendedorismo. As dinâmicas que se movem na região Centro que justifiquem essa constatação não deixarão de ser analisadas a seu tempo no respetivo Caso Intermunicipal.

Malgrado a falta de disseminação da EpE junto da comunidade educativa nacional, tem-se vindo a verificar um campo de boas práticas locais e também um campo de orientações políticas nacionais que têm acabado por dar resposta às orientações estratégicas a nível internacional. Refira-se, a propósito, que a nível internacional os decisores políticos concordam que “para combater o impacto da crise económica e, em particular, o desemprego jovem, a Europa precisa de cidadãos mais empreendedores. As políticas de educação e formação desempenham um papel fundamental neste âmbito ao contribuírem para que os jovens adquiram os conhecimentos e as competências de que necessitam através do sistema de ensino”¹³⁷.

Em face desta realidade, como compreender o sucessivo desinvestimento na formação contínua de professores para a EpE, que a Figura 19 parece demonstrar? E como compreender a percentagem muita pequena do nº de alunos envolvidos nestes programas?

Em contraponto na opinião do Senhor Ministro o posicionamento de Portugal no Quadro Comunitário tem sido bastante positivo ao nível das políticas públicas desenvolvidas nos últimos 12 anos. De facto, como referido em Jardim e Franco (2019: v), o Ministro da Educação, Tiago Brandão Rodrigues, destacou a importância da EpE e do papel que, nas suas palavras, os sucessivos governos têm tido no desenvolvimento da EpE no nosso País. Citando o próprio:

É o caso dos referenciais, recursos, concursos e projetos desenvolvidos neste âmbito, ao abrigo do Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo... o Orçamento Participativo das Escolas e a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, através dos quais os estudantes são hoje mobilizados e apoiados para desenvolverem, em registos diversos, as suas competências empreendedoras. Esta linha crescente de trabalho tem vindo a ser enquadrada nas orientações e nos programas dos organismos intergovernamentais, tais como a União Europeia, a OCDE, a UNESCO e o Conselho da Europa, permitindo robustecê-la com as melhores práticas a nível internacional e colocando Portugal também na linha da frente dos países empreendedores nesta matéria.

¹³⁷ Consultar “Relatório Final do Grupo de Trabalho Temático para a Educação para o Empreendedorismo de 2014” in:[http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%20%257%20B\\$%20clientServletPath%25%207D/?newsId=192&fileName=EC0216104PTN_002.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/np4/%20%257%20B$%20clientServletPath%25%207D/?newsId=192&fileName=EC0216104PTN_002.pdf)

Ao contrário das afirmações anteriores, a análise que propomos do período 2006-2018 ilustra bem que apesar do conjunto significativo de iniciativas governamentais de promoção da EpE¹³⁸, a disseminação da EpE junto da comunidade educativa nacional continua a ser errática e sem um caráter de continuidade estratégica como se passará a ilustrar no tópico seguinte.

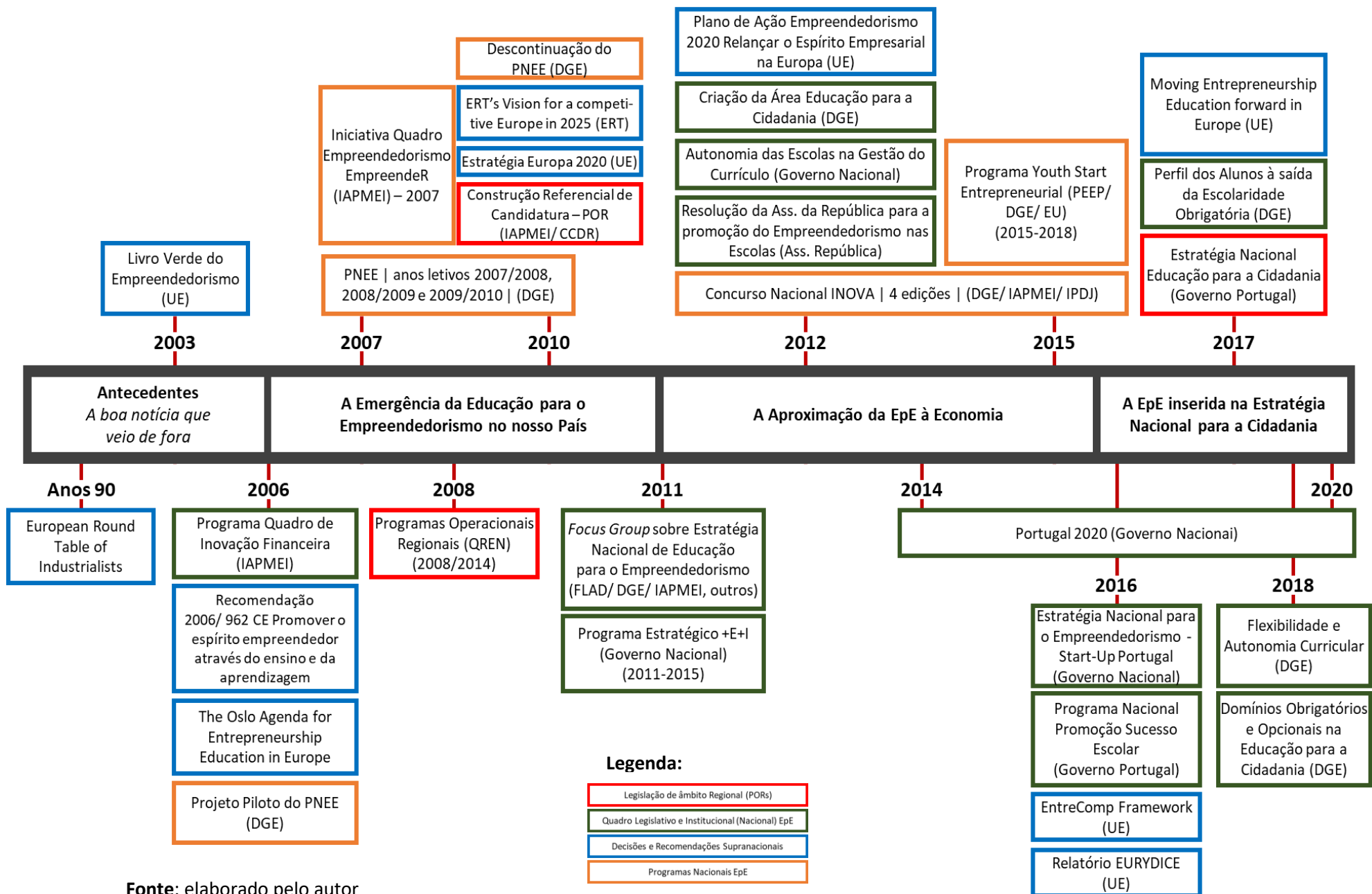
7.2.2. Grandes fases e tendências da Educação para o Empreendedorismo

Passamos à análise das grandes fases identificadas no “Caso Nacional” ao longo do período em estudo. Identificámos um conjunto de políticas e projetos que são considerados referência para analisar o ciclo de políticas em EpE a partir da ação de alguns atores políticos nacionais e das instituições de política pública que estes representam.

Torna-se, assim, importante apresentar, de forma sistematizada e cronológica, o conjunto de iniciativas que foram sendo desenvolvidas, seu enquadramento legislativo e os respetivos atores que as promoveram. Assim, a informação constante do Quadro 7.1 servirá de “âncora” obrigatória para a compreensão das várias fases deste “Caso Nacional” e ao mesmo tempo de referência enquadadora para os Casos Intermunicipais.

Quadro 7.1 – Cronologia e enquadramento legislativo e institucional de Políticas em Educação para o Empreendedorismo em Portugal

¹³⁸ A documentação acima mencionada foi sistematicamente recolhida quer em termos da legislação existente, documentos de orientação estratégica, quer nacional quer supranacional, planos de ação e relatórios de avaliação. Nos Anexos 4.1. e 4.2. encontra-se listada toda a documentação consultada e inventariada do “Caso Nacional”.



Fonte: elaborado pelo autor

Como é possível constatar, sistematizámos a citada cronologia em quatro principais fases. O que se segue é uma explanação narrativa do esquema apresentado, percorrendo cada uma das fases e esclarecendo de forma histórica o desenvolvimento do contexto nacional.

1. “A boa notícia que vem de fora”

A partir do Quadro anterior, percebemos como a União Europeia impulsionou o ciclo de políticas de EpE em Portugal, a partir de 2006.

Esta instituição de política, com grandes diferenças políticas, económicas, educativas, sociais e culturais acolheu, durante os anos 90 do século XX, um conjunto de recomendações da *European Round Table of Industrialists* sobre os sistemas de formação e de educação dos países que à época constituíam esta organização política transnacional, conforme é reconhecido por esta instituição num dos seus documentos e que se passa a citar:

Os jovens necessitam de uma melhor educação e formação. Os professores e educadores são convocados a solicitar informação sobre quais são os objetivos da sociedade atual e sobre a forma de trabalhar para o seu encaixe. Mas a sociedade, por seu turno, é convocada a solicitar aos professores e educadores uma maior consciência e abertura relativamente a um mundo em constante mudança. (ERT, 1993)

[Alerta] o hiato entre a educação de base proporcionada pelos sistemas educativos e de formação inicial e as necessidades reais do mundo do trabalho, com particular destaque para as competências necessárias para a integração no mercado laboral e para a empregabilidade. (ERT, 1994)

Estas e outras preocupações foram, no início do século XXI, refletidas na Estratégia de Lisboa, sendo que em Portugal os atores e instituições políticas portuguesas desenvolveram bastante as suas orientações, nomeadamente na qualificação dos profissionais para uma empregabilidade mais produtiva e competitiva, através de investimentos na formação de novas competências e na educação e formação ao longo da vida (União Europeia, 2000).

Em consequência a Comissão Europeia publica em 2003 o Livro Verde do Empreendedorismo. Esta publicação surge como um marco propondo um conjunto de iniciativas para o fomento do empreendedorismo e, em particular, explicita a importância da EpE.¹³⁹ Na mesma época o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, apresentam o “Relatório Intermédio do Programa Educação e

¹³⁹ “Tendo em conta que tanto as competências pessoais como de gestão são elementos-chave para o sucesso, as competências pessoais relevantes para o espírito empresarial devem ser ensinadas desde a mais tenra idade até ao nível universitário, no qual se deve aprofundar as capacidades de gestão. A Comissão Europeia considerou que quase todos os Estados-Membros, com níveis diferentes, se comprometeram a promover o ensino do espírito empreendedor nos respetivos sistemas educativos”, (EC, 2003, p.15).

Formação para 2010”, (Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, 2004), o qual continuava a alertar¹⁴⁰ para a necessidade dos sistemas de educação e formação europeus promoverem, de forma uníssona, a educação de competências e atitudes que conduzissem a uma sociedade europeia mais empreendedora e inovadora).

Desta forma, para a comunidade de especialistas não foi uma surpresa quando, em 2006, a União Europeia lançou para os Estados-Membros a Recomendação 2006/962/CE, onde recomendava que, no contexto da aprendizagem de competências essenciais ao longo da vida, “as autoridades públicas, principalmente as autoridades competentes no domínio do ensino, do emprego, da indústria e das empresas, devem promover ativamente a educação para o empreendedorismo” (JOE, 2006).

Estas recomendações supranacionais fazem emergir a janela de oportunidade para que as entidades nacionais, com responsabilidades na área da educação, decidam promover as primeiras iniciativas de lançamento nacional da EpE, com especial relevo para a conceção e operacionalização de um Projeto Piloto como teremos oportunidade de aprofundar no tópico seguinte.

2. “A emergência da educação para o empreendedorismo no nosso País”

De facto, ainda em 2006, a DGE decidiu pôr em prática a realização de um projeto piloto que servisse de suporte à construção de uma solução técnica que permitisse a implementação das orientações políticas das organizações supranacionais, em especial da Comissão Europeia e da sua Comunicação COM (2006) 33 final¹⁴¹, permitindo a entrada da EpE no sistema educativo nacional.

A implementação do projeto Piloto teve em consideração as experiências similares que se vinham realizando a nível internacional bem como a necessidade de oferecer apoio e incentivos às escolas a fim de fomentar a realização de atividades de empreendedorismo e de apoiar os esforços desenvolvidos por organizações especializadas para disseminação do espírito empreendedor e de incentivo ao estabelecimento de parcerias com o mundo empresarial.

No processo de construção desta solução de política concreta, verificámos que houve uma abertura da DGIDC à sociedade civil, a qual se apoiou numa empresa credenciada e portadora de “Know-How” nas áreas do empreendedorismo¹⁴², para elaborar um Guião que serviu de suporte às atividades de

¹⁴⁰ Referindo-se explicitamente à necessidade de centrar os esforços em “Promover ainda mais o espírito empreendedor, o que deverá resultar no desenvolvimento da criatividade e do espírito de iniciativa e basear-se numa abordagem transdisciplinar. As escolas deverão também estar habilitadas para realizar atividades que fomentem atitudes e competências empreendedoras (Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, 2004).

¹⁴¹ Baseado na necessidade de responder a um conjunto de indicadores de natureza económica relacionados com fatores como a “integração profissional”, a “empregabilidade” e uma “cidadania” mais empreendedora no contexto europeu.

¹⁴² Vide DOSSIER PNEE Projecto Nacional “Educação para o Empreendedorismo”, dezembro de 2007, pág. 9 (Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/dossier_pnee_piloto.pdf).

empreendedorismo que foram lançadas junto de um conjunto de escolas, professores e alunos, permitindo assim garantir a exequibilidade técnica do projeto-piloto.

Foram, para o efeito, seleccionadas 25 escolas para implementarem o projeto, em colaboração com as Direções Regionais de Educação, criadas equipas de trabalho (técnicos da DOAE, DRE, Central Business, Business Innovation, Centre “BIC” e CONFAP), que participaram ativamente, de uma forma colaborativa em todas as fases de concretização do projeto, e fixados objetivos que visavam contribuir para a uniformização das linhas de atuação no sentido da sua generalização progressiva a curto prazo. Adotou-se uma metodologia de intervenção cujos procedimentos foram coorientados e participados pelos alunos, os conteúdos e temáticas do currículo foram integrados e adaptados à realidade da comunidade educativa assim como a conceção e concretização de atividades empreendedoras obedeceram a um processo de natureza empreendedora, ou seja, que tivessem em conta a definição de objetivos, planeamento e organização, execução e avaliação.

De acordo com estes procedimentos foi possível levar a efeito três grandes linhas de ação (i) conceção, criação de condições e capacitação dos agentes; (ii) desenvolvimento do projeto piloto em cada escola, envolvendo uma comissão de acompanhamento e apoio aos grupos de alunos e (iii) avaliação do projeto piloto em cada uma das escolas e com a participação de todos os intervenientes.

Por sua vez, às parcerias institucionais foram atribuídas funções específicas que, de forma resumida, se passam a apresentar: (i) Central Business – formação de agentes envolvidos no projeto piloto, estudo das metodologias de avaliação, assessoria à supervisão e consultoria na avaliação final do projeto; (ii) Business Innovation Center – Prestação de apoio à planificação e ao desenvolvimento do projeto em cada escola; (iii) CONFAP – Divulgação e sensibilização das associações de pais das escolas seleccionadas para a implementação do empreendedorismo nas escolas, para que os pais participassem ativa e esclarecidamente no projeto; (iv) Direções Regionais de Educação (DGRE) – Como corresponsáveis por parte do ME, atuaram em estreita colaboração com a DGIDC, na conceção, organização, divulgação e acompanhamento das atividades. Estas entidades vieram a fazer parte de uma comissão de avaliação, a nível regional e nacional, que teve como responsabilidade o acompanhamento e avaliação do projeto piloto em apreço.

Refira-se, igualmente, que no âmbito deste projeto foram criados dois instrumentos didático-pedagógicos de apoio à respetiva implementação: o Guião de Promoção do Empreendedorismo na escola e a comunidade virtual do projeto piloto, alojada na plataforma MOODLE da DGIBCR.

Este guião surge como versão provisória no decurso do projeto piloto, beneficiando da incorporação dos contributos, críticas e sugestões dos profissionais que atuavam em contexto escolar, sendo

concebido “considerando como linha de fundo o desenvolvimento de competências chave do empreendedorismo na escola e a forma como este conceito pode ser trabalhado e promovido em meio escolar, com resultados reais, mensuráveis qualitativa e quantitativamente”. Nessa conformidade, “todas as áreas curriculares e disciplinares atuaram em convergência, cabendo às escolas e aos respetivos professores a operacionalização de forma transversal dessas competências”.

Constatámos, também, uma integração direta de vários atores políticos e das comunidades educativas na fase da implementação do projeto-piloto, transformando a política abstrata do contexto da decisão numa ação levada a cabo por organizações da sociedade civil (Central Business (CB), Business Innovation Centre (BIC), CONFAP, entre outras) num ambiente de cooperação, confiança e delegação de competências¹⁴³.

A existência de uma preparação técnica das pessoas e das equipas responsáveis pela implementação do projeto-piloto foi, igualmente, facilitadora de uma implementação, bem-sucedida, do projeto-piloto junto de 25 escolas/agrupamentos de escolas, da educação básica e do ensino secundário¹⁴⁴. Os resultados obtidos com este projeto-piloto permitiram a consolidação de metodologias, processos e recursos, guiando a implementação do Projeto a nível nacional, e contribuindo para que a temática da EpE se mantivesse na Agenda de decisão da DGIDC. Concretizando, foi possível observar a realização de um conjunto de ações de formação preliminares junto de técnicos de educação e orientação, aos conselhos executivos das escolas e em cooperação com as respetivas direções regionais de educação do continente. Por sua vez, o suporte técnico foi realizado por empresas especializadas que, em parceria com a DGIDC, disponibilizaram informação ao nível de conteúdos e métodos de trabalho com vista a mobilizar projetos empreendedores nas escolas (PNEE 2007: pag.9).

Assim, no ano letivo 2007-2008, foi lançado o PNEE-Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo (o qual se veio a manter durante os dois anos letivos seguintes), tendo por base as metodologias e os conteúdos programáticos que foram testados durante o citado piloto. Convidaram-se, pela primeira vez, as escolas do primeiro ciclo e as escolas profissionais a integrar o Projeto; reequacionaram-se algumas das estratégias de ação e atualizaram-se dispositivos pedagógicos de apoio, com vista a contribuir de forma sustentada para a promoção e solidificação da EpE, junto das escolas que o vieram a integrar, nos âmbitos organizacional, grupal e individual¹⁴⁵.

¹⁴³ Em linha com uma das seis condições propostas por Sabatier & Mazmanian (1981) no seu referencial teórico.

¹⁴⁴ Vide “Relatório Nacional de Educação para o Empreendedorismo”, Relatório Síntese, 2006-2009, p. 4 (Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/relat_sintese_pnee_2006_2009web.pdf)

¹⁴⁵ Vide Relatório PNEE, 2007/2008, p. 4

O conjunto de procedimentos que foram adotados na conceção e implementação das operações delimitadas pela DGIBC do Ministério da Educação no âmbito dos citados projetos decorreram tendo como suporte: (i) processos-chave essenciais para a prestação dos serviços de EPE; (ii) processos de gestão, que conduziram a organização e apoiaram os processos-chave e (iii) processos de apoio, que forneciam os recursos necessários.

No ano letivo 2008/2009, reconhecendo o trabalho desenvolvido no ano anterior pelas escolas/agrupamentos de escolas que integravam o PNEE, a DGIDC decidiu dar continuidade ao Projeto, adotando uma estratégia de consolidação dos bons resultados alcançados, mantendo as finalidades e metodologia, assim como o apoio e monitorização que vinha sendo assegurado às escolas participantes, prevendo um alargamento do número de alunos/turmas/projetos/grupos face ao registado em 2007/2008, bem como um maior envolvimento de pais e demais parceiros.¹⁴⁶

Ao nível da vertente financeira que suportou a implementação do PNEE, foi possível compreender que este Projeto se baseou num processo de angariação de fundos junto de entidades da sociedade civil - Caixa Geral de Depósitos, Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento -, que visava a cobertura das despesas relacionadas com as ações inovadoras inscritas no seu cronograma de desenvolvimento.¹⁴⁷

Ao entrar-se no terceiro ano letivo de vigência do PNEE e quando se perspectivava o lançamento de um segundo edital para as escolas/agrupamentos, a manutenção desta política veio a ser considerada dispendiosa por parte da DGIDC face aos custos que o seu modelo de implementação implicava¹⁴⁸, sobretudo ao nível da formação contínua de professores¹⁴⁹, num contexto de fortes restrições financeiras, decorrente da conjuntura política e económica do país.

A somar a estes fatores de ordem financeira, juntaram-se os indicadores de realização e de impacto, demonstrando a falta de escalabilidade e de sustentabilidade¹⁵⁰ do Projeto que, numa conjuntura

¹⁴⁶ Por oposição ao alargamento progressivo ou massivo ao universo das escolas do ensino básico e secundário (PNEE, Relatório Síntese, 2006-2009, p. 7)

¹⁴⁷ Esta medida contemplava as seguintes ações: operacionalização dos critérios de avaliação das candidaturas; seminários regionais de sensibilização/formação, às escolas selecionadas; reuniões regionais intercalares de avaliação/formação; apoio presencial por uma entidade especializada; certificação de escolas empreendedoras; Comunidade virtual (Plataforma Moodle); construção de dispositivos pedagógicos de apoio; - Seminário final – protocolo com parceiros e a candidatura a Fundos Europeus.

¹⁴⁸ “Segundo os cálculos efetuados na altura pelo diretor de inovação curricular da DGIDC os custos para capacitar professores em todas as escolas do país seriam entre 500 e 700 mil euros” (IAPMEI, 2).

¹⁴⁹ Para a Ação de Formação “Educação para o Empreendedorismo na Escola”, consubstanciada na modalidade de Projeto, foram propostos pelo Conselho Científico-Pedagógico de Formação Contínua (CCPFC) 7,6 créditos, tendo a Ação de Formação uma duração total de 180, das quais 63 horas presenciais conjuntas (PNEE, Relatório Síntese, 2006-2009, p. 85)

¹⁵⁰ “Decorrente do reduzido número de participantes nas iniciativas promovidas pelas escolas integrantes do PNEE bem como as dificuldades levantadas pelo modelo operacional adotado em termos do número de horas de formação exigidas”, (DGE,1).

marcada pela crise económica e da assistência da TROIKA, vieram a revelar-se uma condição inibidora para a continuidade do PNEE tendo este sido descontinuado, em 2010, por parte da DGIDC.

O papel da liderança foi, assim, decisivo, quer no arranque do Projeto Piloto e do PNEE, quer na sua descontinuidade. Esse papel é tanto mais importante quando observamos que a decisão de descontinuidade vai em sentido contrário à recomendação constante do relatório de avaliação do PNEE, feito por entidades externas.

Paralelamente, a estas duas iniciativas da DGE, verifica-se por parte do IAPMEI (organismo público tutelado por parte do Ministério da Economia), um reforço no seu envolvimento na criação de condições favoráveis à dinamização do espírito e da competitividade empresarial (constante do Programa Quadro de Inovação Financeira lançado em 2006), com o lançamento de um plano de ação para o empreendedorismo (Iniciativa Quadro para o Empreendedorismo €MPREENDE®), estruturado em torno de uma rede de entidades facilitadoras e cobrindo toda a cadeia de valor do empreendedorismo.

Esta Iniciativa €MPREENDE® lançada em finais de 2007, e após ter passado por dificuldades de operacionalização em virtude da complexidade do modelo inicialmente adotado (conforme teremos oportunidade de constatar na análise deste Caso Nacional), veio a revelar-se determinante¹⁵¹ na aproximação da EpE à Economia conforme se abordará no tópico seguinte.

3. “A aproximação da EpE à Economia”

Um dos instrumentos de financiamento de iniciativas empresariais emergentes, criado no âmbito do citado Quadro Inovação Financeira, no qual se depositaram muitas expectativas, foi o Programa FINICIA¹⁵². Porém, este instrumento ao apresentar poucos resultados provenientes de iniciativas isoladas e ao debater-se com a sobreposição de iniciativas no terreno (com excesso de oferta em determinadas áreas e falhas de mercado noutras), acabou por contribuir para que ocorresse uma integração das intervenções do IAPMEI nas vertentes do financiamento empresarial e da assistência técnica aos parceiros de base local, beneficiando da valorização das sinergias já conseguidas e com isso a evolução para um modelo transversal de dinamização e apoio ao empreendedorismo.

Tendo por base pequenas redes locais de parceiros e uma metodologia de interação mais adequada à realidade dos diversos atores regionais, a Iniciativa €MPREENDE® (entretanto, denominada “Portugal

¹⁵¹ Muito por força da ação desenvolvida por um quadro intermédio deste Organismo, que de acordo com o referencial teórico MSF se caracteriza como tendo adotado um verdadeiro papel de empreendedor de política pública, como aliás teremos oportunidade de constatar.

¹⁵² Programa que enquadra instrumentos de dívida configurados para responder a necessidades de financiamento de iniciativas empresariais de base local.

Empreendedor” em virtude de se ter transformado num projeto de empreendedorismo de base local), conseguiu, nas Regiões de Convergência, uma adesão da generalidade dos municípios através de Comunidades Intermunicipais com o desenvolvimento de projetos de empreendedorismo de base local, co-financiados no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio QREN e dentro deste nos respetivos PO regionais.

Foi precisamente a este nível que o IAPMEI conseguiu, a par do financiamento para o suporte integral ao empreendedor, sensibilizar os responsáveis de algumas CCDR e de algumas CIMs (para além de outras entidades de base regional, municipal e local) sobre a importância da afetação de verbas do QREN às áreas do empreendedorismo escolar, merecendo particular relevo as boas práticas que se vieram a registar na CCDR Centro e em especial na Comunidade Intermunicipal de Viseu Dão Lafões, como veremos seguidamente.

Esta dinâmica desencadeada pelo Ministério da Economia – IAPMEI - veio a ter um significado bastante importante na promoção da EpE (em diversas regiões do País), quer na conceção de um Referencial para “Operações imateriais de promoção do Empreendedorismo” na base do qual algumas CIMs puderam ter acesso a financiamento que suportou a adoção de um modelo operacional assente em soluções educativas testadas e reconhecidas pela DGE, quer pelo efeito demonstração proporcionado pela implementação desses programas junto dos responsáveis autárquicos, diretores de centros de formação, dirigentes associativos, diretores de agrupamentos de escolas e escolas profissionais, permitindo que anos mais tarde esses programas viessem, inclusivamente, a ser financiados apenas com fundos próprios das CIM/Municípios.

É de salientar que a experiência vivenciada pela responsável do IAPMEI, nesta área da educação, veio a revelar-se determinante na forma como mais tarde esteve envolvido com a DGE e com o IPDJ na conceção e implementação de um concurso de ideias a nível nacional “INOVA! Jovens Criativos, Empreendedores para o Século XXI 2011/12”, com o objetivo de estimular o empreendedorismo e a cultura empreendedora entre as crianças e os jovens em todos os ciclos de ensino.

Este concurso veio a ter o seu “chão legal” na Estratégia Nacional de Empreendedorismo e Inovação - Programa +E +I ¹⁵³, lançado no âmbito das novas mudanças governativas, iniciadas em 2011, em particular a ação do XIX Governo português (2011-2015) da responsabilidade da coligação PSD/CDS, potenciando a abertura de uma janela de oportunidade para que, neste novo contexto político, o empreendedor de política do IAPMEI contribuisse para fazer chegar esta solução de política à agenda de decisão.

¹⁵³ Consultar: Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2011 (Diário da República, 1.ª Série – N.º 243 – 21 de dezembro de 2011).

É de realçar que no processo de tomada de decisão sobre o INOVA, pelo facto desta política educativa se encontrar incluída no Programa +E+I, houve um consenso entre os decisores políticos sobre a necessidade de implementação da EpE à escala nacional, consenso este que foi importante para implementação contínua deste Concurso durante 4 edições (anos letivos 2011- 2012 a 2014-2015).

Neste cenário, a DGE assume uma nova abordagem na área da EpE ao deixar de ser um ator direto na conceção e implementação dos respetivos programas para passar a ser um facilitador e um agregador, em interligação com outros organismos do estado central, das várias iniciativas que as escolas e os diversos parceiros (públicos, privados e da área do associativismo), anualmente realizavam, no âmbito das suas atividades educativas sobre a temática da EpE.

Paralelamente, também, o apoio ao empreendedorismo na escolaridade obrigatória através do IAPMEI é descontinuado com a refocalização deste organismo na área dos Sistemas de Incentivo, em particular na coordenação do “Passaporte para o Empreendedorismo”, isto é, uma medida de política pública que consiste na atribuição de incentivos aos empreendedores para que possam executar os seus projetos.

Com a entrada em funções do XXI Governo Constitucional, o Programa +E + I termina e, consequentemente, o Concurso Inova (que teve a sua 4ª Edição no ano letivo 2014-2015) também chega ao seu final, marcando com esse momento uma nova etapa da EpE no nosso País, nomeadamente ao nível da estratégia seguida por parte do novo governo. De facto, apesar de o XXI Governo Constitucional também ter lançado, em 2016, a sua Estratégia Nacional para o Empreendedorismo — com a designação Startup Portugal - com o objetivo de desenvolver o ecossistema empreendedor português, esta estratégia¹⁵⁴ não veio a contemplar iniciativas na área da EpE conforme se passa a citar:

A Startup Portugal é a estratégia do Governo da República para o Empreendedorismo pensada a quatro anos, focando-se em 3 áreas de atuação: I. Ecossistema; II. Financiamento e III. Internacionalização. Mais do que fomentar o espírito empreendedor, destina-se a apoiar quem já é empreendedor, a assegurar a longevidade das empresas criadas e garantir que produzem maior impacto em termos de criação de emprego e de valor económico. (Startup Portugal, 2016).

Por sua vez, o Governo cria o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar¹⁵⁵, com o qual pretendeu “Promover um ensino de qualidade para todos, combater o insucesso escolar, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e do aumento da eficiência e qualidade da escola pública”. Neste contexto, este Programa (como veremos posteriormente neste capítulo), tem uma

¹⁵⁴ Mesmo tendo sido posteriormente atualizada e formalizada pelo Decreto Lei nº 33 de 4 de março de 2019, a Estratégia Nacional para o Empreendedorismo manteve o seu espírito inicial ao não contemplar a EpE como um dos seus focos de atuação.

¹⁵⁵ Consultar: Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016 (Diário da República, 1.ª série n.º 70 – 11 de abril de 2016).

importância acrescida uma vez que a sua implementação se pretende articulada com as comunidades educativas locais, em particular as Escolas, as Autarquias e as Comunidades Intermunicipais.

Paralelamente, o Governo decide¹⁵⁶ nomear um Grupo de Trabalho de Educação para a Cidadania (GTEC), com a missão de conceber uma Estratégia de Educação para a Cidadania, a implementar nas escolas¹⁵⁷, e no âmbito da qual são definidos os Domínios de Educação para a Cidadania (entre os quais se encontra a EpE), e as formas de os abranger no currículo da escolaridade obrigatória por cada nível e ciclo de ensino.

4. “A EpE inserida na Estratégia Nacional para a Cidadania (ENEC)”¹⁵⁸”

Considerando que a Educação para a Cidadania é uma missão de toda a Escola, o citado Grupo de trabalho propôs, no âmbito da ENEC, que a componente curricular de Cidadania e Desenvolvimento assumisse o espaço curricular privilegiado para o desenvolvimento de aprendizagens com impacto tridimensional: na atitude cívica individual; no relacionamento interpessoal e no relacionamento social e intercultural. Assim, a disciplina de Cidadania e Desenvolvimento faz parte das componentes curriculares do ensino básico e secundário constantes do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, sendo desenvolvida segundo três abordagens complementares: natureza transdisciplinar no 1.º ciclo do ensino básico, disciplina autónoma no 2.º e nos 3.º ciclos do ensino básico e componente do currículo desenvolvida transversalmente com o contributo de todas as disciplinas e componentes de formação no ensino secundário.

Por sua vez, a Educação para a Cidadania é abordada em domínios a trabalhar e competências a desenvolver estando esses domínios organizados em termos curriculares em 3 grupos: Grupo 1- Obrigatório para todos os níveis e ciclos; Grupo 2 – Obrigatório pelo menos em 2 ciclos e Grupo 3 – Opcional em qualquer ano ou ciclo. Face a esta organização, o desenvolvimento dos princípios, dos valores e das competências empreendedoras dos alunos no domínio do empreendedorismo constam do 3º grupo, ou seja, são de aplicação opcional (ficando ao critério de cada agrupamento escolar decidir a sua pertinência e enquadramento), ficando ao mesmo nível de outros domínios como o mundo do trabalho, segurança, defesa e paz e bem-estar animal.

¹⁵⁶ Despacho conjunto (Despacho n.º 6173/2016, publicado no D.R., II.ª Série, n.º 90, de 10 de maio de 2016) da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade e do Secretário de Estado da Educação.

¹⁵⁷ Que veio a ser aprovada em setembro de 2017 e que pode ser consultada em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf.

¹⁵⁸ A Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC) integra um conjunto de direitos e deveres que devem estar presentes na formação cidadã das crianças e dos jovens portugueses, para que no futuro sejam adultos e adultas com uma conduta cívica que privilegie a igualdade nas relações interpessoais, a integração da diferença, o respeito pelos Direitos Humanos e a valorização de conceitos e valores de cidadania democrática, no quadro do sistema educativo, da autonomia das escolas e dos documentos curriculares em vigor.

Esta opção é tanto mais ambígua quanto se tem presente a posição assumida pela Direção-Geral de Educação, sobre o tema do empreendedorismo, o espírito empreendedor e a EpE conforme se passa a citar¹⁵⁹:

O Empreendedorismo é um novo olhar sobre o mundo, alicerçado no conhecimento e na inovação, a partir do envolvimento de pessoas e de processos que, em conjunto, promovem a construção de ideias, a avaliação de oportunidades, a mobilização de recursos, a assunção de riscos e a concretização de iniciativas diferenciadas e de sucesso.

É fundamental que a escola proporcione em todos os níveis e ciclos de ensino uma cultura favorável à aquisição de conhecimentos e ao desenvolvimento de atitudes, capacidades e valores promotores do espírito empreendedor, nomeadamente, criatividade, inovação, organização, planeamento, responsabilidade, liderança, trabalho em grupo, visão de futuro, assunção de riscos, resiliência e curiosidade científica, entre outros.

A educação para o empreendedorismo é um contributo transversal às diferentes disciplinas e áreas não disciplinares que se consubstancia em atividades ou projetos, desenvolvidos de forma participada pelos alunos, concorrendo para a mudança na sua área de atuação enquanto cidadãos.

Torna-se esta situação tão mais difícil de compreender porquanto temos, por via da elaboração desta tese, a noção de todo o entusiasmo gerado pelo empreendedorismo nos anos precedentes, tendo feito correr rios de tinta em documentos da Comissão Europeia, da OCDE, da ONU, dos três últimos governos nacionais, da DGE e até da própria Assembleia da República.

Não temos razões para acreditar que a crença na EpE, amplamente suportada por documentos das instituições que agora chegam ao ponto de expurgarem esse termo¹⁶⁰, tenha desvanecido. Como explicar esta situação de encontrar o empreendedorismo implícito na doutrina e no espírito do texto, e não explícito na letra da lei ou das opções oficiais em termos dos domínios de autonomia curricular, contribuindo, também, pela ausência de afirmação, para que apenas um número muito residual de alunos e professores tenha acesso ou esteja envolvido em PEpE?

Importa, por isso, proceder à análise dos resultados do Caso Nacional identificando os factores de sucesso, bem como os fatores bloqueadores e inibidores, que mais influenciaram o processo de decisão inerente às políticas públicas descritas.

7.3. Análise do Ciclo Integrado das Políticas Públicas para a EpE

7.3.1. Introdução

Nesta seção, analisaremos, de forma integrada, mensurável e, tanto quanto possível prática, o efeito das ações e atividades executadas pelos decisores e atores ao longo do ciclo de políticas públicas em

¹⁵⁹ Consultar: <http://www.dge.mec.pt/educacao-para-o-empreendedorismo>.

¹⁶⁰ Note-se que a palavra “empreendedor” (e não empreendedorismo) surge uma única vez no documento Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória, de 2017. Aparece somente no contexto da secção “valores”, a propósito da cidadania e participação, recomendando que o aluno seja capaz de “ser interventivo, tome a iniciativa e seja empreendedor” (p. 17).

estudo. Recorremos para o efeito aos indicadores resultantes da metodologia descrita no capítulo seis que nos auxiliaram a hierarquizar e destacar os elementos mais críticos e influentes na conceção, decisão e implementação das políticas públicas de EpE, permitindo uma compreensão mais aprofundada e simultaneamente agregada de todo o processo.

Dadas as restrições de espaço, temos de nos restringir aos argumentos agregados do processo de política pública em estudo, deixando para o Anexo 4.5 a descrição pormenorizada dos elementos substantivos extraídos das entrevistas, nomeadamente, as visões mais relevantes transmitidas pelos respondentes. Estes elementos serão apresentados ao nível de cada uma das etapas e tendo por base cada um dos elementos constitutivos dos três referenciais teóricos que constituem o modelo concetual adotado. Assim, será possível efetuar uma análise individual ao nível intermédio das dimensões e ao nível mais fino das categorias, com os respetivos comentários à criticidade e contribuição para o sucesso de cada uma dessas unidades de análise.

7.3.2. Análise por Etapas

Na Tabela 7.2 constatamos que a etapa que obteve uma maior criticidade e número de citações foi a etapa Agenda, seguida pelas etapas Decisão e Implementação – com valores respetivos de IC de 170, 91 e 66; e número de citações de 738, 255 e 77 (para um total de 1.070 citações).

Tabela 7.2 – Análise por Etapas à luz dos diversos indicadores¹⁶¹

ETAPA	IC	IF	IMM	CF	% CF	MM	PM
A	170	289	100	738	69%	55%	0,47
D	91	100	83	255	24%	46%	0,23
I	66	30	143	77	7%	79%	0,49
GLOBAL				1070	100%	55%	0,41

Fonte: Elaborado pelo autor

Olhando para a proporção das citações, vemos que a Agenda obtém 69%, a Decisão apenas 24% e a Implementação somente 7%. Ou seja, a etapa Agenda regista quase 3x mais citações que a etapa Decisão e, por sua vez, esta etapa arrecada mais de 3x o número de citações que a etapa Implementação. A etapa Implementação possui a notoriedade mais baixa de entre as três etapas, no sentido em que ela é o culminar de um longo processo que, tendo lugar, é porque as etapas antecedentes foram bem-sucedidas. É natural que as etapas antecedentes tenham maior notoriedade

¹⁶¹ Os cálculos dos indicadores do Caso Nacional podem ser consultados no Anexo 3.2.

junto dos nossos entrevistados, porque se alongaram no tempo, nomeadamente, por existirem vários programas, vários atores e organismos, suscitando mais questões, controvérsias, avanços e recuos, reavaliações, etc. Contudo, esta ordenação muda quando olhamos para a magnitude média – a Implementação passa a ter o resultado mais elevado (79%), seguido da Agenda (55%) e da Decisão (46%).

Observando os dados Tabela 7.3, podemos constatar que o valor para MM¹⁶² na etapa implementação resulta de existirem 61 citações em 77 citações (79%) classificadas como sendo de magnitude alta, das quais 14 como bloqueadoras e 65 como potenciadoras. Podemos, igualmente, observar a existência de 9 citações classificadas como inibidoras e 7 como facilitadoras, sendo, em média, o impacto da etapa Implementação elevado para o sucesso da política pública em estudo.

Já no que respeita à etapa Agenda podemos observar que os respetivos valores para MM resultam, respetivamente, de existirem 409 citações em 738 (55%) classificadas como sendo de magnitude alta, das quais, respetivamente, 61 classificadas como inibidoras e 348 como potenciadoras, pelo que, em média, o impacto desta etapa é moderado alto para o sucesso da citada política pública. Por último, observa-se, ao nível da etapa Decisão, que o valor para MM resulta de existirem 117 citações em 255 citações (46%) classificadas como sendo de magnitude alta, das quais 47 como bloqueadoras e 70 como potenciadoras. Observa-se, ainda, a existência de 34 citações classificadas como inibidoras e 104 como facilitadoras, sendo, em média, o impacto da etapa Decisão moderado baixo para o sucesso da referida política pública.¹⁶³

Tabela 7.3 - Evidência justificativa do sucesso por Etapas

Tipo do efeito do FSIC	Agenda		Decisão		Implementação	
	Nº Citações	%	Nº Citações	%	Nº Citações	%
Bloqueador	61	8%	47	18%	11	14%
Inibidor	103	14%	34	13%	9	12%
Facilitador	226	31%	104	41%	7	9%
Potenciador	348	47%	70	28%	50	65%
Total	738		255		77	

Fonte: Elaborado pelo autor

Recorrendo, de novo, à consulta da Tabela 7.2, é possível observar que o valor global registado ao nível do indicador PM é moderado ao nível da etapa Implementação e Agenda (PM=0,49 e PM=0,47) e baixo ao nível da etapa Decisão (PM=0,23). Estes valores indicam que os fatores de sucesso estiveram moderadamente presentes, ao nível das Etapas Agenda e Implementação, contribuindo, em média,

¹⁶² Como referido no ponto 6.5.2.3.3.3. o valor da Magnitude Média, por estar standardizado no intervalo [0, 1], é igual à percentagem de citações com magnitude alta. A demonstração deste resultado encontra-se no Anexo 3, secção 3.2.7.

¹⁶³ A distribuição do tipo de efeito dos FSIC relativa a cada uma das etapas e dimensões do modelo concetual adotado pode ser observada e analisada no Anexo 3.1.2.4.

para decisões favoráveis à adoção e implementação de políticas públicas de EpE. Contudo, tal não significa que não tivessem sido, igualmente, observados a ausência de fatores de sucesso – ou talvez melhor, a presença de fatores ligados ao insucesso¹⁶⁴ conforme se pôde observar na Tabela 7.3. No que diz respeito à etapa Decisão o valor global registado ao nível do indicador de PM (0,23) indica, igualmente, que os fatores de sucesso estiveram presentes, tendo contribuído, em média, para decisões favoráveis à implementação de iniciativas na área da EpE. No entanto, comparativamente às duas outras etapas, verificou-se uma presença maior de fatores ligados ao insucesso.¹⁶⁵

7.3.3. Análise por Dimensões

Para melhor compreender os resultados por Etapa, importa decompor os resultados obtidos nas 16 Dimensões que constituem o modelo concetual adotado como um todo. Na Tabela 7.4, incluímos os valores obtidos para cada dimensão, sendo a ordenação das mesmas efetuada com base no valor do IC.

Tabela 7.4 – Análise por dimensão do modelo proposto, à luz dos diversos indicadores

		NACIONAL						
CÓDIGO DIM	DIMENSÃO (DIM)	IC	IF	IMM	CF	% CF	MM	PM
A5	Janela de Oportunidades	237	681	82	211	20%	56%	0,47
A2	Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	226	490	105	152	14%	72%	0,72
A3	Fluxo da Política	211	777	57	241	23%	39%	0,26
A4	Empreendedores de política	187	339	103	105	10%	70%	0,58
D5	Escolha da solução	134	335	53	104	10%	37%	0,41
D2	Alternativas	113	168	76	52	5%	52%	0,14
I3	Estrutura Legalmente enquadrada	113	106	119	33	3%	82%	0,27
D4	Interação entre decisores	97	194	49	60	6%	33%	-0,03
D3	Recursos	92	77	109	24	2%	75%	-0,21
D1	Objetivos	81	48	136	15	1%	93%	0,97
I2	Adequada Teoria Causal e Poder de Influência	78	48	126	15	1%	87%	0,93
A1	Fluxo de Problemas	75	94	60	29	3%	41%	0,53
I5	Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	69	42	112	13	1%	77%	0,65
I1	Objetivos	49	19	122	6	1%	84%	0,87
I4	Responsáveis Competentes e Empenhados	43	19	97	6	1%	67%	0,67
I6	Mudanças nas condições sócio-económicas	31	13	73	4	0%	50%	-0,75
Total Global					1070	100%	55%	0,41

Fonte: Elaborado pelo autor

¹⁶⁴ Uma análise mais fina, isto é, ao nível da descrição das categorias inerentes a cada uma destas etapas que influenciaram estes resultados do Caso Nacional pode ser efetuada no Anexo 4.5.

¹⁶⁵ De facto, e como se observou na Tabela 7.3, as 255 citações classificadas dividem-se em 47 classificadas com “B”, ao qual se atribui um score de (-1); 34 com “I” ao qual se atribui um score de (-0,5); 104 com “F” e um score de (0,5) e 70 com “P” e um score de (1).

O que se depreende destes números? Que a etapa Agenda obtendo um IC muito superior às restantes etapas (170 vs 91 e 66) –, possui nos lugares cimeiros dimensões pertencentes a esta etapa, mais concretamente, A5, A2, A3 e A4. De seguida aparecem, no quinto e sexto lugar, respetivamente, D5 e D2. Finalmente, em sétimo lugar, aparece a dimensão mais destacada da etapa Implementação, I3. Nos restantes lugares do Top 10 encontramos mais três dimensões da etapa Decisão a saber, D4, D3 e D2.

De notar que a posição no ranking surge em consequência do racional que suporta CF e MM: embora A3 tenha 50% mais citações que A2 (241 vs 152), surge uma posição abaixo, em virtude de ter um MM muito mais baixo (39% vs 72%): ou seja, o modelo criado apresenta A2 como sendo globalmente mais crítica do que A3 pois, apesar de ter reunido menos notoriedade nas entrevistas, delas se depreendeu um impacto muito maior, e suficientemente maior para, de acordo com a construção do modelo, redundar numa criticidade superior. Também A5, a Janela de Oportunidade, que tem a primeira posição do ranking, possui um menor número de citações que A3, mas um impacto superior, resultando no IC de 237, o mais alto da amostra.

De assinalar também a diferença registada entre A4 e D5 – embora com (praticamente) mesmo número de citações, A4 obtém um valor de IC mais elevado em virtude de ter um impacto maior (70% vs 37%). Também I3 fica à frente de D4 pois, apesar de ter notoriedade inferior, tem um impacto maior. Também para I2 e A1 se observa o mesmo fenómeno.

As razões subjacentes a estas diferenças serão melhor compreendidas e detalhadas quando observarmos o ranking por Categorias, na subsecção seguinte.

7.3.4. Análise por Categorias

Na Tabela 7.5 incluímos a ordenação das 53 categorias por IC. Incluímos, ainda, a decomposição dos elementos usados para calcular o IC, o valor de PM e também a Influência de cada categoria, a qual resulta do binómico IC e PM, de acordo com a Matriz de Influência explicada no Cap. 6.

Tabela 7.5 – O sucesso à luz dos diversos indicadores, ao nível das 53 categorias do modelo proposto

Rank IC	Cód	Categorias	IC	PM	INF	IF	IMM	RK IF	RK IMM	CF	% CF	MM
1	A5.1	Abriu-se uma janela de oportunidade	452	0,47	A (+)	2344	87	1	31	211	20%	56%
2	A3.3	Posição das instituições envolvidas	293	0,25	M (+)	1544	56	2	44	139	13%	36%
3	A4.4	Estratégias utilizadas	275	0,64	A (+)	700	108	3	21	63	6%	70%
4	A2.4	Exequibilidade técnica	242	0,91	MA (+)	433	135	7	12	39	4%	87%
5	D2.2	Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	207	0,09	M (+)	533	80	6	32	48	4%	52%
6	A3.1	Sentimento nacional	194	0,58	A (+)	567	67	5	37	51	5%	43%
7	D5.1	Processo de tentativa e erro	181	0,59	A (+)	578	56	4	43	52	5%	37%
7	A3.4	Forças Políticas Organizadas	181	-0,05	M (-)	356	92	9	30	32	3%	59%
9	A2.3	Processo evolutivo de amadurecimento	176	0,89	MA (+)	200	155	16	1	18	2%	100%
9	A4.2	Acesso aos decisores	176	0,23	M (+)	289	107	11	23	26	2%	69%
11	A2.7	Recetividade Política	166	0,72	A (+)	256	108	12	22	23	2%	70%
12	A2.8	Aceitação pela Comunidade	144	0,71	A (+)	311	66	10	38	28	3%	43%
13	D1.3	Soluções Transversais a outros problemas	137	1,00	A (+)	122	155	23	1	11	1%	100%
13	A2.1	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	137	0,92	A (+)	144	131	21	15	13	1%	85%
13	D5.3	Consenso como um bom indicador de boa decisão	137	0,47	M (+)	189	100	17	27	17	2%	65%
13	A2.6	Viabilidade Financeira	137	0,47	M (+)	189	100	17	27	17	2%	65%
17	I3.3	Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	124	0,91	A (+)	122	126	23	16	11	1%	82%
17	D3.2	Informação de suporte à decisão	124	0,33	M (+)	100	155	27	1	9	1%	100%
19	A4.1	Quem (atores visíveis / não visíveis)	117	0,83	A (+)	133	103	22	24	12	1%	67%
19	I5.1	Formalização do apoio	117	0,59	A (+)	122	112	23	19	11	1%	73%
19	D5.2	Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	117	0,13	B (+)	389	35	8	47	35	3%	23%
19	I3.5	Regras de decisão adequadas	117	-0,05	B (-)	122	112	23	19	11	1%	73%
19	D4.1	Decisores com visões diferentes	117	-0,35	M (-)	222	62	14	39	20	2%	40%
24	I2.2	Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	110	0,94	A (+)	89	135	29	11	8	1%	88%
25	I2.1	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	102	0,93	A (+)	78	132	31	13	7	1%	86%
25	D4.2	Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	102	0,02	B (+)	233	44	13	46	21	2%	29%
25	I3.4	Recursos financeiros suficientes	102	-0,64	A (-)	78	132	31	13	7	1%	86%
25	D3.4	Financeiros	102	-0,72	A (-)	100	103	27	24	9	1%	67%

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 7.5 (Continuação) – O sucesso à luz dos diversos indicadores, ao nível das 53 categorias do modelo proposto

Rank IC	Código	Categorias	IC	PM	INF	IF	IMM	RK IF	RK IMM	CF	% CF	MM
29	A1.2	Estudos específicos	93	0,81	A (+)	89	97	29	29	8	1%	63%
29	A1.3	Feedback da ação política	93	0,34	B (+)	178	48	19	45	16	1%	31%
31	A4.3	Recursos despendidos	83	1,00	A (+)	44	155	39	1	4	0%	100%
31	I1.1	Claros	83	0,90	A (+)	56	124	35	17	5	0%	80%
31	I4.1	Comprometidos com a concretização dos objetivos	83	0,67	M (+)	67	103	33	24	6	1%	67%
31	A3.2	Mudanças governamentais	83	0,03	B (+)	211	33	15	48	19	2%	21%
35	I3.1	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	72	1,00	A (+)	33	155	43	1	3	0%	100%
35	D4.4	Liderança	72	0,47	B (+)	178	29	19	49	16	1%	19%
35	A2.5	Compatibilidade com valores	72	0,38	B (+)	44	116	39	18	4	0%	75%
35	D3.1	Experiências anteriores	72	-0,25	B (-)	67	77	33	33	6	1%	50%
35	D4.3	Idiosincrasia cultural	72	-1,00	A (-)	33	155	43	1	3	0%	100%
40	D1.2	Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	59	1,00	A (+)	22	155	45	1	2	0%	100%
40	I5.2	Poder de decisão	59	1,00	A (+)	22	155	45	1	2	0%	100%
40	D2.1	Poucas propostas e mais ou menos familiares	59	0,75	A (+)	44	77	39	33	4	0%	50%
40	A2.2	Fluir de ideias no interior das comunidades (primeval soup)	59	0,70	M (+)	56	62	35	39	5	0%	40%
40	A1.1	Indicadores	59	0,70	M (+)	56	62	35	39	5	0%	40%
40	A2.9	Restrições do Sistema	59	-0,70	M (-)	56	62	35	39	5	0%	40%
40	I6.1	Económicas	59	-0,75	A (-)	44	77	39	33	4	0%	50%
47	I1.2	Consistentes	41	1,00	M (+)	11	155	48	1	1	0%	100%
47	I3.2	Integração hierárquica adequada	41	1,00	M (+)	11	155	48	1	1	0%	100%
47	D1.1	Interligação com outros problemas	41	0,75	M (+)	22	77	45	33	2	0%	50%
50	A1.4	Eventos, crises e símbolos	0	0,00	B (+)	0	0	50	50	0	0%	0%
50	I4.2	Tecnicamente preparados em Gestão e Política	0	0,00	B (+)	0	0	50	50	0	0%	0%
50	I6.2	Sociais	0	0,00	B (+)	0	0	50	50	0	0%	0%
50	D3.3	Pouca relevância da teoria	0	0,00	B (+)	0	0	50	50	0	0%	0%

Fonte: Elaborado pelo autor

Observamos da Tabela 7.5 que a “mancha” de influência não está completamente alinhada com a ordenação de IC, ou seja, existem variáveis com maior influência (seja ela positiva ou negativa) mas que estão em posições inferiores do ranking por IC. Um exemplo notório é a categoria A2.3 – Processo Evolutivo de Amadurecimento, que está no 9º lugar do ranking de IC e tem uma influência “Muito Alta” e positiva, sendo uma de apenas duas categorias a obter esta classificação máxima no que à influência concerne. Outro exemplo é a categoria A2.4 – Exequibilidade Técnica – que está em 4º lugar no ranking de IC, sendo a outra categoria com classificação máxima de influência “Muito Alta.” O que isto nos diz, desde já, é que o IC não é suficiente para aferir a influência global registada – é necessário olhar também para a PM, desde logo porque a PM e o IC não estão perfeitamente (positivamente) correlacionados.

Na Tabela 7.6, incluímos uma hierarquização das categorias por nível de Influência, tendo por base o seguinte critério¹⁶⁶: priorizar um nível superior de influência sobre outro mais baixo e, dentro de cada

¹⁶⁶ Das várias dezenas de trabalhos que analisámos, sobre a questão de construção de hierarquias/rankings para variáveis qualitativas e/ou referentes a índices compósitos, um dos que se revelou mais interessante/próximo do nosso objetivo e abordagem foi a tese de doutoramento em políticas públicas de (Duarte, 2015), em que é construído um índice de relevância temática dos programas de governo, com níveis distintos, propostos pela autora.

grupo com o mesmo tipo de influência, hierarquizar de acordo com o IC, independentemente de a influência ser positiva ou negativa. A Tabela 28 (1/2) inclui todas as categorias com influência “Muito Alta” ou “Alta” (seja ela positiva ou negativa), e a Tabela 28 (2/2) as restantes categorias, com influência “Média” ou “Baixa”.

Tabela 7.6 – Ordenação por tipo de influência no sucesso do “Caso Nacional” (1/2)

Rank INF	Código	Categorias	INF	IC	PM
1	A2.4	Exequibilidade técnica	MA (+)	242	0,91
2	A2.3	Processo evolutivo de amadurecimento	MA (+)	176	0,89
3	A5.1	Abriu-se uma janela de oportunidade	A (+)	452	0,47
4	A4.4	Estratégias utilizadas	A (+)	275	0,64
5	A3.1	Sentimento nacional	A (+)	194	0,58
6	D5.1	Processo de tentativa e erro	A (+)	181	0,59
7	A2.7	Recetividade Política	A (+)	166	0,72
8	A2.8	Aceitação pela Comunidade	A (+)	144	0,71
9	D1.3	Soluções Transversais a outros problemas	A (+)	137	1
9	A2.1	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	A (+)	137	0,92
11	I3.3	Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	A (+)	124	0,91
12	A4.1	Quem (atores visíveis / não visíveis)	A (+)	117	0,83
12	I5.1	Formalização do apoio	A (+)	117	0,59
14	I2.2	Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	A (+)	110	0,94
15	I2.1	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	A (+)	102	0,93
15	I3.4	Recursos financeiros suficientes	A (-)	102	-0,64
15	D3.4	Financeiros	A (-)	102	-0,72
18	A1.2	Estudos específicos	A (+)	93	0,81
19	I1.1	Claros	A (+)	83	0,9
19	A4.3	Recursos despendidos	A (+)	83	1
21	I3.1	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	A (+)	72	1
21	D4.3	Idiosincrasia cultural	A (-)	72	-1
23	I5.2	Poder de decisão	A (+)	59	1
23	D1.2	Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	A (+)	59	1
23	D2.1	Poucas propostas e mais ou menos familiares	A (+)	59	0,75
23	I6.1	Mudanças Económicas	A (-)	59	-0,75

Fonte: Elaborado pelo autor

Observamos na Tabela 7.6 (1/2) que os cinco primeiros lugares são ocupados com categorias da etapa Agenda, sendo que nos dez primeiros lugares só duas categorias não são da etapa Agenda: D5.1 – Processo Tentativa e Erro e D1.3 – Soluções Transversais a Outros Problemas. Com influência negativa, destacam-se também neste grupo de categorias influentes ou muito influentes: D3.4 – Financeiros; I3.4 – Recursos Financeiros Suficientes; D4.3 – Idiosincrasia Cultural e I6.1 – Mudanças Económicas.

Pela positiva, destacam-se claramente as categorias nos dois primeiros lugares, as únicas a obter uma influência MA (+): A2.4 – Exequibilidade Técnica e A2.3 – Processo Evolutivo de Amadurecimento. O que as tabelas nos dizem é que, apesar de haver outras categorias com maior IC, estas duas obtêm uma influência muito alta por reunirem não apenas um IC elevado, mas também uma PM elevada. Ou seja, elas revelaram-se suficientemente críticas e presentes para globalmente se destacarem na classificação de influência, face a outras categorias que, tendo um IC maior, têm uma menor presença dos respetivos fatores de sucesso¹⁶⁷.

Tabela 7.6 – Ordenação por tipo de influência no sucesso do “Caso Nacional” (2/2)

Rank INF	Código	Categorias	INF	IC	PM
27	A3.3	Posição das instituições envolvidas	M (+)	293	0,25
28	D2.2	Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	M (+)	207	0,09
29	A3.4	Forças Políticas Organizadas	M (-)	181	-0,05
30	A4.2	Acesso aos decisores	M (+)	176	0,23
31	D5.3	Consenso como um bom indicador de boa decisão	M (+)	137	0,47
31	A2.6	Viabilidade Financeira	M (+)	137	0,47
33	D3.2	Informação de suporte à decisão	M (+)	124	0,33
34	D4.1	Decisores com visões diferentes	M (-)	117	-0,35
35	I4.1	Comprometidos com a concretização dos objetivos	M (+)	83	0,67
36	A2.2	Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	M (+)	59	0,7
36	A1.1	Indicadores	M (+)	59	0,7
36	A2.9	Restrições do Sistema	M (-)	59	-0,7
39	I1.2	Consistentes	M (+)	41	1
39	I3.2	Integração hierárquica adequada	M (+)	41	1
39	D1.1	Interligação com outros problemas	M (+)	41	0,75
42	D5.2	Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	B (+)	117	0,13
42	I3.5	Regras de decisão adequadas	B (-)	117	-0,05
44	D4.2	Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	B (+)	102	0,02
45	A1.3	Feedback da ação política	B (+)	93	0,34
46	A3.2	Mudanças governamentais	B (+)	83	0,03
47	D4.4	Liderança	B (+)	72	0,47
47	A2.5	Compatibilidade com valores	B (+)	72	0,38
47	D3.1	Experiências anteriores	B (-)	72	-0,25
50	A1.4	Eventos, crises e símbolos	B (+)	0	0
50	I4.2	Tecnicamente preparados em Gestão e Política	B (+)	0	0
50	I6.2	Sociais	B (+)	0	0
50	D3.3	Pouca relevância da teoria	B (+)	0	0

Fonte: Elaborado pelo autor

¹⁶⁷ Note-se que A2.4 tem um IC e uma PM superiores a A2.3 – ambas com PM muito elevada, de 0.91 e 0.89 respetivamente, ou seja, e recordando a base de construção deste modelo, em ambas se revelou uma presença muito elevada dos fatores de sucesso inerentes a cada uma das categorias.

Na Tabela 7.6 (2/2) incluímos as categorias nas posições 27^a-53^a, com influência Média ou Baixa (seja ele positiva ou negativa). Observamos nas posições 27^a-30^a valores muito elevados de IC, todos acima de 150, sendo que os valores de PM são baixos e num caso mesmo negativos, assim resultando numa influência “apenas” média. Estas quatro categorias ilustram o valor acrescentado que a análise do binómio IC-PM traz, bem como a simplicidade e compreensão que a Matriz de Influência adiciona a um trabalho complexo e denso.

Por exemplo, a categoria A3.3 – Posição das Instituições Envolvidas tem um IC de 293 (2^o lugar no ranking de IC) mas “apenas” uma PM de 0.25, positiva, porém baixa, em resultado de uma classificação das 139 citações que, sendo enviesada pela positiva, contém muitas citações classificadas como “Bloqueadoras” e “Inibidoras”. A classificação das 139 citações das entrevistas que foram alocadas à “categoria” A3.3 foi a seguinte: B=18; I=24; F=65; P=32.

Também merece destaque A3.4 – Forças Políticas Organizadas, que tendo um IC de 181 (7^o lugar no ranking de IC), tem uma PM negativa, de -0,05, revelando globalmente uma ausência dos fatores de sucesso a ela inerentes (a distribuição das 32 citações é: B=10; I=7; F=6; P=9), tendo por isso uma influência apenas média, e negativa.

Estes exemplos mostram que, apesar destas categorias serem críticas no modelo (em virtude de uma notoriedade e magnitude elevadas) não têm a influência para o sucesso global na implementação do programa, em virtude de os seus fatores de sucesso não terem estado (em média) presentes de uma forma suficientemente forte.

7.3.5. Principais fatores de influência no Caso Nacional

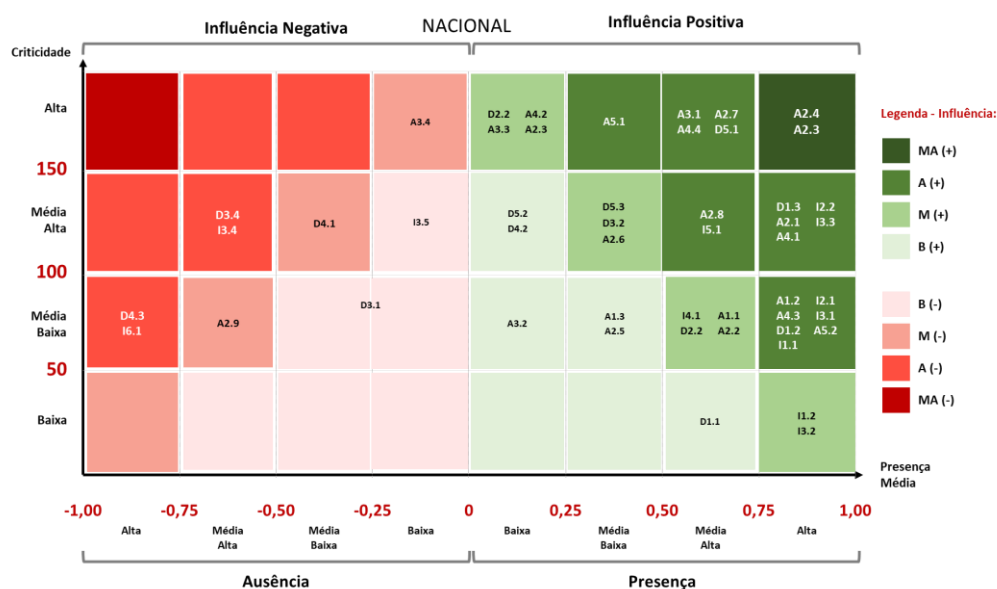
A apresentação dos elementos mais influentes para o sucesso da implementação dos PEPs promovidos pela Administração Central permitiu salientar, de forma clara e sintética, as principais forças influenciadoras no Caso Nacional. O detalhe sobre cada uma delas já se encontra descrito (no Anexo 4.5), de forma substantiva em cada uma das etapas do ciclo da política pública às quais pertencem, pelo que não o repetiremos aqui.

No entanto, é interessante olhar para a matriz de influência na Figura 7.5, na qual colocámos as 53 categorias de acordo com os seus níveis de IC e PM, permitindo uma visualização global e rápida da influência de cada uma. Observamos 9 categorias com influência negativa e 44 com influência positiva (naturalmente, as mesmas que têm, respetivamente, $PM < 0$ e $PM > 0$).

Com influência Muito Alta, como já referido, com MA (+), registamos apenas duas categorias, A2.4 – Exequibilidade Técnica e A2.3 – Processo Evolutivo de Amadurecimento. Com influência Alta ((A+) e

A(-)), registamos 19 categorias positivas e 4 negativas; Com influência Média ((M(+) e M(-)), registamos 12 categorias positivas e 3 negativas; Com influência Baixa ((B(+) e B(-)), registamos 6 categorias positivas e 2 negativas.

Figura 7.5 – Matriz de Influência com 53 Categorias (N)



Fonte: Elaborado pelo autor

7.3.6. Síntese dos Fatores Explicativos da Política Pública em análise

Ao longo das últimas secções, tivemos a oportunidade de apresentar e analisar metodologicamente os efeitos das ações e atividades executadas pelos diversos decisores e atores ao longo dos diferentes ciclos da política pública em estudo.

Medir e, de alguma forma, explicar os diferentes fatores que contribuíram para reconstruir o processo de decisão, através da identificação dos elementos que influenciaram o resultado desse processo, tornou-se uma tarefa difícil mas capaz de apoiar a compreensão, por cada uma das etapas, de (i) quais os fatores que mais influenciaram positiva e negativamente o sucesso da política pública de EpE, e (ii) quais os mais periféricos que, inclusivamente, não necessitam de um relevo especial nesta síntese final.

Os Quadros 7.2 e 7.3 – representativos das três etapas da política pública em estudo -, constituem, assim, um momento essencial para que se possa interpretar, de uma forma sistematizada, os fatores

que mais influenciaram¹⁶⁸ positiva e negativamente o sucesso da política pública, contribuindo, dessa forma, com um conhecimento mais alargado para a construção de uma explicação sobre o caso em estudo.

Quadro 7.2 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no “Caso Nacional”

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
A2.4	MA (+)	Exequibilidade técnica dos Programas de Empreendedorismo		
A2.3	MA (+)	Processo evolutivo de amadurecimento das ideias e opções sobre os Programas de Empreendedorismo		
A5.1	A (+)	Abriu-se uma janela de oportunidade para a entrada do tema da EpE na Agenda		
A4.4	A (+)	Estratégias utilizadas pelos Empreendedores de Política		
A3.1	A (+)	Contexto político favorável - supranacional e nacional – sobre a relevância da EpE		
D5.1	A (+)		Recurso ao Processo de tentativa e erro na escolha da solução de EpE adotada	
A2.7	A (+)	Recetividade Política perante a conceção de soluções de política no âmbito da EpE		
A2.8	A (+)	Aceitação pelos atores da Comunidade (políticos e não políticos) acerca da relevância da EpE		
D1.3	A (+)		Preocupação da adoção de programas de EpE enquanto Solução Transversal a outros problemas, existentes no seio da Comunidade	
A2.1	A (+)	Comunidade de especialistas (geração de ideias) com influência na promoção do tema da EpE na agenda política		
I3.3	A (+)			Possibilidade de atribuição de responsabilidades na implementação dos Programas de Empreendedorismo a entidades especializadas
I5.1	A (+)			Formalização do apoio à implementação dos PEP por parte das diversas entidades envolvidas e dos seus responsáveis.

¹⁶⁸ Ordenados por ordem decrescente de influência.

Quadro 7.2 (Continuação) – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no “Caso Nacional”

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
A4.1	A (+)	Evidências sobre a existência de Empreendedores de Política na promoção de PEpE		
I2.2	A (+)			Delegação de competências adequadas na implementação dos PEpE
I2.1	A (+)			Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa de Empreendedorismo
A1.2	A (+)	Existência de Estudos específicos e publicações que atestam a importância e relevância da EpE		
A4.3	A (+)	Utilização de recursos por parte dos Empreendedores de Política que contribuíram para a colocação do tema da EpE na Agenda		
I1.1	A (+)			Objetivos Concretos e de interpretação simples por parte das partes envolvidas na Implementação dos PEpE
I3.1	A (+)			Acesso permitido às entidades que apoiavam os PEpE durante o processo de implementação
I5.2	A (+)			Poder de decisão sobre a implementação dos programas por parte das entidades envolvidas e dos seus respetivos responsáveis
D2.1	A (+)		Preferência por propostas mais ou menos familiares no processo de tomada de decisão.	
D1.2	A (+)		Prevaleceram propostas de adoção de PEpE com objetivos flexíveis	

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 7.3 – Síntese dos Fatores que mais influenciaram negativamente o sucesso no “Caso Nacional”

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
D3.4	A (-)		Limitações ao nível dos Recursos Financeiros condicionaram o processo de decisão	
I3.4	A (-)			Recursos financeiros insuficientes aquando da implementação dos programas de empreendedorismo
D4.3	A (-)		Idiosincrasia cultural própria e acentuada no seio da organização inibiu a adoção de ajustamentos consensuais entre os responsáveis no momento de interação sobre a decisão de PEpE	
I6.1	A (-)			Mudanças Económicas afetaram negativamente a implementação dos programas de empreendedorismo

Fonte: Elaborado pelo autor

7.4. Ilações no Caso Nacional

Nesta seção explanaremos, segundo uma lente cronológica e eminentemente qualitativa, o que se passou no Caso Nacional. Extrairemos as ilações que se nos afiguram mais relevantes (tendo por base o modelo integrado proposto), através de respostas às seguintes questões: Quais as principais ilações a tirar do Caso Nacional? Que reflexões nos convida a fazer?

Beneficiando da complementaridade proporcionada pelos outputs qualitativos e quantitativos (apresentados nas seções anteriores deste capítulo e no Anexo 4.5), pretende-se que estas ilações permitam uma interpretação e apresentação fundamentada dos resultados. Assim, objetiva-se a extração de conclusões práticas: seja unicamente no campo da informação, ou, de ação, no sentido de identificar oportunidades de melhoria em futuros PEpE ou aferir a eficiência política ligada à EpE no período temporal em análise.

“A Etapa Agenda”

Ilação #1 – Recomendações das instituições supranacionais num Contexto Político favorável revelaram-se um fator crítico na ascensão da EpE à Agenda governamental

A variável que se tornou mais crítica para a entrada e manutenção, ao longo dos últimos 12 anos, da problemática da EpE na Agenda nacional foi a abertura e preservação da janela de oportunidade proporcionada pelas **recomendações emanadas da Comissão Europeia** e de outros órgãos supranacionais (de entre os quais se destacam a OCDE, ERT e UNESCO). Esta ilação encontra-se em linha com o que já havia sido argumentado por Mahieu (2006), de que uma decisão de nível supranacional (União Europeia) destinada a formar novas recomendações de políticas de educação, pode abrir uma “janela de oportunidade supranacional” levando os Estados-membros a colocar temas na agenda nacional.

Tendo beneficiado de um **contexto político favorável a nível interno**, foi possível observar igual posição por parte das instituições da administração central face às **soluções de política**, tecnicamente e financeiramente exequíveis, resultantes de estratégias e visões comuns entre atores políticos e algumas entidades da sociedade civil. A abertura da janela de oportunidade do lado do contexto político, contribuiu também para que os empreendedores de política identificados com esta temática potenciasssem os seus conhecimentos, redes de contacto e acesso aos decisores, influenciando no processo de escolha da agenda bem como das soluções de política (exequíveis) por parte desses decisores e consequente introdução de mudanças na agenda política.

A conceção e implementação do Projeto-piloto de EpE, do PNEE, da Rede Regional de Empreendedorismo, da iniciativa INOVA e do Programa Youth Start, tiveram presentes perspetivas partilhadas tanto por instituições de política educativa, económica como de âmbito regional e intermunicipal, nomeadamente DGE, IAPMEI, CCDR Centro e CIMVDL.

Tornou-se, assim, possível constatar que as condições em que a formação da agenda e a formulação da política pública no domínio da EpE foram processadas assemelharam-se aos pressupostos sobre os quais Kingdon (2011) baseou o seu referencial teórico MSF.

Ilação #2 – Os Empreendedores de Política podem contribuir de forma decisiva para o sucesso da EpE na etapa Agenda

O papel desempenhado pelos **empreendedores de política** a cada passo em que as oportunidades de mudança se apresentaram foi um fator crítico para o sucesso na conceção de programas de EpE e sua colocação na agenda. Através de estratégias adequadas, do acesso privilegiado aos decisores

(políticos, associativos e até empresariais), e de recursos pessoais que afetaram às iniciativas desenvolvidas, estes empreendedores tornaram-se uma “peça chave” na explicação da ascensão do tema da EpE junto de atores governamentais com autoridade e capacidade para tomar decisões e, assim, conseguir alcançar soluções de política concretas criando uma possibilidade de mudança na agenda governamental. Todos os programas de EpE promovidos (ou que beneficiaram do seu suporte institucional), ao nível da administração central tiveram por trás um suporte influente por parte de atores (públicos e privados), que assumiram um verdadeiro papel de empreendedores na criação de condições que permitiram o lançamento dos já citados programas.

Tal como Kingdon (2011) argumenta no seu referencial teórico, o papel desempenhado pelos *policy entrepreneurs* na convergência dos fluxos (coupling) – unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas (ou seja, fazendo a ligação entre os três fluxos independentes do modelo concetual MSF) – foi perfeitamente visível assumindo-se como um fator crítico de sucesso que muito influenciou a apresentação de propostas exequíveis aos decisores. Assim, ao nível da DGIDC, a opção inicial desta entidade de incluir prestadores de serviços (privados) especializados em EpE, decorreu da capacidade de influência exercida pelo empreendedor de política dessa empresa junto dos responsáveis da DGIDC, bem como da sua atuação com toda a rede de trabalho desta instituição, que assumiu particular relevância para a concretização do projeto-piloto e do subsequente PNEE.

Por sua vez, ao nível do envolvimento do IAPMEI na temática da EpE, quer na construção da solução de política que veio a permitir as candidaturas das CIM quer na dinamização do Concurso Inova, merece especial destaque o papel desempenhado pela coordenadora da Rede Regional de apoio ao Empreendedor, amplamente reconhecido pelos diversos atores envolvidos neste processo de política pública. As estratégias adotadas por esta empreendedora, de acordo com a abordagem teórica de Kingdon, na conceção e operacionalização do Referencial de Candidatura, no acesso que a mesma possuía aos decisores, (Presidente do IAPMEI, Presidentes e membros dos Conselhos Diretivos das CCDR, Diretores da DGIDC, entre muitos outros decisores políticos), e o tempo e recursos que afetou, tornaram-se fatores influenciadores da colocação destas soluções de política na agenda de decisão e com isso a criação de condições favoráveis à EpE – não só ao nível das CIM mas também ao nível do sistema educativo nacional.

Registe-se, igualmente, o papel desempenhado por um Professor de Empreendedorismo que iniciou o seu envolvimento na EpE numa entidade da sociedade civil – a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD), no âmbito da qual contribuiu para o desenvolvimento de ações em prol da EpE em parceria com a DGIDC e IAPMEI – e que mais tarde cria a associação PEEP no âmbito da qual

vem a liderar a conceção, coordenação e implementação do Projeto Europeu Youth Start - Entrepreneurial Challenges (2015-2018), que, como vimos, permitiu levar a EpE a muitos jovens e professores inseridos na escolaridade obrigatória.

Estas evidências encontram-se em linha com Kingdon (2011, pp. 179-183), quando este argumenta que os empreendedores de política têm qualidades relevantes para colocarem no centro da atenção política os problemas e/ou as alternativas que defendem. Nessas qualidades mereceram particular destaque: a credibilidade da sua expertise; a habilidade comunicativa e negocial; o modo como se conseguiram posicionar no processo pré-decisão; as conexões políticas; e a persistência e investimento dos seus recursos pessoais.

Ilção #3 –A Janela de Oportunidade para a colocação da EpE mantém-se aberta no Atual Contexto Político e Enquadramento Legislativo

Tendo por base o estudo desenvolvido, foi possível constatar a existência de oportunidades, no âmbito da legislação em vigor, para que possam ser dinamizadas iniciativas com forte impacto no aumento do número de alunos com acesso a conteúdos pedagógicos e à aprendizagem experiencial e consequente desenvolvimento de competências empreendedoras, tal como voltou a ser recomendado pelos três órgãos estatutários da União Europeia (PE, CE e CE, 2018).

A este nível merecem destaque duas ações que foram mencionadas pelos entrevistados (com responsabilidades no seio da administração central, regional, intermunicipal, e ao nível do espaço escola) e que têm a ver com (i) o Ensino Profissional e (ii) os Centros de Formação de Agrupamentos Escolares (CFAE). Vejamos cada uma destas oportunidades.

- (i) Se considerarmos que atualmente o curriculum do Ensino Profissional incorpora uma disciplina denominada “Área de Integração”- transversal a todos os cursos e vertical ao número de anos da oferta educativa - à qual se encontra afeta uma carga horária de vinte e cinco horas para se trabalharem os conteúdos do empreendedorismo, considera-se existirem plenas condições para se atingir um número muito mais expressivo do número de alunos portugueses que frequentam este nível de ensino (cerca de 40%) com acesso potencial aos referidos Programas de EpE.

É de assinalar que esta maior abrangência de alunos não implica alterações ao curriculum atualmente existente, bastando simplesmente que o Diretor da Escola percecione a EpE como parte integrante da missão da Escola (neste tipo de ensino profissional, a missão da EpE é claramente preparar os alunos para o mercado de trabalho) e, em função disso, faça chegar os Programas de EpE aos alunos através da Área de Integração. Para o efeito, os

Diretores das Escolas e Agrupamentos de Escolas dispõem de uma margem de autonomia e de flexibilidade curricular¹⁶⁹ que lhes permite incluir nos seus projetos educativos a promoção de uma cultura de empreendedorismo dentro da Escola. Sendo estas iniciativas materializáveis, ou seja, existindo margem horária no currículo escolar para implementação e sendo a solução exequível, serão de esperar resultados positivos.

- (ii) Em interligação com esta realidade, outra janela de oportunidade poderá ser aberta pelos Centros de Formação de Agrupamentos Escolares (CFAE), ao abrigo dos poderes que lhes são conferidos pelo Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018, que veio criar a equipa de coordenação nacional com a missão de acompanhar, monitorizar e avaliar a aplicação do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho¹⁷⁰, bem como do Decreto -Lei n.º 54/2018, de 6 de julho¹⁷¹. Assim, além da possibilidade de integrar representantes nas equipas regionais que funcionam em coadjuvação com a equipa de coordenação nacional¹⁷², os CFAEs dispõem também de importantes competências que lhes permitem, entre outras atividades¹⁷³, identificar necessidades das escolas associadas, nomeadamente, de formação, de acompanhamento individualizado e de esclarecimento de dúvidas, potenciando o trabalho de interação entre aquelas e a respetiva comunidade, e, bem assim, propor, no âmbito da respetiva equipa regional, um plano de atividades para as escolas associadas, em articulação com estas.

Tendo como pano de fundo este enquadramento legal, os Diretores dos CFAE dispõem, assim, da possibilidade de elaborarem os seus planos de formação, e definir a respetiva tipologia de ações, em função das necessidades de formação identificadas nas escolas associadas. Estes protagonistas podem, assim, contribuir para a mitigação do problema da necessidade de formação dos professores sobre a temática do empreendedorismo e assumir o papel de impulsionadores da implementação dos Programas de EpE junto dos alunos.

“A Etapa Decisão”

¹⁶⁹ Introduzida pela reforma curricular iniciada em 2012 pelo XIX Governo e continuada pelo XXI Governo

¹⁷⁰ Este Decreto-lei visa garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Além disso, confere às escolas autonomia e flexibilidade curricular, possibilitando uma mudança de práticas organizativas e pedagógicas, suportada por documentos curriculares que definem as aprendizagens essenciais a realizar por todos os alunos.

¹⁷¹ Este decreto-lei cria um modelo de aprendizagem flexível, capaz de reconhecer as necessidades, o potencial e os interesses dos alunos e de contribuir para que adquiram uma base comum de conhecimento ao longo do seu percurso escolar, independentemente da oferta educativa e formativa frequentada.

¹⁷² Por conjugação dos n.ºs 8 e 14 do Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018

¹⁷³ Elencadas nas alíneas a) a e) do n.º 17 deste diploma legal.

Ilusão #4 –O Processo de Escolha numa lógica de tentativa e erro revelou-se um factor crítico para o sucesso na Tomada de Decisões favoráveis à adoção de PEP

Procurámos entender como a tomada de decisão foi permeável às alternativas emergentes, como estas entraram na esfera do decisor e, por fim, como determinaram a elaboração de uma solução política concreta. Como proposto por (Sidney, 2007; Heidemann & Salm, 2014), verificámos que **as alternativas** colocadas no ciclo de políticas em EpE tiveram origens exógenas, emergindo da sociedade civil como consequência das necessidades sentidas ao nível da administração central face às recomendações supranacionais, e endógenas, que resultaram de avaliações internas de políticas em curso.

Na primeira situação, o envolvimento das organizações da sociedade civil na conceção de **soluções exequíveis do ponto de vista técnico e financeiro** influenciaram positivamente a tomada de decisões face aos objetivos que se pretendiam alcançar e dar um feedback positivo às recomendações da Comissão Europeia. Já as alternativas endógenas aumentaram a complexidade da decisão por terem origem na avaliação dos resultados de projetos em curso no terreno. A decisão de escalar os resultados alcançados no projeto piloto com a criação do PNEE e a decisão de não lhe dar continuidade em face da análise custo benefício (isto é, o elevado montante de investimento a realizar em meios logísticos e financeiros versus os resultados residuais alcançados) é disso um exemplo.

Esta **interligação entre a avaliação das ações a realizar e os objetivos a alcançar** revelou-se um fator facilitador da continuidade dos programas de EpE. O PNEE surge, assim, como uma medida política incremental, resultante de um **processo de aprendizagem por tentativa e erro** obtido no âmbito do projeto-piloto, cujos resultados satisfatórios permitiram acrescentar pequenos incrementos à medida anteriormente definida e, com isso, estabelecer alguma continuidade nas políticas. Mais tarde com a descontinuidade do PNEE e a necessidade de identificar uma alternativa exequível ao mesmo, a opção tomada passou por replicar em Portugal um programa belga considerado uma boa prática mitigando, assim, as consequências de riscos que poderiam advir de uma solução não testada. Esse programa que se veio a designar Concurso INOVA tornou-se o veículo de promoção da EpE ao nível da Administração Central, tendo o mesmo sido considerado, também, uma boa prática ao nível do envolvimento interministerial e da conjugação de meios logísticos e de coordenação por parte das entidades da administração central que nele participaram.

Este processo de escolha das diversas soluções de política por parte da DGIDC e do IAPMEI foi pautado por uma lógica de **“tentativa-e-erro”**. Procurou, através de pequenos passos, conhecer o impacto de uma ação anterior para justificar a seguinte até se alcançar uma política, respetivamente, de alcance nacional e regional. Este processo veio a revelar-se, na opinião dos decisores contactados, como uma

das variáveis mais críticas para a implementação dos PEpE. Desde o conjunto de ações que a DGIDC¹⁷⁴ desenvolveu com o objetivo de dar cumprimento à Comunicação COM (2006) passando pelo processo seguido pelo IAPMEI na dinamização da Rede Regional de Empreendedorismo, até ao lançamento conjunto do Concurso Inova, esteve sempre presente do lado dos decisores este princípio de atuação. O feedback obtido com estas ações permitiu uma compreensão retrospectiva da decisão tomada e trouxe um elemento de racionalidade ao método de tentativa-e-erro¹⁷⁵, acelerando a experiência de aprendizagem sobre a forma de introduzir a temática da EpE nas comunidades educativas.

A escolha da solução revelou-se um processo complexo e que reflete várias dimensões que afetam o contexto de decisão. De acordo com os nossos entrevistados, essas escolhas acabaram por ser o resultado de processos de tentativa-e-erro, através de uma comparação de políticas que diferem em pequenos graus umas das outras e do status quo existente. Além disso, as decisões são tomadas não segundo programas e seus objetivos previamente definidos no âmbito de uma estratégia previamente definida, mas sim de acordo com a emergência de problemas e/ou recomendações que influenciam o aparecimento de soluções para as ultrapassar. Um dos critérios observados para uma boa política pública foi o consenso possível em torno de uma solução – sendo que tal foi mais facilmente obtido quando se abordaram questões pontuais e com necessidade de resolução célere ou imediata.

Esta ilação encontra-se em linha com o pensamento teórico de Lindblom, segundo o qual, os decisores quando confrontados com este tipo de enquadramento acabam por dar preferência à sistematização de um processo de tomada de decisão suportado em acordos políticos e numa abordagem assente na aprendizagem por tentativa e erro, em alternativa à adoção de decisões aleatórias sem qualquer estratégia ou mesmo ao adiamento dessas decisões até que se encontrem perante estratégias “pseudomáximas” resultantes da aplicação do método racional (Lindblom & Cohen, 1979, citado em Howlett e al., 2013).

Ilação #5 – O papel da liderança como um fator de influência positivo na tomada de decisão favorável à adoção de PEpE a nível nacional

No que à **liderança** política diz respeito, pudemos constatar que esta foi propícia a uma tomada de decisão favorável relativamente às diversas soluções de política pública que foram colocadas na agenda de decisão, no período compreendido entre 2006 e 2012. De facto, a influência dos

¹⁷⁴ Estas ações iniciaram-se com a participação de especialistas em empreendedorismo nos Seminários de Orientação Vocacional para professores, passando pela criação de recursos pedagógicos de apoio a utilização de metodologias de desenvolvimento de competências de empreendedorismo até à realização do projeto-piloto durante o ano letivo de 2006/2007.

¹⁷⁵ Tal como argumentado por Lindblom (1959, 1979).

responsáveis, quer da DGE quer do IAPMEI, no suporte à adoção e aprovação de iniciativas que promoveram a EpE na escolaridade obrigatória, nesse período, foi importante na medida em que conseguiram, fruto da autoridade formal dos cargos que desempenharam (DGE, IAPMEI), extrair das suas equipas elementos capazes de se envolver na conceção e operacionalização de soluções que suportassem uma tomada de decisão favorável à implementação desses programas.

Segundo os entrevistados, a liderança assumiu um fator (i) integrador da dinâmica resultante da adoção da recomendação 33 da Comissão Europeia, (ii) motivador da formação de uma visão de futuro assente na criação da rede regional de apoio ao empreendedorismo e (iii) coordenador/gestor do efeito negativo das restrições políticas e orçamentais existentes e da ausência de condições operacionais para dar continuidade aos programas em vigor face aos custos envolvidos, mas sem deixar de suportar o aparecimento de alternativas como o programa (Concurso INOVA) que, agregando diferentes organismos e áreas ministeriais, permitiu dar continuidade à dinâmica que já se encontrava instalada em diversas escolas e regiões do país.

O nível de influência destas lideranças faz-se notar, no período de emergência da EPE, essencialmente na criação de um ambiente favorável a nível interno (dos respetivos organismos) e tendo facilitado ao nível da DGE a adoção de soluções que conduziram à realização do Projeto Piloto, do PNEE e do concurso INOVA – bem como ao nível do IAPMEI na realização de iniciativas de cariz informal que acabaram por conduzir à realização da Rede de Empreendedorismo de base local. Foi, assim, possível criar condições para que a EpE entrasse na agenda de decisão de algumas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e de algumas comunidades intermunicipais.

Por sua vez, no papel de coordenador/gestor dos efeitos de fragmentação estrutural proveniente do período da TROIKA, a liderança assumida por parte dos responsáveis da DGE e do IAPMEI tornou-se um fator de sucesso na agregação de partes interessadas na conceção, planeamento e operacionalização de atividades (nomeadamente na realização de fóruns de discussão) que pudessem contribuir para a continuidade das ações (como se veio a concretizar com o Concurso INOVA) que já se tinham iniciado na comunidade educativa.

A liderança enquanto fator de integração dos processos de formulação e implementação de políticas públicas no domínio em estudo, deixou de ser salientado por parte dos entrevistados após a descontinuidade da ação do IAPMEI enquanto dinamizador de Rede de Empreendedorismo de Base Regional e da passagem da DGE a uma posição de “regulador” e não de “ator” da implementação de EpE.

De facto, o IAPMEI voltou a concentrar-se no foco principal da sua missão (a gestão dos sistemas de incentivos) e a DGE na coordenação das 15 áreas temáticas de Estratégia Nacional para a Cidadania, uma das quais a EpE. Estes dois organismos da Administração Central e suas respetivas lideranças deixaram de ter qualquer tipo de envolvimento em mecanismos que pudessem ser elementos potenciais de integração, a partir dos quais os processos de formulação e implementação de políticas públicas na área da EpE pudessem ter sido dotados de maior convergência, entre si e com as macro estratégias do governo em sede da Estratégia Nacional para a Cidadania, da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo ou mesmo num nível mais intermédio do Programa Nacional de Promoção do sucesso Escolar.

Refira-se, ainda, que o envolvimento da liderança, quer ao nível do IAPMEI quer da DGE, registou sempre um nível baixo na realização de iniciativas conjuntas com as autoridades locais e regionais (nomeadamente junto daquelas que estavam a implementar os PEPe) ao ponto de nunca nenhum deles ter assumido qualquer visibilidade na comunidade educativa. O (eventual) efeito potenciador que o estatuto e visibilidade destes responsáveis poderia ter proporcionado, enquanto ação de sensibilização da comunidade escolar, para a importância da generalização da EpE junto dos seus diversos atores, não foi mencionada pelos entrevistados.

Ilusão #6 – Fontes de Financiamento instáveis e insuficientes revelam-se bloqueadores à adoção de PEPe

O financiamento dos diversos programas de EpE em estudo procuraram sempre o equilíbrio financeiro na aquisição dos serviços e na criação da estrutura de suporte à sua operacionalização. Recorreram, para o efeito, aos orçamentos dos próprios organismos da administração central e à angariação de fundos junto de entidades da sociedade civil. Esta modalidade de financiamento, tem sido suficiente para suportar a apresentação dos respetivos programas aos decisores, conseguir a sua decisão favorável, e, com ela, a sua implementação. Esta modalidade de financiamento, veio, no entanto, a revelar-se um fator inibidor do sucesso da política pública como resultado da sua incapacidade em manter os respetivos programas em funcionamento e, com isso, a implementação de PEPe de forma contínua e de acesso generalizado às comunidades educativas. Dependentes de orçamentos cada vez mais limitados e da angariação de donativos com riscos de escassez, de incerteza e até das normais reticências quanto à atratividade desta tipologia de programas (face ao tempo de espera que se tem de observar para se poder obter feedback dos resultados obtidos), a solução adotada pelos decisores passou pela descontinuidade dos programas e pela opção por alternativas viáveis do ponto de vista operacional e com recursos financeiros ainda mais residuais.

Foi assim que se assistiu à descontinuidade do PNEE e ao lançamento do concurso INOVA suportado com fundos próprios dos organismos da administração central (que asseguravam basicamente a realização do evento final, no qual eram apresentados a um júri os projetos desenvolvidos pelos alunos e que tinham sido previamente selecionados). A lógica de funcionamento do concurso INOVA deixava à comunidade educativa a responsabilidade da operacionalidade de atividade de EpE, independentemente da forma como cada uma das escolas as decidisse realizar. Cabia à coordenação do concurso a realização dos momentos altos do mesmo, nomeadamente o citado evento final e a sua operacionalização. No decorrer das quatro edições anuais do concurso INOVA as comunidades educativas não beneficiaram de qualquer apoio financeiro que lhes permitisse suportar/dinamizar as respetivas ações/iniciativas no âmbito da EpE e que tinha como momento final o Concurso. Neste contexto, uma das ilações relevantes da nossa tese passa por reconhecer que esta tipologia de programas tem de ser suportada por fontes de financiamento estáveis e de longo prazo, que assegurem uma abordagem abrangente ao financiamento da EpE, tal como tem vindo a ser reconhecido pela comissão europeia Eurydice (2016, p 108).

Este facto é tanto mais significativo porquanto se reconhece: (i) a existência de fundos disponíveis, quer no âmbito do Quadro Comunitário em curso quer no próximo Quadro que se encontra em negociação, (ii) uma orientação de política europeia na aposta da cultura empreendedora na escolaridade obrigatória, e (iii) boas práticas em curso no acesso a este tipo de financiamento por parte de algumas Comunidades Intermunicipais. Assim, a adoção de uma visão integrada, entre os Organismos da Administração Central (em particular a DGE) e as Estruturas Regionais lideradas pelas CCDDR, permite antever vantagens na obtenção de resultados muito mais consistentes, uma gestão dos recursos mais eficiente, uma resposta mais adequada às situações complexas dos vários atores da comunidade educativa. Por outras palavras, uma maior possibilidade de serem implementados PEPE junto de um número muito mais significativo de crianças e jovens a frequentar a escolaridade obrigatória.

Diga-se, a propósito, que a promoção e utilização de fundos europeus e a participação em programas como o Erasmus+, que aqui se apresenta, sustenta a conclusão difundida entre as recomendações do Parlamento Europeu (J.O. UE, 2017) quer ao nível da Comissão Europeia através dos grupos de trabalho por esta lideradas (CE, 2014).

Ilacão #7 – O modelo de Governança adotado influenciou negativamente a generalização de PEPE a nível nacional

A cultura organizacional e o funcionamento específico da DGE, não assente num modelo de trabalho em rede com as diversas organizações da administração local (CIMS, Municípios) e da sociedade civil

(organismos não governamentais, como associações patronais, associações de desenvolvimento regional, entidades especializadas na área da formação), apresentam algum poder explicativo para a falta de generalização da EPE na escolaridade obrigatória.

Com efeito, mesmo tendo presente os contributos prestados, ao longo do período considerado nesta tese, por diversas comunidades intermunicipais (de que a CIM VDL é um caso exemplar), Municípios, Direções Regionais de Juventude e Secretarias Regionais de Economia, entre outras entidades, em prol da EpE na escolaridade obrigatória, raramente se procedeu a uma abordagem estratégica planeada e à utilização de mecanismos estabelecidos que permitissem o mapeamento e a identificação dessas boas práticas e, com estas, um aumento do leque de ações no domínio da EpE. Esta falta de dinâmica na criação de um modelo de governação integrada - baseado em relações interorganizacionais de colaboração entre a administração central do Estado e a administração regional e local, em especial na promoção da utilização dos fundos europeus, na monitorização contínua e avaliação regular dos Programas em curso e na partilha das boas práticas existentes – inibiu a transmissão de um efeito positivo que poderia advir de um eventual trabalho em rede que (eventualmente) seria possível de alcançar através da realização de parcerias ou de sinergias de recursos.

Ao adotarem uma filosofia de atuação, muito fechadas em si próprias, as estruturas da administração central não beneficiaram das citadas sinergias e da rentabilização e/ou partilha dos recursos e boas práticas existentes. As dificuldades de comunicação formais e/ou ausência das informais (inexistência de empreendedores de política do lado da DGE ou até mesmo das próprias CIMs ou mesmo Municípios que fizesse a ponte entre estas entidades acabou por não ajudar a ultrapassar este vazio de comunicação), resultaram em mecanismos de defesa dos interesses particulares/institucionais em alternativa à dinamização de um trabalho em rede que possibilitasse a concretização de ações que pudessem ser suscetíveis de aumentar o número de professores e alunos envolvidos nestes PEPE.

As consequências deste tipo de procedimento (irrelevância do envolvimento de stakeholders) atingiu o nível máximo de influência e de ineficácia na implementação do Concurso Inova – o qual nunca chegou a ter, nos seus quatro anos de existência, um número de participantes que se aproximasse ao número de jovens envolvidos nos PEPE através de estruturas e organizações existentes a nível regional, intermunicipal e local. A falta de articulação coerente entre as estruturas da Administração Central e os diversos parceiros no terreno (por exemplo, na definição de um calendário comum de implementação dos respetivos programas) é bem demonstrativo do grau de envolvimento insatisfatório e que muito terá contribuído para que as ideias práticas e quadros de referência bem pensados a nível nacional não beneficiassem das práticas bem sucedidas que se vinham realizando a

um nível regional, mas que nunca puderam funcionar como demonstração junto da comunidade educativa e, consequentemente, na Sociedade em geral.

A contrastar com este déficit de diálogo, especialmente entre a DGE e as Comunidades Intermunicipais, encontra-se o procedimento adotado por parte da DGE na adesão ao programa transnacional, Youth Start, no qual participaram entidades ministeriais responsáveis pela área da educação de 4 países comunitários. Este projeto cofinanciado pela comissão europeia, realizado no período compreendido entre 1/1/2015 e 31/12/2017, envolveu professores e alunos com ligação ao ensino básico e secundário de Agrupamentos de Escolas localizados a nível nacional, foi influenciado positivamente pela adesão da DGE no apoio institucional à operacionalização e à disseminação do projeto que inclusivamente se veio a revelar uma boa prática na implementação de PEpE na escolaridade obrigatória. Este exemplo, reflete o fator potenciador associado a um trabalho realizado num clima de confiança que levou a um compromisso que foi além da procura individual de soluções, com o envolvimento dos responsáveis dos vários organismos internacionais tendo em vista atingir um objetivo comum.

As vantagens associadas à adoção deste procedimento, assente no princípio de parceria, de complementaridade e conjugação de recursos e sinergias em prol de um objetivo comum, veio a contribuir para que durante 3 anos consecutivos fosse possível a um número significativo de jovens (e professores) a frequentar a escolaridade obrigatória a participação em atividades que os ajudaram a desenvolver as suas competências empreendedoras, entre outras importantes mais valias. Esta boa prática é uma ilação importante que pode servir de efeito demonstração às organizações nacionais- de natureza pública ou privada , com ou sem fins lucrativos-para que se envolvam na procura de soluções que permitam definir e mobilizar uma visão partilhada que beneficiem o todo, de um modo que qualquer uma delas, isoladamente, tem vindo a demonstrar não o conseguir fazer. Esta ilação é tanto mais pertinente quanto se constatou ter sido motivo de descontinuidade do PNEE a falta de escala de projeto e a ausência de condições operacionais (meios técnicos, metodologias de trabalho, recursos humanos, etc.) suscetíveis de alargar a nível nacional a implementação desse projeto. De facto, o estabelecimento dessas eventuais parcerias, com as entidades regionais, alavancada pelos meios financeiros ao dispor nos respetivos quadros comunitários, poderia ter contribuído para a criação das citadas condições, e, com elas, proporcionar-se a disponibilização de um serviço de EpE mais próximo dos professores, das crianças e dos jovens em escolaridade obrigatória.

Ilação #8 – A ausência de uma estratégia de educação para o empreendedorismo foi fator inibidor do sucesso na adoção de um quadro geral de ações concretas de EpE

Mesmo **não tendo adotado**¹⁷⁶ **uma Estratégia Nacional de Educação para o Empreendedorismo**¹⁷⁷, o facto é que o nosso país foi um dos primeiros a nível europeu a traçar um Projeto Nacional de EpE. Apresentando-se como uma medida tendente a que as escolas desenvolvessem um conjunto de iniciativas conducentes ao desenvolvimento, na sua comunidade educativa, de competências e atitudes empreendedoras, este projeto de âmbito nacional possuía um conjunto de ações inscritas no cronograma de desenvolvimento. Pela sua originalidade e tempestividade não podemos deixar de registar esse conjunto de ações no âmbito destas ilações (PNEE, 2007):

Operacionalização dos critérios de avaliação das candidaturas – seminários regionais de sensibilização/formação, às escolas selecionadas; – reuniões regionais intercalares de avaliação/formação – apoio presencial por uma entidade especializada; – certificação de escolas empreendedoras; – Comunidade virtual (Plataforma Moodle); – construção de dispositivos pedagógicos de apoio; – Seminário final – protocolo com parceiros e a candidatura a Fundos Europeus.

Inclusivamente, em 2009, na sequência do pedido da Comissão Europeia ao Estado português para indicar um representante do Ministério da Educação e outro do Ministério da Economia para participar no Grupo de Alto Nível de Peritos de EpE, foi concebida, em ambiente de colaboração concertada entre o IAPMEI e a DGIDC, uma Iniciativa Estratégica Nacional para a EpE, cujo modelo de *governance* contemplava inclusivamente o “envolvimento de todos os Ministérios (Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Juventude, Economia e Inovação, Trabalho e Solidariedade Social), bem como outras relevantes organizações públicas e privadas” (IAPMEI, 2).

De acordo com as informações transmitidas pelos nossos interlocutores da DGIDC e do IAPMEI, constatámos, no entanto, que, por parte das tutelas, não houve seguimento a esta Iniciativa que, de entre os vários objetivos estratégicos, visava “capitalizar as iniciativas desenvolvidas pelos diferentes ministérios e instituições” (DGE, 2; IAPMEI, 2). Foi ainda possível compreender que, para o IAPMEI, o modelo de implementação desta Iniciativa Estratégica não era exequível, pois além de colocar a execução integral dentro deste Organismo – que não tinha recursos humanos e financeiros de monta nesta área – “exigia um elevado número de atores e de iniciativas, levando a uma complexa tarefa de supervisão contínua dos objetivos e das metas” (IAPMEI, 2).

¹⁷⁶ De acordo com a Eurydice, (UE/EACEA/Eurydice, 2016, p. 182.), “Em Portugal não existe atualmente uma estratégia nacional de educação para o empreendedorismo sendo, no entanto, reconhecido que “as estratégias regionais de apoio ao empreendedorismo regional são de grande importância.”

¹⁷⁷ De acordo com (UE/EACEA/Eurydice, 2016, p.123): “uma estratégia nacional de EpE deve exigir o envolvimento ativo de todos intervenientes relevantes (públicos e privados) e estabelecer um quadro geral, definindo simultaneamente ações concretas. Estas podem variar desde a inclusão do empreendedorismo nos currículos nacionais até ao apoio a escolas e professores. O objetivo geral será garantir que os jovens conseguem progredir de forma coerente na aquisição de competências empreendedoras em todas as etapas do sistema educativo.”

Gorada que foi essa tentativa e apesar do alargamento das boas práticas que, desde 2009, se registaram (no domínio em apreço) o facto é que o apoio institucional e político, envolvendo várias áreas de governação e estabelecendo acordos para a definição de uma visão clara e partilhada não fez (nem faz) parte do *modus operandi* observado enquanto forma de desenvolver políticas de empreendedorismo na escolaridade obrigatória.

Como anteriormente referido, a DGE assume como sendo fundamental que “a escola proporcione em todos os níveis e ciclos de ensino uma cultura favorável à aquisição de conhecimentos e ao desenvolvimento de atitudes, capacidades e valores promotores do espírito empreendedor”. Porém, o facto é que treze anos volvidos desde a implementação do primeiro projeto-piloto de educação para o empreendedorismo no sistema educativo nacional ainda existe uma manifesta ausência da transmissão dos valores do empreendedorismo junto da generalidade das crianças e dos jovens em idade escolar. A **ausência de uma estratégia**¹⁷⁸ transversal visando a elaboração de quadros de referência para a monitorização de práticas educativas, que pudessem ter sido integrados em planos de ação interministeriais, não fizeram parte da agenda política nacional, no período em análise, limitando, também, por essa via o desenvolvimento generalizado da mentalidade e da cultura empreendedora na escolaridade obrigatória.

Uma das ilações a retirar da presente tese mostra a ausência por parte dos organismos da administração central de: (i) identificação de objetivos, indicadores e metas de EpE (ii) monitorização contínua e avaliação regular da EpE que permitisse apreciar a qualidade da atividade e se os resultados da aprendizagem estavam a ser alcançados; (iii) mapeamento e análise de boas práticas desenvolvidas pelas CIMs/Municípios e outras entidades; e até (iv) as boas práticas levadas a efeito pelos Centros de Formação de Associações de Escolas, doravante designados por CFAE, ao nível da formação contínua na temática da EpE.

Outra ilação a retirar da análise do Caso Nacional com influência negativa na implementação da EpE deriva da falta de dados e indicadores consistentes dos diversos programas que têm sido implementados a nível regional e que muito tem contribuído para a inexistência e monitorização das práticas de educação para o empreendedorismo - vide, a propósito, a ausência de articulação entre organismos do próprio Ministério da Educação no que ao tratamento e utilização dos dados

¹⁷⁸ O Grupo de Peritos em Dados e Indicadores sobre a Aprendizagem e a Competência do Empreendedorismo define estratégias como documentos políticos oficiais (...) de autoridades centrais competentes (nacionais ou regionais) que discutem uma área significativa da elaboração de políticas e traçam um esboço geral e detalhado das medidas a serem tomadas para um determinado (geralmente meso/macro) período de tempo. As estratégias podem compreender uma visão, identificar objetivos e metas (qualitativas e quantitativas), descrever processos, autoridades e responsáveis, identificar fontes de financiamento, fazer recomendações, etc. Uma estratégia também determina as parcerias que devem ser construídas: entre autoridades e partes interessadas, entre as próprias partes interessadas, etc., e como estas afetam a forma como a estratégia é desenvolvida e os objetivos alcançados, (UE/EACEA/Eurydice, 2016, p.123)

estatísticos no âmbito da formação contínua de professores diz respeito - que se tem vindo (mesmo que em número reduzido) a realizar no nosso País. Esta falta de articulação entre os organismos da Administração Central, Regional e até junto da própria Comunidade Educativa, nomeadamente as Escolas e os CFAE, comprometeu ou, pelo menos, não facilitou o desenvolvimento de ações específicas e tempestivas no âmbito das estratégias relacionadas com a EpE, principalmente ao nível dos resultados de aprendizagem, experiência prática de empreendedorismo e a formação de professores.

A falta, no mínimo, de um mapeamento e monitorização sistemática, nomeadamente por parte da DGE, das iniciativas de EpE desenvolvidas a nível nacional, regional e local, bem como a caracterização dos seus promotores, participantes, dinâmicas e resultados alcançados, terá contribuído para que a implementação de PEpE em Portugal não tenha alcançado um nível de desenvolvimento com impacto na sua comunidade educativa. Igualmente, não se conseguiu aproveitar as boas práticas existentes (nalgumas Comunidades Intermunicipais/Municípios) para se conseguir definir um modelo de intervenção estruturante e capaz de ser operacionalizado tendo por base as sinergias e a partilha dos recursos existentes nessas Comunidades Intermunicipais.

Estas CIMs/Municípios (especialmente as que ano após ano têm vindo a implementar os PEpE nos seus territórios) ao constituírem-se como polos dinamizadores de intervenção comunitária conhecedoras da realidade local, sujeitas a mecanismos de *governance* profissional, com acesso a mecanismos de financiamento junto dos Programas Operacionais Regionais, reúnem condições que lhes permitem ser um parceiro privilegiado da DGE na construção de um modelo de intervenção que permita não só dar resposta aos objetivos fixados para a EpE, mas também identificar as necessidades sentidas no seu território no que ao desenvolvimento das competências empreendedoras dos seus jovens diz respeito.

Como se teve oportunidade de aprender com a experiência da CIMVDL, enquanto entidade responsável/coordenadora do Protocolo de Promoção do Sucesso Escolar do território Viseu Dão Lafões estamos perante estruturas organizacionais com forte capacidade de cooperação territorial/governança, territorial que permitem ir ao encontro, inclusivamente, do convite feito pelo Parlamento Europeu (J.O.U.E. 2017) a todas as partes interessadas. Neste particular destacamos as organizações locais, as empresas e as instituições de ensino a participarem plenamente e a criarem parcerias, no intuito de partilharem as melhores práticas e experiências e de melhorarem as competências empreendedoras e a educação dos jovens em todos os estados membros.

Illação #9 – Falta de interligação entre a Estratégia Nacional de Empreendedorismo e a Estratégia Nacional de Educação para a cidadania enquanto fator inibidor do sucesso na disseminação das competências empreendedoras na escolaridade obrigatória

Até à data da presente investigação, é possível constatar uma completa ausência de articulação entre a Estratégia Nacional para a Cidadania (ENEC), no qual se encontra o domínio da EpE, e a Estratégia Nacional para o Empreendedorismo.

Neste contexto, pudemos constatar que a Startup Portugal, criada, em 2016, pelo XXI Governo, para implementar a estratégia de apoiar o desenvolvimento do ecossistema empreendedor português, não contempla a EpE como um dos seus eixos de atuação¹⁷⁹. Constatou-se, igualmente, a inclusão da EpE, apenas de forma implícita, na ENEC, como área temática de natureza opcional nos projetos educativos das escolas na linha da filosofia adotada na aprovação do documento orientador sobre o Perfil do Aluno à Saída da Escolaridade Obrigatória (Ministério da Educação/ DGE (2017a) no qual também não é feita referência expressa aos valores do empreendedorismo, encontrando-se estes apenas implicitamente presentes no aludido documento.

Este posicionamento, quer da ENEC, quer da Estratégia Nacional para o Empreendedorismo, sem uma ligação explícita à EpE, nem qualquer tipo de articulação entre ambas não apontam um caminho seguro para uma maior integração desta área no sistema de educativo nacional que, tal como reconhecido em documentos de referência¹⁸⁰, reclama uma maior necessidade de progressos. De facto, não existiram evidências de ações de política que tivessem aproveitado não só as condições internas existentes do ponto de vista legislativo (por exemplo no âmbito da Estratégia Nacional para a Cidadania e/ou da Estratégia Nacional para a Promoção Escolar ¹⁸¹) mas também a manutenção e até reafirmação das recomendações da Comissão Europeia no âmbito da EpE, para influenciar os decisores a nível da administração central a introduzir mudanças na agenda política que contribuísse para a generalização da EpE na escolaridade obrigatória.

Além disso, o facto de se encontrar por aprovar, desde 2016, o Referencial de EpE, que deveria servir como documento de referência na promoção da EpE, desde a educação pré-escolar ao ensino secundário, nas suas diferentes modalidades, em qualquer disciplina ou área disciplinar, constitui um claro sinal de que este tema não se inclui nas prioridades da agenda governativa atual.

Recordamos a propósito Dye (1972, p.2), quando o mesmo argumenta que “a *policy-making* envolve uma decisão fundamental por parte de um governo, a fim de se fazer ou não fazer alguma coisa a respeito de um problema”, e esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros atores que integram

¹⁷⁹ Vide a propósito o já atrás referido na subseção “A aproximação da EpE à Economia”.

¹⁸⁰ Vide, a propósito Eurydice, 2016, p. 182.

¹⁸¹ A confirmar a existência destas condições refira-se que o relatório de implementação da estratégia de promoção para o sucesso escolar (PNPSE / DGE, 2019) identifica evidências de que, no período 2016-2018, as medidas mais eficazes aplicadas pelas escolas para alcançar esse objetivo inclui a adoção de pedagogias diferenciadoras e de estratégias inovadoras como a educação para o empreendedorismo.

o governo em funções. Segundo o mesmo autor, citado por (Heidemann e Salm, 2014, p.32), “a decisão de se abster de agir e manter o curso atual de ação (“decisão negativa” ou “não decisão”) é uma decisão política tanto quanto o é a decisão positiva de tentar alterar o status quo, ou parte dele; em ambos os casos há que haver deliberação explícita a este respeito.”

Em face do exposto, e uma vez que, para contar com os serviços públicos de que necessita, a sociedade já não pode mais depender apenas de um governo entendido e definido em termos estritos e tradicionais, outros atores, sobretudo empresas e organizações não governamentais em geral, terão de assumir a sua quota parte de responsabilidades na dinamização de iniciativas, junto dos diversos atores políticos. Estas iniciativas terão de passar pela conceção de soluções que possam contribuir para que a temática da EpE capte a atenção dos citados atores políticos (beneficiando, por exemplo, da janela de oportunidade proporcionada pelas contínuas recomendações das entidades supranacionais e em particular dos três órgãos de governação da União Europeia), e com isso influenciando a colocação do tema na agenda formal do governo para que possa (eventualmente) ser considerada no próximo estágio do ciclo de políticas públicas, isto é, a tomada de decisão.

Ilção #10 – A formação inicial e o desenvolvimento profissional contínuo de professores enquanto fator inibidor do sucesso na disseminação das competências empreendedoras na escolaridade obrigatória

A análise do “Caso Nacional” permitiu-nos constatar que, independentemente dos modelos de decisão política desenvolvidos ao longo dos vários governos, bem como das soluções apresentadas para promover a implementação dos PEP, esta temática ainda está longe de ser apreendida, de forma generalizada, pela comunidade educativa. Um dos fatores explicativos desta realidade, pode ser encontrado no facto de a EpE não ser um tópico obrigatório ao nível da formação inicial de professores, nem sequer uma das áreas identificadas na legislação associadas ao desenvolvimento profissional contínuo (UE/EACEA/Eurydice, 2016, p.184).

No âmbito desta investigação foi possível ter acesso aos dados da DGAE. Estes demonstram que, em relação à integração da EpE na formação contínua dos professores, a mesma ainda se encontra numa posição de partida, mesmo sabendo que já se passaram doze anos do arranque da EpE no nosso país. Apesar de já existirem vários programas de formação nesta temática, o número de professores envolvidos é residual (como tivemos oportunidade de constatar na seção inicial deste capítulo) e muito concentrado na região centro do país. Esta realidade é obviamente um fator inibidor da generalização dos conteúdos pedagógicos e das metodologias relacionadas com esta temática, dado o papel central que é reconhecido aos professores no âmbito das estratégias que diversos países estão a elaborar no domínio da EpE, (UE/EACEA/Eurydice, 2016, p. 110).

Esta influência negativa para a transmissão dos valores do empreendedorismo na escolaridade obrigatória, como consequência da baixa participação dos professores nas mesmas, assume ainda uma preocupação acrescida uma vez que existem evidências de que a cultura empreendedora continua a ser objeto de um sentimento ambíguo (seja por dúvidas e incertezas legítimas, seja por interpretações redutoras da EpE, junto da Comunidade Escolar e da própria Sociedade Portuguesa e até Europeia). Refira-se, a propósito, que estas perceções complexas e por vezes fragmentadas relativamente ao empreendedorismo e aos empreendedores também podem explicar parcialmente as diferentes atitudes em relação à EpE, não só entre decisores políticos e outras partes interessadas, mas também entre professores e alunos (UE/EACEA/Eurydice, 2016:24).

“A Etapa Implementação”

Ilção #11 – A verificação das seis condições¹⁸² propostas por (Sabatier & Masmanian) enquanto fator facilitador na implementação dos PEP

Ao nível da Etapa Implementação podemos observar na análise do “Caso Nacional” que se verificaram, na generalidade, o conjunto das seis condições que segundo (Sabatier & Mazmanian, 1980) tornam efetiva a implementação de uma dada decisão política. De facto, qualquer dos PEP que foram promovidos (ou tiveram o apoio institucional) da DGE e/ou IAPMEI foram implementados de acordo com o plano operacional que suportou a respetiva tomada de decisão. Dessas condições, torna-se relevante destacar o **envolvimento dos organismos públicos na concretização do programa e a delegação de competências e de capacidade de gestão na resolução de questões operacionais**.

É, igualmente, relevante realçar que, a vasta documentação consultada a respeito de cada uma das soluções de política (projeto-piloto, PNEE, Programas Operacionais Regionais, INOVA e Youth Start) e as entrevistas realizadas, indicam que os **objetivos foram claros e bem compreendidos** pela generalidade dos atores envolvidos na implementação das diversas iniciativas promovidas a nível da DGE e do IAPMEI. Este facto assume especial relevância se considerarmos que o sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles (Lima e D'Ascenzi, 2013), sob pena do próprio programa não ser efetivamente implementado dada a não prioridade que é alocada quando as metas não estão devidamente definidas e clarificadas (Sabatier e Mazmanian, 1981).

¹⁸² Objetivos claros e consistentes; Adequada teoria causal; Estrutura legalmente enquadrada; Responsáveis pela implementação competentes e empenhados com os objetivos da política; Apoio de grupos de interesse e de titulares de altos cargos; Mudanças nas condições socioeconómicas.

Além disso, segundo os entrevistados, os objetivos foram consistentes, credíveis, contínuos face aos resultados pretendidos e mencionados de forma recorrente na documentação das várias soluções de política, sem que fossem observadas alterações desses objetivos, o que reforça a sua consistência (Wijnstra, 2016).

Pudemos igualmente constatar no “Caso Nacional” que o **contexto social e económico influenciou** a disponibilidade de recursos, essenciais para o sucesso da implementação (Lima e D'Ascenzi, 2013). Assim, ao nível das políticas mais relevantes na educação para o empreendedorismo em Portugal, verificámos que as mudanças económicas e sociais que ocorreram à escala nacional e internacional (como a crise económica e da assistência financeira da TROIKA entre 2011-2014), foram, numa primeira fase, obstáculos à implementação. Em linha com o defendido por Sabatier e Mazmanian (1980), à medida que outros problemas sociais mais proeminentes emergem, o apoio e o suporte político à implementação de soluções menos prioritárias diminuem gradualmente, sendo o exemplo da crise financeira ilustrador dessa mesma realidade. Não obstante, consideramos que estas mudanças no contexto socioeconómico serviram igualmente como facilitadores da continuidade dos programas, no sentido em que promoveram a emergência de soluções alternativas, do ponto de vista técnico e de inovação nos modelos de governação, contribuindo para que o tema da EpE continuasse a estar presente nalgumas escolas, nomeadamente através do lançamento da Rede Regional de Empreendedorismo e posteriormente através do Concurso INOVA.

Soma-se a isso a **disponibilidade de recursos financeiros que**, segundo Sabatier e Mazmanian (1980), são críticos para a implementação de programas públicos. Ora, mesmo sendo escassos e incertos na sua obtenção – o que explica a apreciação menos positiva que os atores fazem sobre esta variável – os recursos financeiros permitiram (mesmo que no programa PNEE as verbas necessárias fossem asseguradas de forma alternativa ao previsto inicialmente), concretizar cada um dos programas que tinha merecido, na etapa da decisão, uma posição favorável dos organismos da administração central.

Outro fator específico que influenciou o processo de implementação foi a **competência e o empenho das pessoas e das equipas responsáveis pela implementação** das várias políticas em EpE, na medida em que esses responsáveis demonstraram, embora de formas diferentes, uma cultura de forte compromisso com a concretização dos objetivos, bem como uma elevada preparação técnica (sobretudo por se tratarem de especialistas na área do empreendedorismo). E de facto, sem a consistente combinação entre a disponibilidade para cumprir com o definido e a competência técnica para a utilização dos recursos à sua disposição demonstradas pelos responsáveis dos programas, a implementação efetiva poderia ter sido comprometida (Sabatier e Mazmanian, 1981).

É também de realçar o **impacto positivo que os grupos de interesse e titulares de altos cargos** tiveram na fase da implementação das políticas de educação para o empreendedorismo junto das comunidades educativas, na medida em que tiveram uma participação estruturante ao nível do financiamento e do enquadramento legal das referidas políticas. Outras das ilações importantes a retirar da análise do caso nacional relaciona-se com a forma profissional com que foram inicialmente desenvolvidos e implementados, o projeto Piloto e o PNEE enquanto soluções de política que visaram promover iniciativas que criassem um espírito e cultura empreendedora nas escolas ao mesmo tempo que favoreciam competências dos alunos e o seu sucesso escolar contribuindo para a cooperação, equidade e qualidade das aprendizagens (PNEE, 2007).

Ainda que o **acesso a entidades externas especializadas** tenha sido um fator facilitador do cumprimento dos objetivos definidos para a exequibilidade dos programas operacionalizados a nível da administração central, tal como proposto por (Sabatier e Mazmanian, 1981), constatou-se, no entanto, que o não alargamento da vertente operacional dos programas a entidades especializadas que não tivessem participado na fase da conceção dos mesmos, terá contribuído para limitar a implementação do Programa a um número restrito de escolas, alunos e professores, e, com isso, revelar-se um fator inibidor à generalização da EPE na escolaridade obrigatória.

Perante um enquadramento em que predominou a ausência da implementação progressiva de estratégias conjuntas (numa lógica de subsidiariedade) entre as diversas entidades com responsabilidades no domínio do fenómeno estudado, foi possível compreender que a eventual eficácia e eficiência que poderia ter resultado do envolvimento e assunção de responsabilidades por parte das entidades especializadas, que já assumiam responsabilidades na dinamização de programas de base regional, intermunicipal e municipal, poderia ter contribuído para um aumento do nível global da atividade da EpE, nos anos em apreço, junto de um número mais significativo de alunos e professores.

Síntese das Ilações

Os três referenciais teóricos utilizados permitiram compreender as diversas políticas públicas de EPE a partir dos seus elementos constitutivos que ajudaram a construir uma dimensão específica e particular do modelo integrado proposto. Este, por sua vez, contribuiu para que a compreensão do processo de decisão fosse realizada de uma forma integrada e possibilitando uma análise abrangente do fenómeno em estudo. Também nos permitiu compreender quando e como os empreendedores políticos conseguiram identificar o momento e adotaram as suas estratégias para convencer os decisores políticos da força dos seus argumentos e com isso contribuir para a mudança que propunham.

As três etapas influenciam-se mutuamente e operam em função combinatória influenciando a forma como tem sido encarado a adoção do PEPE na escolaridade obrigatória. A investigação realizada permitiu encontrar respostas aos objetivos específicos traçados nomeadamente na identificação dos fatores críticos de sucesso e insucesso observados no processo de decisão associado à implementação dos PEPe no período em análise.

Constatou-se a ausência de uma estratégia de educação para o empreendedorismo a nível nacional com metas a atingir para a totalidade do sistema educativo inibindo a adoção de medidas que pudessem incentivar e mobilizar os diversos atores (educativos, políticos e sociedade em geral) a envolverem-se em ações que poderiam ter contribuído para ultrapassar as fragilidades registadas e que obstaculizaram a generalização da EPE na escolaridade obrigatória.

CAPÍTULO 8 - O CASO INTERMUNICIPAL: POLÍTICAS E ATORES

8.1. Introdução

Os objetivos principais da análise do “Caso Intermunicipal”, constituído por dois estudos de caso comparativos, passam por compreender e analisar a diferença entre ambos no processo de decisão associado à implementação de PEPe em contexto escolar.

Nesta análise, pretendemos aferir as razões pelas quais diferentes atores de política local (municipal e intermunicipal), tendo a mesma estrutura político-legal e acesso às mesmas oportunidades de financiamento (no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio: QREN e Portugal 2020), adotaram ações distintas (e opostas) no ciclo de políticas conducente à realização efetiva da EpE na escolaridade obrigatória. Mais precisamente, pretendemos compreender que processos de decisão influenciam a implementação deste tipo de programas, o como e o porquê de algumas Comunidades Intermunicipais não só iniciarem PEPe, como os continuarem, num contexto nacional de alheamento da temática.

A exemplo do procedimento adotado no Caso Nacional também ao nível do Caso Intermunicipal começamos por apresentar o contexto enquadrador das políticas e atores envolvidos, o respetivo quadro legislativo e institucional, no período compreendido entre 2010 e 2018, e os resultados que decorrem do trabalho de campo à volta das três grandes etapas do ciclo de políticas públicas em estudo - Agenda, Decisão e Implementação. No final do Capítulo, retirar-se-ão as ilações que justificam a importância deste caso.

8.2. Contexto e enquadramento político e legislativo

Durante o período temporal abrangido pela nossa investigação, em Portugal existiram dois Quadros Comunitários de Apoio: Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de 2007 a 2013 e o Acordo de Parceria Portugal 2020 (Portugal 2020) para o período de 2014 a 2020.

No caso do QREN (2007-2013), este assume como grande desígnio estratégico a qualificação da população, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidades das instituições públicas¹⁸³.

Em relação aos seus Programas Operacionais Regionais (POR), foram identificados quatro Eixos Prioritários de Investimento, a saber: i) Competitividade, Inovação e Conhecimento; ii) Valorização do Espaço Regional; iii) Coesão Local e Urbana; e iv) Assistência Técnica¹⁸⁴.

Neste âmbito, ao nível do modelo de governação dos POR, foi admitida a contratualização com as Associações Municípios / CIM¹⁸⁵, devendo os correspondentes contratos de execução garantir o interesse supramunicipal de tais ações durante toda a sua realização, através da proposta de planos de desenvolvimento apresentados à Autoridade de Gestão dos respetivos POR.

Complementarmente, para efetivar esta contratualização, as CCDR, como principais responsáveis pela execução do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), deveriam emitir pareceres favoráveis sobre a coerência entre estes Planos Regionais e os Planos de Desenvolvimento apresentados pelas associações de municípios¹⁸⁶. Esta delegação de competências das Autoridades de Gestão dos POR para as Associações Municípios / CIM foi, à época, uma opção estratégica que visou, entre outras, a participação das entidades intermunicipais na gestão dos respetivos POR.

Estas contratualizações surgem no âmbito da prioridade que o Governo, à época, deu à participação ativa das entidades municipais e intermunicipais na concretização dos objetivos estratégicos e programáticos estabelecidos no QREN e respetivos Programas Operacionais e implicaram, por parte das entidades municipal e intermunicipal, a definição de Programas Territoriais de Desenvolvimento, documentos que estabelecem a estratégia, os objetivos e um plano de investimentos a prosseguir pelas Associações de Municípios / CIM.

¹⁸³ Consultar: <http://www.qren.pt/np4/qren> (consultado a 03 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

¹⁸⁴ Consultar: <http://www.qren.pt/np4/qren> (consultado a 03 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

¹⁸⁵ As Associações de Municípios são as entidades intermunicipais que precedem as Comunidades Intermunicipais ou CIM.

¹⁸⁶ Consultar: Programa Territorial de Desenvolvimento da Região Dão Lafões - Contratualização com subvenção global entre a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Regional do Centro e a Associação de Municípios da Região Dão-Lafões.

Por sua vez, o Portugal 2020 (2014-2020) resulta de um acordo de parceria entre a União Europeia e Portugal com o objetivo máximo de, por um lado, concretizar a Estratégia Europa 2020, com vista a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; e, por outro, responder às necessidades e desafios socioeconómicos de Portugal, identificados pela Comissão Europeia e pelo Programa Nacional de Reformas, nomeadamente ao nível da competitividade, emprego, investigação e inovação, energia, clima, educação e pobreza¹⁸⁷.

Com base neste acordo de parceria, foram estabelecidos quatro domínios temáticos para o investimento, a saber: i) Competitividade e Internacionalização; ii) Inclusão Social e Emprego; iii) Capital Humano; e iv) Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

Relativamente aos POR o Portugal 2020, em contraste com o QREN, alarga o número de Eixos Prioritários, atribuindo a cada Região a sua definição de acordo com domínios de temáticos de investimento. No Quadro 8.1, distinguem-se, para as regiões Centro e Alentejo, os diferentes Eixos.

Quadro 8.1 – Identificação dos eixos prioritários dos POR Centro 2020 e Alentejo 2020

CENTRO 2020	ALENTEJO 2020
▪ Investigação, Desenvolvimento e Inovação ▪ Competitividade e Internacionalização da Economia Regional ▪ Desenvolver o Potencial Humano ▪ Promover e Dinamizar a Empregabilidade ▪ Fortalecer a Coesão Social e Territorial ▪ Afirmar a Sustentabilidade dos Recursos ▪ Afirmar a Sustentabilidade dos Territórios ▪ Reforçar a capacitação institucional das entidades regionais ▪ Reforçar a rede urbana	▪ Competitividade e Internacionalização das PME ▪ Capital Humano ▪ Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação ▪ Desenvolvimento Urbano Sustentável ▪ Emprego e Valorização Económica dos Recursos Endógenos ▪ Coesão Social e Inclusão ▪ Eficiência Energética e Mobilidade ▪ Ambiente e Sustentabilidade ▪ Capacitação Institucional e Modernização Administrativa ▪ Assistência Técnica

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informação da CCDR Centro e CCDR Alentejo - Portugal 2020.

Em relação ao modelo de governação, no Portugal 2020 compete à Autoridade de Gestão do respetivo POR lançar os concursos de financiamento integrados nos diferentes Eixos Prioritários, bem como a sua gestão, acompanhamento e execução, de acordo com a legislação europeia e nacional aplicável.

¹⁸⁷ Consultar: <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020> (consultado a 03 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

Neste Quadro e ao contrário do anterior, o presidente da comissão diretiva dos POR é, por inerência, o presidente da respetiva CCDR, cabendo às entidades municipais e intermunicipais apresentarem as suas candidaturas às respetivas CCDR / Autoridades de Gestão dos POR.

8.3. Caracterização das Comunidades Intermunicipais CIMVDL e CIMBAL

Com a aprovação da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro¹⁸⁸, estabeleceu-se um novo regime jurídico das autarquias locais, bem como o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, cabendo às Comunidades Intermunicipais, entre outras, as seguintes atribuições:

[...] Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN [...]. Cabe às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas: [...] c) Rede educativa e de formação profissional; [...] h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural [...]¹⁸⁹

No Relatório Final do “Estudo-piloto | Comunidades Intermunicipais Modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos”, foram identificadas um “conjunto de áreas onde é possível alargar o atual âmbito de atuação [...], bem como outras áreas nas quais é possível iniciar novos processos de descentralização de competências”, reconhecendo-se a “escala intermunicipal como a desejável [...], uma vez que esta oferece maiores ganhos de escala e de eficiência”, mais precisamente: “Transporte Escolar, Refeitórios Escolares e Ação Social Escolar e a Gestão de Equipamentos e de Pessoal Não Docente”¹⁹⁰. Além destas atribuições, o mesmo relatório chama atenção para:

A aposta política em Cartas Educativas de âmbito Intermunicipal, com o intuito de promover uma planificação da atual rede de ensino numa base territorial de NUT III, a qual ganha crescente importância sobretudo na reorganização da rede escolar que a Administração Central pretende levar a cabo tendo em vista uma melhor gestão e racionalização do atual parque escolar, bem como em futuros investimentos ao nível de novo equipamento escolar¹⁹¹

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro¹⁹², que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais no domínio da educação, reforça o papel das Comunidades Intermunicipais na gestão e administração da rede e da oferta educativas, bem como das atribuições já instituídas na reforma de 2013 (mencionada

¹⁸⁸ Consultar: Diário da República, 1.ª série, N.º 176, de 12 de setembro de 2013.

¹⁸⁹ Consultar: Diário da República, 1.ª série, N.º 176, de 12 de setembro de 2013..

¹⁹⁰ Consultar: https://www.anmp.pt/files/djur/2014/div/ESTUDOPILOTO_CIM.pdf (consultado a 29 de maio de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

¹⁹¹ Idem.

¹⁹² Consultar: Diário da República, 1.ª série, N.º 21, de 30 de janeiro de 2019.

anteriormente), contribuindo para “a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos no quadro da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais, bem como a tomada de decisões numa lógica de proximidade”¹⁹³.

Nos casos concretos da CIMVDL e CIMBAL, ambas têm enquadramentos estatutários semelhantes, desenhados em correspondência com a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, distinguindo-se, apenas, pelo seu enquadramento territorial e pelos projetos / atividades mais relevantes, como se apresenta no Quadro 8.2.

Quadro 8.2 – Enquadramento territorial da CIMVDL e da CIMBAL

	CIMVDL	CIMBAL
REGIÃO	Região Centro	Região Alentejo
MUNICÍPIOS	14 Municípios Aguar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela	13 Municípios Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira
ÁREA	3.483 km ²	8.544 km ²
POPULAÇÃO	Cerca de 290 mil indivíduos	Cerca de 126 mil indivíduos
ALGUNS PROJETOS & ATIVIDADES	▪ Rede Urbana de Competitividade e Inovação Viseu Dão Lafões ▪ Ecopista do Dão ▪ Rede Cultural Viseu Dão Lafões ▪ Rede Regional de Empreendedorismo Viseu Dão Lafões (SI2E) ▪ Wanted Escolas Empreendedoras CIM Viseu Dão Lafões	▪ Rede de Arquivos Municipais CIMBAL ▪ Rede de Museus do Baixo Alentejo ▪ Rede de Bibliotecas Municipais ▪ Grupo de Trabalho para as Acessibilidades do Baixo Alentejo ▪ Associativismo Intermunicipal e Inter-regional ▪ Investimento nas Economias Locais para a Coesão Territorial e o Emprego (SI2E)

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados facultados pela CIMVDL | CIMBAL.

¹⁹³ Idem.

A partir da informação constante do Quadro 15, verificamos que, ao contrário da CIMBAL, a CIMVDL, por um lado, tem um projeto específico de promoção do ecossistema de empreendedorismo na região, bem como um PEP, que será nosso objeto de análise.

Neste sentido, desde já, identificamos uma diferença objetiva entre o valor que cada CIM atribui à promoção do Empreendedorismo nos seus territórios, tendo por base, neste caso, a mesma tipologia de cofinanciamento prevista nos respetivos Quadros Comunitários de Apoio.

A partir das suas estruturas político-legais (apresentadas anteriormente), a CIMVDL e a CIMBAL definiram as suas próprias estratégias com uma Missão, Visão e Valores.

No que se refere à estratégia da CIMVDL, encontra-se transcrita no Quadro 8.3.

Quadro 8.3 - Apresentação da estratégia da CIMVDL

CIM VDL	
MISSÃO	Construir com os seus municípios associados e todos os agentes económicos, sociais e culturais, públicos e privados do território, as prioridades de intervenção que, no seu conjunto, contribuam para que a Região Viseu Dão Lafões <u>se torne uma região inovadora, empreendedora, atrativa e competitiva, possibilitando o seu crescimento sustentável e a sua coesão económica e social</u>
VISÃO	A Visão que a CIM Viseu Dão Lafões assumiu, desde o primeiro momento, foi a de tornar-se uma Comunidade Intermunicipal de referência, pela sua capacidade de resposta às necessidades dos municípios e da região e pelo “know-how”, qualidade técnica e humana dos seus técnicos, originando nos seus associados um sentimento de credibilidade e confiança
VALORES	Inovação e Criatividade Temos plena consciência que só através da inovação e criatividade se conseguem vantagens competitivas estruturantes para a região, que representem real valor para os nossos municípios associados e para os nossos parceiros Cooperação Entendemos que a cooperação é uma competência fundamental na envolvente associativa atual. Assim, procuramos trabalhar ativamente e em forte cooperação com todos os atores locais e parceiros na procura das melhores soluções para cada projeto. Desta forma, os ganhos obtidos serão traduzidos em vantagens competitivas para todos Confiança Para que consigamos cumprir com sucesso a nossa missão é necessário estabelecer relações de confiança com os nossos Municípios Associados e Parceiros. Assim, prestamos grande atenção às suas necessidades e, em conjunto, partilhamos conhecimentos e experiências de forma a prestar serviços de excelência e que contribuam para a competitividade da região

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informação da CIMVDL.

No que diz respeito à estratégia de desenvolvimento da CIMBAL, verificamos que esta assumiu a Visão de Desenvolvimento e Objetivos Estratégicos que se transcrevem no Quadro 8.4.

Quadro 8.4 – Visão de Desenvolvimento e Objetivos Estratégicos do PEDBA

VISÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
O Baixo Alentejo conseguiu sustentar o processo de desvitalização demográfica e económica através da criação de condições catalisadoras que permitiram materializar iniciativas empresariais com capacidade para gerar valor, emprego e fixação residencial de ativos qualificados, tendo assimilado a cultura de empreendimento como um novo valor fundamental da sua matriz identitária e implementado um modelo de coesão socio territorial adequado à sua realidade geográfica e social	▪ Posicionar o Baixo Alentejo como um Território Amigo do Investimento ▪ Transformar o Baixo Alentejo num Território Empreendedor e Produtivo ▪ Valorizar o Baixo Alentejo como um Território de Excelência Ambiental ▪ Reforçar o Baixo Alentejo como um Território Residencial Apelativo ▪ Dinamizar o Baixo Alentejo enquanto Território em Rede(s)

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2014-2020 da CIMBAL.

Importa, ainda, salientar que as CIM em análise estão enquadradas no Objetivo Convergência em termos de Política de Coesão Comunitária, com a mesma tipologia de intervenção em termos de cofinanciamento e sujeitas ao mesmo tipo de governance em sede de regulamentos Comunitários.

Com efeito, durante o ano de 2008, as CIM em análise (CIMVDL / CIMBAL) assinaram os Contratos de Delegação de Competências com Subvenção Global com, respetivamente, o POR MAIS CENTRO (QREN 2007-2013) e o POR INALENTEJO (QREN 2007-2013).

Foi neste contexto político que tanto a CIMVDL como a CIMBAL passaram a assumir, de igual forma, responsabilidades na gestão e execução dos fundos comunitários disponíveis no âmbito do QREN e do Portugal 2020 – os quais se tornaram instrumentos financeiros plurianuais, relevantes para a coesão dos territórios, de integração das intervenções de desenvolvimento regional, e de cooperação entre municípios, como teremos oportunidade de constatar nas duas seções seguintes.

Na caracterização destas comunidades importa, igualmente, apresentar uma primeira síntese comparativa da evolução ocorrida no número de escolas, professores e alunos, envolvidos nos programas de educação para o empreendedorismo entre os anos letivos 2011-2012 e 2018-2019. Desta forma, podemos observar na Tabela 8.1 que se tem registado anualmente a realização de PEpE no território de Viseu Dão Lafões ao passo que no território do Baixo Alentejo essa realidade apenas se verificou nos anos letivos 2014-2015 a 2016-2017, como teremos oportunidade de compreender nas seções seguintes.

Tabela 8.1 – Evolução da Educação para o Empreendedorismo na CIMVDL e CIMBAL

ANOS LETIVOS	ESCOLAS		PROFESSORES		ALUNOS					
	CIMVDL	CIMBAL	CIMVDL	CIMBAL	CIMVDL	CIMBAL	TOTAL		EPE	
							INTERMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
							(1)		(%)	
							VDL	BAL	VDL	BAL
2011/12	38	-	88	-	1.534	-	40.363	18.648	3,8	-
2012/13	42	-	124	-	2.200	-	37.551	17.525	5,9	-
2013/14	32	-	102	-	1.616	-	35.590	16.653	4,5	-
2014/15	62	-	109	50	1.942	800	34.384	16.220	5,6	4,9
2015/16	57	-	126	40	2.389	400	33.844	16.358	7,1	2,8
2016/17	54	-	143	20	2.926	400	32.703	15.925	8,9	2,5
2017/18	56	-	145	-	3.930	-	32.140	15.720	12,2	-
2018/19	50	-	177	-	3.745	-		-		-
TOTAIS					20.282	1.600	246.575	117.049		

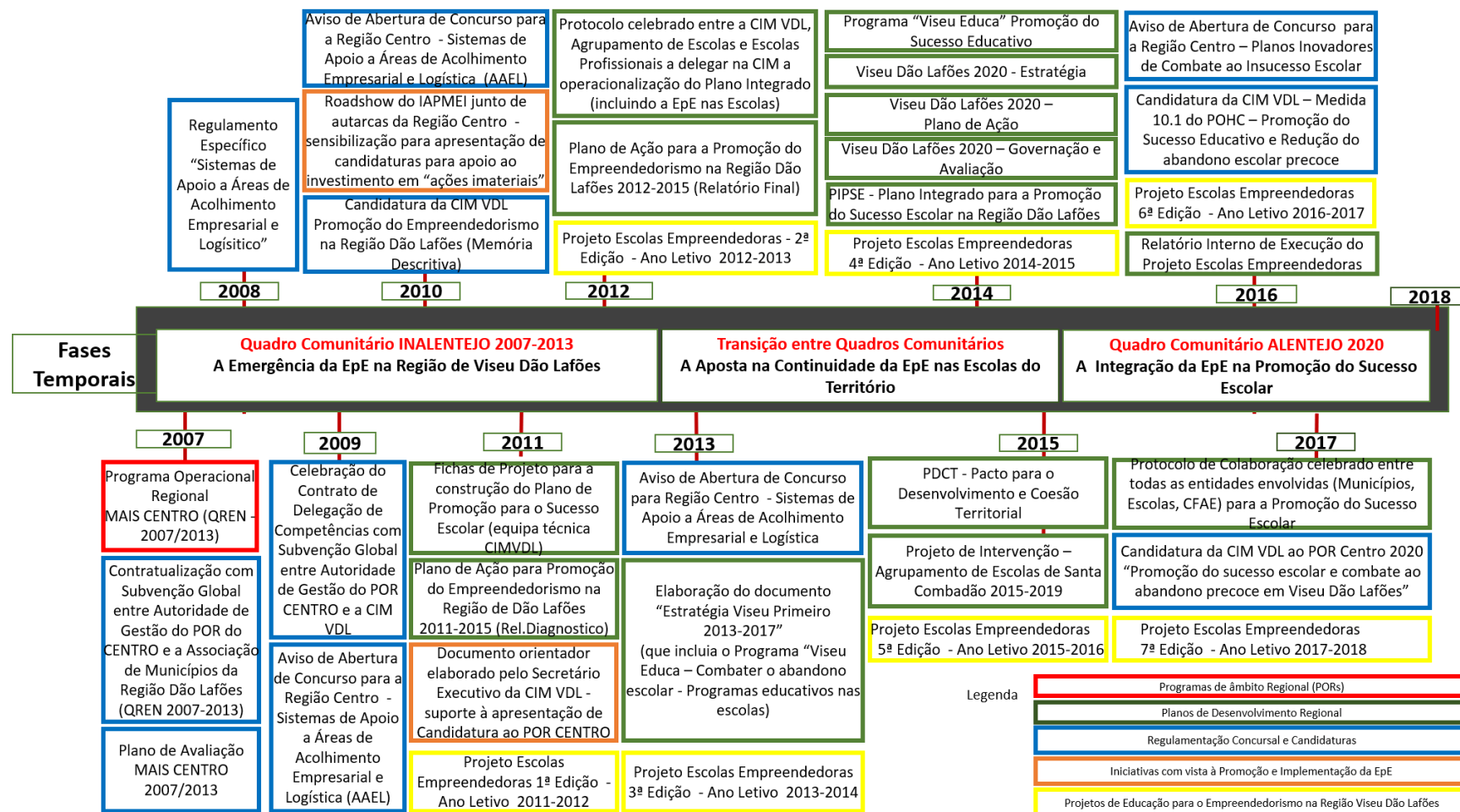
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados facultados pela CIMVDL e no relatório do PEEBA.

8.4. O CASO CIMVDL

8.4.1. Grandes fases e tendências da Educação para o Empreendedorismo

A exemplo do que fizemos para o “Caso Nacional”, a partir das informações documentais e das que foram recolhidas nas entrevistas realizadas, apresentamos, em seguida, o Quadro 8.5 que sintetiza, de forma cronológica, o conjunto de iniciativas que foram sendo desenvolvidas ao longo dos dois quadros de programação comunitária (QREN 2007-2013 e Portugal 2014-2020) na Região de Viseu Dão Lafões. Posteriormente, descreveremos as sucessivas dinâmicas investigadas em cada uma das fases assinaladas, isto é, da emergência e ao desenvolvimento do ensino do empreendedorismo neste território.

Quadro 8.5 – Grandes fases e tendências da educação para o empreendedorismo na CIMVDL



Fonte: Elaborado pelo autor

8.4.1.1. A fase - “A emergência da EpE na Região de Viseu Dão Lafões”

A Estratégia da CIMVDL, em particular a parte sublinhada da Missão, tornar a Região “inovadora, empreendedora, atrativa e competitiva, possibilitando o seu crescimento sustentável e a sua coesão económica e social”, é entendida por nós, como um prenuncio para a resposta que esta CIM deu, em 2010, ao Concurso promovido pelo QREN, por via do seu POR MAIS CENTRO, para apresentar projetos específicos no domínio da promoção de Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística¹⁹⁴, integrado no Eixo Prioritário 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento, o qual visou a:

Criação, requalificação e reconversão de áreas de acolhimento empresarial, elevando a sua qualidade e qualificação, racionalizando e dando coerência à rede regional e local deste tipo de espaços, bem como o apoio à gestão destas plataformas, nomeadamente no que respeita à oferta de serviços partilhados e, ainda, a promoção do empreendedorismo local¹⁹⁵

Este Concurso foi precedido de uma importante ação de sensibilização desenvolvida pelo IAPMEI junto dos responsáveis das CIM e autarcas da Região Centro para que apresentassem candidaturas que permitissem a obtenção de apoio comunitário para investimento em “ações imateriais”. Para o efeito, o IAPMEI, em conjunto com os responsáveis da CCDR Centro, construiu um Referencial de Candidatura ao referido Concurso, que ao ser adotado permitiria às CIM desta Região o acesso a financiamento às citadas “operações imateriais de promoção do Empreendedorismo”, e em particular na área da EpE¹⁹⁶.

No contexto deste Concurso, o desenvolvimento de uma cultura empreendedora na Região Centro tornava-se um objetivo a atingir, através da consecução de operações imateriais que promovessem:

designadamente o fomento do empreendedorismo, de forma a complementar a oferta de serviços de apoio à criação e desenvolvimento de PME através de uma metodologia de intervenção em REDE, com forte liderança para a prossecução de metas económicas e sociais tendentes à promoção de emprego sustentável, onde as fases de sensibilização empresarial, mapeamento de oportunidades, reforço das competências empresariais, apoio à montagem de planos de negócios, implementação dos investimentos e consolidação de empresas no seu 1.º ano de vida sejam elementos determinantes para o sucesso empresarial de micro-empresas¹⁹⁷

Por outro lado, o mesmo Concurso atribuía às Comunidades Intermunicipais / Associações de Municípios um papel privilegiado na execução descentralizada, nos respetivos territórios, de ações de empreendedorismo, tais como “mapeamento de oportunidades”, “coordenação regional de agentes e recursos disponíveis” e “assistência técnica na promoção do desenvolvimento económico local”.

¹⁹⁴ Consultar: Aviso de Abertura de Concurso N.º Centro-AAE-2010-18, de 30 de setembro de 2010.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Desde que fossem seguidas as metodologias pedagógicas previamente validadas pelo IAPMEI junto do Ministério da Educação.

¹⁹⁷ Idem.

Como desenvolvemos ao longo desta análise, esta oportunidade foi um “pontapé de partida” para que fossem iniciados PEP nas comunidades educativas da CIMVDL. De facto, a CIMVDL apresentou uma Candidatura com o objetivo de implementar ações suportadas na sua rede de parceiros, para promover “a criação de um ecossistema empreendedor, apoiado na estruturação e coordenação de uma rede regional que contribua para favorecer a criação de sinergias e de condições de eficácia e eficiência no domínio do apoio ao empreendedorismo de base local”¹⁹⁸.

Concretamente, a referida Candidatura previa um conjunto de objetivos, ações e resultados que sintetizamos no Quadro 8.6:

Quadro 8.6 – Resumo dos procedimentos de Candidatura

Descrição	
OBJETIVOS	▪ Contribuir para a promoção do desenvolvimento local e da coesão social na Região Dão Lafões ▪ Criar uma rede de dinamização e apoio ao empreendedorismo emergente neste território ▪ Contribuir para o desenvolvimento sustentável da região, fomentando o empreendedorismo e a inovação ▪ Propor um plano de ação, articulado com as instituições locais, de modo a potenciar as eventuais oportunidades de negócio existentes em cada município ▪ Desenvolver ações de formação que visem sensibilizar as populações para o empreendedorismo ▪ Criar um sistema de apoio ao empreendedor emergente durante os primeiros anos de laboração empresarial ▪ Promover o benchmarking de forma a inspirar e estimular o desenvolvimento do empreendedorismo
AÇÕES	▪ Ação 1. Elaboração do Plano de Ação para Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015 ▪ Ação 2. Implementação, dinamização e seguimento do “Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015” ▪ Ação 2.1. Divulgação/sensibilização ▪ Ação 2.2. Acolhimento, informação e orientação ▪ Ação 2.3. Ateliers de Ideias, Plano de Negócios, Banca Interna e Mercado de Ideias ▪ Ação 2.4. Consultoria de Arranque e Consolidação ▪ Ação 2.5. Galeria de Negócios ▪ Ação 2.6. Criação da Rede de Empreendedores
RESULTADOS	▪ Criar uma rede de dinamização e apoio ao empreendedorismo emergente neste território ▪ Realização de ações de sensibilização, apoio e acompanhamento de empreendedores ▪ Criação de 40 empresas

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Memória Descritiva (outubro de 2010) da Candidatura de Promoção do Empreendedorismo na Região Viseu Dão Lafões.

¹⁹⁸ Consultar: Promoção do Empreendedorismo da Região Dão Lafões – Memória Justificativa (outubro 2010).

Entre outros objetivos, a Candidatura proposta pela CIMVDL permitia “[explorar] sinergias entre o ensino (desde o básico até ao superior), fomentando um ambiente favorável ao empreendedorismo” e por “[incorporar] no sistema de ensino e formação as componentes de inovação e empreendedorismo, incutindo-se nas novas gerações a necessidade de se realizarem profissional e pessoalmente de forma inovadora, assumindo mais riscos, criando valor”¹⁹⁹.

Neste enquadramento, a CIMVDL propôs-se a apoiar uma ação de “promoção do talento, do espírito competitivo e de iniciativa (empreendedorismo nas escolas)”, a ser promovida pela AIRV²⁰⁰ enquanto “entidade parceira da rede de empreendedorismo a criar”, com o objetivo de promover “a criatividade e afirmação de talentos”, a “disseminação do gosto pelo risco e iniciativa” e “a estimulação do espírito empreendedor”²⁰¹.

De acordo com o mesmo documento, esta ação desdobrava-se em três iniciativas, a saber:

- “Iniciativas anuais regionais de promoção de talento, com diferentes concursos por idade e temática que nas diferentes áreas de criatividade, permitam aos jovens, consoante a sua idade, desenvolver e ver reconhecidos esforços criativos”;
- “Concursos regionais anuais de ideias de negócio orientados apenas para públicos escolares ou licenciados até há 24 meses”;
- “Ações de promoção do espírito de iniciativa e empreendedor nos públicos escolares procurando estimular o reconhecimento pelo risco, pela iniciativa, orientado para públicos jovens em idade escolar, através da realização de seminários com “empreendedores de sucesso” levando empresários às escolas, ou a eventos onde aquelas participam para partilhar a sua história, as suas motivações, os seus receios e a sua perspetiva sobre os fatores que lhe permitiram o sucesso, a criação de programa regular de visitas de grupos de estudantes a empresas onde a criatividade e a inovação são valorizadas e reconhecidas e a criação de um jogo inter-escolas, envolvendo alunos, professores, e se possível empresas, que promova simultaneamente a competição, a iniciativa e o reconhecimento pelo risco”²⁰².

O sucesso desta Candidatura, portanto a sua aprovação inicial pela Autoridade de Gestão do MAIS CENTRO, permitiu que, a partir do ano letivo 2011/12 e de forma contínua (até ao tempo desta

¹⁹⁹ Consultar: Promoção do Empreendedorismo da Região Dão Lafões – Memória Justificativa (outubro 2010).

²⁰⁰ Associação Empresarial da Região de Viseu. Para mais informações, consultar: <http://www.airv.pt/index.php> (consultado a 03 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

²⁰¹ Consultar: Promoção do Empreendedorismo da Região Dão Lafões – Memória Justificativa (outubro 2010).

²⁰² Idem.

investigação), as comunidades educativas da CIMVDL tivessem a oportunidade de integrar nos seus projetos educativos e currículo, um programa de EpE.

Em 2011, a CIMVDL lança o Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015 (Relatório e Diagnóstico) que, no quadro de objetivos estratégicos para a construção da Rede Regional de Empreendedorismo de Dão Lafões, incluía como tema estratégico o “Empreendedorismo, Inovação e Conhecimento”, assumindo que no âmbito das “fragilidades presentes na estrutura produtiva da região de Dão Lafões e, simultaneamente, as oportunidades identificadas nestas áreas, a promoção do empreendedorismo, inovação e apropriação do conhecimento deverá estar presente no tecido produtivo da região mas também em iniciativas a desenvolver com os estabelecimentos de ensino”²⁰³.

Na mesma linha do Diagnóstico realizado no ano antecedente, em 2012, a CIMVDL publica o Relatório Final do “Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo em Dão Lafões 2012-2015”, concluindo que “a estratégia de promoção do empreendedorismo em Dão Lafões deverá ter na Educação e Formação para o Empreendedorismo um dos seus pilares de sustentação, para o que se torna imprescindível estruturar uma intervenção alargada, que englobe diferentes níveis de ensino e diferentes públicos, orientada para pôr em prática uma verdadeira mudança de mentalidades no território”²⁰⁴.

Neste enquadramento, definiu como objetivo estratégico “dinamizar a Comunidade Educativa e Formativa do Território na EpE, com a seguinte linha de ação:

L5. Formar professores e formadores em metodologias de ensino do empreendedorismo;

L6. Realizar atividades escolares e de formação, experimentação e animação de competências empreendedoras.²⁰⁵

De realçar que, em virtude da forte aposta e intensa atividade desenvolvida pela CIMVDL nesta área da EpE, durante o ano de 2013, algumas CIM’s do país visitaram a CIM Viseu Dão Lafões no sentido de perceber o modelo de operacionalização do ecossistema empreendedor que estava a ser implementado nesta Região²⁰⁶.

²⁰³ Consultar: Plano de Acção para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015 - Relatório e Diagnóstico – p. 19 (novembro de 2011)

²⁰⁴ Consultar: Plano de Acção para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015 - Relatório Final, p. 13 (abril 2012)

²⁰⁵: Consultar: Plano de Acção para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2011-2015 - Relatório Final, p. 17

²⁰⁶ Relatório de Gestão 2013 da CIMVDL – p. 22

Em 2014, a CIMVDL começa a preparar o seu Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT), no âmbito do qual são definidas as áreas de aposta para intervenções à escala intermunicipal. Um dos domínios que mereceu maior consenso por parte dos municípios quanto às atuações a esta escala incidiu nas questões relacionadas com a promoção do empreendedorismo²⁰⁷.

8.4.1.2. A fase - “A aposta na continuidade da EpE nas escolas do território”

O financiamento comunitário do Projeto de Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões proveniente do POR Mais Centro (QREN 2007-2013) terminou, física e financeiramente, em junho e setembro de 2014, respetivamente²⁰⁸.

Por conseguinte, durante dois anos letivos (2014/15; 2015/16), a CIMVDL manteve o Projeto Escolas Empreendedoras CIM Viseu Dão Lafões através de investimento próprio, isto é, exclusivamente sustentado pelo orçamento dos municípios, sem a componente dos fundos comunitários.

Dos depoimentos dos nossos entrevistados e da documentação consultada, fomos levados a compreender que a manutenção do Projeto nestas circunstâncias se justificou no reconhecimento, por parte da CIMVDL e dos municípios que a integram, da importância de incluir, desde o primeiro momento, a EpE nas suas linhas estratégicas de atuação.

Com efeito, foi por se considerar esta área prioritária para a Região que houve a necessidade de garantir a continuidade do Projeto Escolas Empreendedoras CIM Viseu Dão Lafões no período de transição do QREN para o Portugal 2020.

8.4.1.3. A fase - “A integração da EpE na promoção do sucesso escolar”

Ao entrarmos na análise da política intermunicipal de EpE no âmbito do Quadro Comunitário CENTRO 2020, constatámos que a referida política passou a ser cofinanciada sob a alçada do Projeto de “Promoção do Sucesso Educativo em Viseu Dão Lafões”, que está a concretizar, à escala municipal e intermunicipal, o Plano Nacional para a Promoção do Sucesso Escolar (PNPSE)²⁰⁹.

Verificou-se, assim, uma alteração de paradigma de cofinanciamento do Projeto em análise, que passou a ser um investimento do Programa Operacional Capital Humano (POCH)²¹⁰, e tinha como objeto a promoção do “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e para a coesão económica,

²⁰⁷ Consultar: Viseu Dão Lafões 2020 Governação e Avaliação Versão Final – pp. 31 e 34 (dezembro 2014)

²⁰⁸ Consultar: Relatório de Gestão 2015 da CIMVDL – p. 27

²⁰⁹ Consultar: Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 24 de março (Diário da República, 1.ª série, N.º 70, de 11 de abril de 2016): http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/resolucaoconselhoministros23_2016.pdf (consultado a 29 de maio de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

²¹⁰ Consultar: Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-B/2014, de 16 de dezembro (Diário da República, 1.ª série, N.º 242, de 16 de dezembro de 2014): <https://dre.pt/application/file/65891196> (consultado a 29 de maio de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

social e territorial”, em linha com a “Estratégia Europa 2020”, incluindo, entre outros, o objetivo de promover o “sucesso e a redução do abandono escolar” e a “melhoria da empregabilidade através do ajustamento das ofertas com as necessidades do mercado de trabalho”²¹¹.

Com efeito, para realizar a “Prioridade de Investimento 10.1 - Redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem, formais, não formais e informais, para a reintegração no ensino e formação”, em 2016, foi lançado o Concurso para financiar os Planos Integrados e Inovadores de Combate ao Insucesso Escolar, com o objetivo de: “aumentar as intervenções que de forma integrada e articulada favoreçam as condições para o reforço da igualdade no acesso ao ensino, a melhoria do sucesso educativo dos alunos, e o reforço da qualidade e eficiência do sistema de educação”²¹².

Também neste Concurso, as CIM foram identificadas como as beneficiárias do cofinanciamento, o que levou a CIMVDL, em 2017, a celebrar um “Protocolo de Colaboração para a Promoção do Sucesso Educativo 05/2017” com os CFAE’s, Agrupamento de Escolas, Escolas não agrupadas, Escolas Profissionais e Centros de Formação de Professores do seu território, assumindo-se a responsabilidade de: i) apresentar uma Candidatura que abrangesse as necessidades dos Municípios associados, e ações que tivessem impacto face à diversidade educativa, social e económica do território; e ii) coordenar e acompanhar a implementação do Projeto, assegurando a sua coerência e promover a monitorização de processos e resultados.

Este Protocolo exemplifica o modelo de governação desenvolvido pela CIMVDL suportado em parcerias institucionais alargadas em prol da competitividade e da atratividade do território, envolvendo a participação simultânea dos diversos atores da Região, incluindo os Municípios, a comunidade escolar, o sistema científico e tecnológico e o setor empresarial.

Por seu turno, a Candidatura ao PO CENTRO 2020, coordenada pela CIMVDL, cujo valor de investimento ultrapassa os 5,6 milhões de euros, tem como desígnio o desenvolvimento de planos inovadores com impacto positivo para o território, conferindo à educação, ao sucesso escolar e às aprendizagens, um lugar central no desenvolvimento económico, cultural e social da região, valorizando o papel da escola e da comunidade educativa no desenvolvimento da competitividade de

²¹¹ Consultar: <https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Noticias/Documents/Texto%20do%20Programa.pdf> (consultado a 29 de maio de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

²¹² Consultar: AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO N.º CENTRO-66-2016-15, lançado pela Autoridade de Gestão do CENTRO 2020, em 15/12/2016.

Viseu Dão Lafões no contexto regional, nacional e internacional, aproximando-a dos contextos de investigação, de inovação e de emprego²¹³.

Neste caso, importa sublinhar que o Projeto Escolas Empreendedoras em Viseu Dão Lafões foi incluído nesta Candidatura / Concurso, enquadrado no Eixo / Linha de Intervenção “Aprendizagens Formais, não Formais e Informais para o Sucesso Escolar”, permitindo, de novo, que o Projeto pudesse ser cofinanciado por Quadros Comunitários de Apoio, em particular pelo PO Capital Humano.

8.4.2. Síntese/ Estado atual da EpE no território de Viseu Dão Lafões

A partir do último Relatório de Avaliação Final²¹⁴ do PEpE promovido pela CIMVDL podemos verificar na informação constante do Quadro 8.7 que, até à 8.ª Edição, já foram abrangidos todos os ciclos de ensino obrigatório (Ensino Básico / Ensino Secundário Regular e Profissional), escolas dos 14 Municípios associados, e a participação de mais 20.000 alunos, de 1.037 professores e a geração de 1212 ideias.

Quadro 8.7 – Síntese das sete edições do projeto de empreendedorismo nas escolas da CIMVDL

EDIÇÕES	NÍVEIS DE ENSINO	ATIVIDADES DO PROJETO EDUCATIVO	PROFESSOR	TURMA	ALUNO	IDEIAS GERADAS
1.ª EDIÇÃO 2011/12	2.º CEB - Ensino Secundário e Profissional	Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx	88	86	1.534
		Oficinas de Formação de Professores	5			
		Montra de Projetos Educativos	2			
		Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1			
		Missões Empreendedoras	3			
2.ª EDIÇÃO 2012/13	2.º CEB 3.º CEB - Ensino Secundário e Profissional	Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx	124	114	2.200
		Oficinas de Formação de Professores	5			
		Montra de Projetos Educativos	2			
		Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1			
		Missões Empreendedoras	3			
3.ª EDIÇÃO 2013/14	2.º CEB 3.º CEB - Ensino Secundário e Profissional	Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx	102	101	1.616
		Oficinas de Formação de Professores	3			
		Montra de Projetos Educativos	2			
		Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1			

²¹³ Declarações do Presidente do Conselho Intermunicipal da CIMVDL, Dr. José Morgado Ribeiro, publicadas na Newsletter nº 9 da CIM Viseu Dão Lafões, em setembro de 2017.

²¹⁴ Consultar: Relatório de Avaliação final da 7.ª Edição do Projeto Escolas Empreendedoras Viseu Dão Lafões.

Quadro 8.7 (Continuação) – Síntese das sete edições do projeto de empreendedorismo nas escolas da CIMVDL

EDIÇÕES	NÍVEIS DE ENSINO	ATIVIDADES DO PROJETO EDUCATIVO	PROFESSOR	TURMA	ALUNO	IDEIAS GERADAS
		▪ Missões Empreendedoras	3			
		▪ Colóquio de Professores	1			
4.ª EDIÇÃO 2014/15	▪ 1.º CEB ▪ Ensino Secundário e Profissional	▪ Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx			
		▪ Oficinas de Formação de Professores	3			
		▪ Montra de Projetos Educativos	14			
		▪ Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14	109	110	1.942
		▪ Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1			126
		▪ Missões Empreendedoras	3			
		▪ Colóquio de Professores	1			
5.ª EDIÇÃO 2015/16	▪ 1.º CEB ▪ Ensino Secundário e Profissional	▪ Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	xxx			
		▪ Oficinas de Formação de Professores	2			
		▪ Montra de Projetos Educativos	14			
		▪ Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		▪ Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1	126	133	2.389
		▪ Bootcamp Empreendedor	1			130
		▪ Missões Empreendedoras	3			
		▪ Conferências Motivacionais TEEN	16			
		▪ Colóquio de Professores	1			
6.ª EDIÇÃO 2016/17	▪ 1.º CEB ▪ 2.º CEB ▪ Ensino Secundário e Profissional	▪ Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx			
		▪ Oficinas de Formação de Professores	2			
		▪ Montra de Projetos Educativos	14			
		▪ Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		▪ Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1	143	167	2.926
		▪ Bootcamp Empreendedor	1			192
		▪ Missões Empreendedoras	3			
		▪ Conferências Motivacionais TEEN	16			
		▪ Colóquio de Professores	1			
7.ª EDIÇÃO 2017/18	▪ 1.º CEB ▪ 2.º CEB ▪ 3.º CEB ▪ Ensino Secundário e Profissional	▪ Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx			
		▪ Oficinas de Formação de Professores	3			
		▪ Montra de Projetos Educativos	16			
		▪ Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		▪ Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1	145	153	3.930
		▪ Bootcamp Empreendedor	1			184
		▪ Missões Empreendedoras	3			
		▪ Conferências Motivacionais TEEN	16			

Quadro 8.7 (Continuação) – Síntese das sete edições do projeto de empreendedorismo nas escolas da CIMVDL

EDIÇÕES	NÍVEIS DE ENSINO	ATIVIDADES DO PROJETO EDUCATIVO	PROFESSOR	TURMA	ALUNO	IDEIAS GERADAS
		▪ Colóquio de Professores	1			
8.ª EDIÇÃO 2018/19	▪ 1.º CEB ▪ Ensino Secundário e Profissional	▪ Sessões Presenciais de Capacitação para Alunos	Xxx			
		▪ Oficinas de Formação de Professores	2			
		▪ Montra de Projetos Educativos	14			
		▪ Concursos de Ideias de Negócio Municipais	14			
		▪ Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal	1	177	196	3.745
		▪ Bootcamp Empreendedor	1			
		▪ Missões Empreendedoras	4			
		▪ Conferências Motivacionais TEEN	16			
		▪ Colóquio de Professores	1			
		TOTAL	1.014	1.060	20.282	1.154

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório de Avaliação final da 8.ª Edição do Projeto Escolas Empreendedoras Viseu Dão Lafões.

Relativamente à visão global apresentada anteriormente, urge salientar que os resultados efetivos e as consequências tangíveis do Projeto Educativo Escolas Empreendedoras da CIMVDL podem ainda não ser totalmente visíveis e, com certeza, demorarão o seu tempo a emergir e a ser sedimentados, algo que está alinhado com o defendido pela Eurydice, nomeadamente o facto da avaliação dos resultados (e a sua obtenção/ visibilidade) ainda se encontrarem nos seus estágios iniciais de desenvolvimento um pouco por todo o contexto Europeu (Eurydice, 2016).

No entanto:

- A execução do Projeto, ao longo das suas diferentes edições, esteve sempre alinhado com o definido nos diferentes concursos públicos e nos seus respetivos cadernos de encargos. De facto, as evidências mostram que especificações / objetivos contidos nos cadernos de encargos foram alcançados e superados consecutivamente, algo que pode ser observado, por exemplo, pela implementação gradual das metodologias em diferentes níveis de ensino ao longo dos anos. A partir do Ensino Secundário, o projeto passou a abranger todos os níveis do Ensino Básico até a 8ª edição, sendo que a atual 9ª edição já inclui o Ensino Pré-Escolar.

- As equipas de implementação foram responsáveis pela recolha de testemunhos dos diferentes stakeholders envolvidos, cujas opiniões podem ser entendidas como evidências tangíveis do impacto dos resultados do projeto. Esses comentários e feedback mostram a importância e a relevância do

Projeto ao longo dos anos, sendo uma prova representativa de que foi criado valor acrescentado para a Comunidade Intermunicipal, nomeadamente:

- Professores que fizeram parte da formação e que defenderam que o Projeto promoveu o espírito empreendedor entre os jovens, ajudando-os a enfrentar melhor os desafios atuais do mercado de trabalho;
- O diretor do Centro de Formação da Associação de Escolas de Viseu, que afirmou que a sustentabilidade do Projeto se deve ao fato de todos os participantes serem convidados serem ativos e a terem “a sua voz”, fazendo com que participem e, tornando a experiência significativa a nível individual e comunitário;
- Responsáveis de vários municípios da CIMVDL, que defenderam que o Projeto permitia o desenvolvimento do espírito de equipa, a capacidade de fazer coisas com e para os outros, a criatividade, a curiosidade, a capacidade de ser mais organizado e estruturado e fatores de sucesso, liderança e desenvolvimento visionário;
- Membros das equipas técnicas dos municípios que reconhecem que o Projeto apresentou melhorias inovadoras e que o balanço geral é positivo;
- O Secretário Executivo da CIMVDL, que defendeu que as diferentes edições permitiram o florescimento de uma geração mais atenta, proativa e empreendedora, algo que podia ser observado, por exemplo, pela participação de três ideias originadas no Projeto, no emblemático programa de televisão, “Shark Tank”;
- Participação de ex-alunos das escolas de VDL nas sessões de apresentação do projeto e motivação dos alunos, reconhecendo a importância que teve na sua formação o desenvolvimento de competências empreendedoras proporcionadas pela participação no Programa de EpE da CIMVDL;
- Menção honrosa na fase nacional da edição de 2017 dos Prémios Europeus de Promoção Empresarial, como reconhecimento dos resultados alcançados na promoção do espírito empreendedor na comunidade educativa do território de VDL.

À data desta investigação, o projeto de EpE da CIMVDL encontra-se na sua 9.ª Edição, a decorrer em todos os Municípios associados, abrangendo pela primeira vez os alunos do pré-escolar e dando continuidade à aposta da transmissão dos valores do empreendedorismo no 1.º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário (regular e profissional)²¹⁵. Verificamos, também, que a iniciativa reforçou a sua

²¹⁵ Consultar: <http://wantedviseudaolafoes.pt/> (consultado a 29 de maio de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

identidade nominal e visual própria, demonstrando a consolidação do projeto, por um lado, nas comunidades educativas e, por outro, no seio da própria CIMVDL.

No Quadro 8.8, apresenta-se uma ficha caracterizadora do programa em curso de maneira a poder constatar-se o nível de desenvolvimento alcançado, quer em termos das áreas temáticas, transversalidade da aquisição de conhecimentos e do desenvolvimento de competências, recursos didáticos adotados, quer no número crescente de ações presenciais realizadas por parte das equipes de especialistas e de outros atores envolvidos na implementação das metodologias de aprendizagem adotadas.

Quadro 8.8 – Caracterização do Programa Escolas Empreendedoras CIMVDL ano letivo 2019-2020

 ESCOLAS EMPREENDEDORAS DA CIM VISEU DÃO LAFÕES		APRESENTAÇÃO Procuramos desenvolver competências, transformar professores em líderes de amanhã, os alunos em heróis do século XXI e construir as escolas do futuro! Procuramos professores e alunos com talento, agentes de mudança, os quais vêm no Wanted uma ferramenta para começar a concretizar o sonho de dar palco às ideias!		
OBJETIVOS				
Permitir Sonhar Tornar a escola um lugar de sonhos que dão vida aos talentos de professores e de alunos	Despertar o Querer Criar na escola a oportunidade para gerar ideias visionárias capazes de melhorar o mundo		Ensinar a Fazer Transformar a escola numa incubadora de fazedores, capazes de cooperar, interagir e assumir responsabilidades	
ÁREAS TEMÁTICAS				
Criatividade e Inovação Procuramos os Einstein's e os Edison's do séc. XXI	Ciências e Tecnologias Procuramos as invenções que melhoram o mundo	Património e Comunidades Procuramos quem vive num mundo glocal	Cidadania e Empreendedorismo Procuramos quem arrisca novas formas de viver	
PROGRAMAS				
Integrados Com diferentes programas educativos para alunos e para professores	Colaborativos Atividades que implicam trabalho em equipa e com o apoio de diferentes parceiros	Local Valoriza o território, promovendo a sua identidade, cultura e tradição	Pedagógicos Programas educativos baseados na metodologia Learning By Doing	
ETAPAS				
1 Apresentação do Projeto Sessões de apresentação do projeto e motivação de participantes	2 Capacitação de Embaixadores Tour empreendedor e capacitação avançada em empreendedorismo para embaixadores	3 Formação de Professores Formação acreditada pelo CCPFC e certificada pelos CFAE's da Região	4 Visitas às Escolas Apoio especializado a alunos e professores em contexto de sala de aula	5 Eventos Finais Eventos de apresentação dos trabalhos finais dos alunos e professore
MAIS VALIAS				
Mais de 500 visitas às escolas Para apoiar presencialmente o desenvolvimento dos trabalhos	Recursos Didáticos Cedência de recursos lúdico-pedagógicos para o trabalho a desenvolver	Apoio Especializado Uma equipa técnica dedicada e especializada que, ao longo de todas as etapas do Projeto, acompanha os professores e as turmas, quer presencialmente no terreno, quer à distância por email e por telefone	Apoio Pedagógico Com o objetivo de reforçar a relação pedagógica com o currículo escolar	Mentoria e Orientação Apoio permanente de uma equipa multidisciplinar de consultores

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações facultadas pela CIMVDL.

Em termos metodológicos, importa salientar o carácter evolutivo registado ao longo dos diferentes anos de implementação, contribuindo para que a edição em curso reflita essa experiência com a dinamização de sete etapas, interligadas entre si e totalmente personalizadas às especificidades do território de Viseu Dão Lafões, e em particular às dinâmicas próprias do seu sistema educativo e dos seus principais atores. Para que se possa ter uma ideia do dinamismo e abrangência do atual programa de EpE promovido pela CIMVDL apresentam-se as diversas etapas que o constituem:

1. **Apresentação do Programa nas Escolas – Roadshow Empreendedor –** o propósito fundamental desta etapa é informar e sensibilizar os professores, alunos e restante comunidade escolar alargada para a temática do Empreendedorismo. Neste sentido, são organizadas diferentes palestras motivacionais, mobilizando toda a comunidade escolar para o início de mais uma edição do projeto. Nestes eventos é apresentado o programa de empreendedorismo aos vários interlocutores e intervenientes, no sentido de os motivar a promover práticas empreendedoras e de os envolver nas diferentes dinâmicas ao longo do ano letivo.
2. **Capacitação dos Professores Embaixadores –** esta etapa tem como objetivo a criação da Rede de Embaixadores, um dos fatores críticos do projeto, e consiste na escolha um docente por escola, pela sua capacidade para ser um forte elo de ligação entre a equipa do projeto e o contexto escolar. A criação desta rede tem como objetivo garantir a interação de forma permanente com a equipa do projeto, sendo, ao nível da sua operacionalização, um aspeto crucial para o projeto, uma vez que o know-how diferenciador destes professores permite a necessária adequação do programa à singularidade dos contextos. Adicionalmente, a relação mais constante com este grupo de professores permite, em sessões de convívio e discussão, partilhar conhecimentos, práticas, experiências e perspetivas sobre temáticas relevantes para o projeto.
3. **Formação de Professores –** a presente etapa inclui os diferentes momentos de formação/capacitação direcionados aos professores envolvidos no projeto e tem como objetivo dotar mesmos de um conjunto de conhecimentos, ferramentas, estratégias e metodologias de ação que permita que trabalhem e explorem os temas do empreendedorismo e da cidadania ativa com os seus alunos, numa abordagem construtiva e pedagógica. Em concreto, a formação (que garante aos professores entre 0,6 e 1,2 créditos de formação) é composta por (i) Ações de Formação onde o projeto é apresentado em detalhe e os docentes são preparados com tópicos

como a sustentabilidade, o empreendedorismo e a cidadania, para a implementação depois em contexto sala de aula com os seus alunos; e (ii) Colóquio de Professores, onde temas como a criatividade, o espírito crítico e a inovação são fomentados, permitindo um momento de partilha de conhecimento e experiências para a comunidade educativa.

4. Recursos Didáticos – consistindo num conjunto de atividades organizadas que são disponibilizadas aos professores dos diferentes níveis de ensino, através de um centro de recursos online e de uma aplicação móvel. Com o apoio da equipa de projeto, os professores podem a partir das atividades online definir o seu programa personalizado, promovendo as competências digitais associadas ao empreendedorismo e à cidadania, nomeadamente a digitalização da sociedade presente e futura.

5. Sessões nas Escolas – esta etapa consiste na dinamização, em contexto sala de aula, do conjunto de atividades definidas para o projeto. Cada professor possui e conhece as atividades a desenvolver, podendo desenvolver as mesmas de forma autónoma ou recorrendo ao apoio da equipa de consultores do projeto. Neste sentido, no decorrer do ano letivo, a equipa de consultores acompanha e dinamiza determinadas sessões, garantindo o reforço do envolvimento dos alunos no projeto e para apoiar os professores na implementação das atividades, ajudando-os a compreender a dinâmica metodológica. Cada sessão apresenta objetivos pré-definidos e estruturados, nomeadamente (i) Estimular a criatividade dos alunos, (ii) Promover o debate de ideias e programas, (iii) Desenvolver a comunicação, (iv) Capacitar os alunos para apresentarem ideias de negócio, (v) Preparar os alunos para concursos de ideias. Neste sentido, e dependendo dos diferentes níveis de educação, vários grupos de atividades são promovidos nas sessões:

- Ensino Básico – atividades com cariz de pesquisa e análise de elementos territoriais da CIM VDL, nomeadamente cidadania, história, gastronomia, artesanato, lendas, tradições e cultura. Estas atividades são realizadas através de um jogo de tabuleiro onde os alunos têm um mapa da região e necessitam de criar histórias, inventos, jogos ou peças de teatro para completar cada nível.

- Ensino Secundário – o programa convida os alunos e os professores a apresentar a sua ideia de negócio, baseado num plano de negócios, tendo como base o conhecimento partilhado e adquirido durante as sessões promovidas pelos professores e pela equipa de consultores. Em concreto, todos os alunos começam pelo mesmo ponto de partida, ou seja, que problemas

da sua região ou da sua vida poderiam resolver/ ajudar a resolver? Ou que necessidades poderiam ser satisfeitas tendo por base o seu território?

6. **Eventos Municipais** – estes eventos (personalizados e de acordo com as características de cada município e contexto escolar) permitem que os tópicos de empreendedorismo e cidadania, que foram dinamizados pelos professores e/ ou equipa de consultores, possam sair do contexto sala de aula, sendo os mesmos trazidos para público através da apresentação de ideias/ projetos de grupos/ turmas/ indivíduos à comunidade local e à comunidade educativa. Estes eventos são o resultado final do trabalho conjunto de alunos, professores e equipa de consultores que foi desenvolvido em cada turma, sendo normalmente a face visível de todo o esforço de implementação.
7. **Eventos Intermunicipais** – este evento é organizado apenas para o ensino secundário e consiste num *bootcamp* e num concurso intermunicipal de ideias de negócio com a presença de todos os intervenientes chave do projeto, nomeadamente os responsáveis da CIMVDL e dos Municípios, a equipa de consultores, professores, alunos, convidados de referência e outros agentes da comunidade. Neste evento, os principais resultados e evidências do projeto, assim como os vencedores dos concursos municipais, são apresentados a toda a comunidade.

Complementarmente, apresentamos no Quadro 8.9 o conjunto de atividades do referido programa por ciclo de ensino, vertente comunicacional e respetiva governance, proporcionando uma perspetiva do propósito que o mesmo encerra não só ao nível do desenvolvimento das competências empreendedoras dos alunos, mas também na procura e garante de mudanças no ecossistema empreendedor e cívico da região de Viseu Dão Lafões, assegurando a dinamização de comunidades locais e da geração de soluções inovadoras, criativas e sustentáveis:

Quadro 8.9 – Uma Visão Geral do Projeto Educativo Escolas Empreendedoras – 9ª Edição

NÍVEIS DE ENSINO	ATIVIDADES DO PROJETO EDUCATIVO
PRÉ-ESCOLAR	Mascote do Projeto
40 Turmas	Kit de Turma
20 Educadores	Boneco de 1 metro em tecido que representa a mascote. Painel com 6 cenários da história (A0). Tabuleiro “À descoberta das profissões” (A3). Jogo de Tabuleiro Gigante (profissões) (2m X 2m).
14 Municípios da Região Viseu Dão Lafões	- Kit do Aluno - Boneco miniatura em tecido que representa a mascote. Livro de Atividades. - Ações de Formação de Curta Duração (3h) para Educadores - certificadas pelo CFAE - Visitas presenciais de técnicos especializados à sala de aula - Eventos Municipais
1.º CICLO DO ENSINO BÁSICO	Duas Mascotes do Projeto (masculina e feminina)
60 Turmas	Animação das Mascotes (fotos)
60 Professores	Centro de Recursos Educativos online (50 horas de atividades)
14 Municípios da Região Viseu Dão Lafões	- Kit do Empreendedor (para alunos) - Embalagem Personalizada. Livro Infantil. Carta aos Encarregados de Educação. Cartão de acesso a centro de recursos (para encarregados de educação). Merchandising Educativo: crachá, autocolantes, puzzle lúdico-pedagógico. Exercícios e desafios em diferentes áreas. - Website do Projeto Educativo: http://wantedviseudaolafoes.pt/ Jogos e informações sobre o território Viseu Dão Lafões. - Aplicação (Android e IOS) 21 minijogos, nas seguintes temáticas: Termalismo, Frango do Campo, Trilho dos Moinhos, Jardim Botânico, Queijos, Apanha de Míscaros, Maça de Bravo Esmolfe, Vindimas, Carnaval, Arte Rupestre, Pasteis de Vouzela, Feira de S. Mateus, Pesca no Rio Dão, Fábrica de Carros, Reciclagem, desporto, alimentação saudável, corpo humano, dos objetivos sustentáveis da ONU, matemática. Jogos de memória, de lógica, matemática, destreza, concentração, tangram. - Visitas presenciais de técnicos especializados à sala de aula - Visitas de técnicos especializados à sala de aula com recurso a TIC - Vistas das Mascotes às Escolas - Eventos Municipais para apresentação de projetos educativos dos alunos
ENSINO SECUNDÁRIO	Programa Educativo de Desenvolvimento Individual de Competências Empreendedoras (para alunos)
Regular / Profissional	Mentoria
60 Turmas	Visitas presenciais de técnicos especializados à sala de aula
60 Professores	Concursos de Ideias de Negócio Municipais
14 Municípios da Região Viseu Dão Lafões	- Concurso de Ideias de Negócio Intermunicipal - Bootcamp Empreendedor - Demo Day Intermunicipal - Missões Empreendedoras

Quadro 8.9 (Continuação) – Uma Visão Geral do Projeto Educativo Escolas Empreendedoras – 9ª Edição

NÍVEIS DE ENSINO	ATIVIDADES DO PROJETO EDUCATIVO
	- Conferências Motivacionais TEEN - Testemunhos de Empreendedores Locais jovens e de Antigos Alunos. - Divulgação e Inspiração para o Empreendedorismo Jovem.
	Colóquio de Professores
	Visitas de Estudo a entidades do ecossistema empreendedor regional (empresas, incubadoras)
	Encontros anuais de embaixadores
	Roadshow Empreendedor pelas Escolas
COMUNICAÇÃO DO PROJETO	- Plano de Comunicação e de Marketing com estratégia, identidade visual e plano de atividades - Conceção de materiais de divulgação e de desenvolvimento (cartazes, vouchers, convites, flyers, certificados) - Conceção de suportes digitais para website e redes sociais (banners, mensagens motivacionais, informações) - Dinamização do website e perfis nas redes sociais - Registo Fotográfico (1.000 imagens) e audiovisual (30 horas) - Vídeo de Promoção do Projeto para o 1.º Ciclo do Ensino Básico (5 minutos) - Vídeo de Promoção do Projeto para o Ensino Secundário (5 minutos) - Vídeo de Promoção do Projeto Educativo – síntese da edição (10 minutos) - Personalização de automóveis para campanha de promoção do projeto educativo
GESTÃO DO PROJETO	- Reuniões com interlocutores intermunicipais e municipais - Reuniões com agentes educativos - Relatórios de Execução do Projeto - Elaboração de Formulários, Regulamentos, Certificações - Recolha e tratamento de informação dos projetos dos alunos e professores

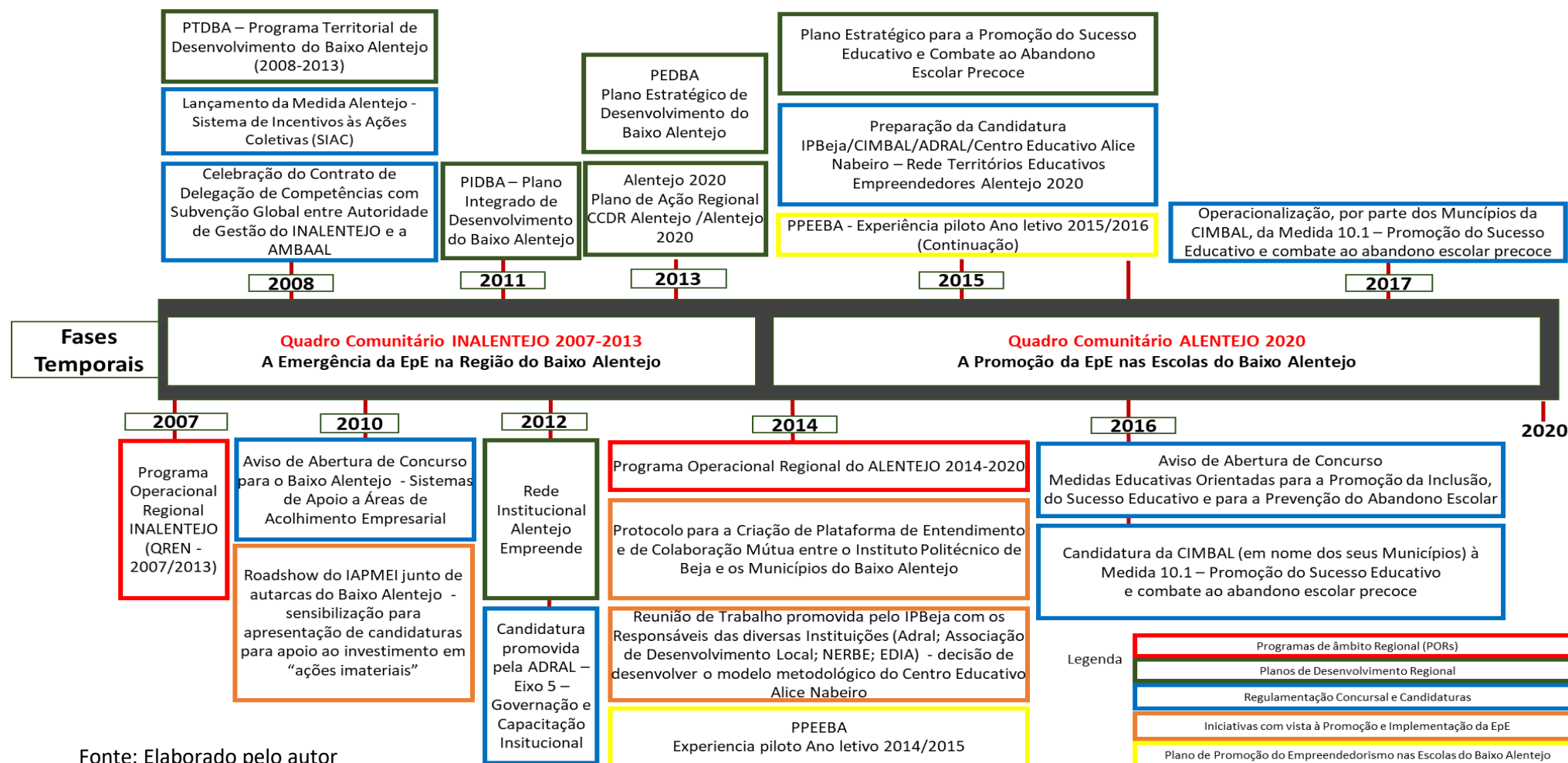
Fonte: Elaborado pelo autor

8.5 O CASO CIMBAL

8.5.1. Grandes Fases e Tendências da Educação para o Empreendedorismo

Tal e qual como no Caso Nacional e CIMVDL também se torna possível identificar de forma clara, diversas fases elucidativas da emergência e desenvolvimento de iniciativas de promoção de programas de EpE no território do Baixo Alentejo. De uma maneira sintética e cronológica, assinalam-se no Quadro 8.10 essas fases. Por sua vez, nos pontos seguintes serão descritas, de forma detalhada, as sucessivas dinâmicas que foram possíveis de observar na investigação realizada.

Quadro 8.10 – Grandes fases e tendências da educação para o empreendedorismo na CIMBAL



Fonte: Elaborado pelo autor

8.5.1.1. A fase - “Prevalência do investimento em infraestruturas suporte ao Empreendedorismo em detrimento das ações imateriais”

À semelhança do que se verificou no Caso CIMVDL, foi lançado, em 2010, por parte do POR INALENTEJO, o Concurso para apresentação de projetos específicos no domínio da promoção de Sistema de Apoio a Áreas de Acolhimento Empresarial e Logística.²¹⁶ Com vista a aceder a este concurso e a outros no âmbito do POR INALENTEJO, a CIMBAL elaborou, em 2011, o Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo Alentejo (PIDBA)²¹⁷.

A definição de uma Visão para o desenvolvimento territorial, através da qual se prevê que o “Baixo Alentejo conseguirá, no espaço de duas décadas, sustentar o processo de desvitalização demográfica através da criação de condições catalisadoras de novas iniciativas empresariais com capacidade para gerar valor, emprego e fixação de ativos jovens”, projeta a “capacidade empreendedora como um novo valor fundamental da sua matriz identitária” e a implementação de um “modelo de coesão sócio territorial adequado à sua realidade geográfica e social”, (PIDBA). Para concretizar esta Visão, o PIDBA desdobrou-se em 5 objetivos estratégicos, dos quais, para o âmbito da nossa investigação, interessa reter o objetivo que atribuiu foco à promoção de políticas de empreendedorismo: “transformar o Baixo Alentejo num território empreendedor”.

Neste sentido, na sua operacionalização em termos de ações mobilizadoras, o PIDBA apresentou a “AM.04 | Programa Regional de Promoção do Empreendedorismo”, a desenvolver pelo conjunto dos agentes regionais e locais sendo que na respetiva ficha de caracterização se pode ler, ainda, que

[se] considera especialmente relevante atribuir especial atenção à conceção e implementação de iniciativas capazes de acompanhar o ciclo de vida do indivíduo ao longo do seu percurso escolar, bem como ao desenho de respostas especificamente orientadas para potenciais promotores de novas iniciativas empresariais (start-ups) e segmentos mais vulneráveis a situações de desemprego (sublinhado por nós).

O facto da promoção do empreendedorismo, e em particular a implementação de iniciativas em ambiente escolar na área da EpE, constarem dos objetivos estratégicos do PIDBA, enquanto modelo de coesão sócio territorial, não foi, no entanto, suscetível de agregar os interesses dos responsáveis dos diversos municípios na apresentação de uma candidatura supramunicipal no domínio das Áreas de Acolhimento Empresarial e em particular na vertente imaterial, nomeadamente na promoção de PEpE. Pelo contrário, constatou-se que a CIMBAL apresentou uma candidatura em nome de cada um

²¹⁶ Consultar: Aviso de Abertura de Concurso N.º 2/SAAAE/BA, de 14 de janeiro de 2010, alterado pelo Aviso N.º 01/2010/SAAAE-AMBAAL (BP), de 6 de julho de 2010.

²¹⁷ Consultar: Plano de Desenvolvimento Integrado do Baixo Alentejo (PIDBA) – Versão Síntese, de 2011.

dos seus municípios, com base nos seus respetivos planos municipais, e dirigida a 100% a investimentos em infraestruturas de base material.

No ano seguinte, em 2012, é lançado o Convite Público n.º 4 do Regulamento Específico Promoção e Capacitação Institucional (PCI) do Eixo 5 – Governação e Capacitação Institucional, em resposta ao qual a ADRAL - Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo, com o apoio institucional das CIM da Região do Alentejo, apresentou a Candidatura designada “Alentejo Empreende - Ações de prospeção e promoção do empreendedorismo”²¹⁸ no sentido de corporizar a visão estratégica definida para a Região Alentejo no quadro do fomento do empreendedorismo:

Criação de uma região atrativa caracterizada pela sua capacidade criativa e empreendedora, capaz de gerar dinâmicas, riqueza e emprego enquanto pilares para o desenvolvimento sustentável, para o crescimento económico e para a melhoria da qualidade de vida²¹⁹

A aprovação da referida Candidatura, implicou um custo total elegível de €319.351,36 dos quais €271.448,66 foram suportados por fundos comunitários e €47.902,70 através de contrapartida nacional. Esta operação totalmente focada na área do empreendedorismo e do fomento de iniciativas empresariais de base territorial, veio a enquadrar-se no âmbito de atuação da ADRAL, S.A. e da experiência detida por esta entidade a nível do desenvolvimento de projetos de dinamização do espírito empresarial e de diversificação da base económica e produtiva.

Enquanto membro da ADRAL, o Conselho Intermunicipal da CIMBAL aderiu a esta iniciativa regional de promoção do empreendedorismo no Alentejo, tendo para o efeito delegado naquela Associação, a exemplo das restantes CIMs do Alentejo, o recurso a instrumentos financeiros no âmbito do POR INALENTEJO que possibilitasse a concretização da citada visão estratégica no que ao fomento do empreendedorismo dizia respeito. Porém, como os termos da candidatura não envolvia a promoção da EpE a CIMBAL acabou por não beneficiar deste movimento agregado nem dos correspondentes fundos disponíveis no POR Alentejo para promover a dinamização no seu território de PEpE.

Em síntese, foi possível constatar que, não obstante a importância da EpE ter sido reconhecida pelo (PIDBA) enquanto documento de referencia para o desenvolvimento estratégico da Região do Baixo Alentejo, até 2014, as Candidaturas ao POR INALENTEJO, apresentadas pela CIMBAL, quer como “Barriga de Aluguer” dos seus municípios do Baixo Alentejo ou através da delegação na ADRAL, visaram implementar ações materiais e de capacitação institucional, como a construção de infraestruturas de suporte ao ecossistema empreendedor e o desenvolvimento da capacitação dos técnicos de suporte à

²¹⁸ Com o código de operação ALENT-07-0827-FEDER-000682

²¹⁹ Consultar: Alentejo Empreende – Acções de Prospeção e Promoção do Empreendedorismo – Memória Descritiva, pág. 9 (março de 2010)

atividade empresarial que se encontravam inseridos nos gabinetes municipais de desenvolvimento económico, em detrimento da implementação nessas regiões de ações imateriais, como os programas de EpE.

8.5.1.2. A fase -" A emergência da EpE no Território do Baixo Alentejo"

Em 2013, é elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2014-2020 (PEDBA) e que "materializa a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial para esta região no horizonte temporal de 2020, coincidindo assim com a implementação do próximo período de programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) em Portugal (2014-2020)".

Importa, contudo, sublinhar que, por comparação com o PIDBA, o PEDBA reforçou ainda mais a importância da "endogeneização de uma cultura de empreendedorismo como valor de identidade futura da região terá de ser vista como uma prioridade estratégica e transversal, devendo estar presente a níveis tão distintos como a capacitação para o desenvolvimento de iniciativas empresariais, a atividade educativa e formativa ou a própria modernização das instituições (públicas e não-públicas)".

No entanto, o PEDBA manteve a mesma argumentação do PIDBA, a saber:

"A internalização de uma cultura de empreendedorismo e capacidade de concretização na população, nos empresários e, igualmente, nas organizações (públicas e não públicas) da região", através da "sensibilização, capacitação, acompanhamento e divulgação/disseminação de perfil muito diversificado (sobretudo imateriais) junto da população residente, conjugando abordagens diferenciadas em função de parâmetros como o ciclo de vida do indivíduo (desde logo com especial incidência nos diferentes estádios do percurso escolar) ou a sua situação perante o mercado de trabalho (p.ex. ativos desempregados)".

Verificamos a mesma continuidade em relação à ação estruturante que concretizou objetivo estratégico de "transformar o Baixo Alentejo num Território Empreendedor e Produtivo", ou seja, a "AE.03|Pacto Territorial para a Empregabilidade e o Empreendedorismo", havendo, contudo, uma maior centralidade para as políticas de EpE, desde o seu objetivo específico, às formas de concretização e agentes a envolver. Com efeito, destacamos que o objetivo específico desta Ação já contemplou "contribuir para a valorização do capital humano" e a "disseminação de valores e competências no domínio do empreendedorismo", apontando, de facto, os sentidos para a EpE. Verificamos, ainda, que, como formas de concretização da Ação, se previu a

"adequação da oferta de educação / formação às necessidades e oportunidades do mercado de trabalho", o "desenho e estruturação/organização das ofertas de educação e formação (inicial e contínua)", a "adoção de programas e medidas de promoção do sucesso escolar" e a "internalização de

uma cultura de empreendedorismo ao meio escolar, prevendo expressamente uma programação sólida de atividades dirigida aos vários níveis e instituições de ensino da região (sublinhado por nós)”.

Um exercício de comparação entre o (PEDBA) e o (PIDBA) permite compreender que, em relação às políticas específicas de promoção do empreendedorismo, a passagem de um Plano para o outro aumentou a importância da EpE, levando-a, por exemplo, para o ensino secundário e ensino profissional e para o desenvolvimento de competências empreendedoras.

Complementarmente, em 2014, é iniciado pelo IPBeja um movimento que conseguiu envolver os Municípios do Baixo Alentejo e um conjunto de importantes parceiros como a CIMBAL, a ADRAL, DEGEST, as ADLs, o NERBE-AEBAL, a EDIA na criação de uma "Rede de Fomento ao Empreendedorismo do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral", beneficiando do reconhecimento do IP Beja enquanto agente regional privilegiado nas temáticas relacionadas com o desenvolvimento empresarial, empreendedorismo e capacidade de cooperação alargada (nacional e internacional).

Este movimento “bottom-up” desenvolvido pelo IPBeja veio a dar lugar a um Protocolo para a Criação de Plataforma de Entendimento e de Colaboração Mútua, estabelecido em 18/03/2014, entre o IPBeja e todos os municípios do Baixo Alentejo, tendo em vista “o reforço das dinâmicas partilhadas de promoção do desenvolvimento e crescimento socioeconómicos regionais, em particular, no território do Baixo Alentejo”²²⁰. Das reuniões realizadas entre o IPBEJA, os Municípios do Baixo Alentejo e os parceiros que atuam nesta Região, com o propósito de pôr em prática as ações conjuntas estabelecidas neste protocolo, acaba por resultar a constituição de um grupo de trabalho visando a identificação de oportunidades na implementação de iniciativas na área do empreendedorismo escolar.

Uma das medidas que emergiu deste grupo de trabalho foi o PEEBA - Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo,²²¹ um projeto que se afirmou como pioneiro na promoção da cultura empreendedora junto de crianças e jovens das escolas do Baixo Alentejo, tendo por base a aplicação da metodologia desenvolvida pelo Centro Educativo Alice Nabeiro (CEAN).

Enquadrada, precisamente, na Ação Estruturante 3 do PEDBA, “AE.03|Pacto Territorial para a Empregabilidade e o Empreendedorismo”, o (PEEBA)²²² foi implementado, no ano letivo 2014/2015, através da criação de uma plataforma coordenada pelo Instituto Politécnico de Beja (IPBeja), e que incluiu os seguintes parceiros: “Municípios do Baixo Alentejo, a CIMBAL, a ADRAL, DGeST, as ADL:

²²⁰ Consultar: <https://www.ipbeja.pt/Lists/IPBeja%20Notcias/Attachments/1220/Protocolo%20IPBeja-CIMBAL.pdf> (consultado a 17 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

²²¹ Consultar: http://redemunicipiossaudaveis.com/index.php/pt/projetos/vidigueira/plano_de_promocao_do_empreendedorismo_nas_escolas_do_baixo_alentejo_concelho_de_vidigueira (consultado a 17 de julho de 2019, entre as 11 e as 13 horas).

²²² Consultar: Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Relatório de Atividades (2015) e Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Apresentação (2015).

Alentejo XXI, Rota do Guadiana, ESDIME, ADTR, ADCMoura, ADPMértola, o NERBE-AEBAL, a EDIA, o Centro Educativo Alice Nabeiro”.

De acordo com Saúde e Lopes (2018, p. 456), em linha com os documentos de planeamento territorial já analisados, o PEEBA teve por base um diagnóstico que sublinhou uma realidade territorial caracterizada por:

“A existência de uma multiplicidade de iniciativas e projetos desenvolvidos sob o lema de promoção do empreendedorismo nas escolas organizados por: agrupamentos de escolas, municípios, associações de desenvolvimento local e outros atores, [...] em que a articulação e a sustentabilidade não era, na maioria dos casos, a ideal”;

“A existência de desequilíbrios territoriais em termos de oferta, de diversidade e de periodicidade de ações de promoção do empreendedorismo nas escolas [...]”;

“A necessidade de aproximar parceiros – municípios, agrupamentos de escolas, associações e entidades formadoras – de modo a articular e garantir estratégias de atuação partilhadas”;

“O reconhecimento [...] da necessidade de trabalhar de forma articulada a valorização e a capacitação para o empreendedorismo, em contexto escolar [...]”.

Este diagnóstico, continuaram estas investigadoras, levaram os representantes municipais do Baixo Alentejo a solicitar ao IPBeja a “coordenação de uma plataforma alargada de trabalho que permitisse construir uma estratégia integrada de promoção e valorização da educação para o empreendedorismo” (Saúde e Lopes, 2018, p. 457), com dois objetivos estratégicos:

“Criar uma dinâmica de ação comum de promoção da cultura empreendedora assente no estímulo à criatividade, à inovação e ao desenvolvimento de competências para a implementação de ideias empreendedoras, tendo como público alvo os mais jovens e desenvolvida em contexto educativo” (Saúde e Lopes, 2018, p. 457); “Reforçar as competências de promoção da cultura e ação empreendedoras de educadores e professores” (Saúde e Lopes, 2018, p. 457).

Partindo desta base de diagnóstico e estratégia, no Relatório de Atividades do PEEBA foi dito que, partindo das iniciativas de EpE desenvolvidas, isoladamente, pelos vários Municípios do Baixo Alentejo, o PPEBBA procurou realizar uma “ação conjunta” com os seguintes objetivos operacionais:

“Articular estratégias de combate ao insucesso / abandono escolar que possam promover a motivação para a valorização da escola como modo de capacitação do ‘jovem empreendedor’;

Construir planos / ações de formação ajustados aos vários intervenientes – docentes, estudantes, auxiliares de ação educativa, pais, outros intervenientes identificados;

Reforçar as competências de promoção da cultura e ação empreendedora de educadores, professores e técnicos e crianças / estudantes (1ºpasso: 3-12 anos; 2ºpasso:13-18 anos);

Desenvolver ações coletivas que contribuam para preparar as crianças / estudantes, e os respetivos contextos escolares, para a prática de ideias / ações empreendedoras”²²³.

Como se apresenta no Quadro 8.11, esta “ação conjunta” desdobrou-se em três ações, com objetivos ainda mais específicos.

Quadro 8.11 – Ações e Objetivos do PEEBA.

AÇÕES	OBJETIVO
Plano de formação Ação acreditada e desenvolvimento de projetos monitorizados	▪ Criação de um espaço de livre acesso que permita a divulgação, disponibilização de recursos que auxiliem as práticas dos docentes e acrianças/estudantes ▪ Fomentar espaço de discussão e partilha com vista à construção partilhada da metodologia a adotar ▪ Disseminação de resultados
Plataforma Disponibilização de materiais e fórum de discussão partilhado	▪ Criação de um espaço de livre acesso que permita a divulgação, disponibilização de recursos que auxiliem as práticas dos docentes e acrianças/estudantes ▪ Fomentar espaço de discussão e partilha com vista à construção partilhada da metodologia a adotar ▪ Disseminação de resultados
Avaliação Avaliação e contributos para enriquecimento da metodologia CEAN	▪ Contribuir para o enriquecimento da metodologia de base adotada – metodologia CEAN – pelo grupo de educadores / professores com base na avaliação e monitorização de correntes da prática e aplicação da mesma

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Relatório de Atividades (2015)

De acordo com as autoras, “nos 3 anos de existência do projeto o processo formativo envolveu mais do que 1.600 alunos e 90 professores, técnicos de ADL e dos municípios do Baixo Alentejo e permitiu validar a metodologia de trabalho” (Saúde & Lopes, 2018, p. 458). No mesmo trabalho, é mencionado que o trabalho de coordenação desenvolvido pelo IPBeja adotou um modelo de governação que pretendeu interligar três níveis de ação:

- Nível macro: “parceria com os representantes das entidades promotoras do projeto, associado à coordenação e ao design do projeto, desde o diagnóstico à definição das prioridades de ação” (Saúde e Lopes, 2018, p. 455);

²²³ Consultar: Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Relatório de Atividades (2015) e Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Apresentação (2015).

- Nível meso: “gestão de equipa técnica e mediação do processo entre os diferentes intervenientes [...] para a operacionalização e execução do plano de ação” (Saúde e Lopes, 2018, p. 455);
- Nível micro: em parceria com Centro Educativo Alice Nabeiro (CEAN), “desenvolvimento da componente pedagógica / formativa do projeto – preparação e lecionação das ações de formação de professores e educadores, construção de materiais didáticos, apoio, acompanhamento e monitorização do desenvolvimento / execução dos projetos desenvolvidos em sala de aula / espaços de atividades extra-curriculares de promoção das competências empreendedoras dos alunos” (Saúde e Lopes, 2018, p. 456).

Tendo por base o Relatório de Atividades do PEEBA²²⁴, compreendemos que este Projeto deu origem: a uma “rede para trabalhar no futuro”; um “manual de base para enriquecer”; uma “plataforma de partilha da informação”; uma “filosofia de atuação partilhada e uniformizada”; um “modelo de metodologia de projeto que pode ser potenciado”; e “projetos em curso em contexto escolar”²²⁵.

A especificidade deste Projeto foi, também, a adoção de uma metodologia de implementação promovida pelo Centro Educativo Alice Nabeiro (Metodologia CEAN), a qual, na sua base, se estruturou em 6 fases: “O problema; A investigação / pesquisa; O Projeto (o quê / quem / como / quando / recursos); A realização; A avaliação; A disseminação”²²⁶.

A adoção desta metodologia contemplou, ainda, a disponibilização de um conjunto de recursos para o “auxílio à formação, acompanhamento da monitorização e de apoio à realização de projetos”²²⁷, tal como apresentamos no Quadro 8.12.

²²⁴ Importa salientar que o PEEBA apenas teve um ano letivo (2014-2015) de implementação em todos os municípios, sendo que no segundo ano (2015-2016) apenas continuaram o programa cerca de 50% dos municípios e no último ano (2016-2017) as ações realizadas foram efetuadas pontualmente nas escolas tendo por base o conhecimento adquirido por alguns dos professores que participaram nas ações iniciais de formação na metodologia do CEAN, (IES).

²²⁵ Consultar: Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Relatório de Atividades (2015) e Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Apresentação (2015).

²²⁶ Idem.

²²⁷ Idem.

Quadro 8.12 – Recursos do PEEBA (Metodologia CEAN).

MATERIAL DE APOIO À METODOLOGIA CEAN	Manuais e materiais / recursos disponibilizados pela equipa CEAN
Documentos de apoio à organização da ação de formação	▪ Material de apoio – aspetos formais de organização da ação
Fórum dúvidas – Monitorização da ação	▪ Espaço de apresentação, discussão e resolução, em modo colaborativo, de dúvidas e problemas decorrentes da ação de crianças/alunos e docentes
Recursos de apoio	▪ Bibliografia ▪ Manuais de Empreendedorismos para o Contexto Educativo ▪ Materiais e Recursos de apoio construídos pela equipa IPBeja
Materiais produzidos pelos Formandos	▪ Materiais produzidos pelos formandos que possam ser utilizados ou servir apenas de exemplos aos restantes colegas
Fóruns específicos por Concelho	▪ Espaço disponível para cada uma das equipas dos concelhos disponibilizar informação para o grupo e colocar dúvidas específicas para a equipa de monitorização ou para o coletivo de formandos
Espaço de disseminação dos projetos	▪ Blog para divulgar os projetos que foram desenvolvidos pelos educadores de infância e professores do 1º e 2º/3º ciclo, e pelos técnicos das câmaras e das ADL's que participaram na formação. http://empreenderescolasbaixoalentejo.blogspot.pt/ ▪ Site do IPBeja: https://youtu.be/cIH9wbOYhgl

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo – Relatório de Atividades (2015)

8.5.1.3. A fase - “A oportunidade perdida de integrar a EpE na promoção do sucesso escolar”

Ao entrarmos no âmbito do Quadro Comunitário ALENTEJO 2020, constatámos que, à semelhança do que se verificou no “Caso Intermunicipal CIMVDL”, ocorreu uma alteração de paradigma de cofinanciamento nesta tipologia de investimentos com os respetivos instrumentos a ficarem abrangidos no Programa Operacional Capital Humano (POCH), o qual tinha como objetivo, entre outros, promover o “sucesso educativo e a redução do abandono escolar”.

Assim, em 2015, já no âmbito deste segundo Quadro Comunitário, foi preparado um projeto de Candidatura conjunta, liderada pelo IPBEJA em parceria com os Municípios do Baixo Alentejo, a ADRAL, a EDIA, o NERBE, as ADLs e os Agrupamentos de Escolas, para obtenção de apoio financeiro para um Projeto de promoção de competências empreendedoras nas escolas do Baixo Alentejo designado

“Rede Territórios Educativos Empreendedores”, que tinha em vista ser enquadrável no Eixo prioritário 2 (PO Alentejo 2020) e Medida 10.1228.

Sucedeu que o Aviso de abertura de Concurso para a Medida em que se encaixava o Projeto não foi lançado em 2015, por razões que, segundo os interlocutores entrevistados, decorriam de várias derrapagens temporais, e também por se encontrar previsto dar prioridade a eixos do POCH que envolviam apoios a cursos de formação e/ou apoio ao emprego.

Paralelamente, a esta iniciativa coordenada pelo IP Beja, é celebrado, em 2016, entre a EDIA e o Centro de Formação da Associação de Escolas das Margens do Guadiana, o Protocolo de Colaboração “Alqueva vai à Escola” com o objetivo de permitir que o Empreendedorismo fosse encarado como uma área transversal e trabalhada de forma integrada nos diferentes currículos e projetos que os docentes desenvolvem em contexto de sala de aula, demonstrando assim o interesse da comunidade educativa do Baixo Alentejo para a realização de atividades no domínio do empreendedorismo.²²⁹

Ainda no final de 2016, é finalmente lançado o Concurso para financiar a Medida 10.1 - “Medidas Educativas Orientadas para a Promoção da Inclusão, do Sucesso Educativo e para a Prevenção do Abandono Escolar”, com o objetivo de: “Promover a igualdade no acesso ao ensino, a melhoria do sucesso educativo dos alunos e a qualidade e eficiência do sistema de educação”²³⁰. Em resposta, ao correspondente Aviso de Abertura deste Concurso, a CIMBAL, em representação dos municípios que a integram, apresentou uma Candidatura a esta Medida a qual, no entanto, não contempla a implementação de PEpE nas escolas da Região do Baixo Alentejo.

Esta decisão contraria as expectativas que os diversos participantes no PEEBA detinham e que, de acordo com as informações prestadas pelos nossos entrevistados, eram legítimas tendo em consideração as intenções demonstradas, nomeadamente no seio do Conselho Estratégico da CIMBAL, por parte dos seus responsáveis políticos de que iria ser lançado um Aviso de Abertura de Concurso específico para apoiar projetos de promoção da cultura empreendedora nas escolas dirigido às comunidades educativas e ao IP Beja.

Consequentemente, a decisão tomada no Conselho Intermunicipal da CIMBAL de a candidatura ao citado Aviso de Abertura, no âmbito do POCH, ser da responsabilidade da CIMBAL mas apenas como

²²⁸ Consultar: Ata de reunião do IPBEJA com os parceiros, datada de 27 de maio de 2015

²²⁹ Este interesse já tinha sido igualmente diagnosticado pelo grupo de trabalho coordenado pelo IP Beja. “Na realidade, entre parcerias com a junior achievement (vidigueira, alvito e cuba); iniciativa prévia com o centro educativo alice nabeiro (mértola: dinamizado pela associação de desenvolvimento local alice nabeiro), e projetos centrados em iniciativas nas escolas muito centradas no desenvolvimento de ideias de negócio e/ou de apoio ao empreendedorismo, via gabinete de apoio ao empreendedorismo” (IES).

²³⁰ Consultar: AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO N.º ALT20-66-2016-28, lançado pela Autoridade de Gestão do ALENTEJO 2020, em 14 de dezembro de 2016.

agregadora dos diversos projetos de cariz municipal (e enquanto entidade gestora perante o POR Alentejo 2020), acabou por inviabilizar a aplicação desses fundos na implementação de PEpE nas escolas da Região do Baixo Alentejo e particularmente a continuidade efetiva do PEEBA. Este Projeto mesmo tendo sido considerado uma boa prática (Saúde *et al.*, 2019) por parte dos seus participantes acaba por ser descontinuado, por falta de recursos financeiros dos parceiros, em particular dos Municípios associados, que sustentaram numa base de “pro bono” as três edições realizadas.

Assim, com base neste factualismo, fomos levados a compreender como se perdeu a oportunidade de integrar a EpE, como solução de política, na promoção do sucesso educativo e combate ao abandono escolar precoce na Região do Baixo Alentejo, importando analisar mais profundamente o facto da CIMBAL voltar a não ter optado por promover e financiar diretamente um Programa de EpE com base em fundos provenientes do Quadro Comunitário que tinha ao seu dispor. De facto, pese embora a política de EpE estar prevista nos planos de desenvolvimento territorial que permitiram a contratualização com o QREN e com o Portugal 2020, em particular neste último, nunca existiu por parte desta instituição de política intermunicipal um investimento político e técnico que considerasse o envolvimento direto da CIMBAL na operacionalização dos citados programas e consequente financiamento via fundos comunitários.

Em síntese, no primeiro Quadro Comunitário, a opção tomada pelo Conselho Intermunicipal passou por integrar a nível da Região do Alentejo uma iniciativa promovida e liderada pela ADRAL (que acabou por não vir a contemplar PEpE), enquanto que no segundo quadro comunitário mesmo tendo presente uma experiência territorial com feedback positivo, isto é, o PEEBA, a sua opção traduziu-se num apoio institucional, legitimando a sua escala intermunicipal, mas sem assumir qualquer responsabilidade quer na vertente operacional, quer material/financeira quer inclusivamente na assunção formal de responsabilidades ao nível da apresentação de candidaturas, em seu nome, a eventuais concursos promovidos no POR Alentejo 2020 e, em particular, no já referido POCH.

8.6. Análise Comparada entre os dois Casos – O Ciclo integrado das políticas públicas

8.6.1. Introdução

Neste nível de análise, subimos um degrau na descrição e interpretação dos nossos Casos, analisando-os tendo por referencial os três modelos teóricos adotados e o modo como esses modelos retratam, ou não, as sucessivas vicissitudes das várias etapas anteriormente descritas. O foco desta análise terá presente a análise do diferencial de PM permitindo contrastar o sucesso e o insucesso dos Casos em estudo, sendo a mesma complementada com um olhar sobre os indicadores MM, CF e IC para todos os níveis de análise (etapa, dimensão e categoria). Complementarmente, ao nível mais fino – as

categorias – olharemos também para o nível de influência de cada categoria e para o diferencial de influência ocorrido entre os dois Casos.

No Anexo 5.2 - Caso Intermunicipal, incluímos uma análise mais detalhada dos resultados obtidos em cada uma das Dimensões e Etapas, analisando-as também ao nível das Categorias, a partir do ranking construído, e acrescentando elementos substantivos extraídos das entrevistas, nomeadamente, “insights” muito relevantes que nos foram transmitidos pelos entrevistados.

Uma nota é devida sobre a nomenclatura usada. Usamos os termos “sucesso” e “insucesso” por facilidade de análise “binária”, mas também por se ter observado, indiscutivelmente²³¹ um caso de sucesso e um caso de insucesso. A escolha destas palavras não desvaloriza as decisões tomadas pelos responsáveis da CIMBAL quanto à não implementação de PEpE nem a concretização das iniciativas que os mesmos levaram a efeito na criação de infraestruturas de suporte à iniciativa empresarial.

8.6.2. Análise por Etapas

Começamos então por observar os dados constantes da Tabela 8.2, ou seja, os resultados dos indicadores de PM, MM, CF e o IC relativos a cada um dos Casos.

Tabela 8.2 – Comparação dos Casos CIMBAL e CIMVDL à luz dos diversos indicadores

	ETAPA	PM			MM			CF			IC	
		BAL	VDL	DIF	BAL	VDL	DIF	BAL	VDL	DIF	BAL	VDL
PM (BAL) < 0	D	-0,63	0,85	1,48	70%	85%	15%	29%	18%	-10%	102	76
	I	-0,03	0,83	0,86	67%	78%	11%	17%	35%	18%	76	100
PM (BAL) > 0	A	0,05	0,70	0,65	56%	70%	14%	54%	47%	-8%	126	110
Global		-0,16	0,77	0,93	62%	75%	13%	100%	100%	0%		

Fonte: Elaborado pelo autor

Em primeiro lugar, podemos observar ao nível do indicador PM um diferencial global, para o conjunto das três etapas, de 0,93, tendo CIMVDL um valor global de 0.77 e CIMBAL de -0,16 (números que espelham, respetivamente, o “sucesso” e o “insucesso” ocorridos). De facto, o caso CIMVDL apresenta o valor mais elevado de Presença Média (dos fatores de sucesso em cada uma das etapas), indicando

²³¹ Como se depreende da informação constante da Tabela 30, anteriormente apresentada, e na qual se pode observar a implementação efetiva e contínua do PEpE na Região de Viseu Dão Lafões em contraste com a situação vivida na sua congénere do Baixo Alentejo.

que este foi o caso que teve maior sucesso contrastando com o insucesso observado na CIMBAL em resultado da ausência global dos fatores de sucesso.

Lembrando que a escala da PM varia entre -1 e 1, tendo por isso uma amplitude de 2,00, um diferencial de 0,93 reflete um gap elevado na performance entre os dois casos. Olhando agora para a decomposição deste valor global, vemos que a etapa Decisão é aquela na qual existe um maior diferencial de PM, de 1,48 sinalizando que esta Etapa terá sido a mais crítica para o insucesso da política de PEpE na Região do Baixo Alentejo. De seguida vem a etapa Implementação, com 0,86 e, finalmente, a etapa Agenda, com um diferencial de 0,65. Podemos, igualmente, observar que o grau de sucesso do CIMVDL é similar nas três etapas. No caso CIMBAL nota-se uma maior assimetria, com um resultado muito negativo na etapa Decisão (PM = -0,65). Notamos ainda que o CIMBAL tem um resultado ligeiramente positivo na etapa Agenda (PM = 0,05²³²) e ligeiramente negativo na etapa Implementação (PM = -0,03).

A Tabela 8.3 (em baixo) inclui a classificação do tipo de efeito dos FSIC inerentes às citações da etapa Decisão em cada um dos Casos. Assim, a distribuição global das 441 e 213 citações reunidas nas entrevistas ligadas, respetivamente ao CIMBAL e ao CIMVDL, que foram alocadas à etapa Decisão é a seguinte:

Tabela 8.3 - Evidência justificativa do sucesso/insucesso na Etapa Decisão

Tipo do efeito do FSIC	Caso CIMBAL	Caso CMVDL
	Nº Citações	Nº Citações
Bloqueador	279	7
Inibidor	96	3
Facilitador	35	28
Potenciador	31	175
Total	441	213

Fonte: Elaborado pelo autor

A assimetria entre os dois casos reflete-se nos níveis mais baixos da etapa Decisão, isto é, dimensões e categorias, podendo o leitor efetuar uma consulta integral dessa distribuição nas tabelas disponibilizadas no Anexo 3.1.2.4. - Distribuição da classificação do tipo de efeito dos FSIC. Nessa consulta pode-se, igualmente, observar a distribuição dos fatores de sucesso nas dimensões e categorias correspondentes às restantes etapas, mas de forma agregada podemos observar a tipologia dessa distribuição nas Tabelas 8.4 e 8.5, constatando que a amplitude das diferenças entre o CIMVDL

²³² Ainda que baixo o valor da PM na etapa Agenda é positivo, o que está alinhado com o facto de o projeto ter avançado nesta fase, mesmo que de forma experimental.

e CIMBAL são menores, relativamente à etapa Decisão, uma vez que os fatores de sucesso nestas etapas já estiveram presentes mesmo que de forma ligeiramente positiva ou mesmo ligeiramente negativa.

Tabela 8.4 - Evidência justificativa do sucesso/insucesso na Etapa Agenda

Tipo do efeito do FSIC	Caso CIMBAL	Caso CMVDL
	Nº Citações	Nº Citações
Bloqueador	212	12
Inibidor	180	56
Facilitador	181	109
Potenciador	256	361
Total	829	538

Fonte: Elaborado pelo autor

Tabela 8.5 - Evidência justificativa do sucesso/insucesso na Etapa Implementação

Tipo do efeito do FSIC	Caso CIMBAL	Caso CMVDL
	Nº Citações	Nº Citações
Bloqueador	88	3
Inibidor	46	18
Facilitador	38	72
Potenciador	85	308
Total	257	401

Fonte: Elaborado pelo autor

Recorrendo, ainda, aos dados constantes da Tabela 8.2, para comparar a performance de cada um dos Casos, observamos que as diferenças ao nível do indicador MM, nas três etapas, permitem constatar que na CIMVDL não apenas os fatores de sucesso estiveram presentes em maior grau, como o impacto da sua presença foi mais elevado, dados os valores de MM entre 70 e 85%, face aos valores no CIMBAL, entre 56 e 70%. Os valores assinaláveis de MM para o CIMBAL indicam, dado o valor negativo (ou quase) de PM para o CIMBAL, que a ausência dos fatores de sucesso nestas três etapas teve um impacto significativo para o insucesso global observado nesta Região do Alentejo. Isto tornar-se-á ainda mais claro quando descermos ao nível de análise das categorias. Ainda assim importa assinalar que não só se observou a ausência dos FSIC na etapa Decisão como esta ausência inibiu ou bloqueou bastante o sucesso nesta etapa (no sentido de a ter “dificultado bastante”, não no sentido de ter um poder de “veto/impedimento”).

Olhando – de forma complementar e secundária – para os restantes indicadores incluídos na Tabela 8.2, constatamos que a diferença registada no indicador Contagem de Frequências (CF) é pouco significativa, mas ainda assim assinalável na etapa implementação. Isto explica-se por ter havido oito edições do PEpE no CIMVDL, enquanto que no CIMBAL se realizou uma edição completa do PEpE. Relativamente ao IC, podemos observar que a etapa Agenda revela, tal como tinha ocorrido no caso Nacional, uma maior criticidade em comparação com as etapas subsequentes.

8.6.3 – Análise por Dimensões

Uma vez comentados os resultados comparativos ao nível das etapas, importa descer ao nível das dimensões. Na Tabela 8.6 apresentam-se as 16 Dimensões do modelo integrado proposto de acordo com o ranking de diferencial de PM (CIMVDL – CIMBAL).

Tabela 8.6 – O sucesso e o insucesso à luz do indicador PM ao nível das 16 dimensões do modelo proposto

CÓD DIM	DIMENSÃO (DIM)	PM			MM		CF		IC	
		BAL	VDL	DIF	BAL	VDL	BAL	VDL	BAL	VDL
PM (BAL) < 0	D3 Recursos	-0,72	0,87	1,59	80%	96%	97	47	116	109
	D4 Interação entre decisores	-0,69	0,85	1,54	79%	81%	190	52	161	106
	D5 Escolha da solução	-0,56	0,80	1,36	57%	83%	108	53	103	108
	D2 Alternativas	-0,47	0,79	1,25	40%	86%	30	14	45	57
	I2 Adequada Teoria Causal e Poder de Influência	-0,23	0,86	1,09	69%	82%	52	66	137	114
	D1 Objetivos	-0,22	0,89	1,11	44%	83%	16	47	35	102
	A3 Fluxo da Política	-0,07	0,56	0,63	50%	52%	290	143	152	113
	I3 Estrutura Legalmente enquadrada	-0,07	0,81	0,88	74%	76%	80	107	175	140
	I5 Apoio de grupos de interesse e titulares de altos cargos	0,05	0,80	0,75	62%	75%	110	155	188	168
PM (BAL) > 0	A4 Empreendedores de política	0,24	0,90	0,66	80%	91%	76	57	99	94
	A2 Fluxo das Políticas (alternativas e soluções)	0,06	0,69	0,63	57%	74%	300	201	165	160
	A5 Janela de Oportunidades	0,10	0,66	0,56	59%	66%	104	73	99	91
	A1 Fluxo de Problemas	0,31	0,88	0,56	51%	78%	59	64	69	93
	I4 Responsáveis Competentes e Empenhados	0,33	0,89	0,56	67%	79%	12	38	64	85
	I1 Objetivos	0,50	0,90	0,40	67%	85%	3	34	32	84
	I6 Mudanças nas condições sócio-económicas	0,00	-0,50	-0,50	0%	0%	0	1	0	0
	Total Global	-0,16	0,77	0,93	62%	75%	1527	1152		

Fonte: Elaborado pelo autor

Observamos, desde logo, a existência no CIMBAL de 8 dimensões promotoras do sucesso o que compara com as 15 dimensões com igual efeito no CIMVDL. Por outras palavras, observamos que existem 8 dimensões em que, para o caso CIMBAL, $PM < 0$ e outras 8 em que $PM \geq 0$. Dentro das dimensões que revelam globalmente (e em média) uma ausência dos fatores de sucesso ao nível das categorias que compõe cada dimensão, observamos que o diferencial é superior a 1,00 para 6 delas,

mais concretamente, e por ordem decrescente, as seguintes: D3, D4, D5, D2, D1 e I2., ou seja, todas as dimensões da etapa Decisão.

Em contraste, quando se analisa os dados do CIMVDL observamos apenas uma dimensão com $PM < 0$, enquanto todas as outras têm $PM > 0$. Estes dados revelam o quanto importante foi para o sucesso ocorrido no CIMVDL a presença dos fatores de sucesso em todas as restantes dimensões das três etapas.

Recorrendo, ainda, aos dados da Tabela 8.5, podemos observar que as diferenças registadas no indicador MM, indicam que no CIMVDL não apenas os fatores de sucesso estiveram presentes em maior grau, como o impacto da sua presença foi mais elevado. De facto, os valores de MM encontram-se acima de 70%, em contraste com o CIMBAL, onde os valores de MM ficaram maioritariamente situados entre 40 e 60%. Individualizando, observamos que os fatores de sucesso das dimensões “Recursos” e “Interação entre os decisores” (ambas da etapa Decisão) não só estiveram ausentes com, respetivamente, $PM < -0.72$ e $PM < -0,69$, como esta ausência inibiu ou bloqueou bastante (MM de 80 e 79%, respetivamente) o sucesso na etapa Decisão no CIMBAL.

8.6.4 Análise por Categorias

Depois de analisar os resultados ao nível das dimensões, importa agora estudar os resultados ao nível das categorias. A exemplo do adotado para as etapas e dimensões, na Tabela 8.7 apresentam-se as 53 categorias do modelo integrado proposto de acordo com o ranking de diferencial de PM (CIMVDL – CIMBAL).

Observamos desde logo que existem 23 categorias em que, para o caso CIMBAL, $PM < 0$ e outras 30 em que $PM \geq 0$. Dentro das categorias que revelam globalmente (e em média) uma ausência dos fatores de sucesso, observamos que o diferencial é superior a 1,00 para 18 delas, mais concretamente, e por ordem decrescente, as seguintes: D4.4; D4.3; D3.4; D3.1; I2.2; D3.2; D5.3; A3.2; D1.3; A4.2; D5.2; D2.2; A3.4; D5.1; I3.5; D4.1; I3.1 e A2.6. Podemos, ainda, observar que 11 dessas 18 categorias fazem parte da etapa Decisão, sendo evidências justificativas que esta Etapa foi, de acordo com os nossos entrevistados, a que mais influenciou o insucesso verificado no CIMBAL, no sentido de ser aquela na qual foi patente uma maior ausência de fatores críticos do sucesso – ou, talvez melhor, uma maior presença de fatores ligados ao insucesso. Em contraste quando se analisam os dados do CIMVDL observamos apenas duas categorias com $PM < 0$ (A2.9 e I6.2) enquanto todas as outras categorias têm $PM \geq 0$.

Tabela 8.7 – O sucesso e o insucesso à luz do indicador PM ao nível das 53 categorias do modelo proposto²³³

RK	DIF	PM	Cód	Categorias	PM			MM		CF		IC	
					BAL	VDL	DIF	Cimbal	Cimvdl	Cimbal	Cimvdl	BAL	VDL
PM (BAL) < 0	1	D4.4	Liderança		-0,88	0,95	1,83	94%	90%	33	39	183	166
	2	D4.3	Idiossincrasia cultural		-0,69	1,00	1,69	67%	100%	67	2	221	40
	3	D3.4	Financeiros		-0,64	1,00	1,64	71%	100%	38	9	171	84
	4	D3.1	Experiências anteriores		-0,61	0,97	1,58	67%	95%	9	19	81	119
	5	I2.2	Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)		-0,64	0,91	1,55	82%	82%	11	11	99	84
	6	D3.2	Informação de suporte à decisão		-0,79	0,71	1,50	90%	95%	50	19	221	119
	7	D5.3	Consenso como um bom indicador de boa decisão		-0,55	0,91	1,46	60%	92%	96	37	251	164
	8	A3.2	Mudanças governamentais		-1,00	0,44	1,44	100%	38%	1	8	33	49
	9	D1.3	Soluções Transversais a outros problemas		-0,50	0,93	1,43	36%	86%	11	35	66	154
	10	A4.2	Acesso aos decisores		-0,59	0,81	1,39	70%	77%	23	13	132	89
	11	D5.2	Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir		-0,38	1,00	1,38	25%	100%	4	1	33	28
	12	D2.2	Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar		-0,56	0,79	1,34	33%	86%	27	14	99	97
	13	A3.4	Forças Políticas Organizadas		-0,42	0,90	1,32	50%	81%	6	21	57	116
	14	D5.1	Processo de tentativa e erro		-0,69	0,53	1,22	38%	60%	8	15	57	84
	15	I3.5	Regras de decisão adequadas		-0,38	0,82	1,20	64%	73%	25	48	132	166
	16	D4.1	Decisores com visões diferentes		-0,79	0,38	1,17	82%	25%	77	4	261	28
	17	I3.1	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa		-0,25	0,84	1,09	100%	79%	8	19	93	109
	18	A2.6	Viabilidade Financeira		-0,12	0,89	1,01	70%	79%	30	19	151	109
	19	I2.1	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa		-0,12	0,85	0,98	66%	82%	41	55	171	188
	20	I3.4	Recursos financeiros suficientes		-0,01	0,90	0,91	74%	80%	34	5	165	56
	25	A3.3	Posição das instituições envolvidas		-0,12	0,56	0,68	52%	45%	244	96	373	184
	26	A2.2	Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)		-0,36	0,31	0,68	67%	59%	36	27	161	112
	43	A2.9	Restrições do Sistema		-0,57	-0,43	0,15	37%	14%	54	14	147	40
PM (BAL) > 0	21	I5.1	Formalização do apoio		0,01	0,84	0,84	54%	79%	84	107	221	259
	22	A1.4	Eventos, crises e símbolos		0,17	0,95	0,79	40%	91%	15	11	81	89
	23	A1.2	Estudos específicos		0,21	0,91	0,69	57%	82%	7	11	66	84
	24	I1.1	Claros		0,25	0,93	0,68	50%	87%	2	15	33	101
	27	I4.2	Tecnicamente preparados em Gestão e Política		0,33	1,00	0,67	33%	100%	3	10	33	89
	28	A2.7	Recetividade Política		0,22	0,86	0,64	65%	86%	66	42	216	168
	29	A5.1	Abriu-se uma janela de oportunidade		0,10	0,66	0,56	59%	66%	104	73	257	194
	30	I5.2	Poder de decisão		0,17	0,71	0,54	88%	67%	26	48	158	159
	31	I3.2	Integração hierárquica adequada		0,33	0,87	0,54	100%	100%	2	5	47	63
	32	A2.4	Exequibilidade técnica		0,43	0,96	0,53	74%	92%	27	36	147	161
	33	I4.1	Comprometidos com a concretização dos objetivos		0,33	0,86	0,52	78%	71%	9	28	87	125
	34	A4.3	Recursos despendidos		0,54	1,00	0,46	92%	100%	12	4	109	56
	35	A1.1	Indicadores		0,25	0,70	0,45	50%	40%	6	5	57	40
	36	A2.1	Comunidade de especialistas (geração de ideias)		0,43	0,88	0,45	43%	88%	14	16	81	105
	37	A1.3	Feedback da ação política		0,42	0,86	0,45	55%	78%	31	37	136	151
	38	D1.1	Interligação com outros problemas		0,40	0,79	0,39	60%	75%	5	12	57	84
	39	A4.4	Estratégias utilizadas		0,55	0,93	0,38	82%	96%	28	23	158	132
	40	A2.8	Aceitação pela Comunidade		0,34	0,64	0,30	37%	72%	49	18	140	101
	41	A2.5	Compatibilidade com valores		0,58	0,75	0,17	72%	61%	18	18	119	93
	42	D4.2	Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores		0,35	0,50	0,15	92%	57%	13	7	114	56
	44	A4.1	Quem (atores visíveis / não visíveis)		0,77	0,91	0,14	85%	94%	13	17	109	112
	45	D1.2	Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos		0,00	0,00	0,00	0%	0%	0	0	0	0
	47	I6.1	Económicas		0,00	0,00	0,00	0%	0%	0	0	0	0
	46	D3.3	Pouca relevância da teoria		0,00	0,00	0,00	0%	0%	0	0	0	0
	48	I3.3	Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas		0,77	0,73	-0,04	73%	73%	11	30	93	132
	49	A3.1	Sentimento supranacional/nacional / regional		0,33	0,25	-0,08	33%	61%	39	18	119	93
	50	A2.3	Processo evolutivo de amadurecimento		1,00	0,91	-0,09	100%	82%	6	11	81	84
	51	I1.2	Consistentes		1,00	0,87	-0,13	100%	84%	1	19	33	112
	52	D2.1	Poucas propostas e mais ou menos familiares		0,33	0,00	-0,33	100%	0%	3	0	57	0
	53	I6.2	Sociais		0,00	-0,50	-0,50	0%	0%	0	1	0	0
Total Global					-0,16	0,77	0,93						

Fonte: Elaborado pelo autor

²³³ Com referido anteriormente a análise individual ao nível destas categorias será apresentada no Anexo 5.2 – Caso Intermunicipal onde serão incluídos elementos substantivos extraídos das entrevistas, nomeadamente, “insights” muito relevantes recolhidos junto dos entrevistados.

Por sua vez, e tal como já tínhamos observado na análise efetuada ao nível das dimensões podemos, ainda, constatar, que no CIMVDL não apenas os fatores de sucesso estiveram presentes em maior grau, como o impacto da sua presença foi mais elevado, dados os valores de MM serem superiores a 80% em 26 das 53 categorias, comparando com 15 categorias no CIMBAL. Porém, dado o valor negativo de PM para o CIMBAL em 6 dessas 15 categorias, isto é, as categorias D4.4; I2.2; D3.2; A3.2; D4.1; I3.1. a que correspondem os valores de MM, respetivamente, 94%, 82%, 90%, 100%, 82%, e 100%, torna evidente que estas categorias tiveram, por si só, um impacto significativo para o insucesso global observado na política pública de EpE no território do Baixo Alentejo.

Depois de termos observado através da PM o “quão presente/ausente” estiveram as categorias dos modelos referenciais teóricos e o “quão crítico” foi o impacto das mesmas para o sucesso/insucesso de cada uma das três etapas do ciclo da política pública, importa agora apresentar e analisar a informação proporcionada por IC e PM para caracterizar²³⁴, de modo qualitativo, o grau de influência de cada uma dessas categorias no sucesso/insucesso da política pública nos Casos em Estudo. Recordemos que a Influência que cada uma das 53 categorias teve em cada um dos casos analisados, resulta do binómio IC e PM, sendo que o indicador IC pretende medir a criticidade, independentemente do grau de sucesso obtido, e a PM o grau de sucesso obtido.²³⁵

Na Tabela 8.8 apresentamos o tipo de influência de cada categoria, de acordo com os critérios adotados e explicitados no Anexo 3.2.11 – Caso Intermunicipal, sendo que nas Figuras 8.1 e 8.2 incluímos a distribuição dessas 53 categorias na matriz de Influência, obtendo-se, assim, uma melhor e mais rápida perceção espacial da localização das mesmas, em cada um dos casos em análise.

²³⁴ Como descrito na seção 6.5.2.3.4 – A Matriz de influência.

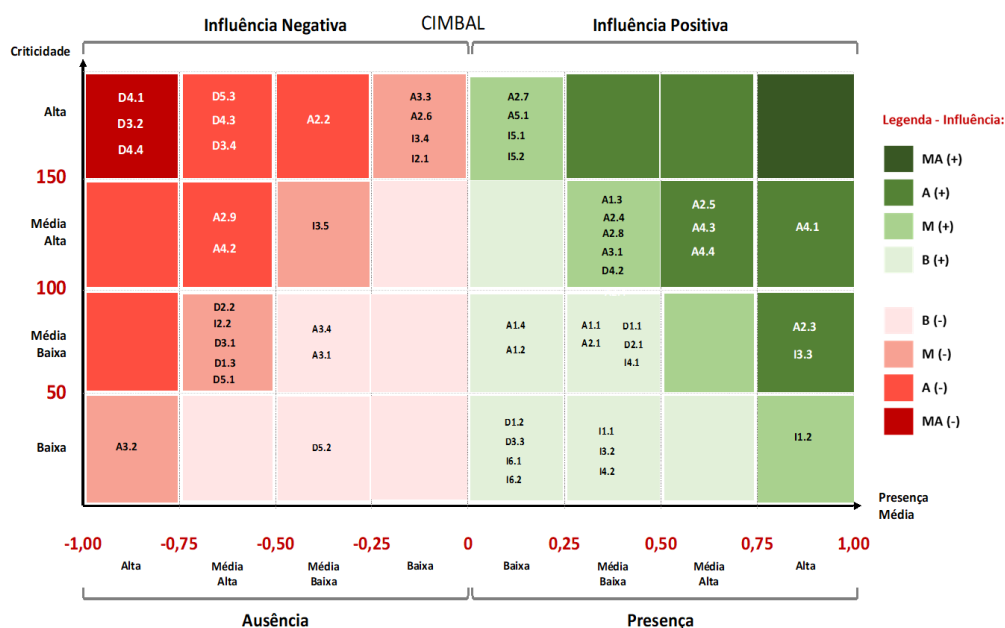
²³⁵ Vide no Anexo 3.2.10. – o cálculo do IC para cada uma das categorias dos referenciais teóricos adotados/Casos estudados e no Anexo 3.2.11. os critérios adotados na ordenação dos 8 tipos de influência que resultaram do binómio Criticidade/Presença Média de cada um dos Casos estudados.

Tabela 8.8 – Ordenação por tipo de influência no sucesso/insucesso nos 2 Casos

RK DIF	Cód	Categorias	INFL			PM		IC	
			BAL	VDL	DIF	BAL	VDL	BAL	VDL
1	D4.4	Liderança	MA (-)	MA (+)	1,83	-0,88	0,95	183	166
2	D3.2	Informação de suporte à decisão	MA (-)	A (+)	1,50	-0,79	0,71	221	119
3	D4.1	Decisores com visões diferentes	MA (-)	B (+)	1,17	-0,79	0,38	261	28
4	D5.3	Consenso como um bom indicador de boa decisão	A (-)	MA (+)	1,46	-0,55	0,91	251	164
5	D3.4	Financeiros	A (-)	A (+)	1,64	-0,64	1,00	171	84
6	A4.2	Acesso aos decisores	A (-)	A (+)	1,39	-0,59	0,81	132	89
7	D4.3	Idiosincrasia cultural	A (-)	M (+)	1,69	-0,69	1,00	221	40
8	A2.2	Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup)	A (-)	M (+)	0,68	-0,36	0,31	161	112
9	A2.9	Restrições do Sistema	A (-)	B (-)	0,15	-0,57	-0,43	147	40
10	D1.3	Soluções Transversais a outros problemas	M (-)	MA (+)	1,43	-0,50	0,93	66	154
11	I3.5	Regras de decisão adequadas	M (-)	MA (+)	1,20	-0,38	0,82	132	166
12	I2.1	Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa	M (-)	MA (+)	0,98	-0,12	0,85	171	188
13	D3.1	Experiências anteriores	M (-)	A (+)	1,58	-0,61	0,97	81	119
14	I2.2	Delegação de competências adequada (capacidade de decisão)	M (-)	A (+)	1,55	-0,64	0,91	99	84
15	D2.2	Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar	M (-)	A (+)	1,34	-0,56	0,79	99	97
16	A2.6	Viabilidade Financeira	M (-)	A (+)	1,01	-0,12	0,89	151	109
17	I3.4	Recursos financeiros suficientes	M (-)	A (+)	0,91	-0,01	0,90	165	56
18	A3.3	Posição das instituições envolvidas	M (-)	A (+)	0,68	-0,12	0,56	373	184
19	D5.1	Processo de tentativa e erro	M (-)	M (+)	1,22	-0,69	0,53	57	84
20	A3.2	Mudanças governamentais	M (-)	B (+)	1,44	-1,00	0,44	33	49
21	A3.4	Forças Políticas Organizadas	B (-)	A (+)	1,32	-0,42	0,90	57	116
22	I3.1	Acesso permitido a entidades que apoiam o programa	B (-)	A (+)	1,09	-0,25	0,84	93	109
23	D5.2	Maior preocupação com mitigação problema que resultados a atingir	B (-)	M (+)	1,38	-0,38	1,00	33	28
24	A1.4	Eventos, crises e símbolos	B (+)	A (+)	0,79	0,17	0,95	81	89
25	A1.2	Estudos específicos	B (+)	A (+)	0,69	0,21	0,91	66	84
26	I1.1	Claros	B (+)	A (+)	0,68	0,25	0,93	33	101
27	I4.2	Tecnicamente preparados em Gestão e Política	B (+)	A (+)	0,67	0,33	1,00	33	89
28	I3.2	Integração hierárquica adequada	B (+)	A (+)	0,54	0,33	0,87	47	63
29	I4.1	Comprometidos com a concretização dos objetivos	B (+)	A (+)	0,52	0,33	0,86	87	125
30	A2.1	Comunidade de especialistas (geração de ideias)	B (+)	A (+)	0,45	0,43	0,88	81	105
31	D1.1	Interligação com outros problemas	B (+)	A (+)	0,39	0,40	0,79	57	84
32	A1.1	Indicadores	B (+)	B (+)	0,45	0,25	0,70	57	40
33	D1.2	Prevalência de objetivos ambíguos em detrimento de específicos	B (+)	B (+)	0,00	0,00	0,00	0	0
33	I6.1	Económicas	B (+)	B (+)	0,00	0,00	0,00	0	0
33	D3.3	Pouca relevância da teoria	B (+)	B (+)	0,00	0,00	0,00	0	0
36	D2.1	Poucas propostas e mais ou menos familiares	B (+)	B (+)	-0,33	0,33	0,00	57	0
37	I6.2	Sociais	B (+)	B (-)	-0,50	0,00	-0,50	0	0
38	I5.1	Formalização do apoio	M (+)	MA (+)	0,84	0,01	0,84	221	259
39	A2.7	Recetividade Política	M (+)	MA (+)	0,64	0,22	0,86	216	168
40	A2.4	Exequibilidade técnica	M (+)	MA (+)	0,53	0,43	0,96	147	161
41	A1.3	Feedback da ação política	M (+)	MA (+)	0,45	0,42	0,86	136	151
42	A5.1	Abriu-se uma janela de oportunidade	M (+)	A (+)	0,56	0,10	0,66	257	194
43	I5.2	Poder de decisão	M (+)	A (+)	0,54	0,17	0,71	158	159
44	A2.8	Aceitação pela Comunidade	M (+)	A (+)	0,30	0,34	0,64	140	101
45	I1.2	Consistentes	M (+)	A (+)	-0,13	1,00	0,87	33	112
46	D4.2	Inexistência, prévia, de objetivos claros por parte dos decisores	M (+)	M (+)	0,15	0,35	0,50	114	56
47	A3.1	Sentimento supranacional/nacional / regional	M (+)	B (+)	-0,08	0,33	0,25	119	93
48	A4.3	Recursos despendidos	A (+)	A (+)	0,46	0,54	1,00	109	56
49	A4.4	Estratégias utilizadas	A (+)	A (+)	0,38	0,55	0,93	158	132
50	A2.5	Compatibilidade com valores	A (+)	A (+)	0,17	0,58	0,75	119	93
51	A4.1	Quem (atores visíveis / não visíveis)	A (+)	A (+)	0,14	0,77	0,91	109	112
52	I3.3	Possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas	A (+)	A (+)	-0,04	0,77	0,73	93	132
53	A2.3	Processo evolutivo de amadurecimento	A (+)	A (+)	-0,09	1,00	0,91	81	84
Total Global					0,93	-0,16	0,77		

Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 8.1 – Matriz de Influência com 53 Categorias (CIMBAL)



Fonte: Elaborado pelo autor

É notória a “nuvem” à esquerda e, em particular, o topo superior esquerdo, com 3 categorias da etapa Decisão a ter uma influência Muito Alta e Negativa: D4.1, D3.2 e D4.4. Como é patente na matriz, inúmeras categorias da etapa Decisão tiveram uma influência negativa ou muito negativa no sucesso no caso CIMBAL. Merece ainda destaque o facto de várias categorias da etapa Agenda terem tido uma influência positiva e alta. Nesta matriz temos 30 categorias com influência positiva e 23 com influência negativa (as que têm, respetivamente, $PM > 0$ e $PM < 0$). A Tabela 8.9 apresenta a distribuição por nível de influência:

Tabela 8.9 – Número de Categorias por Nível de Influência (CIMBAL)

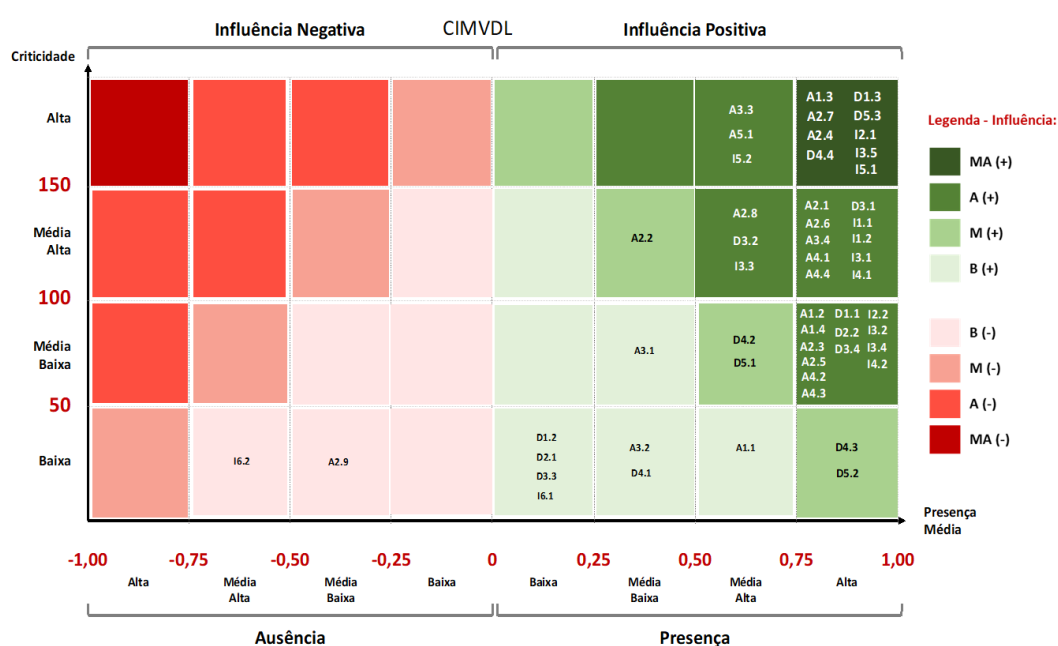
Nível Influência	Positiva	Negativa	Total
Muito Alta	0	3	3
Alta	6	6	12
Média	10	11	21
Baixa	14	3	17
TOTAL	30	23	53

Fonte: Elaborado pelo autor

Na Figura 8.2 observamos a distribuição das categorias no caso CIMVDL, sendo imediatamente visíveis as enormes diferenças – agora, a mancha está do lado direito, com grande presença de categorias no topo superior direito, havendo 9 categorias com influência muito alta e 29 com influência alta. É de realçar que no conjunto das 9 categorias com influência muito alta (e positiva) temos uma distribuição equitativa pelas 3 etapas²³⁶:

- Agenda: A1.3, A2.4 e A2.7
- Decisão: D1.3, D4.4 e D5.3
- Implementação: I2.1, I3.5 e I5.1

Figura 8.2 – Matriz de Influência com 53 Categorias (CIMVDL)



Fonte: Elaborado pelo autor

Nesta matriz temos 51 categorias com influência positiva e 2 com influência negativa (as que têm, respetivamente, $PM > 0$ e $PM < 0$). A Tabela 8.10 apresenta a distribuição por nível de influência:

²³⁶ Veja-se, por contraponto, a diferença para o Caso Nacional, em que existem apenas duas categorias com influência muito alta e positiva, sendo ambas da etapa Agenda, sinalizando – comparativamente ao CIMVDL – uma “assimetria” no sucesso contínuo ao longo do ciclo da política pública.

Tabela 8.10 – Número de Categorias por Nível de Influência (CIMVDL)

Nível Influência	Positiva	Negativa	Total
Muito Alta	9	0	9
Alta	29	0	29
Média	5	0	5
Baixa	8	2	10
TOTAL	51	2	53

Fonte: Elaborado pelo autor

8.6.5 Síntese dos Fatores Explicativos do Ciclo de Política Pública em análise

De forma análoga ao efetuado para o Caso Nacional, as secções anteriores apresentaram e analisaram os efeitos das ações e atividades executadas pelos diversos decisores e atores envolvidos ao longo dos diferentes ciclos de políticas públicas em estudo nas duas Comunidades Intermunicipais.

Dada a especificidade da abordagem para os casos Intermunicipais, procurámos compreender, por cada uma das etapas e de uma forma comparativa, quais os fatores de sucesso /insucesso diferenciadores entre as 2 realidades, assim como quais aqueles que se apresentaram como menos influentes, que, inclusivamente, evitam qualquer comentário adicional nesta síntese final.

Os Quadros 8.13, 8.14 e 8.15 que se apresentam de seguida, apresentam de forma sistematizada e contrastada quais foram os fatores mais diferenciadores no processo de agendamento, decisão e implementação dos PEPs, contribuindo para um conhecimento mais alargado na construção de uma explicação sobre os dois Casos em estudo.

Quadro 8.13 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no Caso CIMVDL

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
I5.1	MA (+)			Formalização do apoio à implementação dos PEPE por parte das diversas entidades envolvidas e dos seus responsáveis.
I2.1	MA (+)			Envolvimento do Organismo Público na concretização do Programa de Empreendedorismo
A2.7	MA (+)	Recetividade Política perante a conceção de soluções de política no âmbito da EpE		
D4.4	MA (+)		A liderança da comunidade teve influência positiva no processo de decisão sobre a solução de EpE	
I3.5	MA (+)			Regras de decisão e procedimentos efetivos aquando da implementação dos programas de empreendedorismo
D5.3	MA (+)		Evidência de consenso entre os decisores sobre a solução de EpE	
A2.4	MA (+)	Exequibilidade técnica dos Programas de Empreendedorismo		
D1.3	MA (+)		Preocupação da adoção de programas de EpE enquanto Solução Transversal a outros problemas, existentes no seio da Comunidade	
A1.3	MA (+)	Feedback da ação política sobre a solução de EpE		
A5.1	A (+)	Abriu-se uma janela de oportunidade para a entrada do tema da EpE na Agenda		
A3.3	A (+)	Posição das instituições envolvidas suportou positivamente a solução de EpE		
I5.2	A (+)			Poder de decisão sobre a implementação dos programas por parte das entidades envolvidas e dos seus respetivos responsáveis
A4.4	A (+)	Estratégias utilizadas pelos Empreendedores de Política		
I3.3	A (+)			Possibilidade de atribuição de responsabilidades na implementação dos Programas de Empreendedorismo a entidades especializadas
I4.1	A (+)			Responsáveis pela implementação dos programas de EpE comprometidos com a concretização dos objetivos

Quadro 8.13 (Continuação) – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no Caso CIMVDL

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
D3.1	A (+)		Tomada de decisão baseada em experiências anteriores por parte dos responsáveis políticos	
D3.2	A (+)		Informação de suporte à decisão sólida e bem estruturada potencializou a solução de EpE	
A3.4	A (+)	Apoio aos programas de EpE pelas forças políticas organizadas		
A4.1	A (+)	Evidências sobre a existência de Empreendedores de Política na promoção de PEPe		
I1.2	A (+)			Objetivos consistentes na implementação dos programas de EpE
A2.6	A (+)	Viabilidade Financeira da solução de EpE		
I3.1	A (+)			Acesso permitido às entidades que apoiavam os PEPe durante o processo de implementação
A2.1	A (+)	Comunidade de especialistas (geração de ideias) com influência na promoção do tema da EpE na agenda política		
I1.1	A (+)			Objetivos Concretos e de interpretação simples por parte das partes envolvidas na Implementação dos PEPe
A2.8	A (+)	Aceitação pela Comunidade de atores (políticos e não políticos) acerca da relevância da EpE		
D2.2	A (+)		Interligação entre avaliação das ações a realizar e objetivos a alcançar por parte dos Programas de EpE	
A2.5	A (+)	Programa de Empreendedorismo demonstrou compatibilidade com valores da comunidade		
I4.2	A (+)			Responsáveis pela implementação dos programas de EpE tecnicamente preparados em temas de Gestão e Política
A1.4	A (+)	Eventos, crises e símbolos		
A4.2	A (+)	Empreendedores de política com acesso aos decisores		
D3.4	A (+)		Inexistência de limitações ao nível dos Recursos Financeiros influenciou positivamente o processo de decisão	
I2.2	A (+)			Delegação de competências adequadas na implementação dos PEPe
A1.2	A (+)	Existência de Estudos específicos e publicações que		

Quadro 8.13 (Continuação) – Síntese dos Fatores mais influentes para o Sucesso no Caso CIMVDL

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
		atestam a importância e relevância da EpE		
A2.3	A (+)	Processo evolutivo de amadurecimento das ideias e opções sobre os Programas de Empreendedorismo		
D1.1	A (+)		Objetivos da solução apresentam interligação com outros problemas	
I3.2	A (+)			Integração hierárquica adequada ao nível do modelo de governo dos programas de EpE
A4.3	A (+)	Utilização de recursos por parte dos Empreendedores de Política que contribuíram para a colocação do tema da EpE na Agenda		
I3.4	A (+)			Recursos financeiros suficientes aquando da implementação dos programas de empreendedorismo

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 8.14 – Síntese dos Fatores com influência positiva no caso da CIMBAL

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
A4.4	A (+)	Estratégias utilizadas pelos Empreendedores de Política		
A2.5	A (+)	Programa de Empreendedorismo demonstrou compatibilidade com valores da comunidade		
A4.1	A (+)	Evidências sobre a existência de Empreendedores de Política na promoção de PEPE		
A4.3	A (+)	Utilização de recursos por parte dos Empreendedores de Política que contribuíram para a colocação do tema da EpE na Agenda		
I3.3	A (+)			Possibilidade de atribuição de responsabilidades na Implementação do Programa de Empreendedorismo a entidades especializadas
A2.3	A (+)	Processo evolutivo de amadurecimento das ideias e opções sobre o Programa de Empreendedorismo		

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 8.15 – Síntese dos Fatores mais influentes para o Insucesso no caso da CIMBAL

Etapas		Agenda	Decisão	Implementação
Código	Influência			
D4.1	MA (-)		Diferentes visões por parte dos decisores políticos	
D3.2	MA (-)		Inexistência/ Limitação de informação de suporte à decisão sólida para a solução de EpE	
D4.4	MA (-)		A liderança da comunidade teve influência negativa no processo de decisão sobre a solução de EpE	
D5.3	A (-)		Inexistência/ Limitação ao nível do consenso entre os decisores sobre a solução de EpE	
D4.3	A (-)		Idiosincrasia cultural própria e acentuada no seio da organização inibiu a adoção de ajustamentos consensuais entre os responsáveis no momento de interação sobre a decisão de PEP	
D3.4	A (-)		Limitações ao nível dos Recursos Financeiros condicionaram o processo de decisão	
A2.2	A (-)	Fluir de Ideias no interior das comunidades (primeval soup) acerca das soluções de EpE		
A2.9	A (-)	Restrições do Sistema que condicionam a ascensão do tema da EpE à agenda política		
A4.2	A (-)	Empreendedores de política sem acesso aos decisores		

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se vêm evidenciando a análise comparativa dos dois Casos permite constatar, demonstrar e identificar os fatores que fazem do CIMVDL um caso de sucesso e do CIMBAL um caso de insucesso na política pública da EpE nos respetivos territórios.

8.7. Ilações do Caso Intermunicipal

A nossa análise ao caso intermunicipal teve como ponto de partida a descrição do contexto e do enquadramento político e legislativo, essenciais para a caracterização das duas comunidades intermunicipais em estudo. Posteriormente, sentimos que seria importante relatar as grandes fases e tendências da EpE, assim como apresentar as evidências empíricas derivadas da investigação realizada (tratadas de forma pormenorizada no Anexo 5.2.), transmitir os pontos de vista dos atores e responsáveis envolvidos no processo de decisão, e identificar de forma sistematizada as diversas variáveis que influenciaram positiva e negativamente o sucesso/insucesso dos programas analisados.

Nesta fase, importa agora extrair as conclusões e ilações que nos pareceram mais relevantes no âmbito da presente investigação.

Neste contexto, esta última secção apresenta uma síntese comparativa, centrada nos fatores que motivam as diferenças e semelhanças entre os casos estudados, permitindo uma visão dinâmica e favorável à compreensão das causas do fenómeno, isto é, o que influenciou mais favoravelmente a implementação de PEpE na CIMVDL, nos últimos 9 anos, e em contraste porque tal não tem sido possível de acontecer na CIMBAL, quando ambas as entidades se encontravam perante o mesmo enquadramento legislativo e com idêntico acesso aos Quadros Comunitários de Apoio.

ETAPA DECISÃO

Ilação #1 – Diferentes estilos e características de liderança potenciaram (CIMVDL) e bloquearam (CIMBAL) uma tomada de decisão favorável à implementação de PEpE nos territórios de Viseu Dão Lafões e do Baixo Alentejo

Ao longo dos dois quadros de programação comunitária em análise, a criação de intervenções articuladas e complementares entre os Organismos da Administração Central, as Comissões de Desenvolvimento Regional, Centro e Alentejo, e suas Comunidades Intermunicipais, registaram diferenças basilares no comportamento das lideranças destas instituições, quer na fase de conceção da solução política, no processo de tomada de decisão e também no seu envolvimento no suporte à implementação dos Programas de Educação para o empreendedorismo enquanto parte integrante dos respetivos planos estratégicos territoriais.

Na perspetiva dos entrevistados no estudo do caso CIMVDL, a articulação de atores e a existência de lideranças adequadas foram um fator potenciador para o sucesso alcançado na colocação do tema da EpE na agenda regional e intermunicipal, na construção de uma solução técnica e financeiramente

exequível, na aprovação dessa solução nos órgãos regionais e intermunicipais e posterior operacionalização do caderno de encargos que deu corpo a essas decisões.

Em primeiro lugar, a liderança assumida pela CCDR-Centro, na promoção de um diálogo estruturado com a CIMVDL, e as entidades da Administração Central (neste caso o IAPMEI), no desenho de operações integradas de cariz supramunicipal. Estas foram posteriormente refletidas nos Avisos de Concurso, lançados pela respetiva Autoridade de Gestão, permitindo uma cooperação territorial devidamente suportada do ponto de vista financeiro, na resposta a problemas específicos e comuns aos diversos municípios, de que os Programas de educação para o empreendedorismo são um exemplo emblemático.

Em segundo lugar, as evidências recolhidas permitem verificar uma articulação entre a estratégia regional dinamizada pela CCDR Centro e o quadro estratégico sub-regional definido pelos autarcas da CIMVDL que permitiu assumir explicitamente o tema do empreendedorismo como um dos instrumentos de políticas integradas de base territorial. Este alinhamento reflete o reconhecimento dos responsáveis da CCDR Centro da importância que o conjunto de autarcas, provenientes dos Municípios ou das CIM possuem na tomada de decisões com efeito nos seus territórios, fruto da sua legitimidade política e, também por isso, com uma agenda eleitoral, que têm de cumprir. Por esta razão, a CCDR-Centro adotou uma liderança partilhada que auscultava os interesses estratégicos destes atores municipais (que também representam enquanto membros do Conselho Intermunicipal os interesses de âmbito territorial), nas negociações com as entidades da Administração Central.

Em terceiro lugar, a própria Presidente da CCDR, ao ter estado envolvida na conceção do referencial de candidatura e nas ações desenvolvidas juntos dos responsáveis das CIM para que criassem as condições que dessem cumprimento ao citado referencial, acaba por ficar diretamente associada à posterior implementação das diversas medidas de apoio ao empreendedorismo. No caso particular da EpE, as evidências permitem observar a sua participação direta nas primeiras edições destes programas nomeadamente no que foi promovido pela CIMVDL contribuindo para que também a própria CCDR viesse a lançar desde o ano letivo 2013-2014 até ao ano letivo 2018-2019, a sua própria final regional no âmbito da qual são apresentadas as ideias de negócio que representam cada uma das CIM da Região Centro. Estes eventos promovidos, anualmente, pela CCDR Centro são elucidativos do reconhecimento que esta Entidade atribui à importância das iniciativas desenvolvidas a nível sub-regional e local da temática da EpE e sua consequente interligação com a conceção inicial desses programas no âmbito dos respetivos Programas Operacionais Regionais, isto é, o PO Centro e o PO Centro 2020.

Ao nível da gestão intermunicipal, a liderança assumiu, igualmente, uma **influência muito positiva** na colocação e na decisão favorável dos Programas de Educação para o Empreendedorismo na agenda do Conselho Intermunicipal da CIMVDL, devido sobretudo às competências de liderança do seu primeiro Presidente – nomeadamente, iniciativa, flexibilidade, networking, autoconfiança, comunicação oral e capacidade de delegação (Boyatzis, 1998 e 2007). Num momento posterior, também, o Presidente que lhe sucedeu, mesmo sendo de uma força política com raízes ideológicas diferentes, exerceu um papel importante não só na manutenção da dinâmica entretanto criada, como no seguimento das boas práticas adotadas nomeadamente ao nível da delegação de competências e na capacidade de construção de relações favoráveis, no seio do Conselho Intermunicipal. Ambos, mostraram, desde o primeiro momento, posições favoráveis à introdução do empreendedorismo no sistema educativo do território, através da adoção de metodologias experienciais e colaborativas promotoras da atitude, cidadania ativa, inclusão social e empregabilidade dos jovens.

Estas competências de liderança revelaram-se fatores chave para o sucesso da promoção dos PEpE na CIMVDL. De facto, a CIMVDL enquanto entidade com (i) um modelo de gestão dependente da tomada de decisão executiva das decisões de cada um dos municípios que a integram²³⁷ que por sua vez se caracterizam pela liderança política exercida pelos respetivos presidentes²³⁸ e (ii) a particularidade dos responsáveis pela gestão e organização intermunicipal não responderem diretamente perante os eleitores, cria uma complexidade no processo de decisão que obriga, tal como Lindblom (1980) sugeriu no seu trabalho, ao reconhecimento da importância da liderança e do comportamento de coligação, entre os membros de um subsistema político, como fatores de sucesso na criação da mudança pretendida com a adoção de novas soluções de política.

Acréscimo, que ambos os Presidentes da CIMVDL basearam a sua gestão num modelo de governação estabilizado, com estruturas técnicas capacitadas, valorizando e depositando grande confiança no papel do Secretario Executivo e na equipa pelo mesmo dirigida e coordenada. Estas posições, alinhadas com o suportado por Boyatzis (1998), demonstram efetivas competências de liderança, nomeadamente a capacidade de iniciativa de procurar atingir os objetivos de forma proativa, assim como a atenção ao detalhe, tentando maximizar o seu conhecimento e mitigando as incertezas. Ou seja, percebemos que o posicionamento adequado da liderança dos responsáveis, assente nas suas competências pessoais e não em resultado de uma liderança centralizada, tal como Lindblom (1959,

²³⁷ Recorde-se que estamos perante 14 presidentes de câmara de forças políticas diferentes, representantes de autarquias com distintas dimensões, dinamismo demográfico e características sócio-económicas.

²³⁸ O que só por si cria um conflito de representação entre o interesse do coletivo territorial e o interesse da autarquia pela qual o presidente foi eleito.

1979) tinha identificado, permitiu garantir atores mobilizados, perfeitamente sintonizados com o planeamento e operacionalização dos PEP, que por sua vez se encontravam alinhados com a estratégia territorial de desenvolvimento, evitando externalidades negativas resultantes de eventuais diferenças cognitivas e de acesso à informação, junto dos restantes membros do Conselho Intermunicipal.

Em sentido inverso, outra ilação que o presente estudo nos permitiu retirar foi que, apesar dos processos de planeamento estratégico territorial realizados a montante dos quadros comunitários terem sido uma realidade na CIMBAL, e a conceção dos planos operacionais regionais adotados na CCDR Alentejo terem mobilizado de forma similar a mesma tipologia de fundos, nomeadamente no domínio das áreas de acolhimento empresarial e do combate ao insucesso escolar, o facto é que, segundo os nossos entrevistados, não ocorreu uma intervenção articulada e complementar entre as lideranças da CCDR Alentejo, Administração Central e a CIMBAL capaz de influenciar positivamente a operacionalização dos instrumentos de política disponíveis no domínio do empreendedorismo e em particular na temática da EpE.²³⁹ Essas debilidades e fragilidades, nas lideranças dos instrumentos de escala sub-regional e as falhas de envolvimento de atores relevantes nos processos de operacionalização dos citados programas, foram um fator crítico de insucesso nomeadamente na capacidade de adequação dos referenciais de candidatura (em particular na aceitação da componente imaterial associada aos valores do empreendedorismo), que, contrariamente ao ocorrido na CIMVDL, não foram previamente elaborados com vista a um alinhamento com os correspondentes Avisos de Candidatura.

Embora ao nível da conceção destes programas fosse possível mobilizar parte dos fundos para a promoção da EpE e para o combate ao insucesso escolar, respetivamente no caso do POR ALENTEJO e do Alentejo 2020, observou-se uma liderança ineficaz a nível institucional na promoção, alinhamento e articulação entre as diversas partes envolvidas, que facilitasse a superação dos obstáculos na instrução das candidaturas e nomeadamente a sua articulação a uma abordagem territorial integrada. Estas debilidades explicam a apreciação menos positiva que os entrevistados fazem da ausência de mecanismos que mitigassem a falta de experiência e de conhecimentos que passaram a ser exigidos

²³⁹ Como resulta da interpretação que nos foi transmitida pelo entrevistado (CCDR-A) e que passamos a citar “sem colocar em causa as decisões da CIMBAL e o acordo de contratualização no âmbito do INALENTEJO no anterior período de programação, a orientação poderia eventualmente ter apontado para um eventual mix (ações materiais e imateriais) que pudesse conduzir a resultados mais conducentes com os ocorridos na Região Centro (CCDR-A).

às CIM ao nível dos procedimentos burocráticos e concursais, nomeadamente no âmbito do PO Alentejo 2020.

Na ausência de abordagens mais colaborativas entre os níveis regionais e supramunicipais, isto é, a continuidade da lógica administrativa e de organização integrada dos dossiers de candidatura no desenho das abordagens territoriais em detrimento de iniciativas que potenciasssem sinergias e complementaridades, entre as diversas áreas temáticas cobertas pelos avisos de candidatura, assistiu-se a uma tomada de posição que privilegiou a utilização, por parte da liderança da CIMBAL, dos fundos com suporte comunitário na obtenção de resultados e impactos económicos, sociais e, também, políticos imediatos mesmo que fosse reconhecido, nos respetivos planos estratégicos e de coesão e desenvolvimento territorial, a importância dos investimentos em ativos imateriais, de que os programas de EpE são um bom exemplo.

Em concreto, a investigação realizada permitiu concluir que a liderança descentralizada da CIMBAL demonstrou uma pulverização de decisões privilegiando as iniciativas de caráter municipal em detrimento de (eventuais) consensos em torno de uma visão integrada que possibilitasse que essas iniciativas pudessem ser organizadas e implementadas a nível municipal, como resultado de uma estratégia com impacto e abrangência territorial. A ausência de uma liderança partilhada não permitiu, assim, a integração da fragmentação resultante dos interesses e objetivos de cada um dos autarcas (considerados legítimos em face da legitimidade política que lhes tinha sido concedida nas respetivas eleições municipais), contribuindo assim para que a nível do Conselho Intermunicipal fossem privilegiadas as decisões que permitissem a afetação dos instrumentos financeiros, proporcionados pelos programas comunitários, aos seus planos de desenvolvimento municipal (quer a nível de infraestruturas quer de política educativa). Em todo o caso, estes decisores reconhecem (conforme é demonstrado pelo conteúdo dos Planos de Desenvolvimento Territorial anteriormente referidos) a importância do tema da EpE e mesmo não assumindo responsabilidades diretas na promoção e financiamento destes programas acabam por dar cobertura institucional a outros atores e iniciativas que possam apoiar a concretização dos mesmos. Assim, num primeiro momento a decisão passou pela delegação dessas responsabilidades a um ator com competências reconhecidas no desenvolvimento regional e no período entre quadros comunitários a decisão passou pelo suporte institucional a uma rede de atores regionais que emergiu no território como resposta às necessidades identificadas de promoção dos valores do empreendedorismo na escolaridade obrigatória.

Concretizando, se o grupo de trabalho e as entidades envolvidas na conceção e na implementação do PEEBA tinham previsto que a CIMBAL assumisse a liderança do Projeto, financiando-o através do

respetivo instrumento financeiro a lançar no âmbito do Alentejo 2020 o facto é que essa expectativa se veio a revelar frustrada. De facto, a autonomia atribuída aos Municípios permitiu aos seus decisores conciliar orçamentos municipais e investimentos com base nos fundos comunitários destinados ao território intermunicipal, levando a que o Plano e Pacto de Desenvolvimento Territorial, apesar de ser projetado à escala intermunicipal, viesse a ser operacionalizado através de políticas municipais implementadas num território comum.

Esta realidade resultou na não definição de lideranças partilhadas, com a consequente não integração estratégica/operacional dos instrumentos à disposição da CIMBAL, originando um processo de implementação maioritariamente focado em “deixar acontecer isoladamente”, ao invés de um foco em resultados transversais que privilegiassem o desenvolvimento de competências empreendedoras na comunidade como um todo.

Adicionalmente, foi possível observar que o Presidente do Conselho Intermunicipal da CIMBAL, que era igualmente Presidente do Município de Beja, teve o seu papel condicionado pelas particularidades que se encontram subjacentes a cada um dos 13 municípios que constituem esta Comunidade. A situação de cada município apresenta particularidades bem distintas, mas grosso modo, existe a situação de Beja e existe a situação dos outros municípios, o que acaba por influenciar a forma de liderança ao nível da CIMBAL, uma vez que existe sempre a preocupação de dosear o protagonismo da Câmara de Beja para não criar excessivas dependências e emergir os protagonismos certos. Neste caso, a “coligação” observava-se numa lógica de não tomada de posição diferenciadora face aos restantes municípios, limitando uma eventual reflexão interpares sobre a importância da discussão dos méritos que se reconheciam (nomeadamente no seio do Conselho Estratégico Intermunicipal liderado pelo Presidente da Câmara de Beja) ao PEEBA e com isso a abertura de uma eventual tomada de posição favorável ao lançamento de uma candidatura por parte da CIMBAL. Uma vez que essa reflexão não ocorreu, dificilmente poderia prevalecer a visão deste autarca nomeadamente o sinal que o mesmo poderia ter transmitido aos seus colegas se tivesse concretizado no timing da discussão (e não anos depois), o lançamento de um programa de EpE no concelho de Beja com o recurso às mesmas metodologias e atores envolvidos no PEEBA, como foi salientado por alguns dos entrevistados.

Porém, e de acordo com os nossos interlocutores, na tomada de decisão entre projetos municipais e intermunicipais, os decisores tiveram mais em conta o plano eleitoral e as políticas que, por diferentes razões já analisadas, tinham um impacto direto na satisfação do eleitorado e na gestão corrente do Município.

A este propósito recordamos Lindblom (1979), quando assinalou que a tomada de decisão política é influenciada por um amplo espectro de participantes e interesses (comparativamente às que resultam de uma formulação mais centralizada) conduzindo a um ajustamento mútuo entre as partes (...) e a uma coordenação que emerge dos efeitos políticos que as afetam reciprocamente (...).

Ilação #2 – Os conhecimentos e experiências anteriores, dos decisores políticos, a existência de informação de gestão e os recursos financeiros disponíveis no momento da decisão, contribuíram de forma decisiva para o sucesso contínuo dos PEpE na CIMVDL

Ao nível dos recursos utilizados no processo da tomada de decisão, o presente estudo apontou-nos que, no caso da CIMVDL, existiu uma articulação entre três variáveis – informação, experiência e financiamento – que se revelaram fundamentais na tomada de decisão favorável à implementação do Projeto de Educação para o Empreendedorismo nas escolas da Região de Viseu Dão Lafões.

Desde logo, destacou-se a influência positiva que a informação de suporte à decisão teve na adoção da solução política no seio do Conselho Intermunicipal da CIMVDL. Segundo foi reconhecido pelos nossos entrevistados, o efeito das boas práticas apresentadas a título de exemplo de implementação de PEpE por parte de outras entidades, o detalhe dos respetivos orçamentos ao nível da decomposição dos custos inerentes à operacionalização do programa e o correspondente modelo funcional de suporte a essa implementação foram fatores críticos para a boa recção desta solução nomeadamente junto dos vereadores da educação, de cada um dos 14 municípios, o que contribuiu para uma decisão favorável por parte dos seus respetivos presidente no seio do citado Conselho Intermunicipal.

Por sua vez, o facto dos decisores políticos possuírem experiências anteriores, no processo de decisão conjunta relacionado com projetos de âmbito supramunicipal, influenciou, igualmente, de forma positiva a tomada de uma decisão favorável baseada no reconhecimento prévio das vantagens do trabalho em conjunto na integração de políticas que promovam a execução de operações de diferentes setores com potencial de criação de valor para o território da CIMVDL através do acesso aos fundos comunitários. Foi reconhecido pelos entrevistados que os anos de trabalho em conjunto possibilitaram curvas de experiência positivas na construção de relações, sejam relações um para um, ou um conjunto de relações complexas dentro do grupo de decisores que constituem o C.I. o que se refletiu na aprendizagem coletiva na troca de ideias, na obtenção de confiança, no debate sobre os problemas comuns e no reconhecimento da importância de ancorar esses programas (em particular na área da EpE) na mobilização de recursos financeiros (numa primeira fase por via do financiamento comunitário e subsequentemente através do próprio orçamento da CIM/Municípios) suficientes, não só para

assegurar a implementação inicial de Projetos de alcance territorial mas também a sua continuidade face às mais valias previstas no desenvolvimento económico e da coesão territorial.

Esta abordagem/ *modus operandi* permitiu a geração de uma cultura de parceria entre os intervenientes políticos e não políticos, assente no conhecimento destes relativamente às políticas/instrumentos e ao seu potencial de articulação, e na capacidade de coordenação de recursos para estabelecer a articulação entre os mesmos, influenciando positivamente o processo de decisão na CIMVDL.

Seguindo a base comparativa, analisámos também os recursos utilizados no processo da tomada de decisão da CIMBAL. De forma inversa, conseguimos compreender, muito claramente, que a falta de experiência na condução territorial dos instrumentos, a inexistência de informação de suporte à decisão (em particular o orçamento²⁴⁰ associado ao custo associado ao lançamento dos PEE) e a ausência de recursos financeiros, influenciou negativamente uma tomada de decisão favorável ao envolvimento da CIMBAL na promoção direta de uma candidatura ao POCH que possibilitasse a operacionalização estruturada dos bons resultados obtidos na dinamização a título experimental do PEEBA. De uma forma geral, percebemos que a tomada de decisão nesta Comunidade não apresentou uma abordagem baseada na amplitude e na devida interação entre diferentes stakeholders, o que, em última instância, limitou o potencial de desenvolvimento local e regional do PEEBA.

Recorde-se, a propósito, que o IP Beja e a ADRAL, na sua qualidade de entidades coordenadoras do PEEBA, desenvolveram as suas atividades e faziam a gestão da expectativa dos diversos atores envolvidos tendo por base um Protocolo de colaboração assente no compromisso de que a operacionalização bem sucedida do citado programa (em particular o piloto realizado no primeiro ano de implementação) seria o garante de um financiamento posterior desse programa por parte dos Fundos comunitários no âmbito do POCH. A mobilização destes atores regionais e a dificuldade de gestão das suas expectativas foram mais complicadas de manter pois o crédito atribuído pelos parceiros às informações do POCH sobre as datas de abertura de concursos de financiamento para ações imateriais na área da educação, onde o PEEBA podia encontrar instrumentos de financiamento, foi mês após mês sendo colocada em causa. Neste contexto, os atrasos na abertura dos concursos do Portugal 2020 para os POCH, diminuíram a confiança no financiamento do PEEBA, o que provocou a

²⁴⁰ “Nunca se chegou a avançar para a parte do orçamento concreto, porque se estava à espera das indicações específicas do edital para saber o que poderia ser co-financiado (...) na medida em que só aí seria possível clarificar as verbas e estabilizar a negociação que necessariamente teria de ser feita dado ser uma parceria com tantos parceiros” (IES).

descontinuação gradual do Projeto: cerca de metade dos parceiros saíram no fim da 1.ª Edição; e os restantes, no final da 3.ª Edição.

Perante estas evidências, foi reconhecido pelos entrevistados a falta de know-how na elaboração de candidaturas ao POCH e sua influência negativa nas decisões sobre que projetos deveriam ser alvo de candidatura e, sobretudo, quais os modelos de governação a adotar pelas instituições de política pública, CIMBAL e os Municípios associados, para financiar e coordenar um projeto com as características do PEEBA. Perante esta dificuldade processual e tendo presente, não só a opção política de investimento em infraestruturas materiais de carácter municipal, mas também a experiência acumulada na condução municipal dos instrumentos baseados em fundos europeus como o FEDER - que financiam investimentos em ações materiais (obras públicas) -, influenciou os decisores políticos, a privilegiarem as políticas da obra em articulação com a gestão corrente dos Municípios, em detrimento de investimentos imateriais com abrangência supramunicipal.

Independentemente destas posições transmitidas pelos entrevistados, importa salientar que nos foi igualmente transmitido por alguns decisores políticos envolvidos na tomada de decisão, que não só não tiveram informação sobre boas práticas de implementação de PEpE noutras regiões, seus principais promotores nem sobre os custos operacionais diretos (orçamento) que poderiam estar envolvidos na continuidade do próprio PEEBA a decorrer na sua Região. De facto, quando lhes foi dada a informação sobre os valores envolvidos na implementação de projetos de EpE noutras regiões, à escala intermunicipal, os atores entrevistados foram unânimes em relação a uma decisão favorável sobre a implementação de uma política semelhante no seu território. Ou seja, existindo a priori uma maior eficiência de tomada de decisão acerca da implementação de EpE, a partir da articulação e da partilha de conhecimentos específicos nas diferentes escalas de atuação, poderia ter sido potenciada a continuidade e a sustentabilidade futura do PEEBA.

Ilção # 3 – A unanimidade de pontos de vista dos responsáveis da CIMBAL sobre a opção de investimentos na vertente material e de âmbito municipal não valorizou a discussão e interação, no seio do respetivo Conselho Intermunicipal, de alternativas de investimento em ações imateriais, enquanto fatores dinamizadores do desenvolvimento supramunicipal, realidade precisamente oposta à observada na CIMVDL

Na opinião dos políticos entrevistados envolvidos no processo de decisão da CIMBAL, foi considerado que potenciais soluções que promovessem o investimento em abordagens e metodologias educativas foram condicionadas pela interpretação que, no seio dos partidos políticos e seus representantes na esfera autárquica, se faz da relação de poderes entre a administração central, as comunidades

intermunicipais e respetivos municípios. Mais concretamente, para estes responsáveis foi assumido “à letra” o que se encontra nos enquadramentos jurídicos, ou seja, temas estruturais e transversais a um país como a Educação devem ser idealizados e implementados numa lógica de Administração Central, não devendo as comunidades regionais ser responsáveis pela introdução e implementação dos mesmos.

De acordo com os nossos interlocutores, esta realidade manifestou-se, na relação que alguns representantes municipais que pertenciam à CIMBAL mantiveram, quer no decorrer do QREN, quer mais recentemente no âmbito do Alentejo 2020 com o programa do Portugal 2020 de promoção dos Planos Integrados e Inovadoras de Combate ao Insucesso Escolar. Em qualquer destas situações, os atores políticos foram muito críticos ao desinvestimento em obra, em detrimento do investimento em ações imateriais, tais como são os projetos educativos na área da EpE. Foram, inclusivamente, perentórios em afirmar e deixar bem vincado que se a nível Central for considerado importante lançar um concurso especificamente dirigido à promoção da EpE que os autarcas do Baixo Alentejo serão dos primeiros a apresentar as suas candidaturas mas nunca deixarão de usar a sua legitimidade política para efetuarem os investimentos que mais se adequarem às necessidades dos seus eleitores pois são estes que os elegem.

Por contraste, observamos que na CIMVDL, a EpE e as forças políticas que levaram à sua implementação na território VDL foram explicadas em ambiente de diálogo e negociação, tendo essas ações imateriais obtido uma aceitação e consenso, por parte dos representantes municipais, pois as mesmas enquadravam-se dentro dos planos estratégicos territoriais e não prejudicavam os investimentos a efetuar nas infraestruturas pois tratavam-se de investimentos ancorados em fundos comunitários e que não exigiam valores de contrapartida significativos à respetiva Comunidade Intermunicipal uma vez que tinham subjacentes ganhos de escala e de obtenção de sinergias face ao número dos municípios envolvidos²⁴¹. Adicionalmente, compreendemos que a interação entre os atores políticos, nomeadamente os vereadores dos respetivos pelouros da educação, com os órgãos de gestão das comunidades educativas, deu o espaço de apresentação e negociação necessário para convencer os atores educativos, tornando esta solução ainda mais materializável e operacionalizável.

Por último, foi realçado pelos nossos entrevistados que esta ação política foi, também, transversal aos Centros de Formação de Professores, através de relações de proximidade entre os atores políticos da

²⁴¹ As duas primeiras edições do Programa Escolas Empreendedoras da Região Viseu Dão Lafões tiveram um custo anual de 37,5 mil euros dos quais cerca de 32 mil euros foram financiados no âmbito do POR Centro competindo à CIMVDL, com os seus 14 municípios, a contrapartida de 5,5 mil euros, ou seja, cerca de 393 euros por município. Inclusivamente no período de transição entre quadros comunitários os presidentes destes municípios deliberaram (no seio do C.I. da CIMVDL) a continuidade do programa mesmo sem terem qualquer tipo de apoio dos instrumentos comunitários.

CIMVDL e as Direções dos Centros de Formação. De acordo com os nossos interlocutores, esta influência das CIM nas iniciativas de formação de professores justificava-se, precisamente, pela necessidade das sinergias em prol de um desenvolvimento territorial sustentável e coeso.

Illação #4 – As idiossincrasias sócio-culturais funcionaram como bloqueadores no processo de decisão associado à implementação de PEpE na CIMBAL, contrastando com a CIMVL onde a partilha de objetivos, a agregação de opiniões e crenças favoráveis aos valores do empreendedorismo influenciaram positivamente as decisões dos seus responsáveis

Um dos fatores explicativos da diferença acentuada entre as duas Comunidades Intermunicipais em análise, foram as idiossincrasias culturais que, no caso da CIMVDL, tiveram um peso muito reduzido, o que permitiu acomodar ou ajustar as decisões a um conjunto mais amplo de interesses das partes envolvidas e com isso desenvolver projetos pensando no território como um todo.

A contrastar com esta realidade, verificámos que na CIMBAL, as idiossincrasias culturais têm uma relevância muito grande no comportamento dos seus atores que os induz a privilegiarem as tomadas de decisão mais tradicionais, justificadas pela cultura política enraizada no território, que atribui mais autonomia política aos Municípios do que aos Planos de Desenvolvimento Territorial e suas visões e objetivos intermunicipais. De facto, estes planos sendo uma obrigatoriedade estabelecida nos regulamentos dos respetivos Programas Operacionais, não deixam de refletir apenas a soma dos projetos apresentados por cada município associado, com vista à obtenção de fundos comunitários, sem ter em conta as reais necessidades do território como um todo. Esta situação tem implicações no modelo de governação intermunicipal adotado, como foi demonstrado no modelo de governação adotado no âmbito do AAEL e do PIICIE – no âmbito do qual a CIMBAL assume um papel de “barriga de aluguer” de projetos municipais, com responsabilidades focadas na vertente administrativa e de gestão da candidatura.

Em termos práticos, esta visão mais municipalista em detrimento de uma condução integrada dos processos de desenvolvimento conjunto dos territórios teve uma influência negativa na forma como CIMBAL acabou por não beneficiar das vantagens inerentes à concertação institucional multiescolha, multinível e multi-ator, em contraste com a realidade observada na CIMVDL. Em termos exemplificativos, refira-se que no âmbito das operações a apoiar no Eixo Prioritário 3 - Desenvolver o Potencial Humano, na tipologia de operação “Iniciativas integradas e inovadoras de combate ao insucesso escolar”, a CIMVDL assumiu a liderança da candidatura intermunicipal e, com isso, a responsabilidade de coordenar e acompanhar o desenvolvimento e a implementação do projeto “

Promoção do Sucesso Educativo em Viseu Dão Lafões” que envolveu na primeira candidatura o valor global de 5.5 milhões de euros.

Na CIMBAL, o procedimento adotado passou pela submissão de uma candidatura na qual os projetos a apresentar seriam da responsabilidade de cada um dos seus municípios, competindo à CIMBAL o citado papel de “barriga de aluguer” na gestão administrativa dos documentos a enviar para a Autoridade Gestão e na receção e posterior entrega dos fundos a cada um dos municípios. Esta diferença de abordagem influenciou positivamente a implementação do PEpE na CIMVDL , uma vez que este programa foi assumido pelos responsáveis dos 5 Centros de Formação de Professores, de 7 Escolas Profissionais e de 25 Agrupamentos de Escolas, no âmbito do programa de sucesso educativo da Região e influenciou negativamente a não adoção na Região do Baixo Alentejo uma vez que as candidaturas apresentadas individualmente pelos municípios não contemplaram a EpE no âmbito dos seus projetos educativos.

Na base deste não envolvimento da CIMBAL na gestão e implementação de Programas de Educação para o Empreendedorismo, a um nível supramunicipal, esteve um quadro de não legitimidade política direta desta entidade intermunicipal, mas apenas dos Municípios seus associados, na concretização dos respetivos investimentos municipais e de acordo com as suas prioridades e objetivos.

A somar a esta realidade, foi possível ainda obter dos entrevistados a convicção de que o processo de decisão acaba, também, por refletir o próprio contexto de uma região com uma cultura de resistência à iniciativa empreendedora, o que influencia de forma indireta o comportamento dos seus responsáveis no momento da escolha das opções a tomar. Estas externalidades negativas explicam a apreciação menos positiva que os entrevistados fazem da capacidade de tomar opções por via de investimentos imateriais quando a sua legitimidade política está normalmente associada à sua capacidade de apresentar a construção de infraestruturas que possuem um impacto imediato aos olhos da população.

A análise do comportamento revelado pelos decisores relativamente à adoção dos Programas de Educação para o empreendedorismo, pode ser explicada, segundo os entrevistados, por uma abordagem dupla. Por um lado, o reconhecimento ao nível formal dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Territorial da importância de promoção da EpE na escolaridade obrigatória, e por outro, a legitimidade política e cultural para aproveitamento dos instrumentos comunitários disponíveis como suporte aos investimentos municipais relacionados com a edificação das citadas infraestruturas.

Illação # 5 – A existência de um empreendedor de política com acesso aos decisores, na Etapa Decisão, potenciou de forma inequivocamente positiva o sucesso da EpE na CIMVL contrariamente ao verificado na CIMBAL

No processo de tomada de decisão no seio dos Conselhos Intermunicipais da CIMBAL e da CIMVDL registaram-se diferenças significativas nas escolhas efetuadas, sobre as alternativas em discussão, em resultado da ação desenvolvida pelos defensores da solução de política proposta no momento em que a mesma se encontrava perante escrutínio dos respetivos responsáveis.

De facto, foi reconhecido pelos entrevistados que para além do importante papel desempenhado pelo Secretário Executivo da CIMVDL, na fase de montagem de agenda e de formulação da solução de política²⁴², o mesmo revelou-se, igualmente, um elemento decisivo na adoção de Programas de EpE no território de Viseu Dão Lafões em face dos seus conhecimentos, competências e acesso direto aos membros do Conselho Intermunicipal. A sua ligação permanente aos Presidentes da CIMVDL, nomeadamente na preparação da agenda de decisão e, em particular, na facilitação dos elementos de suporte à decisão, o acompanhamento *in loco* das reuniões do Conselho Intermunicipal (onde as decisões são tomadas), e a capacidade revelada em explicar, descrever e partilhar as suas opiniões através de uma apresentação na primeira pessoa²⁴³, tornaram-se um fator de sucesso na tomada de uma posição favorável à implementação dos Programas de EpE.

Neste contexto, foi reconhecida não só a influência positiva deste empreendedor na elaboração dos dossiês técnicos de suporte à decisão, na sua apresentação e justificação junto dos membros do Conselho Intermunicipal, mas também na forma como através da sua capacidade profissional e conhecimento (na primeira pessoa) das características das personalidades e até das questões político/partidárias inerentes a cada membro do Conselho Intermunicipal, conseguiu contribuir para a geração de uma convergência em prol da incorporação da temática da EpE enquanto forma de desenvolvimento das competências empreendedoras dos jovens da sua região.

Por sua vez, ao nível da CIMBAL os entrevistados que tinham reconhecido, na fase da montagem da agenda e de formulação de soluções de política, a importância da ação empreendedora do responsável da ADRAL e o da Pró-Presidente para o Planeamento e Desenvolvimento Estratégico do IP Beja na

²⁴² Que para além da fase de decisão se veio a estender posteriormente à fase de Implementação, coordenando e liderando a operacionalização do Projeto, através da monitorização do contrato de prestação de serviços assinado com a entidade especializada, e da permanente interação com os Presidentes dos Municípios, Vereadores de Educação, comunidades educativas, diretores das escolas, entidades especializadas, tecido empresarial, centros de formação, entre outros) ao longo das oito edições consecutivas do Projeto.

²⁴³ Uma das competências de um perfil empreendedor, Boyatzis (1998) e (2007).

colocação do tema da EpE na agenda de decisão da CCDR Alentejo e da CIMBAL, admitiram que o mesmo já não se verificou no momento em que essa solução de política foi discutida nos correspondentes órgãos sociais destas duas entidades. Em particular, nenhum destes empreendedores possuía acesso direto às reuniões do Conselho Intermunicipal uma vez que os contatos eram estabelecidos ao nível do respetivo Secretário Executivo.

Esta limitação, no acesso aos decisores, inibiu estes atores de poder contribuir para uma discussão mais fundamentada dos méritos dos PEP para o território, ainda para mais quando neste tipo de organismos se reconhece a existência de uma fragmentação na tomada de decisão em face da existência de um número elevado de decisores (os quais se debatem pela primeira vez com o problema no seio do Conselho Intermunicipal), com diferentes valores, interesses, experiências e conhecimentos, em particular num tema que está a emergir na agenda de decisão e sobre o qual não possuíam experiências anteriores como referência.

ETAPA AGENDA

Ilação # 6 – A abertura da janela de oportunidade proporcionada pelo contexto político favorável facilitou a colocação do tema da EpE na etapa subsequente à Etapa Agenda, mas com níveis de influência diferentes

Os mecanismos que influenciaram a colocação do tema da EpE na agenda das Comunidades Intermunicipais em estudo e a sua visibilidade perante os responsáveis autárquicos resultaram da abertura de janelas de oportunidade políticas e na capacidade e habilidade que diferentes atores tiveram no seu aproveitamento, isto é, na conceção de soluções de política pública que contribuísse para a resolução dos problemas identificados nos respetivos planos estratégicos intermunicipais. Estas condições favoráveis, à discussão do tema da EpE, beneficiaram, num primeiro momento da criação da Rede Regional de Empreendedorismo, por parte do IAPMEI, e das inter-relações complexas de ideias, atores e estruturas que acabaram por emergir, em ambos os contextos, fruto das competências empreendedoras reveladas pela responsável do IAPMEI, indo de encontro à argumentação teórica proposta por Kingdon (1984).

Este modelo de iniciação externa da montagem da agenda (Cobb *et al.*, 1976), provocou, **numa primeira fase**, a discussão do tema da EpE a nível regional com graus diferentes de envolvimento que acabaram por ter consequências na prossecução das finalidades da política pública desenhada pelo IAPMEI. De facto, se na região centro do País os entrevistados reconheceram uma interação concertada entre os responsáveis da CCDR Centro e o organismo da Administração Central e posterior interligação com as Comunidades Intermunicipais revelando, logo na fase da formulação da solução

de política, uma posição favorável destas instituições à construção da solução de política pública na área da EpE, já o mesmo não aconteceu com a mesma intensidade nem com o mesmo envolvimento na Região do Alentejo, quer ao nível da sua CCDR quer das diversas Comunidades Intermunicipais.

A apreciação menos positiva que os entrevistados do caso CIMBAL fazem deste menor envolvimento e falta de articulação estratégica (administração central – regional – intermunicipal – local) reflete-se na (i) ausência de participação de responsáveis colocados em posições de direção que dinamizassem ações concretas e tempestivas destinadas a eliminar barreiras próprias da interpretação administrativa dos avisos dos respetivos concursos (ii) falta de alinhamento dos grupos de interesse e outras forças organizadas que apontassem no mesmo sentido, isto é, no reconhecimento de que a solução de política proposta seria a mais consentânea com os interesses de desenvolvimento do território e que as metodologias e conteúdos pedagógicos a adotar seriam os mais adequados e (iii) a dificuldade na obtenção de consensos junto dos responsáveis autarcas quanto à afetação a ações imateriais de fundos destinados a infraestruturas quando esses autarcas já se sentiam prejudicados pela diminuição das verbas afetas aos investimentos em ativos fixos.

Já numa **segunda fase**, ou seja, na forma como os responsáveis de ambas as Comunidades Intermunicipais interagiram na conceção das políticas públicas na área da EpE tendo por base os instrumentos financeiros ao dispor no âmbito do Portugal 2020, voltaram a registar-se comportamentos e procedimentos diferentes por parte dos diversos atores regionais e intermunicipais, dos casos em estudo. Assim, se ao nível da CIMVDL os entrevistados reconhecem o grau de interligação frutuoso entre os responsáveis da CCDR Centro e os responsáveis da CIMVDL e por sua vez, entre estes e os diversos atores municipais relacionados com o sistema educativo que levou à assinatura de um protocolo para a promoção do sucesso escolar no respetivo território de forma integrada, já o mesmo não aconteceu na região do Baixo Alentejo.

De acordo com as entrevistas realizadas, as relações entre a CIMBAL e a CCDR Alentejo e, em particular, com a respetiva Autoridade de Gestão, foram feitas numa ótica regulamentar, ou seja, na base de uma lógica concursal na apreciação das respetivas candidaturas (ou intenção de candidaturas) sem que se tivesse verificado um papel catalisador do aproveitamento destes fundos numa perspetiva territorial integrada e de acordo com objetivos inerentes a políticas setoriais como era o caso da EpE. Por outro lado, essas relações foram desenvolvidas tendo por base as estruturas intermédias que não só não possuíam capacidade de decisão como não detinham a experiência e o conhecimento exigido pelas regras processuais dos concursos no âmbito do FSE, uma vez que era nesta tipologia de fundos comunitários que o Programa de Promoção para o Sucesso Escolar teria o seu financiamento.

Esta comparação permite-nos constatar que a janela de oportunidade proporcionada pelo lançamento dos concursos do POCH, enquanto instrumento de financiamento dos PepE, se abriu para ambas as entidades, através da mesma prioridade política, mas²⁴⁴ as características dos atores territoriais e setoriais envolvidos nas discussões do tema da EpE tiveram influências diferentes na forma como esse tema ascendeu às respetivas agendas de decisão e até na forma como esse tema e respetivas soluções políticas foram analisadas e discutidas no processo de tomada de decisão. Como observaram Cobb e Elder (1972, p.12) “a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos são determinantes fundamentais de como eles serão no final, tratados pelos decisores políticos”. De facto, enquanto na CIMVDL foi possível encarar a conceção de soluções de política que vieram a permitir encontrar financiamento para programas de alcance territorial que de outra forma não seriam financiados, como foi o caso da EpE no âmbito da medida Area de Acolhimento Empresarial e na medida do POCH, na CIMBAL foi considerado mais adequado aproveitar estes mesmos fundos comunitários para proceder ao financiamento de projetos apresentados pelos diversos municípios, sem uma visão partilhada das reais necessidades da Região no seu conjunto.

Também Kingdon (1984, p.34) sugere que o processo de montagem da agenda limita o conjunto de questões ou problemas que, de facto, se tornam foco de atenção por parte dos decisores. Os processos pré-políticos, ou pelo menos de pré-decisão, muita das vezes desempenham o papel mais crítico na determinação das questões e alternativas que devem ser consideradas pelo Estado e das prováveis decisões que serão tomadas. De facto, as soluções de política pública apresentadas na agenda de decisão tornaram-se mais atraentes para os responsáveis da CIMVDL, quando reunidos no Conselho Intermunicipal, uma vez que as mesmas encontravam-se ancoradas com os recursos financeiros, pedagógicos e de governance adequados, ao passo que na CIMBAL, apesar do reconhecido interesse no tema da EpE, os seus responsáveis optaram por privilegiar, na sua escolha, a alternativa mais segura (até em termos da base eleitoral de cada um dos autarcas presentes no Conselho Intermunicipal), ou seja, os investimentos em projetos de reabilitação urbana ou de construção de parques empresariais, incubadoras ou mesmo de ninhos de empresas.

Neste contexto, merece destaque o reconhecimento dados pelos entrevistados ao papel desempenhado pela nova geração de responsáveis políticos da CIMVL, na procura de novas soluções inovadoras e transformadoras, num ambiente de crise financeira e que potenciou o sucesso transversal da EpE na região, em contraste com a situação verificada na CIMBAL em que se optou pela manutenção de abordagens mais conservadoras e pouco proativas. A transição geracional verificada no início da década passada ao nível dos responsáveis políticos influenciou positivamente a ascensão

²⁴⁴ Tal como preconizam Baumgartner e Jones (1993).

da temática da EpE para a análise e discussão dentro da CIMVDL. Num contexto de crise financeira e de assistência da TROIKA, os atores políticos foram obrigados a encontrar estratégias e ações de mudança, mais focadas na intervenção imaterial das políticas, tendo a EpE beneficiado da citada mudança de geração nos órgãos de governação das Câmaras Municipais do território de VDL.

Já no que se refere à Região do Alentejo, verificamos que a potencial mudança geracional acabou por ser irrelevante/ não potenciadora da elevação do tema da EpE. A análise das entrevistas permitiu-nos concluir que, independentemente das mudanças nos órgãos de governação dos municípios, prevaleceu dentro da comunidade a lógica de intervenção política tradicional que privilegiava a “política da obra” e a criação de condições que permitissem a captação de empresas que desenvolvessem os seus negócios na Região do Alentejo, inibindo o surgimento de temas mais “imateriais” como a EpE.

Abertas as janelas de oportunidade do lado do contexto político, conforme argumentado por Kingdon (2011: 173-181), os atores com características empreendedoras serão mais bem sucedidos nas suas estratégias, influenciando as escolhas das soluções de política a serem discutidas na agenda de decisão, se os novos representantes políticos, eleitos em novos atos eleitorais ou na sequência destes, forem recetivos a ideias que vão de encontro aos seus próprios programas eleitorais. No caso da CIMVL, a atuação do seu Secretário Executivo mereceu uma apreciação positiva dos entrevistados na forma como a estratégia por este delineada influenciou a ascensão do tema da EpE à agenda de decisão (do Conselho Intermunicipal da CIMVDL), beneficiando do seu acesso próximo aos decisores políticos para fazer um acoplamento bem sucedido dos três fluxos independentes, tal como argumentado por Kingdon (2011:142-143).

Ainda assim, e pese embora a duração limitada da implementação do PEEBA, foi possível constatar o papel do IPBeja e o da sua Pró-Presidente para Planeamento e Desenvolvimento Estratégico, na formulação da política adotada e no processo que levou à sua implementação, em particular as qualidades e credibilidade da expertise da sua responsável; a habilidade comunicativa e negocial, o modo como se conseguiram posicionar no processo operacional; as conexões políticas e o poder de negociação junto dos municípios proporcionado pelo envolvimento Institucional do IPBeja; e a persistência e grande investimento dos seus recursos pessoais (Kingdon, 2011: 180-183).

Ilação # 7 – As ideias geradas no seio de uma comunidade educativa na fase de conceção da política pública ao não serem consideradas limitam a criação de uma solução por parte dos decisores políticos

Ao nível da CIMBAL, verificámos a existência de diferentes realidades ao nível da articulação entre os diferentes interlocutores na fase de montagem da agenda e da respetiva formulação da solução de política pública. Numa primeira fase, é reconhecido pelos entrevistados que o fluir de opiniões e argumentos entre a comunidade funcionou de forma estruturada, como resultado do protocolo estabelecido entre o IPBeja e os municípios do Baixo Alentejo que possibilitou a realização de reuniões de trabalho que contribuíram para a formulação de uma solução política em EpE - o PEEBA. Já numa segunda fase, os entrevistados possuem uma apreciação menos positiva sobre o aproveitamento deste fluir de ideias em particular pelo facto dos Centros de Formação, a coordenação do programa e a própria CIMBAL não terem adotado uma estratégia de diálogo ou de interação que permitisse reforçar os bons resultados que se estavam a alcançar. Em concreto, apesar do PEEBA ter uma componente de formação de professores, os testemunhos dos interlocutores dos Centros de Formação de Professores demonstraram que estes nunca foram contactados pela CIMBAL, apesar de terem manifestado o interesse e necessidade de implementar formação de professores em EpE.

Finalmente, os nossos interlocutores criticaram o afastamento da figura do Diretor de escola / agrupamento de escolas do processo de formulação de uma solução de política que, obrigatoriamente, deveria envolver, segundo esses diretores, as comunidades educativas.

No caso da CIMVDL, observámos uma estruturação e operacionalização sustentada ao nível da partilha de ideias entre interlocutores. De facto, a forma como os responsáveis da CIMVDL auscultaram e envolveram os parceiros, ou seja, através da realização de um diagnóstico sobre a realidade do empreendedorismo na Região resultou na criação de uma Rede Regional de Empreendedorismo, coordenada pela própria CIMVDL, envolvendo um *triângulo virtuoso* entre organismos do sistema científico, as associações empresariais e as comunidades intermunicipais. A capacidade para construir esta Rede foi, também ela, muito relevante para a inclusão da EpE na Agenda da CIMVDL, e para um melhor fluir de ideias sobre esta nova temática. Nesta situação, verificámos como a Rede refletiu uma visão territorial e, também, um conjunto de oportunidades para incluir a EpE, que aumentaram a disponibilidade para aceitar a temática, tais como testemunhos de boas práticas locais.

ETAPA IMPLEMENTAÇÃO

Illação # 8 – A implementação dos programas teve presente, de uma forma global, as 6 condições necessárias propostas por Sabatier influenciando positivamente a concretização dos objetivos que estiveram na base do seu lançamento, mas não a continuidade dos mesmos no Caso CIMBAL

A presente ilação remete-nos para uma análise mais abrangente relativamente à realidade observada na implementação do PEpE nas comunidades intermunicipais estudadas. Numa perspetiva superficial, e em função das evidências apresentadas até agora, seríamos induzidos a afirmar que assistimos ao “insucesso” da implementação de um programa numa das comunidades (CIMBAL), em contraste com o “sucesso” prolongado observado numa outra (CIMVDL) ao longo do período em análise. Contudo, uma análise aprofundada das entrevistas efetuadas, dos documentos consultados e dos procedimentos de medida adotados, possibilita-nos concluir que - apesar das diferenças existentes entre os 8 (9, se considerarmos o ano letivo 2018/2019), anos de execução efetiva e contínua e os apenas 3 anos (1, se apenas considerarmos ser este o ano letivo em que o programa decorreu com todos os municípios do Baixo Alentejo envolvidos) -, ambos os programas de EpE em estudo tiveram uma implementação efetiva e de acordo com os objetivos fixados em termos do número de escolas abrangidas, número de professores participantes (inclusive em ações de formação acreditadas) e número de alunos envolvidos.

Neste sentido, e tal como detalharemos de seguida, podemos afirmar que as 6 condições base e necessárias defendidas por Sabatier e Mazmanian (1983) como essenciais à implementação de um programa de política pública, estiveram presentes, respetivamente, ao longo dos 8 anos em que a CIMVDL promove o PEpE na região de Viseu Dão Lafões e no 1 ano em que ocorreu o PEEBA com a participação de todos os municípios que estiveram na base do seu lançamento.

No entanto, existem 2 conceitos que extravasam esta nossa constatação e que têm, obrigatoriamente, de ser contemplados numa ilação: embora ambos os PEpE tenham sido devidamente implementados, um deles apresentou continuidade e sustentabilidade (CIMVDL), enquanto que o outro (CIMBAL) encontrou na sua génese e vicissitudes a razão para a sua efemeridade.

No caso da CIMVDL, o facto do PEpE subjacente se ter vindo a manter em operacionalização ao longo do período em estudo é, por si, um indicador de que o conjunto das seis condições que segundo Sabatier & Mazmanian (1980) tornam efetiva a implementação de uma dada decisão política se encontram presentes. Dessas condições, torna-se relevante destacar o envolvimento dos responsáveis da Comunidade Intermunicipal na concretização dos programas, a correta definição e aplicação transversal das regras e procedimentos de implementação entre todos os intervenientes, e a existência de uma rede formal de apoio por parte de diferentes grupos de interesse e outros organismos interligados ao ecossistema do território.

De facto, e resumindo os argumentos e evidências expostas nas ilações anteriores, observamos na CIMVDL uma realidade onde o processo de implementação se tornou sustentável dada a capacidade

dos seus responsáveis em participarem ativa e continuamente na operacionalização (apoioando na convergência dos objetivos em resultados tangíveis), garantindo uma adequada (i) gestão dos recursos humanos, logísticos e financeiros afetos aos planos traçados e (ii) estruturação e dinamização de compromissos, delegação de responsabilidades (mix adequado entre apoio institucional, gestão intermunicipal e subcontratação), capacidade de execução, modelos de governo e competências técnicas.

Relativamente ao caso da CIMBAL, importa diferenciar entre duas lentes (as vicissitudes referidas anteriormente) cruciais para a realidade da comunidade intermunicipal: (i) a operacionalização per se do PEEBA e (ii) a implementação da Política Pública de EpE da CIMBAL.

Limitando a nossa análise à operacionalização do PEEBA, rapidamente chegamos ao mesmo tipo de conclusões que destacamos quer para a CIMVDL, quer para o Caso Nacional, ou seja, as condições para uma efetiva implementação estiveram presentes. De facto, no primeiro ano de operacionalização, as 6 condições estiveram globalmente presentes, mesmo que a vertente financeira tivesse sido assegurada num contexto de recursos mínimos (beneficiando da postura pro bono das entidades especializadas, IPBeja e Fundação Alice Nabeiro). Inclusivamente no seu segundo ano, este programa ainda funcionou em alguns municípios uma vez que a estrutura responsável pela implementação no terreno logrou manter a estabilidade (mesmo que nos limites mínimos) de algumas das condições. Em concreto, verificamos que os objetivos do programa e a forma da sua operacionalização (com recurso a entidades externas especializadas) se mantiveram consistentes nos municípios onde a implementação foi mantida, assim como pudemos constatar que o apoio institucional intermunicipal se mostrou relativamente suficiente.

Ao entrarmos no terceiro ano do PEEBA, apercebemo-nos de uma realidade que está diretamente relacionada com um tema mais abrangente, que é a implementação da Política Pública por parte da CIMBAL, o que nos faz mudar de lente de observação.

A realidade é que, quer a génese, quer a “vida útil” do PEEBA se caracterizou permanentemente por um apoio meramente institucional por parte dos responsáveis da CIMBAL, onde o organismo decidiu delegar nos seus municípios qualquer processo de implementação e operacionalização. Em nenhum momento, a Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo disponibilizou um apoio material e financeiro ao programa, culminando num sentimento generalizado de não responsabilização pela execução formal e operacional do mesmo, apesar de, institucionalmente, assumir o reconhecimento do valor e interesse para o território da continuidade do programa.

Esta realidade, acabou por gerar um ciclo vicioso na retroalimentação da modelo de política pública da comunidade, ou seja, por mais que o PEEBA tenha sido devidamente implementado no primeiro ano (enquanto existiram condições mínimas), o facto é que a sua continuidade pressupunha a existência de recursos humanos, materiais, logísticos e financeiros, que teriam de ser assegurados, por exemplo, com a apresentação de uma candidatura ao Alentejo 2020. Porém, essa possibilidade nunca foi assumida pelo Conselho Intermunicipal da CIMBAL, por motivos já expostos, conduzindo ao descrédito e consequente desinteresse por parte das entidades envolvidas na dinamização e operacionalização do PEEBA.

Ilação # 9 – Diferentes níveis de envolvimento e compromisso das estruturas organizacionais das CIM e distintos modelos de delegação de competências influenciaram positiva e negativamente o sucesso da implementação de Programas de EpE nas duas regiões em estudo

Para cada uma das Comunidades Intermunicipais em estudo, a nossa investigação concluiu que a existência de distintos níveis de envolvimento e compromisso destas Instituições de política na concretização de Programas de Educação para o Empreendedorismo nas escolas das respetivas Regiões, e de diferentes abordagens na delegação de responsabilidades nos vários níveis de operacionalização, conduziu a realidades bem distintas entre os dois territórios.

Ao nível da CIMVDL, o envolvimento desta instituição de política na concretização dos Programas de Educação para o Empreendedorismo foi bastante evidente. Desde logo, verificou-se que a CIMVDL contou, desde a 1ª edição, com a confiança dos Municípios e das comunidades educativas para desenvolver e gerir a implementação destes Programas a um nível supramunicipal²⁴⁵, numa lógica de governança multinível que exige, na sua essência, partilha de propósitos comuns e elevados níveis de confiança entre os seus associados, só possíveis de construir num horizonte temporal de longo prazo (Monteiro & Romão, 2018, p. 18). De realçar que estes mecanismos de governance se têm mantido presentes na estrutura de cooperação estabelecida entre a CIMVDL e os seus Municípios, ao nível da implementação do Projeto Escolas Empreendedoras, permitindo a sua consolidação ao longo de várias edições consecutivas.

Neste contexto, sobressaíram as características pessoais dos atores políticos da CIMVDL, nomeadamente do Presidente do Conselho e do Secretário executivo, na medida em que estes conformaram a sua compreensão sobre o problema social e sobre a forma de confrontá-lo (Lima &

²⁴⁵ Esta confiança saiu reforçada com a formalização do Protocolo estabelecido entre a CIMVDL, os Municípios associados e as comunidades educativas no âmbito da Candidatura ao Plano Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar, tendo em vista uma visão territorial e a otimização das diversas iniciativas que constavam dos planos estratégicos de cada um destes parceiros com vista à promoção do sucesso escolar dos alunos do ensino obrigatório.

D'Ascenzi, 2013). Entre estes atores políticos existiu um adequado processo de delegação de competências interno, fruto da confiança que a administração política da CIMVDL teve na sua administração executiva.

Quando comparamos esta realidade com a CIMBAL, verificamos uma diferença acentuada, desde logo, pela ausência de envolvimento desta instituição na concretização de Programas de Educação para o Empreendedorismo nas escolas da Região do Baixo Alentejo. Mesmo em relação ao PEEBA, apesar de ter envolvido um grande número de atores e organismos, públicos e privados, o Projeto não contou com o envolvimento da CIMBAL ao nível da sua gestão e implementação, tendo o Conselho Intermunicipal desta Instituição decidido limitar a sua ação ao apoio institucional e logístico com vista a garantir aos professores condições de participação nas ações de formação.

De acordo com os depoimentos recolhidos das entrevistas realizadas, verificou-se também por parte da CIMBAL uma ausência de interação com as comunidades educativas, as quais, inversamente, mostraram, segundo testemunhos prestados por Diretores de Agrupamentos Escolares, disponibilidade e abertura para acolher projetos educativos sobre a temática do empreendedorismo. A ausência da CIMBAL verificou-se também na falta de apresentação Candidaturas ao Concurso lançado no âmbito do Aviso do POCH para a promoção do sucesso educativo, com vista à realização de ações de formação dirigidas aos docentes na área da educação para o empreendedorismo.

Ilção # 10 – A possibilidade de atribuição de responsabilidades a entidades especializadas influencia positivamente a implementação dos programas independentemente dos conteúdos pedagógicos utilizados, metodologias organizacionais adotados ou níveis de ensino envolvidos.

As diferentes evidências que observamos e analisamos permitem-nos concluir que a exequibilidade técnica das soluções propostas pelas entidades especializadas envolvidas na dinamização dos PEPE, em ambas as regiões em estudo, foi um dos fatores de sucesso na sua implementação. Independentemente da abordagem metodológica ou dos conteúdos adotados, por cada uma das entidades especializadas, cada programa ofereceu diferentes oportunidades de EPE para os jovens dos diferentes níveis de ensino, permitindo a criação de valor acrescentado e sustentável para os envolvidos e para a comunidade.

No caso da CIMVDL, onde o programa tem vindo a apresentar continuidade ao longo dos últimos 9 anos, foi possível observar que as metodologias e abordagens implementadas assentaram nos princípios do desenvolvimento e da praticabilidade, promovendo no contexto educativo uma cultura de inovação, consciencialização e compromisso para com o empreendedorismo tendo como objetivo a melhoria efetiva do território e dos habitantes da comunidade. Adicionalmente, e dada a lógica de

implementação não limitada em termos de horizonte temporal, constatou-se o carácter evolutivo dos conteúdos e recursos utilizados, permitindo em cada edição serem melhoradas e diversificadas as metodologias pedagógicas utilizadas.

Relativamente ao PEpE apoiado institucionalmente pela CIMBAL, e coordenado pelo IPBeja, verificamos que as abordagens metodológicas escolhidas apresentaram igualmente exequibilidade ao nível técnico, não sendo este o fator que contribuiu para a descontinuidade do programa de empreendedorismo. De facto, os conteúdos lecionados e apresentados permitiram aos jovens envolvidos (i) desenvolver o seu sentido prático e de alinhamento com as necessidades da comunidade onde os mesmos se inseriam, assim como (ii) criar uma cultura de motivação e dinamismo no contexto educativo e comunitário, no sentido em que as ações desenvolvidas assentavam na procura de soluções para o desenvolvimento sustentável do território.

Refira-se, igualmente, que se verificaram em ambos os projetos a utilização de dois importantes instrumentos de delegação (Protocolo e Formação), para o arranque do Programa Escolas Empreendedoras de VDL e do PEEBA, que contemplavam o envolvimento destas entidades no acompanhamento e apoio (mentoria) da implementação da metodologia, pelos docentes e respetivas comunidades educativas. No entanto a partir do 2º ano do PEEBA e pelos motivos ligados à falta de recursos financeiros e já anteriormente referidos, foi deixando de ser possível garantir uma implementação homogénea da metodologia proposta, ficando essa função na esfera de decisão de cada um dos professores que tinham sido alvo de formação na primeira edição.

De um ponto de vista agregado, encontramos ainda evidência que a implementação de ambos os programas recorreu a entidades externas especializadas para concretizar os objetivos que estiveram na base dos respetivos cadernos de encargos lançados pela CIMVDL ou com o regulamento aprovado, pela coligação de entidades que estiveram na génese do PEEBA no território do Baixo Alentejo. O recurso ao apoio de entidades especializadas, como argumentado por Sabatier e Mazmanian (1980), acabou por ser uma condição favorável a que, em ambos os casos, os objetivos fossem efetivamente cumpridos, muito por força da exequibilidade técnica das soluções adotadas por essas entidades. À imagem do demonstrado nas comunidades europeias de língua alemã, onde o facto da empresa Junior Achievement ter sido contratada para concretizar e implementar de forma bem-sucedida diferentes projetos de empreendedorismo (Eurydice, 2017), também os responsáveis da CIMVDL e da rede de parceiros municipais da Região do BA garantiram uma maior solidez da implementação dos seus programas, com a atribuição de responsabilidades a entidades especializadas, permitindo alcançar resultados práticos na dinamização da EpE nos sistemas educativos dos territórios estudados.

Síntese das Ilacões

Como parte da tese, estas ilacões apresentam os fatores e condições que facilitaram ou inibiram o potencial de agendamento, decisão e implementação de políticas públicas no domínio da EpE com base em dinâmicas intermunicipais. Por sua vez, a integração dos materiais empíricos, derivados do estudo dos casos analisados, facilitou o entendimento das decisões que foram sendo tomadas ao longo do ciclo de política e debaixo de um quadro teórico que considera esse ciclo um conjunto de processos, que incluem pelo menos a definição da agenda, a especificação das alternativas a partir das quais a escolha deve ser feita, a escolha autorizada das mesmas e a implementação da decisão que, a propósito, foi tomada (Kingdon (2011:3).

Neste enquadramento e de acordo com o modelo concetual adotado tornou-se possível a compreensão das especificidades subjacentes a cada uma dessas etapas e, com isso, um maior conhecimento do fenómeno em estudo, nomeadamente sobre as variáveis que mais influenciaram positivamente e negativamente - a nível municipal, intermunicipal, regional e da administração central -, a forma como emergiram e foram definidos os problemas, o processo de conceção das diversas alternativas de política pública para os resolver, sua colocação na agenda de decisão e respetivo processo de implementação.

Tal como Ham e Hill (1993) já tinham argumentado, tivemos oportunidade de constatar que o processo na base do qual se constroem opções políticas não é um processo ordenado, com princípio, meio e fim definidos, mas um percurso complexo onde soluções para um grupo podem representar problemas para outros. De facto, as caraterísticas dos participantes, as responsabilidades por estes assumidas, os organismos a que se encontram ligados, a forma como os seus membros se relacionam e como suportam tecnicamente as suas decisões, devem ser tomados em consideração na determinação das causas, consequências e dinâmicas que suportam esse processo de política pública (Ham e Hill, 1993; Howlett et.al, 2013).

CAPÍTULO 9 – CONCLUSÕES DO ESTUDO, PROPOSTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

9.1. Introdução

Como definido no início desta tese, partimos em busca de compreender e analisar o processo de decisão associado à implementação de PEpE na escolaridade obrigatória. Explorámos, igualmente, o fenómeno da EpE enquanto questão ontológica de forma mais profunda, procurando esclarecer e fundir as duas vertentes principais, consagradas nos diferentes tipos de literatura: empreendedorismo enquanto competência essencial que visa capacitar os jovens e dotá-los de competências pluridisciplinares que suportam o seu desenvolvimento integral e promovem a cidadania ativa e a inclusão social; e empreendedorismo enquanto ferramenta de empregabilidade e de literacia, conducente à transformação de ideias criativas em ideias de valor, com ou sem fins comerciais.

Neste capítulo, apresentaremos os contributos empíricos, teóricos e metodológicos da tese, as perspetivas futuras que um trabalho desta natureza requer e a Avaliação/Balanço da investigação realizada. Por último, fecharemos a investigação com um epílogo.

9.2. Contributos da Investigação

Nesta secção, apresentamos as nossas conclusões, sintetizando e categorizando os diferentes contributos deste trabalho. Antes de os apresentar fazemos duas breves notas sobre o tipo de investigação levada a cabo.

Em primeiro lugar, consideramos que o presente estudo vai ao encontro do objetivo da **investigação fundamental**, uma vez que contribui para aumentar o conhecimento geral do ponto de vista académico e científico. Isto acontece tanto ao nível do modelo integrado de análise de política, como através da proposta de uma metodologia que suporte o tratamento quantitativo e qualitativo dos dados qualitativos.

Em segundo lugar, este trabalho alinha-se com os objetivos da **investigação aplicada**, ao apresentar resultados que podem auxiliar a tomada de decisões práticas e/ou contribuir para a melhoria de PEpE e para a sua implementação de forma disseminada e contínua, dirigindo-se a diferentes atores – políticos, diretores de organismos da administração central e regional, diretores de escolas, diretores de centros de formação de professores, professores, pais, alunos.

Os contributos desta tese podem ser agregados nas seguintes classes:

- (i) Modelo Integrado para análise de políticas públicas
- (ii) Modelo de análise quantitativa de dados qualitativos
- (iii) Conclusões sobre os 3 Casos estudados (Nacional, CIMBAL e CIMVDL)

Cada um destes contributos cruza aspetos Teóricos (T), Metodológicos (M) e Empíricos (E), tal como descrito na Figura 9.1, sendo o primeiro da Investigação Aplicada²⁴⁶ e os dois últimos componentes da Investigação Fundamental.

Figura 9.1 – Contributos da investigação

Tipo de Classes	Investigação Fundamental		Investigação Analítica
	Teórico	Metodologia	Empírico
Modelo Integrado para análise de Políticas Públicas			
Modelo para análise quantitativa de dados qualitativos			
Ilações sobre os 3 Casos estudados de Implementação de PEP			

Fonte: Elaborado pelo autor

De seguida descrevemos os 11 contributos organizados por tipo de Classe.

9.2.1. Contributos Teóricos

9.2.1.1. Proposta de um Modelo Integrado para a análise de políticas públicas

Como apresentado no Capítulo 5, o modelo integrado proposto é sequencial. Tem 3 etapas e baseia-se em 3 referenciais teóricos consagrados que explicam o processo de decisão associado a essas

²⁴⁶ A análise e ilações sobre os três casos estudados são um contributo de natureza eminentemente empírica, contudo, pela forma como fazemos e apresentamos essa análise e essas ilações, elas só são possíveis por termos construído um modelo integrado de análise de políticas públicas (contributo teórico e metodológico) e por termos realizado uma análise quantitativa de dados qualitativos (um contributo ao nível da metodologia, no campo das ciências sociais).

mesmas etapas do nosso modelo sequencial: formulação da agenda, tomada de decisão e implementação de políticas públicas. Esta proposta representa a nosso ver um macro contributo na medida em que é uma contribuição ao nível teórico e metodológico²⁴⁷, ao propor uma análise integrada e completa do processo de política pública²⁴⁸, e também por apresentar de uma forma tratável e coerente três modelos, consagrados na literatura, se bem que diferenciados na sua abordagem, estrutura e racionalidade própria.

Para a integração dos modelos foi necessário a produção/criação por parte do investigador de uma “arquitetura” estrutural e concetual de compreensão dos referidos modelos. De facto, nenhum dos três modelos fala explicitamente em dimensões ou categorias, tal como apresentados. A estratégia de harmonização dos modelos amplamente descrita, é que permitiu a recolha de informação e a complexa análise e tratamento dos dados. Não só se propõem novas hierarquias de dimensões e categorias como se propõem novas leituras dos modelos.

A adoção de 3 referenciais teóricos diferentes, embora tenha suscitado questões complexas, não foi prejudicial ao desenvolvimento da teoria dado a complementariedade natural que acabaram por revelar mesmo sabendo que foram produzidos em épocas diferentes ; foi, aliás, o que possibilitou uma significativa e valiosa interconectividade entre as diversas fases do processo de decisão, permitindo e incentivando uma fertilização cruzada entre estes modelos consagrados de análise de políticas públicas, o que acabou por ser crítico para a compreensão de vários processos ocorridos nos três casos de estudo. Para esse efeito, foi crítico adotar uma estrutura comum que permitisse uma análise similar, aproveitando o conteúdo das entrevistas para construção de estatísticas e indicadores (como descrito no ponto 9.2.3.1).

O trabalho feito, quer ao nível da integração da teoria, quer da análise subsequente dos dados, foi realmente hercúleo, mas não suficientemente desencorajador do esforço realizado pelo investigador para ligar de uma forma teoricamente relevante os três modelos de maneira a poder beneficiar do poder da sua interconectividade. De facto, mesmo que na discussão realizada a propósito da seleção e escolha de modelos concetuais individuais de uma só etapa vs modelos mais complexos (com etapas múltiplas e integradas), seja admitido que a opção por modelos mais complexos tem benefícios ao nível da interconetividade que é proporcionada, o esforço necessário para as ligar de uma forma teoricamente relevante é desencorajador para quem pretenda seguir essa opção (Zahariadis, 1998).

²⁴⁷ Tanto quanto nos é possível conhecer.

²⁴⁸ Excluindo, como explicado no capítulo 4, a fase de avaliação das políticas implementadas.

O modelo integrado proposto está construído de modo a poder ser utilizado e expandido em investigações futuras, sobre o tema da EpE, mas também, com o devido enquadramento e adaptação, sobre outros temas de política pública.

9.2.1.2. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Kingdon

9.2.1.2.1. Janela de Oportunidade como resultado do acoplamento dos 3 Fluxos de Kingdon

Como referido nos Capítulos 4 e 5, há autores que interpretam a Janela de Oportunidade como resultante da interação de três variáveis – fluxos de problemas, soluções e contexto de política. Béland & Howlett (2016) descrevem as mesmas como sendo (simultaneamente) independentes e interdependentes, influenciando a abertura de uma janela de oportunidade na fase da agenda (pré-decisão). Os argumentos apresentados por parte dos diversos académicos envolvidos no estudo do MSF resultam de trabalhos de carácter descritivo, baseados na análise qualitativa dos respetivos fenómenos que mereceram a sua atenção.

No tratamento quantitativo dos dados qualitativos, quando obtivemos os resultados agregados ao nível da Dimensão, na etapa Agenda, para o indicador Presença Média, surgiu a oportunidade de – tendo por base as 2.105 citações alocadas à etapa Agenda, verificar se os dados quantitativos corroboravam esta ideia teórica. Para esse efeito, comparámos o valor do indicador PM na dimensão A5 – Janela de Oportunidade com a média da PM nas dimensões A1-A3, que representam os três fluxos de Kingdon: Fluxo de Problemas (A1), Fluxo de Políticas (A2) e Fluxo da Política (A3).

Verificámos que em todos os três casos estudados os valores são de facto muito próximos, corroborando a ideia teórica apresentada – de que a janela de oportunidade surge do acoplamento dos três fluxos descritos na abordagem teórica de Kingdon –, na medida em que os dados evidenciam a importância da dimensão Janela de Oportunidade para o sucesso da etapa Agenda, estando muito próximo do grau de sucesso proporcionado pelas outras três dimensões/Fluxos, como se observa na Tabela 9.1:

Tabela 9.1 – Indicador PM para Janela de Oportunidade (A5) e 3 Fluxos de Kingdon (A1-A3)

VALOR DO INDICADOR PRESENÇA MÉDIA (PM) PARA AS DIMENSÕES A1-A3 E A5					
CASOS	A5	A1-A3	A1	A2	A3
N	0,47	0,45	0,53	0,72	0,26
B	0,10	0,02	0,31	0,06	-0,07
V	0,66	0,67	0,88	0,69	0,56

Fonte: Elaborado pelo autor

A diferença entre a PM de A5 e de A1-A3 é de 0,02 para o caso Nacional, 0,08 para o CIMBAL e -0,01 para o CIMVDL. Tendo em conta que a PM tem uma amplitude de 2,00 (por tomar valores entre -1,00 e 1,00), diferenças da ordem das centésimas revelam uma grande proximidade.

Dito de outro modo, se quiséssemos medir o grau de sucesso no “acoplamento” dos três Fluxos de Kingdon, teríamos, no contexto do nosso modelo, duas alternativas: medir o grau de sucesso médio no conjunto das três dimensões A1-A3 ou simplesmente olhar para o grau de sucesso da dimensão A5, como “proxy” para a média das dimensões que representam os três fluxos de Kingdon e, consequentemente, o seu acoplamento.

Olhando ainda para a tabela anterior, constatamos haver uma dispersão significativa nos valores de PM de A1, A2 e A3, o que torna a proximidade entre a média destas três dimensões e a dimensão A5 é ainda mais significativa. (Se todas as dimensões tivessem valores bastante similares, a similitude poderia justificar-se pela ausência de dispersão, mas com os valores individuais de A1, A2 e A3, essa hipótese deixa de ser plausível.)

Finalmente, e como recordamos na Tabela 9.2, e a dimensão A5 reúne, no conjunto dos 3 casos, 388 citações, enquanto as dimensões A1-A3 reúnem 1.479 citações. Estamos, portanto, perante amostras de grande dimensão, pelo que a proximidade entre os valores de PM para a Janela de Oportunidade e para os 3 fluxos de Kingdon não pode deixar de merecer uma referência.

Tabela 9.2 – Número de Citações por dimensão na etapa Agenda

# CITAÇÕES				
CASOS	Total	A5	A4	A1-A3
N	738	211	105	422
B	829	104	76	649
V	538	73	57	408
TOTAL	2 105	388	238	1 479

Fonte: Elaborado pelo autor

9.2.1.2.2. O papel central que os Empreendedores de Política assumem na etapa Agenda

Na sua abordagem teórica, Kingdon defende que, após se verificar o acoplamento dos fluxos, favorecendo a abertura de uma Janela de Oportunidade, emergem atores, isto é, empreendedores de política, que se encontram em condições de colocar no centro da atenção política os problemas e/ou as alternativas que defendem. De acordo com Kingdon, esses empreendedores de política desempenham um papel fundamental na colocação da solução de política na agenda e posterior passagem à fase de Decisão.

Na nossa investigação podemos observar que os dados se encontram em linha com a argumentação teórica de Kingdon, ou seja, os empreendedores de política contribuíram de forma significativa para a criação de condições favoráveis à junção dos três fluxos, à abertura da janela de oportunidade e, conseqüentemente, ao sucesso na etapa Agenda. Na tabela seguinte podemos comparar os valores de PM para cada um dos componentes do modelo de Kingdon, sendo visível a influência positiva dos Empreendedores de Política (A4).

Tabela 9.3 – Indicador PM para Empreendedores de Política (A4) no modelo de Kingdon

VALOR DO INDICADOR PRESENÇA MÉDIA (PM) PARA DIMENSÃO A4 VS A1-A3				
CASOS	A4	A1-A3	A1-A4	A5
N	0,58	0,45	0,47	0,47
B	0,24	0,02	0,05	0,10
V	0,90	0,67	0,70	0,66

Fonte: Elaborado pelo autor

Verificamos que A4 é sempre superior a A1-A3, para qualquer um dos três casos, dessa forma influenciando positivamente a média A1-A4, retratando o papel contributor dos empreendedores de política para o sucesso global na etapa Agenda.

Tal como ocorrido com a dimensão Janela de Oportunidade, também no que concerne ao papel dos Empreendedores de Política, a sustentação de uma das ideias fundamentais de Kingdon, representa a nosso ver um contributo relevante para a confirmação da teoria.

9.2.1.3. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Lindblom

9.2.1.3.1. Proposta de sistematização dos elementos do “MTF” de Lindblom

Com base na leitura dos dois papers seminais de Lindblom (1959,1979), complementada com literatura consultada sobre a aplicação da abordagem teórica neles descrita, propomos neste trabalho uma sistematização dos elementos constantes da abordagem de Lindblom. De facto, o Modelo de Lindblom, adotado para a etapa Decisão, trouxe-nos um desafio maior comparativamente aos referenciais teóricos de Kingdon e Sabatier & Mazmanian, na medida em que o autor apresenta as suas ideias com base, nas suas próprias observações dos processos reais de tomada de decisão tendo delineado o que sugeriu serem os elementos comuns das “estratégias de decisão” efetivamente seguidas pelos tomadores de decisão, ordenando essas estratégias num “conjunto mutuamente apoiador de estratégias simplificadores e focalizadores”.

Este desafio foi ultrapassado à luz da interpretação deste conjunto de elementos bem como no conhecimento proporcionado pela literatura disponível²⁴⁹ possibilitando ao investigador a compreensão da estratégia de tomada de decisão proposta e, com base num esforço considerável extrair, dos textos seminais do autor, aquilo que se entende serem os pilares do seu modelo e com isso identificar 5 “dimensões” e, numa análise mais fina, propor “categorias” que influenciam, por sua vez, cada uma dessas dimensões.²⁵⁰

Esta proposta foi, no contexto deste trabalho, um requisito para a arquitetura do modelo integrado proposto, com as suas três etapas – um passo essencial para toda a investigação levada a cabo. Sendo esta sistematização apenas uma proposta, entendemos que poderá ser útil para investigações futuras que se centrem na compreensão do processo de “Decisão” e, em particular, naqueles em que exista um grau elevado de complexidade, nomeadamente por existirem vários decisores e níveis diferentes de decisão.

9.2.1.4. Contributos específicos para um novo olhar sobre o Modelo de Sabatier & Mazmanian

9.2.1.4.1. A importância do papel do empreendedor de política na etapa Implementação

O nosso estudo confirmou a importância dada por Kingdon ao papel dos empreendedores na etapa Agenda. Adicionalmente, confirmou, através dos contributos dos entrevistados, a importância,

²⁴⁹ Por exemplo: Schweizer (2012); (Kopecka *et al.*,2012); Burström (2014); Bendor (2015)

²⁵⁰ Neste processo dinâmico de construção das dimensões e categorias (deste modelo) recorreu-se à abordagem de investigação “Grounded Theory”, enquanto método de construção de teoria (Glaser & Strauss, 1967).

referida por Herweg, Hub e Zohlnhofer (2015), dos empreendedores de política na etapa Decisão²⁵¹. Finalmente, no nosso trabalho identificámos um papel igualmente importante dos empreendedores de política na etapa Implementação e, nesse sentido, entendemos que seria enriquecedor acrescentar ao modelo de Sabatier uma dimensão relativa aos Empreendedores de Política. Naturalmente, a criticidade deste apoio seria variável para diferentes contextos (países, regiões, etc.), consoante, nomeadamente, a realidade cultural de cada um.²⁵²

9.2.2 Contributos Metodológicos

9.2.2.1. Criação de um modelo para análise quantitativa de dados qualitativos

Apesar de ser um caminho mais árduo e complexo, optámos por construir um modelo que pudesse tratar as 3.749 citações reunidas nas entrevistas, de modo a não nos limitarmos a um tipo de estudo somente qualitativo, o qual, com este tipo de informação, redundaria em lugares comuns e impressões retiradas das entrevistas. O estudo realizado, como referido neste trabalho, adotou um método misto de investigação, predominantemente qualitativo, na medida em que a análise quantitativa não resulta da recolha direta de dados quantitativos, mas sim da quantificação de dados qualitativos. A diferença, contudo, para um estudo somente qualitativo, é absolutamente colossal. Basta referir que para ordenar as 53 categorias do modelo, sem recurso a ferramentas quantitativas, o investigador teria de, através das suas “memórias” e “impressões”, tentar comparar 1.378 pares de categorias²⁵³.

A construção do modelo quantitativo, como referido, teve por base a arquitetura teórica que suportou a proposta do Modelo Integrado de análise de políticas públicas. Sobre esta estrutura, construímos uma metodologia para realizar a quantificação e análise de dados qualitativos, de forma transparente, sistemática, rastreável e replicável.

Aqui merece destaque a criação de duas variáveis “intermédias” – os FSIC e o tipo de efeito dos FSIC. Ambos são variáveis “intermédias” no sentido de fazerem a ponte entre a teoria e a análise quantitativa dos dados qualitativos. O passo seguinte à codificação (isto é, colocação das citações escolhidas nas “gavetas” mais adequadas) foi o de quantificar o “tipo de efeito implícito na citação codificada” –, refletindo o contributo para o sucesso na etapa.

²⁵¹ Que acrescentaram – tal como nós propomos para a etapa Implementação e, concretamente, para o referencial teórico de Sabatier, a nosso ver o mais robusto para a compreensão dessa etapa – a dimensão “Political Entrepreneur” à etapa Decisão, influenciando aquilo que descrevem como “janela de decisão”, estendendo desta forma o modelo de Kingdon.

²⁵² De facto, como foi descrito nas ilações dos três casos, um dos fatores que mais contribuíram para o sucesso da implementação dos PEpE estudados foi a presença e influência que os empreendedores de política (que tinham estado envolvidos na etapa Agenda), tiveram no decorrer da etapa Implementação.

²⁵³ Combinações de 53 “2 a 2” = $53C2 = (53 \times 52) / 2 = 1.378$.

Um passo prévio a esta quantificação foi a criação da variável “FSIC” – Fatores de Sucesso Inerentes à Categoria –, que permitiu ultrapassar a questão de algumas categorias estarem formuladas de um modo positivo, neutro ou negativo. Deste modo, criou-se uma base uniforme para o passo seguinte: a tipificação do efeito implícito na citação (B, I, F e P) e a sua quantificação (-1, -0.5, 0.5 e 1, respetivamente). Estando estes pilares bem fundamentados, foi então possível construir sobre eles indicadores de suporte à análise.

Neste sentido, a standardização realizada foi essencial para tratar os elementos empíricos recolhidos e deles extrair valor (sendo o processo de quantificação dos dados qualitativos o terceiro macro contributo). De facto, sem essa standardização, as dificuldades de interpretação e comparação entre os elementos dos três modelos selecionados – e perante uma amostra de 3.749 citações – seriam enormes. A ligação entre o segundo e o terceiro macro-contributos é muito forte, no sentido de a estrutura teórica – e concetual – ter sido essencial para construir um modelo de tratamento de dados qualitativos.

Caracterizamos este trabalho realizado como um contributo metodológico na medida em que a identificação e descrição pormenorizada de todos os passos de investigação relacionado com o tratamento qualitativo e quantitativo dos dados nos parece uma mais valia relevante para futuros trabalhos. A abordagem sistemática e transparente adotada, com a descrição pormenorizada dos aspetos metodológicos ligados à quantificação de dados qualitativos – incluindo, entre outros, a definição de conceitos, constructos, tipos de medida e todo o processo de construção de indicadores – permite responder a limitações assinaladas em teses de cariz qualitativo, representando um contributo metodológico relevante na aplicação prática de métodos mistos de investigação, na área das ciências sociais em geral.

9.2.3. Contributos Empíricos

9.2.3.1. Análise e Ilações sobre os três Casos estudados (Nacional, CIMBAL e CIMVDL)

As ilações apresentadas nos capítulos 7 e 8 permitem identificar boas práticas e fatores de sucesso, bem como obstáculos e fatores bloqueadores e inibidores, sendo estas conclusões e ilações uma mais valia não apenas para a compreensão do fenómeno em estudo, mas também para o ajuste de programas e estratégias futuras ligadas a esta área. Por conseguinte, o conhecimento destes ensaios de campo pode ser utilizado para uma maior implementação da EpE nas escolas; as análises e os modelos podem facilitar o processo de implementação para aqueles que desempenham funções

operacionais (diretores de escola, professores, parceiros de ONGs) e ainda para aqueles que desempenham um papel de apoio, tais como pais, parceiros do setor privado, membros da comunidade local e comunicação social (ICEE, 2018).

Mesmo tendo presente que o estudo da política pública é exigente e difícil (Howlett et.al, 2013), e de estarmos perante um fenómeno complexo envolvendo múltiplos fatores, consideramos existir uma margem significativa de evolução para a disseminação da EpE a nível das Comunidades Intermunicipais, se os diversos organismos e atores envolvidos assumirem antecipadamente e de forma proactiva mecanismos de atuação que permitam potenciar, por um lado, as boas práticas identificadas e melhorar, por outro, algumas das ineficiências registadas, ao longo da presente tese.

De facto, o conhecimento empírico do processo de decisão inerente à adoção das políticas públicas relatadas na presente investigação, nomeadamente a identificação dos citados fatores e dinâmicas que contribuíram para o sucesso ou insucesso das mesmas, pode contribuir para a melhoria do processo de formulação da política de promoção e implementação de PEPe. Esta situação é tão mais pertinente porquanto estamos diante de um quadro legislativo que pode ser propício e de fundos que permitem essa implementação, no âmbito do próximo Quadro Comunitário de Apoio 2021-2027.

Por outro lado, a análise realizada em torno das vicissitudes dos processos de decisão e as ilações tiradas dos casos, com particular destaque para as ilações do caso de sucesso CIMVDL, representam informação que pode ser útil para uma extensão e implementação eficaz e bem sucedida de PEPe nas 1348 NUTS III espalhadas por toda a Europa, contribuindo assim para a disseminação de valores do (e ferramentas ligadas ao) empreendedorismo na escolaridade obrigatória.

Outro contributo a ser salientado diz respeito à partilha do conhecimento, estratégias e dificuldades que foram observadas ao nível das metodologias de aprendizagem adotadas na implementação dos diversos PEPe estudados. De facto, estas metodologias ao terem proporcionado, aos alunos e professores envolvidos, resultados de aprendizagem alinhados com as melhores práticas no domínio da EpE ²⁵⁴, conduziu a uma compreensão mais precisa das vantagens da EpE para o indivíduo e sociedade dando, por isso, resposta à necessidade expressa nas conclusões do Conselho Europeu de enriquecer a base factual em matéria de educação para o empreendedorismo (Eurydice, 2016) e com isso mitigar as críticas identificadas na literatura sobre as metodologias e resultados dos PEPe. Por conseguinte, tendo em conta a experiência proporcionada pelos estudos de casos realizados acreditamos ter contribuído para o gap identificado pelo Grupo de Peritos em Dados e Indicadores

²⁵⁴ Por exemplo, as identificadas no projeto europeu ASTEE, Assessment Tools and Indicators for Entrepreneurship Education (Moberg *et al.*, 2014).

sobre a Aprendizagem e a Competência do Empreendedorismo²⁵⁵, dando cobertura a temas como: parcerias, resultados de aprendizagem, formação de professores e regimes de financiamento (Eurydice, 2016).

Não cabendo no âmbito científico desta tese propor soluções exequíveis do ponto de vista técnico, organizacional e financeiro, seria desejável que essas soluções beneficiassem da leitura deste estudo e que as ilações aqui partilhadas pudessem ajudar quem esteja em posição de tomar decisões políticas. Em sintonia com o relatório Eurydice²⁵⁶ e todo um lastro de ciência política, defendemos que a legislação baseada em evidências (oriundas da literatura ou da experiência documentada de outros países ou regiões) é desejável. Não obstante reconhecermos a imensa teia de complexidades que envolvem o ato político de governar, entendemos que, neste campo em particular, é muito positivo que se assimilem propostas com sustentação teórica.

9.2.3.2. Reforçar conteúdos de PEe na disciplina ‘área de integração’ no ensino profissional

Outro dos contributos resultantes do trabalho empírico realizado tem a ver com as recomendações que permitam aumentar, com base na legislação em vigor, o número de estudantes do ensino secundário regular e profissional com acesso a conteúdos e metodologias pedagógicas baseadas em aprendizagens experienciais no âmbito do empreendedorismo. Merece, a este nível, particular destaque o facto de o académico e Comissário Europeu para a Educação, Juventude e Desporto, Tibor Navracsics (2016), defender que “precisamos de maximizar a EpE a todos os níveis, mas especialmente nas escolas e escolas profissionais/vocacionais, para garantir que nenhum aluno seja excluído de uma educação empreendedora.”

Acresce que, o ensino profissional é um nível de ensino que confere uma formação profissional numa área específica e que permite a conclusão do ensino secundário (nível IV) tendo na última década aumentado muito o número de jovens a frequentar um curso profissional. Estima-se que a muito breve prazo mais de 50%²⁵⁷, dos jovens que frequentem o ensino secundário o façam por esta via.

Por sua vez, a disciplina de “**área de integração**” pertence ao conjunto de disciplinas da componente sociocultural dos currículos de formação dos cursos profissionais. Por ser uma disciplina desta

²⁵⁵ Este grupo foi criado em dezembro de 2012 pela Comissão Europeia e inclui diversas instituições, nomeadamente a Comissão Europeia, OCDE, Global Entrepreneurship Monitor, Junior Achievement Europe.

²⁵⁶ “Support Mechanisms for Evidence-based Policy-Making in Education”, Comissão Europeia, Janeiro de 2017.

²⁵⁷ No ano letivo 2017-2018 frequentaram o Ensino Profissional mais de 116 mil alunos, conforme se poderá verificar no Quadro 6.1.1. do Anexo 6 das Ilações. Por sua vez, o Ministro da Educação, Tiago Brandão Rodrigues afirmou ao Jornal i <https://ionline.sapo.pt/625922> que o governo “tem um grande objetivo: que 50% dos nossos alunos que terminem o ensino secundário o possam fazer por vias profissionais”.

componente, ela é lecionada em todos os cursos profissionais, o que aumenta a necessidade da sua transversalidade, maleabilidade e encontro de conhecimentos de diferentes áreas disciplinares.

O que aqui se recomenda, conforme proposta constante do Anexo 7 (concernente ao ensino profissional) é um caminho possível de organização dos conteúdos a lecionar na disciplina de área de integração que possibilitem uma efetiva **educação para o empreendedorismo** junto de um número muito significativo de alunos a frequentar a escolaridade obrigatória e com isso um aumento relevante de alunos com acesso aos valores e competências do empreendedorismo²⁵⁸.

9.2.3.3. Requalificar a educação para o empreendedorismo como domínio transversal e longitudinal na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania

A promoção da equidade, da coesão social e da cidadania ativa através da educação escolar constitui um dos principais objetivos do atual quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação.

Neste âmbito, a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), apresentada publicamente em setembro de 2017, constitui-se como um documento de referência que tem vindo a ser implementado, desde o ano letivo de 2017/2018, nas escolas públicas e privadas, que integram o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular, em convergência com o Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória e com as Aprendizagens Essenciais.

Os diferentes domínios da Educação para a Cidadania estão organizados em três grupos com implicações diferenciadas: o primeiro é obrigatório para todos os níveis e ciclos de escolaridade (porque se trata de áreas transversais e longitudinais), o segundo, pelo menos em dois ciclos do ensino básico, o terceiro com aplicação opcional em qualquer ano de escolaridade. Neste último grupo encontra-se incluída a EpE.

Face à relação entre a aprendizagem, o exercício da cidadania e as preocupações transversais à sociedade envolvendo a dimensão da EpE, enquanto competência transversal às diferentes disciplinas e áreas não disciplinares consubstanciada em atividades ou projetos, desenvolvidos de forma participada pelos alunos, concorrendo para a mudança na sua área de atuação enquanto cidadãos,

²⁵⁸ A presente proposta encontra no projeto lançado pelo ministro da Educação do XV Governo, no que respeita ao ensino profissional – que passou pela promoção de cursos profissionais num nicho de escolas secundárias, onde seriam lecionados a par das restantes modalidades- uma analogia bastante entusiasmante. De facto, posteriormente no XVII Governo Constitucional veio a verificar-se uma generalização destes cursos ao conjunto das escolas secundárias. Tratando-se de uma medida de cariz fortemente incremental e não exigindo qualquer alteração legislativa, operou-se, a partir de 2007/2008, um crescimento do número de cursos lecionados e de alunos inscritos em todas as escolas públicas (Duarte, 2015).

considera-se que a presente investigação permite contribuir para uma reflexão alargada sobre a requalificação do domínio da EpE a outros domínios da cidadania que se encontram no 1º grupo da implementação da Educação para a Cidadania na Escolaridade Obrigatória.

9.2.3.4. Mobilizar as novas competências dos Centros de Formação de Agrupamentos Escolares (CFAE) na disseminação da EpE no sistema educativo.

A par com os objetivos estabelecidos pelos Decretos-Lei n.ºs 55/2018, de 6 de julho, e 54/2018, de 6 de julho, especialmente a Autonomia e flexibilidade curricular das escolas materializada na possibilidade de gestão flexível das matrizes curriculares-base adequando-as às opções curriculares de cada escola, o Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018, veio reconhecer aos Centros de Formação de Agrupamentos Escolares (CFAE) importantes competências²⁵⁹ designadamente ao nível da interação com as escolas, baseada num modelo de proximidade que permite identificar as suas necessidades de formação, e bem assim propor planos de ações de formação e de atividades, privilegiando dinâmicas de partilha, colaboração e disseminação de práticas, com enfoque nas dimensões de formação científica, didática e pedagógica²⁶⁰.

A dar corpo a estas competências é de referenciar a atuação que tem vindo a ser desenvolvida pelos CFAE de Mangualde (EduFor) e do Guadiana, ambos exemplos de boas práticas no estabelecimento de dinâmicas da formação contínua com as escolas agrupadas e não agrupadas com vista à melhoria da qualidade das aprendizagens, rumo ao sucesso educativo.

Neste modelo de aprendizagem flexível preconizado pelos normativos atrás mencionados, capaz de possibilitar uma mudança de práticas organizativas e pedagógicas que visa responder à diversidade das necessidades e potencialidades de todos e de cada um dos alunos, através do aumento da participação nos processos de aprendizagem e na vida da comunidade educativa²⁶¹ dá-se aos CFAE a possibilidade de interagir com cada escola agrupada e não agrupada participando na elaboração dos seus diagnósticos de necessidades de formação e na construção de estratégias formativas assentes no paradigma de mudança que a Educação impõe, rumo ao sucesso educativo.

O que aqui se recomenda é uma reflexão alargada sobre a pertinência e relevância que, perante este paradigma de mudança do processo Educativo e formativo a decorrer nas nossas escolas (visando reformular a autonomia das mesmas para diagnosticarem as suas próprias debilidades e carências, e

²⁵⁹ Tal como melhor desenvolvido no ponto 7.3, estas competências foram conferidas no âmbito da participação dos CFAE nas equipas regionais da Comissão de Coordenação Nacional criada pelo Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018.

²⁶⁰ Vide preâmbulo do Despacho n.º 9726/2018, de 17 de outubro de 2018.

²⁶¹ Idem

definir formas de intervenção e correção adequadas e contextualizadas, passando, também, pelo diagnóstico de necessidades de formação dos agentes educativos envolvidos²⁶²), de os CFAE assumirem um importante papel não só ao nível da formação contínua de docentes no contexto do Programa Nacional de Promoção do Sucesso Educativo, mas também na sensibilização dos diretores escolares para as vantagens decorrentes de uma maior disseminação da EpE no contexto escolar e a forma como a introdução desta temática nas opções curriculares da escola pode influenciar positivamente os processos educativos e contribuir para uma maior qualidade do ensino. De facto, a implementação da aprendizagem ligada à EpE no currículo só é possível de alcançar mediante a adequada formação de professores e a receptividade dos diretores das escolas²⁶³ para a sua introdução nos seus estabelecimentos de ensino (Maleković, Tišma e Keser 2016).

Torna-se, assim, importante analisar, mais em detalhe, a oportunidade que o novo enquadramento legal apresenta aos CFAE para incutir nos atuais diretores das escolas uma maior “consciência institucional” sobre as virtualidades de alargar os seus projetos educativos ao conhecimento do empreendedorismo²⁶⁴, indo para além do domínio dos conteúdos científicos e técnicos²⁶⁵, é outro contributo que a presente investigação visa proporcionar.

9.2.3.5. Utilidade do estudo para as instituições participantes

As entidades e atores que se disponibilizaram a colaborar neste estudo demonstraram, desde o início, interesse nas ações e motivações subjacentes à realização da investigação que empreendemos.

Tratando-se de um trabalho de investigação pioneiro em Portugal, focado na compreensão da evolução da EpE na escolaridade obrigatória, nomeadamente no processo de decisão que tem suportado as diversas políticas públicas, e a forma como os diversos atores políticos – nacionais, regionais, municipais e locais – têm atuado na formulação e implementação dessas políticas, é natural

²⁶² Conforme preconizado na Resolução do Conselho de Ministros nº 23/2016, em que é instituído o Programa Nacional de Promoção do Sucesso Educativo (PNPSE)

²⁶³ Desempenhando os diretores das escolas, um papel central na gestão e orientação dos agrupamentos de escolas, é deles que depende o estabelecimento de novas práticas empreendedoras (Minna, Elena e Timo, 2018). Por sua vez, os diretores ao operarem como líderes organizacionais e pedagógicos por meio da organização de recursos, acabam por facilitar relacionamentos e dar destaque aos modelos de comportamento desejados (Deakins *et al.*, 2005; Birdthistle, Hynes & Fleming, 2007; Tuytens & Devos, 2011; Montecinos, Walker & Maldonado, 2015).

²⁶⁴ O que poderá passar por ministrar ações de formação aos próprios diretores escolares, pois tal como refere Oliveira (2011:79) “os diretores sendo empreendedores vão consequentemente adotar uma administração escolar empreendedora, criando condições para que sua comunidade escolar se desenvolva” (publicado em ECCOM, v. 2, n. 3, p. 65-79, jan/jun., 2011).

²⁶⁵ Pois tal como também referido por Oliveira (2011:66) aos quatro pilares que orientam a educação atual: conhecer, fazer, ser e conviver; faz-se necessário acrescentar na prática o quinto pilar: aprender a empreender.

que exista um interesse nos resultados da investigação, pelo que possam contribuir para modelos de boas práticas para a adoção de uma governança integrada²⁶⁶.

No entanto, o seu impacto decorrerá sobretudo da utilização que esses atores e instituições quiserem dar aos resultados desta investigação.

9.3. Propostas para Futuras Investigações

Foi possível identificar um conjunto de questões a merecer atenção futura, uma vez que existe uma diversidade de áreas que podem ser exploradas no campo dos processos de implementação de PEpE nas escolas portuguesas, tais como:

- (I) **Identificar** as causas que levaram ao pouco aproveitamento dos Fundos e dos Programas no âmbito QREN por parte das entidades municipais, intermunicipais, associações empresariais e outras entidades, diretamente ligadas ao ecossistema empreendedor nacional, na implementação dos PEpE no ensino escolar obrigatório;
- (II) **Continuar a comparar** os processos de decisão favoráveis com os processos não favoráveis à implementação dos PEpE e compreender o respetivo contexto de política em que tais processos decorreram, tendo igualmente presente as dinâmicas e condições socioeconómicas das regiões em que os programas foram implementados e os das regiões em que essa implementação não ocorreu;
- (III) **Analisar** as perspetivas pessoais de decisores dos diversos níveis de governança (Ministros do Governo, responsáveis de organismos do Governo, Autoridades de Gestão dos PO Regionais, Presidentes de Municípios e de Comunidades Intermunicipais, Diretores dos Agrupamentos de Escolas e de Centros de Formação, entre outros), incluindo os seus valores e crenças, bem como a experiência passada e presente ao serviço das respetivas entidades, sobre a importância da implementação dos PEpE; **Verificar** em que medida essas perspetivas pessoais se refletem no processo de definição da agenda e da decisão política de implementação dos PEpE;

²⁶⁶ Entendendo-se por governança integrada a construção, manutenção e desenvolvimento de relações interorganizacionais de colaboração entre os stakeholders, internos e externos, do Ministério da Educação – designadamente, Direção Geral da Educação e Direção Geral da Administração Escolar e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares –, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da educação, economia e sociedade civil.

- (IV) **Analisar** as abordagens “top-down” e “bottom-up” do processo político e compreender em que medida é que os atores do nível municipal regional e local podem assumir um papel mais proeminente no processo de formulação de políticas, de forma a influenciar a implementação das políticas nacionais;
- (V) **Analisar** em que medida, diferentes perfis de empreendedores de política podem bloquear (ou potenciar) a adoção de políticas públicas de EpE;

9.4. Avaliação/ Balanço da Investigação realizada

Nesta fase final da investigação, importa fazer o balanço do trabalho desenvolvido, enquanto momento de reflexão sobre cada uma das etapas do processo de investigação, mas também sobre o cumprimento e respeito dos princípios de avaliação qualitativa e quantitativa enunciados no capítulo 2. Neste contexto, torna-se relevante recordar o compromisso assumido pelo investigador na adoção de um posicionamento sustentado na confiança proporcionada pela metodologia académica e a consciência de que a investigação seria realizada, de princípio ao fim, de forma ética, respeitosa, reflexiva e crítica, mas também de forma humilde. Humildade essa que o investigador reconhece ter sido importante na forma como exerceu uma vigilância auto-reflexiva ao longo da investigação e que não podia, igualmente, deixar de estar presente neste momento final de avaliação e balanço do que correu bem e menos bem.

Recordemos, igualmente, que esta dissertação teve como princípio orientador, estudar, descrever e compreender os processos de decisão subjacentes à implementação de PEPE, tendo sido alinhavados e apresentados, logo no início da tese, um conjunto de objetivos gerais e específicos, que se tornam necessário aferir em termos da sua efetiva consecução. Como referido, levamos aqui a cabo uma reflexão do processo de investigação adotado, com particular destaque para a análise da abordagem de pesquisa utilizada, da estratégia de investigação seguida, da extensa e complexa revisão da literatura realizada, bem como dos aspetos metodológicos e empíricos da investigação.

É, assim, objetivo desta secção, efetuar um balanço sumário dos diferentes tópicos supramencionados, culminando com uma reflexão/ autoavaliação final sobre a qualidade global da presente dissertação.

9.4.1. Balanço da Consecução dos Objetivos de Investigação

Tendo presente os objetivos previamente definidos, pensamos que, de uma forma global, os mesmos foram alcançados conforme descrição que se apresenta (de forma sumária) para cada um deles.

Objetivos Gerais

1 - Realizar um estudo sobre o estado da arte da temática do empreendedorismo e da EpE nos dias de hoje

- A presente investigação incluiu uma vasta e detalhada revisão da literatura, presente no decurso de toda a tese (embora mais enfaticamente no Capítulo 3, onde se procedeu a uma Revisão Sistemática da Literatura), tendo contribuído para a explicitação do problema ao representar um conjunto de conhecimentos abrangentes sobre a temática do Empreendedorismo e da EpE na escolaridade obrigatória. Compreendendo uma avaliação crítica, sublinham-se as forças e fraquezas dos estudos realizados, permitindo a identificação de um gap na literatura, isto é, sobre a compreensão dos processos de decisão associados à implementação de PEpE.

Complementarmente, esta revisão da literatura tornou-se, igualmente, crítica na identificação de referenciais teóricos consagrados, no domínio da ciência política, que permitiram ao investigador criar um modelo integrado de análise de políticas públicas que enquadrava todas as fases que suportaram o processo de investigação empírico realizado.

2 - Enquadrar os processos de decisão de acordo com pressupostos teóricos que os suportem e expliquem o processo de entrada dos temas na agenda política

- A resposta à pergunta “porque alguns assuntos (em particular na área do empreendedorismo e dentro desta na vertente da educação para o empreendedorismo), entram na agenda política e outros não?”, assumiu desde o início da investigação uma influência significativa. A utilização do modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon, reconhecido pela Academia²⁶⁷ como um dos referenciais teóricos mais adequados ao estudo desta problemática, permitiu-nos atingir amplamente este objetivo através da identificação sistemática dos processos que se tiveram de verificar para que o tema da EpE fosse colocado na agenda política nacional e/ou intermunicipal.

3 - Contribuir para a compreensão do caso português, no que à EpE diz respeito

- A descrição das grandes fases e tendências da EpE a nível nacional e intermunicipal, apresentadas nos Capítulos 7 e 8 desta tese, permitiu a identificação cronológica dos acontecimentos que influenciaram o desenvolvimento do processo de decisão, desde a montagem da agenda, conceção dos diversos programas, sua aprovação e respetiva

²⁶⁷ Em face da sua simplicidade e capacidade heurística (Harguindéguy, 2015, p. 58).

implementação, levando à concretização do objetivo traçado. Esta compreensão, das várias políticas públicas levadas a efeito durante os últimos 12 anos, tornou-se uma realidade através da identificação dos principais documentos de suporte e da interação com os decisores nelas diretamente envolvidos permitindo validar as condições metodológicas adotadas na fase conceptual da investigação. Por sua vez, as ilações extraídas de ambos os casos atestam a forma como o processo de investigação conduziu a uma melhor compreensão da EpE em Portugal e, com base nesse conhecimento, proporcionar informação de suporte a um debate construtivo acerca dos eventos e das políticas que têm marcado a agenda da EpE.

4 - Clarificar o processo de gestão, ao nível de políticas públicas, da matéria em apreço – bem como proceder à avaliação das suas idiossincrasias

- O estudo do processo de decisão inerente às políticas públicas de EpE, confirmou a complexidade dos diversos fatores nele envolvidos, quer estes estejam relacionados com o número de atores, instituições e ideias, quer com o próprio contexto onde atuam. Seguindo a recomendação constante das boas práticas assinaladas na literatura, foi possível lidar com essa complexidade através do desdobramento em partes do processo da política pública. Este exercício possibilitou não só uma análise individual, mas também em termos da comparação entre os casos intermunicipais. Inclusivamente, por força do pensamento teórico de Lindblom (1959,1979), foi, igualmente, possível verificar e clarificar o impacto que as idiossincrasias regionais tiveram no processo de tomada de decisão, o que de outra forma seria mais difícil de compreender. Acresce, que este impacto se refletiu tanto a nível dos organismos centrais como a nível regional e supramunicipal, permitindo que as ilações dos casos intermunicipais traduzem o conhecimento e a capacidade de análise crítica da realidade com que o investigador se defrontou.

9.4.2. Objetivos Específicos

1 - Compreender e analisar o processo de formulação, tomada de decisão e de implementação de políticas públicas, com base na literatura existente no campo da ciência política, e com aplicação prática às políticas públicas ligadas à EpE

- Os resultados alcançados na presente investigação, nomeadamente ao nível dos contributos empíricos, teóricos e metodológicos, permitem evidenciar a forma ampla com que foi alcançado o objetivo específico de compreender e analisar de forma holística todo o processo de decisão associado as políticas públicas ligadas a EpE.

O quadro conceitual de síntese ancorado em três referenciais teóricos consagrados, no âmbito da análise da política pública, permitiu clarificar e precisar o problema em estudo bem como contribuir para a avaliação dos resultados da investigação e sua eventual extensão à geração de novos conhecimentos, no domínio do fenómeno em estudo.

2 - Descrever de forma crítica o caso nacional e os intermunicipais, enquadrando o contexto político em que foi possível implementar os PEP em escolaridade obrigatória

- A investigação efetuada com base numa (1) exaustiva recolha documental, (2) numa interação pessoal com interlocutores chave no processo de decisão associado à conceção e implementação das políticas públicas de EpE a nível nacional e intermunicipal, e (3) as ilações daí resultantes, permitiu-nos descrever e aferir de forma ampla e positiva o contexto político associado à citada implementação.

Em geral, o estudo das políticas públicas representa um elemento essencial na compreensão das respetivas decisões políticas, contudo quando se procede a uma comparabilidade dos vários estudos em análise, importa ter presente as características específicas do contexto político em que esses programas ocorrem, nomeadamente ao nível da interação entre os atores mais relevantes, as identidades coletivas e os valores a que culturalmente se encontram vinculados.

O desenho da investigação utilizado ao recorrer a uma abordagem mista e a um quadro analítico comum permitiu, inclusivamente, comparar a influência que esse contexto teve nomeadamente na abertura de uma janela de oportunidade que contribuiu para que os empreendedores de política, perante esse contexto favorável, colocassem um programa que mereceu a sua atenção na resolução da necessidade identificada na agenda de decisão.

3 - Identificar e caracterizar os fatores de sucesso e de insucesso, através da comparação dos casos intermunicipais

- A criação de um modelo de análise quantitativa de dados qualitativos, com base na arquitetura teórica que suportou a proposta de modelo integrado de análise políticas públicas, permitiu identificar e caracterizar os fatores de sucesso e insucesso que se tornaram cruciais para a implementação efetiva (ou não) e continua de programas de EpE a nível intermunicipal.

4 - Analisar e enquadrar a importância do empreendedor de política na colocação do tema da EpE na agenda

- O processo de acoplamento dos três fluxos – problemas, contexto político e solução política – está no coração do modelo teórico de Kingdon, uma vez que é a ocorrência de um acoplamento bem-sucedido que leva à oportunidade de existir uma mudança na agenda (Herweg *et al.*, 2015). Ao ser apresentado como o responsável por esse processo de acoplamento tornou-se possível beneficiar do arcabouço teórico proposto por Kingdon (1984) para compreender e analisar a importância do Empreendedor da Política na colocação do tema da EpE na agenda política nacional e supramunicipal. A identificação desses atores, as estratégias por eles seguidas, os recursos que a estas afetaram e a que decisores tiveram acesso na promoção da mudança desejada na adequação da praxys escolar às necessidades do mercado, tornou-se, por esta via, um objetivo atingido. Contudo, a construção do modelo integrado de análise da política pública permitiu-nos, complementarmente, evidenciar o papel decisivo que os empreendedores de política tiveram, ainda, nas etapas da tomada de decisão e da correspondente operacionalização da implementação dos diversos programas de política pública no âmbito da EpE.

5 - Compreender e analisar as políticas públicas existentes de promoção de EpE

- A extensa e detalhada descrição e análise das políticas públicas ocorridas no período compreendido entre 2006 e 2018, no campo da EpE, permitiu uma compreensão bastante ampla das particularidades que estiveram associadas às citadas políticas públicas.

6 - Propor um novo modelo/ framework teórico para análise do ciclo de políticas públicas de forma integrada

- A ampla, pormenorizada – e de carácter atual – Revisão da Literatura permitiu-nos, desde o início, possuir fundamentadas esperanças de que seria possível construir um modelo de framework teórico que permitisse uma análise do ciclo de políticas públicas de forma integrada. Os resultados alcançados, quer ao nível da investigação da teoria, quer da análise subsequente dos dados, possibilitou uma significativa e valiosa interconetividade entre as diversas fases do processo de decisão, o que nos permite admitir que o citado modelo está construído de modo a ser utilizado e expandido a investigações futuras.

7 - Propor recomendações para atrair/aumentar o interesse dos decisores pelo tema da EpE, para discuti-lo e promover a sua disseminação eficaz e duradoura

- As recomendações resultantes da investigação levada a efeito, nomeadamente a identificação dos fatores e dinâmicas que contribuíram para o sucesso ou insucesso dos programas de EpE, bem como as propostas apresentadas para futuras investigações, apresentam-se como

evidências de como se atingiu de forma global o objetivo de contribuir para um aumento do interesse dos decisores para o tema da EpE.

9.4.3. Balanço da Revisão da Literatura

Dado que a temática que abordamos ao longo da presente dissertação – os processos de decisão que influenciaram a implementação, ou não, de PEpE nas Escolas portuguesas, durante o período compreendido entre 2006 e 2018 – se insere no âmbito de um tema, mais vasto, que tem sido pouco desenvolvido (os mecanismos que permitem a disseminação da EpE no Sistema de Educação), todo o processo de revisão de literatura assumiu muito mais do que uma metodologia rotineira neste tipo de produção científica. Por conseguinte, a revisão da literatura definiu-se assim, igualmente, como um primeiro passo do processo de construção de novo conhecimento. Com efeito, avaliamos de forma muito positiva a revisão da literatura realizada, destacando-se como um processo de reconhecimento e crítica das fontes de informação, bem como uma discussão e elaboração conceptual necessária acerca do que já foi escrito e produzido.

A revisão da literatura consubstanciou-se, principalmente, através da Revisão Sistemática da Literatura, constante no Capítulo 3. Este processo segue um conjunto de etapas, nomeadamente a identificação de um conjunto de palavras chaves, que foram uteis na identificação de trabalhos teóricos sobre a relevância do empreendedorismo para o desenvolvimento económico dos países e regiões, a necessidade de adaptação do ensino à mudança de paradigma ocorrido nas sociedades ocidentais neste início do século XXI e a importância dos modelos de análise de política pública na compreensão dos mecanismos de formulação da agenda e respetivos processos de decisão.

Apesar do rigor que está associado a esta metodologia, nomeadamente a fundamentação lógica devidamente justificada da seleção das palavras-chave, constatou-se que a RSL apresentou algumas limitações em virtude de a temática em estudo ser relativamente nova. Por um lado, embora os membros do painel possuíssem conhecimentos teóricos e práticos na área do empreendedorismo constatou-se que, na sua generalidade, a validação das palavras-chave teve por base a própria seleção que o investigador submeteu à apreciação dos citados especialistas. Por outro, ainda que se tenha recorrido à inserção das cadeias de pesquisas, construídas com recurso a operadores booleanos, nas principais bases de dados e em plataformas online pertencentes a algumas revistas científicas de relevância na temática da investigação, os *papers* identificados na RSL foram residuais no campo da investigação que se pretendeu estudar, apesar da miríade de artigos já publicados em áreas conexas.

Porém, é de notar que muito embora o ponto de partida tenha sido baseado nas premissas extraídas da RSL, a restante tese foi sendo robustecida por fontes coadjuvante e pertinentes. Desta forma foi possível observar que quando há novas ideias de investigação se tornou importante recorrer à Gray Literature uma vez que a mesma revelou outras fontes de produção de conhecimento não menos importante, mas que o conhecimento académico ainda não teve em consideração.

Todo o processo adotado contribuiu não só para a avaliação e pertinência do problema da investigação, como para a justificação do quadro teórico adotado e dos seus elementos constitutivos. Desta forma, todas as fases em que decorreu a investigação empírica realizada, isto é, a elaboração dos instrumentos de recolha e tratamento de dados interpretação e apresentação de resultados bem como a conclusão e avaliação dos resultados da investigação, teve como suporte o citado quadro teórico e o respetivo quadro operativo de análise anteriormente apresentados.

9.4.4. Balanço da Metodologia

Balanço da Abordagem Metodológica

Estudar o fenómeno e a realidade do processo de implementação de políticas públicas de EpE exigia a escolha de uma abordagem metodológica que permitisse dar sequência ao processo contínuo de exame crítico e interpretação, não apenas em relação aos métodos de pesquisa e aos dados coletados, mas também do próprio investigador, dos participantes e do contexto da pesquisa. Neste sentido, o trabalho realizado permitiu-nos igualmente ter em consideração interações entre pesquisador e participante, assim como incorporar, dado o seu foco multimetodológico, documentos históricos, entrevistas, observações, entre outras fontes de dados. Estes contributos permitiram uma adicional solidificação da qualidade dos resultados obtidos.

Por sua vez, a decisão tomada de adotar uma abordagem mista, possibilitou-nos garantir a quantificação dos dados qualitativos, confirmando a oportunidade inicialmente detetada face à vastidão dos dados recolhidos e a complexidade inerente à sua análise – nomeadamente em comparar e hierarquizar as unidades de análise mais finas que são as 53 categorias resultantes dos 3 referenciais teóricos adotados na construção do modelo integrado de análise da política pública que suportou a presente investigação.

Finalmente, a coerência subjacente à construção do modelo permitiu que as análises realizadas fossem conduzidas de forma clara e ordenada, com base em conceitos, indicadores, índices e matriz de influência definidos de forma precisa o que contribuiu para interpretações imparciais proporcionadas pela análise estatística de dados com base num modelo simples e acessível.

Balanço da Estratégia de Investigação

A nossa estratégia de investigação assentou essencialmente no estudo de múltiplos casos. Avaliando esta decisão, estamos certos que esta foi a estratégia mais acertada, uma vez que os resultados alcançados e os contributos apresentados nos permitem admitir estarmos perante um estudo de caso que reúne as cinco características consideradas por Yin (2018) para que o mesmo se torne exemplar, isto é, “ser significativo, completo, possuir perspetivas alternativas, registar evidências suficientes e ser elaborado com base em qualidades relevantes”.

De facto, os casos de estudo analisaram uma temática que ainda não tinha sido objeto de interesse por parte da literatura e as questões subjacentes ao seu estudo permitem antecipar interesse nacional tanto em termos teóricos quanto em termos políticos ou práticos. Por outro lado, a extensa documentação consultada, a frutuosa interação com os entrevistados, os níveis de decisão envolvidos, os distintos organismos contactados, a complexidade dos estudos em análise quer numa perspetiva horizontal quer vertical, permite evidenciar esforços exaustivos levados a efeito pelo investigador tendo como objetivo aceder às evidências relevantes à compreensão do fenómeno em estudo. Acresce, que à medida que foram analisados os diversos programas de política pública se constatou que os limites do caso, isto é, a distinção entre o fenómeno que esteve em estudo e o seu contexto, receberam uma atenção explícita, patente no facto de as informações terem começado a ser de relevância cada vez menor para o estudo dos casos. Finalmente, e apesar do investigador ter limites do ponto de vista da conclusão formal da sua investigação, estes em nada obstaculizaram a concretização do seu objetivo de tudo fazer para conseguir aproveitar a riqueza dos dados recolhidos, tratados e analisados, com vista à compreensão do fenómeno em estudo.

Registe-se, ainda, que os estudos de caso apresentados tiveram em consideração os pontos de vista dos principais responsáveis envolvidos no processo de tomada de decisão, dos programas analisados, permitindo captar as alternativas que tiveram presentes nessas decisões políticas, não só as de cariz idiossincrática, mas também as resultantes de perfis de liderança diferentes e de sistemas de informação de gestão mais desenvolvidos. Por outro lado, a descrição detalhada dos casos com o recurso às entrevistas realizadas e demais evidências apresentadas permite afirmar que os estudos de caso analisados foram tratados de forma justa e que todas as conclusões cruzadas não foram influenciadas por terem recebido atenção indevida de uma ou de algumas das séries de casos.

Neste sentido, sentimos que o estudo de diferentes realidades (nacional e intermunicipal) trouxe uma mais valia muito importante para a compreensão do fenómeno em estudo e para a identificação das variáveis que se vieram a revelar críticas para a operacionalização (ou não) dos citados programas,

tendo por base os instrumentos ao dispor dos organismos no âmbito dos dois Quadros Comunitários de Apoio abrangidos pela presente tese.

9.4.5. Balanço dos Resultados Alcançados

Enquanto projeto de investigação, poderíamos referir que as evidências estudadas sobre os processos de implementação de políticas públicas de EpE dos casos nacional e intermunicipais seriam por si suficientes para atestar os resultados alcançados.

Não obstante, não nos podemos esquecer que todo o processo de investigação tem na sua génese um modelo multivariável que procurou combinar de forma sistemática e estruturada algumas das variáveis centrais identificadas nos modelos teóricos adotados, permitindo-nos estudar com maior abrangência e detalhe o processo de decisão associado à implementação dos PEPE na escolaridade obrigatória.

Complementarmente, a adoção de 3 referenciais teóricos diferentes, permitiu-nos alcançar uma sólida e importante interligação entre as diversas fases do processo de decisão. Como referido no capítulo dedicado aos Contributos Teóricos desta dissertação, esta opção por uma estratégia concetual multivariável permitiu-nos cruzar modelos consagrados de análise de políticas públicas, o que acabou por ser crítico na compreensão de vários processos de decisão que ocorreram, ao longo do período em análise, nos três casos estudados.

Adicionalmente, consideramos que o trabalho desenvolvido deixa um legado de referência para a Academia, criando as bases para que o mesmo possa ser usado, adaptado e melhorado por outros autores em investigações futuras, não só na ótica da EpE, como potencialmente para outros temas de política pública.

9.5. Epílogo

Uma questão de Equidade e Cidadania

Apresentadas as conclusões do nosso trabalho de investigação, terminamos com algumas considerações finais, convidando a uma reflexão final sobre algumas questões ligadas ao tema da educação para o empreendedorismo, no horizonte presente e futuro.

Neste particular, a questão da equidade merece um apontamento. O raciocínio lógico, os conhecimentos técnicos e o saber académico dos clássicos nos quais repousa o nosso modelo de

ensino (em grande parte proveniente do século XVIII e do albar da revolução industrial) deixa várias lacunas por preencher – como já aduzimos nestas notas. Um exemplo clássico, ao qual esta tese já aludiu, é o do exemplo relatado por Richard Kyosaki, no seu *best-seller* *Pai Rico, Pai Pobre*²⁶⁸. Quer isto dizer que a potencial falta de literacia aos alunos para entenderem fundamentos de gestão e economia pode colocá-los numa situação de desvantagem.

Como exemplo ilustrativo podemos afirmar que poucos professores incentivam os seus alunos a fazer avaliações reflexivas (auto e heteroavaliação dos alunos) recorrendo à dinâmica da Análise SWOT²⁶⁹ enquanto abordagem de autoavaliação e de autoconhecimento, através da qual os alunos poderiam aprender que as fraquezas podem ser ultrapassadas, descobrir alguns dos seus pontos fortes e que as ameaças se podem transformar em oportunidades. Certamente que se tais metodologias e instrumentos forem o mais cedo possível do conhecimento e vivenciadas pelos alunos mais cedo se processa no insight do indivíduo, para que cada um possa ser um agente ativo na mudança promovendo a (re)construção de uma Cidadania Global.

Do mesmo modo que a palavra empreendedorismo parece padecer de uma certa “toxicidade” atualmente, o conceito não está normalmente conotado com a cidadania ativa, ecologia, direitos humanos, ou igualdade de género – tópicos importantíssimos na sociedade atual, mas muitas vezes captados por lobbies que reclamam para si a exclusividade da sua defesa. Muito embora o empreendedorismo pudesse ser utilizado como uma ferramenta para fazer a articulação dessas matérias com uma série de conhecimento em falta no currículo escolar, verifica-se uma certa falta de vontade política em fazê-lo.

Uma Europa a uma só velocidade

Gostaríamos, ainda, de situar a questão do empreendedorismo e da sua educação no quadro da coesão e das suas políticas. Especialmente porque os resultados desta tese poderão aplicar-se, se não a muitas, pelo menos a uma parte das 1348 NUTS III existentes na Europa, as quais se apresentam

²⁶⁸ Neste livro, o autor conta a história dos seus dois mentores: o seu pai biológico, um doutorado numa área técnica que viveu toda a vida remediado, e um empresário, que foi suficientemente gentil para lhe explicar os fundamentos de funcionamento da economia e da geração de riqueza – conhecimento esse que Kyosaki jamais poderia conseguir ter na escola ou através do seu pai. O próprio subtítulo do livro, por mais sensacionalista que pareça, não deixa de ser sintomático e de ter o seu fundo de verdade: “os segredos sobre dinheiro que os ricos ensinam aos seus filhos e que a classe média desconhece”. Talvez tenha sido precisamente por causa deste insight, no qual tantos milhões se reviram, que o livro se transformou num sucesso de vendas a nível mundial.

²⁶⁹ Originalmente utilizada enquanto modelo de avaliação da posição competitiva de uma organização no mercado, tem vindo a ser utilizado enquanto metodologia ativa, dinâmica e participativa em programas de educação para o empreendedorismo na escolaridade obrigatória. Recorde-se que a criação é atribuída a Kenneth Andrews e Roland Christensen (dois professores da Harvard Business School) significando: SWOT [S-Strengths (F- forças); W- Weaknesses (F- Fraquezas); O- Opportunities (O- Oportunidades); T- Threats (A- Ameaças)].

(Eurostat, 2018) enquanto interlocutores privilegiados, capazes de dinamizar redes temáticas colaborativas em diferentes áreas de atuação das políticas públicas. Note-se que, componente indissociável do empreendedorismo e da inovação, é o conjunto de programas de estímulo à economia. A lógica mais elementar e várias vezes articulada nesta tese, leva-nos a reconhecer que os desejos que subjazem a essas políticas de estímulo – e que os próprios programas – poderão ser tão mais eficazes e sustentáveis porquanto houver ações de EpE (que incidem principalmente em *soft skills*) que suportem o lado monetário do desenvolvimento económico promovido pelas instituições supranacionais e implementado no terreno pelas entidades nacionais e/ou regionais.

Acresce à situação mencionada uma outra, situada numa discussão muito mais longa e profunda, relacionada com as desigualdades e assimetrias, dentro do espaço europeu e do próprio território nacional. De acordo com o Plano Nacional para a Coesão Territorial²⁷⁰, os territórios do interior registam maior despovoamento e envelhecimento, bem como menor riqueza per capita e maior abandono escolar. Daqui se conclui, sem grande esforço de raciocínio, que seria benéfico haver agilidade para implementação de estratégias ao nível escolar que abordem questões específicas dos territórios, nomeadamente os seus desafios. Neste sentido, adaptar o modelo de oferta educativa de maneira a que adeque infraestruturas e recursos humanos de forma a melhorar a aprendizagem e prevenir o abandono escolar nos territórios de baixa densidade torna-se vital para essas zonas. Mais ainda, só a partir de uma base estável será possível alimentar o talento humano e fomentar a inovação, a criatividade e o trabalho em rede (pressupostos, que, de resto, derivam das melhores práticas de EpE).

Contrastando com consenso global, persiste a dificuldade em encontrar planos claros para a implementação generalizada e uniforme destas orientações em Portugal, bem como em alguns outros países europeus (Eurydice, 2016). As medidas mais ou menos isoladas de EpE, enquadradas apenas em programas e projetos, acabam por se esgotar em si mesmas – algo que poderia ser resolvido utilizando instrumentos legislativos da UE, vinculativos, e não apenas recomendações e comunicações aos Estados Membros, como tem sido reiteradamente feito. Com efeito, estas comunicações, na sua maioria, apenas “convidam” e “encorajam” os Estados-Membros a implementar. Porém, na ausência de mecanismos que concretizem a EpE como um veículo de transformação para uma maior adaptabilidade, criatividade e capacidade de agir dos jovens, torna-se

²⁷⁰ Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>

muito menos efetiva a possibilidade de garantir/ exigir impactos destas competências numa vida mais (pro)ativa dos cidadãos, minimizando e adiando o progresso desejado.

Esta dualidade acaba por originar uma falta de consenso junto dos meios/ processos de decisão. Por sua vez, esta situação acentua uma sensação de Europa (e até de zonas, dentro dos próprios países) a velocidades diferentes.

Caso não sejam definidas e implementadas estratégias com estas características, podemos ainda verificar que o estatuto incerto e indefinido da EpE pode tornar-se num motivo de assimetria, pois os locais onde existe maior grau de implementação e operacionalização de EpE poderão vir a contrastar com os locais onde a implementação é mais baixa. Daí que também esta matéria deverá merecer a atenção das políticas de coesão, por exemplo através de soluções de governance integrada da EpE em articulação com outras estruturas políticas já consolidadas e presentes em vários países. Uma solução desta natureza, não só dotaria a EpE de uma autonomia que lhe conferiria margem de manobra para se manifestar de forma eficaz e em consonância com as recomendações que têm sido emitidas ao longo dos anos, como consolidaria um caminho de colaboração e cruzamento entre quadrantes políticos, *stakeholders* e sociedade civil.

Um desafio para o futuro

A expressão “velho continente” é frequentemente utilizada a diferentes níveis como a principal característica da Europa. Se por um lado, esta conotação fazia referência ao impacto e influência cultural e social do continente Europeu, por outro lado, na esfera económica e empresarial, traduz-se num certo conservadorismo. Esta observação é facilmente constatada pelas previsões mais recentes de crescimento do PIB, onde a União Europeia, por exemplo, apresenta uma taxa de crescimento do seu produto para 2020 inferior em aproximadamente 56% face à economia global como um todo (UNCTAD, 2020).

Conscientes desta realidade, os organismos da União Europeia já vêm há bastante tempo a alertar para a necessidade urgente de mudança de paradigma. E obviamente que poderiam tê-lo feito apelando a maiores níveis produtivos ou à maior industrialização do continente. No entanto, estes organismos e os seus responsáveis conhecem a realidade do mundo em que vivem e da região que lideram, pelo que esta via é, à partida, in comportável e insuportável, uma vez que o mundo é cada vez mais global, e é bastante difícil às empresas e aos empresários europeus competirem com realidades mais atrativas do ponto de vista dos custos como as que observamos nos mercados emergentes.

Neste contexto, porque será que uma das soluções que já tinha sido proposta, continua, colocada de parte? Como se recorda, para registar maiores níveis de crescimento e emprego, “a Europa precisa de mais empreendedores” (Comissão Europeia, 2013). Este racional é defendido pela Comissão de forma clara e efetiva desde, pelo menos, 2013, tendo sido o empreendedorismo definido como a base da alavancagem europeia para o seu crescimento económico e para a criação de emprego, permitindo aos cidadãos europeus criarem mais empresas e mais postos de trabalho.

Aqui surge um desafio adicional do “velho continente”. Continua a prevalecer em alguns países europeus uma relação ambígua entre sociedade, política, empresas e empresários. Esta tensão intensifica-se, tanto, em momentos de grande crescimento económico, como em circunstâncias de crise, observando-se inclusivamente momentos onde o sucesso e ações dos empresários são desvalorizadas por parte da sociedade.

Olhando para trás, reservamos uma última palavra para o que está por vir, para o momento que sucede ao presente e que queremos encarar com otimismo e esperança. Existem, hoje, empreendedores, tal como ontem também existiram. Mas foi a pensar no amanhã que olhámos para o passado. Vivemos numa era de inovação, de integração e de melhoramento perene. E apesar da educação para o empreendedorismo ser uma área de investigação recente (Eurydice, 2016), o facto é que a implementação de programas de educação para o empreendedorismo mencionados/ abordados na presente investigação vêm juntar-se a outros já estudados e que têm vindo a permitir comprovar as vantagens da educação para o empreendedorismo para o individuo e para a sociedade.

Adicionalmente, se todas as competências definidas pela Comissão Europeia como requeridas para o sucesso do cidadão europeu do presente e do futuro devem ser tidas como igualitariamente importantes (Halász e Michael, 2011), não faz sentido que o empreendedorismo (e a EpE como seu veículo de transmissão) seja percecionado como redutor. Pelo contrário, a competência empreendedora deve ser abordada numa ótica de governança integrada a nível nacional e não apenas de forma isolada, com metodologias coerentes que solidifiquem todas as condições que potenciem o sucesso na implementação de programas coerentes que visem o potencial alargado.

Estas metodologias devem promover dinâmicas e ações flexíveis à aprendizagem, que ofereçam aos jovens e alunos oportunidades práticas para que saiam da sua zona de conforto, concretizando atividades que (i) promovam o espírito crítico, o trabalho em equipa, a responsabilização social e o seu papel enquanto parte ativa da sociedade, e (ii) garantindo aprendizagens no curto prazo que contribuirão para que no médio e longo prazo as suas decisões sejam mais sustentáveis, dignas, orientadas e inclusivas.

Num contexto de constantes mudanças sociais, culturas e económicas vividas pela nossa sociedade, este cumprimento deverá ser célere e tempestivo, aproveitando o clima proporcionado pelas recomendações de autores e diferentes instituições, mas de forma sustentável e integrada, com políticas transversais de apoio à transmissão dos valores do empreendedorismo.

Em linha com o referido pela ONU (ONU, 2015), a educação é a base para melhorar a vida o desenvolvimento sustentável, logo, sem a implementação desta tipologia de políticas, nenhum Governo ou Instituição poderá efetivamente cumprir com o seu dever de garantir aos jovens e alunos o seu desenvolvimento pleno. De facto, e como defende este organismo, até 2030, deverá aumentar consideravelmente o número de jovens e adultos que têm as competências necessárias (em particular técnicas e profissionais) para aceder ao emprego, ao trabalho digno e ao empreendedorismo. Neste sentido, a filosofia e metodologias de qualquer política a implementar deverão centrar-se no desenvolvimento responsável dos jovens e alunos, contribuindo para que estes possam capacitar-se e terem as competências para tomarem as suas decisões de forma consciente e sustentada.

Note-se que, em Portugal, os valores do empreendedorismo continuam a não ser apresentados como um objetivo explícito do currículo educativo nacional e do perfil do aluno à saída da escolaridade obrigatória. Como comprovámos no capítulo sobre o caso nacional, o acesso a programas de EpE atinge números residuais de estudantes. O repto nacional é, portanto, bastante claro.

Com base nas ilações explicitadas no corpo desta tese, todas as evidências apontam que a nossa rede de ensino beneficiaria de forma estruturante com políticas e estratégias dedicadas ao desenvolvimento e preparação da sociedade do futuro através da transmissão de competências cívicas e empreendedoras que ajudem os jovens/ alunos a terem maior sucesso enquanto cidadãos ativos.

Com a EpE na Escolaridade Obrigatória estaremos em condições de alcançar dois objetivos que se encontram claramente identificados pela literatura : (i) as crianças desenvolvem as suas atitudes e competências que lhes permitam em idade adulta criar e gerir os seus empreendimentos, ou os seus próprios empregos, e (ii) são dotadas das competências transversais necessárias à cidadania ativa, à inclusão social e à empregabilidade.

Acreditamos fortemente que a dinamização e transmissão destas competências poderão suportar uma nova página para Portugal e para os portugueses.

Tal como sucedeu noutras épocas da história de Portugal, serão necessárias audácia e tenacidade para reforçar a aposta contínua numa estratégia nacional de EpE, com vista a atingir resultados compatíveis com uma sociedade mais rica, próspera, solidária e sustentável.

Fica esta mensagem final, como que um singelo contributo para que o presente ajude a que o futuro se possa cumprir com passos corajosos de forma planeada e com horizontes largos. Como preconizou Fernando Pessoa na sua obra prima “Mensagem”, onde afirma “que falta cumprir-se Portugal!”, também eu tenho o sonho de que as gerações mais novas possam contribuir e fazer parte de um Portugal mais empreendedor.

Bibliografia

Accenture (2014). The Promise of Digital Entrepreneurs: Creating 10 Million Jobs in the G20 Countries. Disponível em: <https://www.g20yea.com/images/reports/2014-accenture-report.pdf>

Ács, Z. J. (2006). How Is Entrepreneurship Good for Economic Growth? Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/itgg.2006.1.1.97>

Ács J. Z., Autio & Szerb (2014). National Systems of Entrepreneurship: Measurement issues and policy implications Disponível em: http://platformvaluenow.org/wp-content/uploads/2015/10/NSE_Acs_Autio_Szerb_RP_2014.pdf

Aguilar, M. J. & Ander-Egg, E. (1994). Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Ed. Vozes.

Aires, L. (2015). Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional. Lisboa: Universidade Aberta. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.2/2028>

Alemaný, L., Alvarez C., Planellas, M., & Urbano, D. (2011). Libro Blanco de la Iniciativa Empresarial en España. Barcelona: Fundación Príncipe de Girona – Fpg Esade Entrepreneurship Institute. Disponível em: <https://es.fpdgi.org/upload/projecte/libroblancodelainiciativaemprendedoraen espanacompleto.pdf>

Almarcha, A. A. de Miguel, J. de Miguel & J. L. Romero. (1969). La documentación y organización de los datos en la investigación sociológica. Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorros.

Almeida, L., & Gomes, R. (2019). Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidar com a complexidade?. Administração Pública e Gestão Social 11(1), jan.-mar. 2019, 16-27. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5315/pdf>.

Alvarez, S., & Barney, J. B. (2013). Epistemology, Opportunities, and Entrepreneurship: Comments on Venkataraman *et al.* (2012) and Shane (2012). The Academy of Management Review, 38 (1), 154-157 Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.2012.0069?journalCode=amr>

Anderson, A.R., Dodd, S.D., & Jack, S. (2009). Aggressors; winners; victims and outsiders' European schools' social construction of the entrepreneur', International Small Business Journal, Vol. 27, No. 1, pp.126–136.

Araujo e Rodrigues (2017). MODELOS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>

- Arteaga, S.W., Grepperud, H-G. E., & Hermansen M. N. (2013). A Comparison of Students' use of Effectuation and Causation Principles with that of Practitioners. Oslo: Centre for Entrepreneurship, University of Oslo. Disponível em: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/36179/ArteagaGrepperudHermansen.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Astebro, T., & Chen, J. (2012). The Entrepreneurial Earnings Puzzle: Mismeasurement or Real?. *Journal of Business Venturing*, 29(1), 88-105.
- ASTEE (2012). Projeto Assessment Tools and Indicators for Entrepreneurship Education (ASTEE) Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_Empreendedorismo/documentos/projetoastee_dge_final.pdf
- Audretsch, D., & R. Thurik (2004). A Model of the Entrepreneurial Economy. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2(2), 143-166. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/19957>
- Audretsch, D. (2007). Entrepreneurship capital and economic growth. *Oxford Review of Economic Policy*. 23. 63-78. DOI: 10.1093/oxrep/grm001.
- Bacigalupo, M., Kampylis, P., Punie, Y., & Van den Brande, G. (2016). *EntreComp: The Entrepreneurship Competence Framework*. Luxembourg: Publication Office of the European Union; EUR 27939 EN. DOI:10.2791/593884.
- Baert, P. (2005). *Philosophy of Social Sciences: Towards Pragmatism*. Cambridge: Polity Disponível em: https://scholar.google.pt/scholar?q=Philosophy+of+Social+Sciences:+Towards+Pragmatism.+Cambridge:+Polity&hl=pt-PT&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart
- Bainée, J. (2013). Entrepreneurship Education. *Encyclopedia of Creativity, Invention, Innovation, and Entrepreneurship* (pp. 649-654), Nova Iorque: Springer. Disponível em: https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00980385/file/Entrepreneurship_education_-_Encyclopedia_Springer.pdf
- Banha, F. (2016). *Educação para o Empreendedorismo: Cartas a Um Professor... O Triunfo dos Empreendedores*. Lisboa: Nomics.
- Banha, F., Almeida, H., Rebelo, E., & Orgambidez-Ramos, A. (2017). The Main Barriers Of Portuguese Entrepreneurship Ecosystem: Interpretive Structural Modeling (ISM). *Tourism & Management Studies*, 13(2), 2017, 60-70. Disponível em Disponível em: http://www.tmstudies.net/index.php/ectms/article/viewFile/970/pdf_54

Banha, F. & Rebelo, E. (2016). Sugestões de Melhoria no Programa Escolas Empreendedoras: determinantes e respetivas probabilidades estimadas [Suggestions of Improvements in the Program Entrepreneurial Schools: determinants and foreseen chances]. Atas das II Jornadas Ensino do Empreendedorismo em Portugal, Coord. Cerqueira, Carlos *et al.*, Instituto Pedro Nunes, 2016: pp. 265-280. Disponível em:

https://www.academia.edu/28312727/Capacitar_para_o_Empreendedorismo_Social._O_modelo_adotado_pelo_IES-Social_Business_School

Baptista, R., Escária, V., & Madruga, P. (2008). Entrepreneurship, Regional Development and Job Creation: the Case of Portugal. *Small Business Economics*, 30(1), 49-58. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11187-007-9055-0>

Baptista, T. W. F., & Rezende, M. (2011). A Ideia De Ciclo Na Análise De Políticas Públicas. In R. A. Mattos & T. W. F. Baptista (Eds.), *Caminhos para Análise de Políticas de Saúde* (pp. 138-172). Porto Alegre: Rede Unida. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/12676109/a-ideia-de-ciclo-na-analise-de-politicas-publicas-uerj>

Barakat, S., Boddington, M. & Vyakarnam, S. (2014). Measuring Entrepreneurial Self-Efficacy To Understand The Impact Of Creative Activities For Learning Innovation. *The International Journal of Management Education*, 13(3), 456-468.

Bardin, L. (2018). *Análise de Conteúdo* (Reimpressão da Edição revista e atualizada de 2009). Lisboa: Edições 70.

Baron, R. (2012). *Entrepreneurship: an evidence – based guide*, Cheltenham, Edward Elgar.

Baumgartner, F. R & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press. Disponível em: https://books.google.pt/books?id=0WtEOcK_Y8wC&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Béland, D. & Howlett, M. (2016). The Role and Impact of the MultipleStreams Approach in Comparative Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18:3, 221-227. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2016.1174410>

Bell, Daniel A. (2010). *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. Princeton: Princeton University Press.

Bell, J. (1997). Como Realizar um Projeto de Investigação: Um Guia para Pesquisa em ciências sociais e da educação. Disponível em: <https://soclogos.files.wordpress.com/2014/09/como-realizar-um-p-de-investigac3a7ao-bell.pdf>

Bendor, J. (2015). Incrementalism: Dead Yet Flourishing. *Public Administration Review*, 75(2), 194–205. DOI: 10.1111/puar.12333.

Binks, M., Starkey, K, & Mahon, C. L. (2007). Entrepreneurship Education And The Business School. *Technology Analysis & Strategic Management*, 18(1), 1-18.

Birkland, T.A. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd

Bogdan, R., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora.

Bogdan, R., & Biklen, S. K. (2010). *Investigação Qualitativa em Educação – Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

Bourdieu, P. (2004). *Para uma Sociologia da Ciência*

Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis code development*. sage, thousand oaks.

Boyatzis, R. E. (2007). Developing Emotional Intelligence Competencies. In J. Ciarrochi & J. D. Mayer (Eds.), *Applying emotional intelligence: A practitioner's guide* (p. 28–52). Psychology Press.

Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press. Disponível em: https://scholar.google.pt/scholar?q=Social+Research+Methods.+Oxford:+Oxford+University+Press&hl=pt-PT&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5ª Ed.). Oxford: Oxford University Press.

Bryman, A., & Bell, E. (2015). *Business Research Methods* (4ª Ed.). Oxford: Oxford University Press.

Burns, N. & Grove, S. (1993). *The practice of nursing research: conduct, critique and utilization* (2nd ed). W.B. Saunders: Philadelphia, Pennsylvania, USA

Burström, T. (2014). Learning the Ropes: Muddling Through with Tim Wilson. *International Journal of Managing Projects in Business*, 7(4) 726 – 733.

Bygrave, W. D. (2004). The Entrepreneurial Process, In: W. D. Bygrave and A. Zacharakis, Eds., *The Portable MBA in Entrepreneurship*, John Wiley & Sons, Hoboken, 2004.

Canãs J. A., & Novak D. J. (2009). Que és un Mapa Conceptual. Disponível em Disponível em: <http://cmap.ihmc.us/docs/mapaconceptual.HTML>

Cañas-Quirós, R. (2010). Ética General y Ética Profesional, Antología Curso de Ética.

Capella, A. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais, 61, 25-52. Disponível em: https://perguntasapo.files.wordpress.com/2012/02/capella_2006_perspectivas-tec3b3ricas-sobre-o-processo-de-formulac3a7c3a3o-de-polc3adticas-pc3bablicas.pdf

Caracelli, V. J., & Greene, J. C. (1993). Data analysis strategies for mixed-method evaluation designs. Education Evolution and Policy Analysis, 15(2), 195-207.

Carree, M., & Thurik, A. R. (2005). Understanding the Role of Entrepreneurship for Economic Growth. Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy, 1005. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/20001/1/2005-10.pdf>

Carvalho, H. (2017). Análise Multivariada de Dados Qualitativos - Utilização da ACM com o SPSS (2ª Edição Revista e Atualizada). Lisboa: Edições Sílabo

Casteleiro, J. M. (2001). Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa, 2001: pp. 1326-1327.

Chappell, T. (2009). Ethics and Experience – Life Beyond Moral Theory.

Charmaz, K. (2000). Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In The Handbook of Qualitative Research. Edited by N. K. Denzin and Y. Lincoln. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. Disponível em: <http://qualquant.org/wp-content/uploads/text/Charmaz%202000.pdf>

Chenail, R. J. (2012). Conducting Qualitative Data Analysis: Qualitative Data Analysis as a Metaphoric Process. The Qualitative Report, 17(1), 248-253. Disponível em: <http://nsuworks.nova.edu/tqr/vol17/iss1/13>

Chiles, T. H., Bluedorn, A. C., & Gupta, V. K. (2007). Beyond Creative Destruction and Entrepreneurial Discovery: A Radical Austrian Approach to Entrepreneurship. Organization Studies: an International Multidisciplinary Journal Devoted to the Study of Organizations, Organizing, and the Organized in and Between Societies, 28 (4), 467-493. Disponível em: <https://www.effectuation.org/wp-content/uploads/2017/05/Beyond-Creative.pdf>

Cobb, R. & Elder, C. (1972). Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building. Boston: Allyn and Bacon, Inc.

Cobb, R., Ross, J-K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 1 (Mar., 1976), pp. 126-138

Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organization Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17. 1-25. DOI: 10.2307/2392088.

Comissão Europeia (2003). Green Paper Entrepreneurship in Europe. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0027:FIN:EN:PDF>

Comissão Europeia (2006). COM (2006) 33 final. Aplicar O Programa Comunitário De Lisboa: Promover O Espírito Empreendedor Através Do Ensino E Da Aprendizagem. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0033&from=PT>

Comissão Europeia (2006b). Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de dezembro de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006H0962&from=PT>

Comissão Europeia (2006c). The Oslo Agenda for Entrepreneurship Education in Europe. Disponível em:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/support_measures/training_education/doc/oslo_agenda_final_en.Pdf

Comissão Europeia (2007). Improving Knowledge Transfer Between Research Institutions And Industry Across Europe: Embracing Open Innovation. Implementing The Lisbon Agenda. Disponível em: <https://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/improving-knowledge-transfer-between-research-institutions-and-industry-across>

Comissão Europeia (2012). Entrepreneurship in the EU and beyond. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_354_en.pdf

Comissão Europeia (2013). Entrepreneurship 2020 Action Plan - Reigniting the Entrepreneurial Spirit in Europe. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF>

Comissão Europeia (2014). Thematic Working Group on Entrepreneurship Education: Final report. Disponível em: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/entrepreneurship-report-2014_en.pdf

Comissão Europeia (2015). DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, Emprego e Desenvolvimentos Sociais na Europa Disponível em: https://ec.europa.eu/info/departments/employment-social-affairs-and-inclusion_pt

Comissão Europeia (2019). Key Competences for Lifelong learning. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia – Directorate-General Education, Youth, Sport and Culture (2017). Taking the future into their own hands. Youth work and entrepreneurial learning. Final report. Disponível em: <https://jrd.lt/informacija-dirbantiems-su-jaunimu/metodiniai-leidiniai/el-biblioteka/8f5910d8-6b64-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.en.pdf.pdf>

Comissão Europeia – EACEA – Eurydice. (2012a). El Desarrollo De Las Competencias Clave En El Contexto Escolar En Europa: Desafíos Y Oportunidades Para La Política En La Materia. Disponível em: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/el-desarrollo-de-las-competencias-clave-en-el-contexto-escolar-en-europa-desafios-y-oportunidades-para-la-politica-en-la-materia/educacion-union-europea/16161>

Comissão Europeia – EACEA – Eurydice. (2012b). Entrepreneurship Education at School in Europe, National Strategies, Curricula and Learning Outcomes. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/74a7d356-dc53-11e5-8fea-01aa75ed71a1>

Comissão Europeia – EACEA – Eurydice. (2016). Entrepreneurship Education at School in Europe. Eurydice Report. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/74a7d356-dc53-11e5-8fea-01aa75ed71a1>

Comissão Europeia – EACEA – Eurydice Report. (2017). Support Mechanisms for Evidence-based Policy.Making in Education. Education and Training. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30212000-e84a-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en>

Conselho Europeu (2000). Estratégia de Lisboa - Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa 24/03/2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_pt.htm

Comissão Europeia – EACEA – Eurydice. (2017). Citizenship Education at School in Europe – 2017 Eurydice Report. Disponível em: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/citizenship-education-school-europe—2017_en

Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (2013). Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2014-2020 (PEDBA'2020). Disponível em: 365

https://cms.cimbal.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/Documentos%20da%20CIMBAL/F2-PEDBA%202014-2020%20-%20Documento%20de%20Trabalho.pdf

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2010). Memória Descritiva - Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões.

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2011). Plano de Ação para a Promoção do Empreendedorismo na Região Dão Lafões 2012-2015 (Relatório e Diagnóstico).

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2012). Plano de Acção para a Promoção do Empreendedorismo em Dão Lafões 2012-2015 (Relatório Final).

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2014). Viseu Dão Lafões 2020. Governação e Avaliação Versão Final.

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2013). Relatório de Gestão 2013.

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2015). Relatório de Gestão 2015.

Comunidade Intermunicipal da Região Dão Lafões (2017). Protocolo de Colaboração para a Promoção do Sucesso Educativo 05/2017

Conselho da União Europeia e Comissão Europeia (2004). Educação e Formação para 2010 – A urgência as reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa: Relatório intercalar conjunto do Conselho e da Comissão sobre a realização do programa de trabalho pormenorizado relativo ao seguimento dos objectivos dos sistemas de ensino e formação na Europa (104/9). Luxemburgo: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-pt>

Conselho da União Europeia (2015). Council conclusions on entrepreneurship in education and training. Luxemburgo: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0120\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG0120(01)&from=ES)

Conselho Europeu (2000). Conselho Europeu Extraordinário de Lisboa (Março de 2000): para uma Europa da Inovação e do Conhecimento. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10241>

Conselho Europeu (2018). Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on Key Competences for LifeLong Learning {COM (2018) 24 final}. J.O. U E. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=PT)

Council on Competitiveness (2008). Thrive. The Skills Imperative. Disponível em: <http://www.compete.org/storage/images/uploads/File/PDF%20Files/Thrive.%20The%20Skills%20Imperative%20-%20FINAL%20PDF.PDF>.

Corbett, A. C. (2005). Experiential learning within the process of opportunity identification and Exploitation. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29(4), 473e491.

Crabbé, A., & Ieroy, P. (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*, Londres, Earthscan

Creswell, J. W. (2009). *Research Design - Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles, CA: Sage.

Creswell, J. W. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Fifth edition. Los Angeles: SAGE.

Curth, A. (2015). *Entrepreneurship Education: A road to success A compilation of evidence on the impact of entrepreneurship education strategies and measures*. ICF Consulting Services Ltd. Luxembourg: Serviço das Publicações da União Europeia.

Daley, B. J. (2004). Using Concept Maps in Qualitative Research. In A. J. Cañas, J.D. Novak, & F.M. Gonzalez (Eds.) *Concept Maps: Theory, Methodology, Technology - Proceedings of the First International Conference on Concept Mapping* (pp. 191-198). Pamplona, Espanha.

Dantas, A. R. (2016). Análise de Conteúdo: um caso de aplicação ao estudo dos valores e representações sociais. In M. Lisboa (Ed.), *Metodologias de Investigação Sociológica* (pp. 261-286). V. N. Famalicão: Edições Húmus.

Davidsson, P. (2005). Methodological Approaches to Entrepreneurship: Past and Suggestions for the Future. *Small Enterprise Research*, 13 (1), 1-21.

Decrop, A. (2004). Trustworthiness in qualitative tourism research. In J. Phillimore e L. Goodson (Eds.), *Qualitative Research in Tourism, Ontologies, Epistemologies and Methodologies* (pp. 156-169). New York: Routledge.

DeLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press (pp. 19-32). Boulder: Perseus Books.

DeLeon, P. (1999). The Missing Link Revisited. *Review of Policy Research*, 16 (3-4), 311-338. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:bla:revpol:v:16:y:1999:i:3-4:p:311-338>

Demazière, D., & Dubar, C. (1997). *Analyser Les Entretiens Biographiques: L'exemple De Récits D'insertion*. Paris: Nathan.

Denyer, D., & Tranfield, D. (2009). Producing a Systematic Review. In D. A. Buchanan & A. Bryman (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods* (pp. 671-689). Londres: Sage.

Denzin, N. K. (1970). *The values of social sciences*. New York: Aldine

Denzin, N. K. (2002) *The Interpretative Process*, in A. M. Huberman e B.M. Miles (eds.), *The qualitative researcher's companion*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2017). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Dey, I. (1993). *Qualitative Data Analysis: A User-Friendly Guide for Social Science*. London: Routledge.
Disponível em: https://cursa.ihmc.us/rid=1MM2ZZG0Y-1332XGL-2YSY/Qualitative_data_analysis.pdf

Dooley, L. M. (2002). Case Study Research and Theory Building. *Advances in Developing Human Resources*, 4, 335-354.

Dragomir, C., & Panzaru, S. (2015). The Relationship Between Education And Entrepreneurship In EU Member States. *Review of General Management*, 22(2), 58-65.

Driscoll, L.; Appiah-Yeboah; Salib & Rupert, J. (2007). Merging Qualitative and Quantitative Data in Mixed Methods Research: How To and Why Not. Disponível em: <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=icwdmee>

Drucker, P. F. (1985). *Innovation and entrepreneurship: Practice and principles*. Nova Iorque: Harper & Row.

Druckman, J.N. (2001). On the limits of framing effects: Who can frame? *The Journal of Politics*, 63(4), 1041–1066. Disponível em: <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/JOP-2001-Druckman.pdf>

Duarte, A. (2015). *Condições de formulação das políticas públicas: o caso da generalização do ensino profissional, 2004-2009* (Tese de Doutoramento). Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/11324/1/Tese%20final%20-%20Condições%20de%20formulação%20das%20pol%C3%ADticas%20públicas.pdf>

Duarte, C., & Esperança, J.P. (2014). *Empreendedorismo e Planeamento Financeiro*. Lisboa: Edições Sílabo. Disponível em: http://www.silabo.pt/Conteudos/7837_PDF.pdf

Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, pp. xii, 305.

Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy*, 15th Edition. Pearson.

Easterby-Smith, M., Thorpe, R., & Lowe, A. (2002). *Management Research: An Introduction*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Edwards, A., & Skinner, J. (2009). *Qualitative Research in Sport Management*. UK: Elsevier.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), 532-550. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258557?seq=19#metadata_info_tab_contents

Elert, N., Andersson, F., & Wennberg, K. (2015). The Impact of Entrepreneurship Education in High School on Long-Term Entrepreneurial Performance, IFN Working Paper, No. 1063, Research Institute of Industrial Economics (IFN), Stockholm. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/109128/1/821470973.pdf>

Elo, S., & Kynga, S H. (2007). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. Disponível em:

https://www.academia.edu/4898103/The_qualitative_content_analysis_process

Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness. *SAGE Open*. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244014522633>

Erkkilä, K. (2000). *Entrepreneurial education. Mapping de Debates in the United States, The United Kingdom and Finland*. New York: Garland.

Ernst & Young (2012). *Nature or nurture? Decoding the DNA of the entrepreneur*. Disponível em [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-nature-or-nurture/\\$FILE/ey-nature-or-nurture.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-nature-or-nurture/$FILE/ey-nature-or-nurture.pdf)

Estevão, R.B., & Ferreira, M.D.M. (2018). Análise De Políticas Públicas: Uma Breve Revisão De Aspectos Metodológicos Para Formulação De Políticas. *HOLOS*, 35(3), 168-185.

Estévez, A.M. & Esper, S. (2008-08). Las políticas públicas cognitivasel enfoque de las coaliciones defensoras. (CIAP. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.). Disponível em: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_ciap_v8_n8.pdf

European Round Table (1993). *Beating the Crisis: A Charter for Europe's Industrial Future*, Brussels.

European Round Table (1994). *Education for Europeans – Towards the Learning Society*

Eurostat (2018). Regions in the European Union - Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS 2016/EU-28 (Edition 2018). Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9397402/KS-GQ-18-007-EN-N.pdf>

Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 51 (18), 21-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>

Farnell, T., Heder, E. & Ljubic, M. (2016). Towards Entrepreneurial Higher Education Institutions In South East Europe And Turkey. SEECEL Pilot Project Framework for Entrepreneurial Learning in Non-Business Studies. Disponível em: https://wbc-rti.info/object/document/15290/attach/ISCED_5-6_-_2016_-_web.pdf

Fawcett, J., & Downs, F. (1992). *The Relationship of Theory and Practice* (2ª Ed.). Philadelphia: F A Davis.

Felstiner, W., Abel, R. & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5379187/mod_resource/content/1/Felstiner_The%20Emergence%20and%20Transformation%20of%20Disputes_Naming%2C%20Blaming%2C%20Claiming%20631-654.pdf

Fellnhöfer, K. (2019). Toward a Taxonomy of Entrepreneurship Education Research Literature: A Bibliometric Mapping and Visualization. *Educational Research Review* 27 (2019) 28–55. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1747938X19300181?via%3Dihub>

Fisher, J.L., & Koch, J.V. (2008). *Born, Not Made: The Entrepreneurial Personality*. Londres: Praeger.

Flick, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.

Flick, U. (2006). *An introduction to Qualitative Research*. Londres: Sage Publications.

Flick, U. (2013). *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Disponível em: http://dl.booktolearn.com/ebooks2/science/statistics/9781446208984_the_sage_handbook_of_qualitative_data_analysis_63a4.pdf

Flores, A. (2009). *A Gestão dos Destinos Turísticos: O Caso do Algarve* (Tese de Doutoramento não publicada). Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, Faro.

Fortin, M. (2009). *O Processo de Investigação: Da Conceção à Realização* Lisboa: Lusociência-Edições.

Fox, D. (1987). El proceso de investigación en educación. (2.ª ed). Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, S. A.

Fragoso, A. (2004). El estudio de casos en la investigación de educación de personas adultas (41-60). In E.L. Lucio-Villegas Ramos (Coord.). Investigación y práctica en la educación de personas adultas, Valencia: Nau Libres.

Gallenstein, N. (2013). Concept Mapping for Learners of All Ages. Journal for Educators, Teachers and Trainers, 4 (1), 59 – 72. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/0239/732b9f232836633d98feab084ac022a73095.pdf>

Gibb, A. (2002). Creating conducive environments for learning and entrepreneurship. Living with, dealing with, creating and enjoying uncertainty and complexity. Industry & Higher Education, 16(3), 135-147. Disponível em:

https://www.researchgate.net/profile/Allan_Gibb2/publication/233523901_Creating_conducive_environments_for_learning_and_entrepreneurship_Living_with_dealing_with_creating_and_enjoying_uncertainty_and_complexity/links/0f317534ef206cdc5a000000/Creating-conducive-environments-for-learning-and-entrepreneurship-Living-with-dealing-with-creating-and-enjoying-uncertainty-and-complexity.pdf

Gibbs, G. R. (2002). Qualitative design analysis: Exploration with NVivo. Buckingham: Open University Press.

Glaser, B.G., & Strauss, A. L. (1967). The Discovery of Grounded Theory. Nova Iorque: Aldine. Disponível em: <https://ethnographyworkshop.files.wordpress.com/2014/11/glaser-strauss-1967-the-discovery-of-grounded-theory-strategies-for-qualitative-research-unknown.pdf>

Godfrey, P.C., & Hill, C.W.L. (1995). The Problem Of Unobservables In Strategic Management Research. Strategic Management Journal, 16, 519-533. Disponível em: [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BADM504_Fall%202014/2_Godfrey%20and%20Hill%20\(1995\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BADM504_Fall%202014/2_Godfrey%20and%20Hill%20(1995).pdf)

Gontijo, A. & Maia, C. (2004). Tomada de Decisão, do Modelo Racional ao Comportamental: Uma Síntese Teórica. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 11, nº 4, p. 13-30, outubro/dezembro 2004

Goodson, L. & J. Phillimore (2004). From ontology, epistemology and methodology to the field, in J. Phillimore e L. Goodson (eds.) Qualitative Research in Tourism, ontologies, epistemologies and methodologies, New York, Routledge

Gorman, G., Hanlon D. & King W. (1997). Some research perspectives on entrepreneurship education, enterprise education and education for small business management: a ten-year literature review. *International Small Business Journal*, April-June 1997 v15 n3 p56(22). Disponível em: https://www.academia.edu/1016734/Some_research_perspectives_on_entrepreneurship_education_enterprise_education_and_education_for_small_business_management_a_ten-year_literature_review

Graça, A. (2013). *Investigação qualitativa em Desporto*. Porto: Porto Editora, 2013. v. 1, p.

Graneheim, U., & Lundman, B. (2003). Qualitative Content Analysis in Nursing Research: Concepts, Procedures and Measures to Achieve Trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24, 105-112. Disponível em: https://www.academia.edu/949954/Qualitative_content_analysis_in_nursing_research_concepts_procedures_and_measures_to_achieve_trustworthiness

Greene, J.C., Caracelli, V.J. & Graham, W.F. (1989). Toward a Conceptual Framework for Mixed-method Evaluation Designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11(3), 255-274. Disponível em: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/greene1989.pdf>

Gregov, Z., Cvitanović, V. & Žanić, V. (2011). The Analysis of Certified Teachers / Trainers of Entrepreneurship in Croatia. The 5th International Scientific Conference, Entrepreneurship and Macroeconomic Management: Reflections on the World in Turmoil "Pula, Croatia, March 24th-26th, 2011, Conference Proceedings, Vol 1, p 433-454. Disponível em: https://bib.irb.hr/datoteka/508112.Gregov_Cvitanovi_ani_2011_-_Certified_teachers_trainers_of_entrepreneurship.pdf

Grunert, K.G. & Ellegard, C. (1992). The concept of key success factors: theory and method. MAPP Working Paper, n. 4, 1992. Disponível em: <https://pure.au.dk/portal/files/32299581/wp04.pdf>

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*.

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (2005). Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3ª Ed., pp. 191-215). London: Sage.

Guillemin, M., & Gillan, L. (2004). Ethics, Reflexivity and "Ethically Important Moments" in Research. *Qualitative Inquiry*, 10 (2), 261-280. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.4997&rep=rep1&type=pdf>

- Gumesson, E. (2000). *Qualitative Methods in Management Research*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gumesson, E. (2000). *Qualitative Research Methods in Management Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Halász, G., & Michel, A. (2011). Key Competences in Europe: Interpretation, Policy Formulation and Implementation. *European Journal of Education*, 46(3), 289-306.
- Ham, C. & Hill, M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. London: Harvester.
- Hamel, G. (2007). *The future of management*. Boston, Mass: Harvard Business School Press
- Harguindéguy, J-B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos
- Harrison, R. T., & Leitch, C. M. (2005). Entrepreneurial learning: researching the interface between learning and the entrepreneurial context. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29(4), 351e371.
- Hart, C. (1998). *Doing a literature review: Releasing the Social Science Research Imagination*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Heidemann, F.G. & e Salm, J.F. (2006). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise*. Editora UnB, 2006
- Heidemann, F.G. & e Salm, J.F. (2014). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise (Português)* Capa comum – 1 janeiro 2014
- Heinonen, J., & Poikkijoki, S-A (2006). An Entrepreneurial-Directed Approach to Entrepreneurship Education: Mission Impossible? *Journal of Management Development*, 25(1), 80–94. Disponível em: https://www.academia.edu/8318906/Journal_of_Management_Development_An_entrepreneurial_directed_approach_to_entrepreneurship_education_mission_impossible_Users_who_downloaded_this_article_also_downloaded
- Hernández, F. (1999). *Los Mapas Conceptuales*. Cátedra Universitaria de Métodos de Investigación en educación. Madrid: Océano.
- Herweg, N., Hub, C. & Zohlnhofer, R. (2015). Straightening the three streams: Theorising extensions of the Multiple Streams Framework.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process* (5ª Ed.). Harlow: Pearson Education.
- Hill, M.J., & Hupe, P.L (2009). *Implementing Public Policy: an introduction to the study of operational governance* (2nd edition) London: Sage

Hill, M.J., & Hupe, P.L (2010). *Implementing Public Policy*, Londres, Sage

Hogwood, B., & Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.

Holcombe, R. G. (2003). Progress and entrepreneurship. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, 6 (3), 3-26. Disponível em: <https://centerforindividualism.org/wp-content/uploads/2018/09/progress-entrepreneurship.pdf>

Hollinshead, K. (2004). Ontological craft in tourism studies: the productive mapping of identity and image in tourism settings. In J. Phillimore e L. Goodson (Eds.), *Qualitative Research in Tourism, Ontologies, Epistemologies and Methodologies* (pp. 83-101), New York, Routledge.

Hollinshead, K. (2004). *Tourism and New Sense: Worldmaking And the Enunciative Value of Tourism. Tourism and Postcolonialism: Contested Discourses, Identities and Representations*, 25-42. DOI: 10.4324/9780203392270

Hollinshead, K. (2004a). A primer in ontological craft: the creative capture of people and places through qualitative research. In J. Phillimore e L. Goodson (Eds.), *Qualitative Research in Tourism, Ontologies, Epistemologies and Methodologies* (pp. 63-82), New York, Routledge.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems* (3ª Ed.). Oxford: Oxford University Press.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Políticas Públicas, Seus Ciclos e Subistemas, Uma Abordagem Integral*. Elsevier.

Hsieh, H., & Shannon, S. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. DOI: 10.1108/09685220810879609. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/David_Morgan19/post/Can_you_please_recommend_me_a_source_that_is_about_qualitative_content_analysis/attachment/59d6389e79197b8077995cf6/AS%3A398314878062596%401471977075666/download/Hsieh+05+Three+Approaches+to+QCA.pdf

Huber, L. R., Sloof, R. & Praag, M. (2014). The effect of early entrepreneurship education: Evidence from a field experiment. *European Economic Review*, 2014, vol. 72, issue C, 76-97. DOI: 10.1016/j.eurocorev.2014.09.002

Hughes, Jonathan. R. T. (1983). Arthur cole and entrepreneurial history. *Business and Economic History*, 12, 139-144

Hytti, U., & O’Gorman, C. (2004). What is "enterprise education"? An Analysis Of The Objectives And Methods Of Enterprise Education Programmes In Four European Countries. *Education & Training*, 46(1), 11-23.

Ibrahim, A.B. & Soufani, K. (2002). Entrepreneurship Education and Training in Canada: A Critical Assessment. *Education + Training*, 44, 421-430. DOI: 10.1108/00400910210449268

Instituto Politécnico de Beja (IPB) (2014). Protocolo de Criação da Plataforma de Entendimento e de Colaboração Mútua entre o Instituto Politécnico de Beja e os Municípios do Baixo Alentejo. Disponível em:

<https://www.ipbeja.pt/Lists/IPBeja%20Notcias/Attachments/1220/Protocolo%20IPBeja-CIMBAL.pdf>

Instituto Politécnico de Beja (IPB) (2015). Plano de Promoção do Empreendedorismo nas Escolas do Baixo Alentejo - Relatório de Atividades.

Isenberg, D. (2011). The Entrepreneurship Ecosystem Strategy as a New Paradigm for Economic Policy: Principles for Cultivating Entrepreneurship. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/DanIsenberg/the-entrepreneurship-ecosystem-strategy-for-economic-growth-policy-iiea-dublin-2011-1>

Jain, R., & Ali, S. W. (2013). A Review of Facilitators, Barriers and Gateways to Entrepreneurship: Directions for Future Research. *South Asian Journal of Management*, 20 (3), 122-163.

Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*, p. 43-62, 2007. Disponível em: <http://dl.icdst.org/pdfs/files/448d218c971e63d9ef1487f0107bba4e.pdf>

Jannuzzi, G. (2004). Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>

Jardim, J., & Franco, J.E. (2019). Empreendipédia: Dicionário de Educação para Educação o Empreendedorismo. Lisboa: Gradiva.

Johnson, R., & Onwuegbuzie, A.J. (2004). Mixed Methods Research: A Research Paradigm Whose Time Has Come. *Educational Researcher*, 33, 14. Disponível em DOI: 10.3102/0013189X033007014

Jones, C. I. (2002). Sources of U.S. Economic Growth in a World of Ideas. *American Economic Review*, 92 (1), 220-239. DOI: 10.1257/000282802760015685

Jones, C. O. (1984). An Introduction to the Study of Public Policy (3ª. Ed.). Monterey, CA: Brooks Cole Publishing.

- Jones, S. (2014). Gendered Discourses of Entrepreneurship in UK Higher Education: The Fictive Entrepreneur and the Fictive Student. *International Small Business Journal*, 32(3), 237-258. Disponível em: <https://e-space.mmu.ac.uk/618393/3/FINAL%20VERSION%20ISBJ%20Gendered%20Discourses%20%281%29.pdf>
- Kaufmann, J. (1996). *L'entretien compréhensif*. Paris: Nathan. Disponível em: <https://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/maulini/2006/sem-rech-note-lecture.pdf>
- Kelle, U. (2001). Sociological Explanations between Micro and Macro and the Integration of Qualitative and Quantitative Methods. *Forum Qualitative Sozialforschung /Forum: Qualitative Social Research*, 2(1). DOI: 10.17169/fqs-2.1.966
- Kelle U. & Erzberger (2005). Qualitative and Quantitative Methods: Not in Opposition. In Flick, U., Kardorff E. V., & Steinke, I. (eds.). *A Companion to Qualitative Research* (pp. 172-177). Berlin: Sage.
- Kelley, J. G., & Simmons, B A. (2015). Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations. *American Journal of Political Science*, 59 (1), 1146–1161. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3063&context=faculty_scholarship
- Kenny, G. K. (1986). The Metric Properties of Rating Scales Employed in Evaluation Research: An Empirical Examination. *Evaluation Review*, 10(3), 397–408.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies with a new foreword by James A. Thurber*. Updated 2nd ed. Boston: Longman
- Kopecka, J.A.; Santema S.C. & Buijs J.A. (2012). *Designerly ways of muddling through*
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An Introduction to its Methodology* (2ª Ed.). Thousand Oaks, Sage.
- Kuratko, D. (2005). The Emergence of Entrepreneurship Education: Development, Trends, and Challenges. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 29, 577-598. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2005.00099.x
- Kyiosaki. R. T. (1997). *Rich Dad, Poor Dad: What the Rich Teach Their Kids About Money That the Poor and Middle Class do Not*. Los Angeles: Warner Business Books.
- Kyngäs H., & Vanhanen L. (1999). Content Analysis. *Hoitotiede* 11, 3–12.

- Lackéus, M. (2014). An emotion-based approach to assessing entrepreneurial education. *The International Journal of Management Education*, 12(3), 374–396. DOI: 10.1016/j.ijme.2014.06.005. Disponível em: <https://daneshyari.com/article/preview/357393.pdf>
- Lackéus, M. (2015). *Entrepreneurship in Education: What, Why, When, How*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://www.oecd.org/cfe/leed/BGP_Entrepreneurship-in-Education.pdf
- Lackeus, M. (2017). Can Entrepreneurial Education Escape Being Caught Between Marginal ('the Devil') and Irrelevant ('the Deep Blue Sea') Practices?. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/87bd/ea9f4b6b0ca4f4eb3da6a0926a77230b1abd.pdf?_ga=2.76954390.287013491.1580235573-1260691620.1579884634
- Lalkala, R., & Abetti P. A. (1999). Business Incubation and Enterprise Support Systems in Restructuring Countries. *Creativity & Innovation Management*, 8(3), 197-209.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.
- Latorre, A. (2003). *La Investigación- Acción*. Barcelo: Graó.
- Lefebvre, H. (1990). Du Pacte Social Au Contrat De Citoyennete. In Groupe de Navarrenx (Eds.), *Du Contrat de Citoyennete* (pp. 15–37). Paris: Editions Syllepse.
- Leino, J.S. (2011). The implementation of entrepreneurship education through curriculum reform in Finnish comprehensive schools. *Journal of Curriculum Studies*, 43 (1), 69-85.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G. & Boutin, G. (1994). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Leustek, J. (2017). Contrast Analysis. In A. Mike (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Communication Research Methods* (pp.248-p.252). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lewin, K. (1951). 'Field Theory in Social Science', Harper and Row, New York.
- Lewins, A. & Silver, C. (2009). Atlas.Ti6 Distinguishing Features And Functions. Disponível em Disponível em: http://eprints.ncrm.ac.uk/792/1/ATLAS_6_-_distinguishing_features_FINAL.pdf
- Lima, L. L. & D'ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.

- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88, 1959. DAHL, Robert A. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39 (6), 517-526. Disponível em: <http://www.sietmanagement.fr/wp-content/uploads/2016/04/Lindblom1979.pdf>
- Lindblom, C. E. (1991). *El Proceso de Elaboracion de Políticas Publicas*. Madrid: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. Disponível em: https://www.academia.edu/8916277/EL_PROCESO_DE_ELABORACION_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Charles_E_Lindblom_1991
- Lindblom, C. E. (1991). The science of 'muddling through. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (3ª ed., pp. 224-235). Belmont: Wadsworth Publishing.
- Lindblom, C. E. & Cohen, D. K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, London.
- Liu, X. (2015). Research on the Quality Evaluation System of Entrepreneurship Education Based on Efficiency. *The Open Cybernetics & Systemics Journal*, 9, 2969-2974. Disponível em: <https://benthamopen.com/contents/pdf/TOCSJ/TOCSJ-9-2969.pdf>
- Loehle, C. (1987). Optimizing Ecosystem Simulation Model Performance. DOI: 10.1111/j.1939-7445.1987.tb00015.x
- Lofland, J., Snow, D.A., Anderson, L. & Lofland, A.L.H. (2005). *Analyzing social settings: A guide to qualitative observation and analysis*. Wadsworth Publishing, Belmont.
- Lofland, J., Snow, D.A., Anderson, L., & Lofland, L.H. (2006). *Analyzing Social Settings, A Guide To Qualitative Observation And Analysis*. Belmont, CA: Wadsworth. 4th ed.
- Long, T., & Johnson, M. (2000). Rigour, Reliability And Validity In Qualitative Research. *Clinical Effectiveness in Nursing*. 4. 30–37.
- Ludke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em Educação. Abordagens Qualitativas* (5,ª Ed.). São Paulo: EPU.
- Lundstrom, A., & Stevenson, L. A. (2005). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. Springer.
- Macdonald, K., & Tipton, T. (1993). Using Documents. In N. Gilbert (Ed.) *Researching Social Life* (p.191). Londres: Sage.

Mahieu, R. (2006). Agents of Change and Policies of Scale. A policy study of Entrepreneurship and Enterprise in Education. Department of Teacher Education in Swedish and Social Sciences, Umeå University SE-901 87, Umeå, Sweden. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:144651/FULLTEXT01.pdf>

Maleković, S., Tišma, S. & Keser, I. (2016). The importance of entrepreneurial learning on the example of the South East European Center for entrepreneurial learning in Croatia. The European Journal of Applied Economics. 13, 60-71. Disponível em: <http://journal.singidunum.ac.rs/files/2016-13-1/the-importance-of-entrepreneurial-learning-on-the-example-of-the-south-east-european-center-for-entrepreneurial-learning-in-croatia.pdf>

Man, E. (2010). How crucial is the preparation stage for the success of policy implementation? (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://thesis.eur.nl/pub/7098/>

Marope, P.T.M., Chakroun B., & Holmes, K. P. (2015). Unleashing the potential: transforming technical and vocational education and training; Education on the move. Disponível em: <http://disde.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/4484/Unleashing%20the%20Potential%20Transforming%20Technical%20and%20Vocational%20Education%20and%20Training.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Marques, A. (2008). Utilização Pedagógica de Mapas Mentais e de Mapas Conceptuais (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1259>

Mason, C. (2007). Venture capital: a geographical perspective. In H. Landström (ed) Handbook of Research on Venture Capital (pp. 86-112). Edward Elgar, Cheltenham.

Mason, C. & Brown, R. (2013). Entrepreneurial Ecosystems and Growth Oriented Entrepreneurship. Disponível em: <https://www.oecd.org/cfe/leed/Entrepreneurial-ecosystems.pdf>

Maxwell, J. A. (2009). Designing a qualitative study. In L. Bickman & D. J. Rog The SAGE handbook of applied social research methods (pp. 214-253). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc. DOI: 10.4135/9781483348858.n7

Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. Forum: Qualitative Social Research, 1(2). Disponível em: www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385

Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983). Implementation and Public Policy. Glenview: Scott Foresman.

- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: debunking public vs private sector myths*. Londres: Anthem Press. Disponível em: https://scholar.google.pt/scholar?q=The+entrepreneurial+state:+debunking+public+vs+private+sector+myths.+Londres:+Anthem+Press.&hl=pt-PT&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar
- McCallum E., Weicht R., McMullan L., & Price A. (2018). *EntreComp into Action: get inspired, make it happen* (M. Bacigalupo & W. O’Keeffe Eds.). EUR 29105 EN. Publications Office of the European Union. Luxembourg. ISBN 978-92-79-79360- 8, doi:10.2760/574864, JRC109128
- McCoshan, A., Lloyd, P., Blakemore, M., Gluck, D., Betts, J., Lepropre M. & McDonald, N. (2010). *Towards Greater Cooperation and Coherence in Entrepreneurship Education: Report and Evaluation of the Pilot Action High Level Reflection Panels on Entrepreneurship Education initiated by DG Enterprise and Industry and DG Education and Culture*. Birmingham: Ecotec. Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/9269/attachments/1/translations/en/renditions/native>.
- Merriam, S.B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.DOI: 10.12691/education-4-1-6
- Mihaela, D. & Rodica, Z. (2009). *A Chance To Improve The Relationship Between Universities And Business In The Knowledge Society*. *Annals of Faculty of Economics, University of Oradea, Faculty of Economics*, 4(1), 174-179.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. California; SAGE publications Inc.
- Miles, M.B., Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Miles, M.B., Huberman A.M., & Saldana, J. (2018). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (4^a Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Minna, H., Elena, R. & Timo, P. (2018). *Principals Promoting Entrepreneurship Education: The Relationships Between Development Activities and School Practices*. *Journal of Entrepreneurship Education*, 21(2). Disponível em: <https://www.abacademies.org/articles/Principals-promoting-entrepreneurship-education-1528-2651-21-2-155.pdf>
- Ministério da Educação – Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (2009). *Relatório Síntese Projecto Nacional Educação para o Empreendedorismo 2006/2009*. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/relat_sintese_pnee_2006_2009web.pdf

Ministério da Educação – Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (2007). Relatório Projecto Nacional “Educação para o Empreendedorismo” 2007/2008. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ficheiros/relatorio_final_pnee_2007_2008_1.pdf

Ministério da Educação/ DGE (2017). Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf

Ministério da Educação/ DGE (2017a). Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação e da Ciência. Disponível em: https://dge.mec.pt/sites/default/files/Curriculo/Projeto_Autonomia_e_Flexibilidade/perfil_dos_alunos.pdf

Ministério da Educação - Direcção Geral da Educação (2018). Projeto Youth Start - Entrepreneurial Challenges. Disponível em:

https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_Empreendedorismo/documentos/1_youthstart_folheto_triptico_versaofinal.pdf

Miranda, R. J. P. (2009). Qual a Relação Entre o Pensamento Crítico e a Aprendizagem de Conteúdos de Ciências por via Experimental?: Um Estudo no 1º Ciclo (Dissertação de Mestrado não publicada). Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Lisboa. DOI: 10451/5489

Moberg, K. (2014). Assessing the Impact of Entrepreneurship Education: From ABC to PhD, PhD Series, No. 19.2014, ISBN 9788793155398, Copenhagen Business School (CBS), Frederiksberg. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/208895/1/cbs-phd2014-19.pdf>

Moldovan, I. (2015). Aspects of Entrepreneurship and Entrepreneurial Education in Romania. *Studies in Business and Economics*, 10(3), 52-61.

Montecinos, C., Walker H., & Maldonado, F. (2015). School Administrators and University Practicum Supervisors As Boundary Brokers For Initial Teacher Education In Chile. *Teaching and Teacher Education*, 49, 1–10

Monteiro, S., & Romão, N. (2018). Governança Multinível em Portugal: Descentralização sub-regional e local e o papel dos Fundos Europeus”, Working Paper n.04, Agência para o Desenvolvimento e Coesão I.P, Unidade de Política Regional, Núcleo de Estudos e Políticas Territoriais.

Moraes, R. (1999). Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, 22(37),7-32. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf

Moran, M., Rein, M., & Goodin R.E. (Eds). (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Moran-Ellis, J., Alexander, V. D., Cronin, A., Dickinson, M., Fielding, J., Sleney, J., & Thomas, H. (2006). Triangulation and integration: Process, claims and implications. *Qualitative Research*, 6(1), 45-59. DOI: 10.1177/1468794106058870. Disponível em: <http://epubs.surrey.ac.uk/787219/1/Triangulation%20and%20integration%20-%20final%20copy%20copy%20edited.pdf>

Moreira, S. B. (2019). Active Learning in Practice: Students' Perceptions in an Economics-Lecture Classroom. In *Book of Abstracts of the 3rd International Scientific Conference "Teaching Methods for Economics and Business Sciences"*. Maribor: University of Maribor Press.

Morris, M. H. (2001). Entrepreneurship is Economic Development is Entrepreneurship. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 6 (3), v-vii. Disponível em: Não encontrei este paper

Morse, J. M. (1994). Designing funded qualitative research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 220–235). Thousand Oaks, CA: Sage.

Morselli, D., Costa, M. & Margiotta U. (2014). Entrepreneurship Education Based On The Change Laboratory. *The International Journal of Management Education*, 12(3), 333-348.

Mosteller, F. (1951). Remarks on the method of paired comparisons: III. A test of significance for paired comparisons when equal standard deviations and equal correlations are assumed. *Psychometrika*, 16: 207-218.

Motta, P. (1991). *Gestão contemporânea: a Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. Record

Mueller S. & Anderson, A. R. (2014). Understanding the entrepreneurial learning process and its impact on students' personal development: A European perspective. *International Journal of Management Education* 12(3).

Mueller, C., Torres, M., & Morais, M. (1997). *Referencial básico para a construção de um sistema de indicadores urbanos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, DF, Brasil.

Muller, P. (2010). *Les Politiques Publiques* (8ª Ed.). Paris: Presses Universitaires.

Myers, M. D. (2009). *Qualitative research in business & management*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Neck, H., & Greene, P. (2011). Entrepreneurship Education: Known Worlds and New Frontiers. *Journal of Small Business Management*, 49(1), 55-70. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1022.8017&rep=rep1&type=pdf>

Nicolaou, N. & Shane, S. (2007/2008). Can genetic factors influence the likelihood of engaging in entrepreneurial activity?. *Journal of Business Venturing* 24 (2009) 1–22. Disponível em: <https://www.effectuation.org/wp-content/uploads/2017/05/Can-genetic-factors.pdf>

Novak, J. D. (1988). *Aprendiendo a aprender*. Barcelona: Marínez Roca

OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators. METHODOLOGY AND USER GUIDE*. Disponível em: <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf>

OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. (2010). *Eurostat Entrepreneurship Indicators Program*. Disponível em: <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/44935589.pdf>

OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. (2013). *Entrepreneurial Ecosystems and Growth-Oriented Entrepreneurship – Summary Report of an International Workshop, organized by the OCDE and the Netherlands Ministry of Economic Affairs*. Disponível em: https://www.oecd.org/employment/leed/INTERNATIONAL%20ECOSYSTEM%20WORKSHOP_SUMMARY%20REPORT.pdf

OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico. (2013). *The Missing Entrepreneurs: Policies for Inclusive Entrepreneurship in Europe*.

Olabuénaga, J. I. R. (2003). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Oliveira, N. A. A. (2011). *Diretor Escolar: O Empreendedorismo como Alternativa de Administração Educacional*. ECCOM - Educação Cultura e Comunicação, v. 2, pp. 82-102, 2011.

Ontoria, A., Ballasteros, A., Cuevas, C., Giraldo, L., Gómez, J., Martín, I., & Vélez, U. (1994). *Mapas Conceptuais - Uma Técnica para Aprender*. Lisboa: ASA

ONU - Organização das Nações Unidas (2005). *Estratégia da CEE/ONU para a Educação para o Desenvolvimento Sustentável. 5ª Conferência Ministerial " Ambiente para a Europa*. Instituto do Ambiente. Disponível em: https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Areas_Tematicas/estrategia_ceeeonuparads.pdf

ONU - Organização das Nações Unidas (2015). *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Working Papers id:7559, eSocialSciences*. Disponível em: https://econpapers.repec.org/paper/esswpaper/id_3a7559.htm

Onwuegbuzie, A. J., & Teddlie, C. (2003). A framework for analyzing data in mixed methods research. In A. Tashakkori & C. Teddlie (Eds.), *Handbook of Mixed Methods in Social and Behavioral Research* (pp. 351-383). Thousand Oaks, CA: Sage.

Oosterbeek, H., Praag, M., & Ljsselstein, A. (2010). The Impact of Entrepreneurship Education On Entrepreneurship Skills and Motivation. *European Economic Review* 54(3), 442 -454.

Opinno (2013). *Leading Global Ecosystems Report 2013*. Madrid. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B6jRucdb0rYETGgwc2RUZUxkcmM/edit>

Ostrom, E. (1999). An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 21-64). Boulder, CO: Westview.

O'Toole, Jr. (2003). Interorganizational relations in implementation. *Handbook of public administration*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Parada, E. L. (2004). *Política y Políticas Públicas: Serie Políticas Sociales, 95*. Santiago do Chile: CEPAL /Naciones Unidas. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1&isAllowe=y

Parlamento Europeu e Conselho da Europa. (2006). Recommendation of the European Parliament and of the Council, on Key competences for Lifelong Learning. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2006/962/oj>

Parlamento Europeu (2015). Report on Promoting Youth Entrepreneurship Through Education and Training. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0239_EN.pdf

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar

Patache, L., & Mitran P. C. (2014). Entrepreneurial Intention of Students and Unemployed Persons in Romania: A Case Study On the South-West-Oltenia Region. *Economics, Management and Financial Markets*, 9(4), 282-295.

Patta, M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. DOI: 10.1590/S0034-76122012000500005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=pt&tlng=pt

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2ª Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. (2000). Utilization-focused Evaluation. In: Stufflebeam D.L., Madaus G.F., Kellaghan T. (eds) Evaluation Models. Evaluation in Education and Human Services, vol 49. Springer, Dordrecht.

Patton, M. (2002). Qualitative research and evaluation methods (3ª ed.) Thousand Oaks, CA: Sage.

Phillimore, J., & Goodson L. (2004). Progress in Qualitative Research in Tourism: epistemology, ontology and methodology. In J. Phillimore & L. Goodson (Eds.), Qualitative Research in Tourism, Ontologies, Epistemologies and Methodologies (pp. 3-29). Nova Iorque, Routledge.

Pinto, M. (2008). Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política”, Revista Políticas Públicas, São Luís, 12 (1), pp. 27-36

Pinto, I., Silva, I., & Baptista, T. (2014). Ciclo de uma política pública de saúde: problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. In: PAIM. J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. Saúde coletiva: teoria e prática (pp. 69-81). Rio de Janeiro: MedBook.

Platt, J. R. (1964). Strong Inference. American Association for the Advancement of Science. Science, New Series, Vol. 146, No. 3642, (Oct. 16, 1964), pp. 347-353. Disponível em: <http://vision.ucsf.edu/dunnlab/Platt1964.pdf>.

PNPSE – DGE (2019). Relatório PNPSE 2016-2018: Escolas e Comunidades tecendo Políticas Educativas com base em Evidências. Disponível em: <https://pnpse.min-educ.pt/node/67>.

Poirier, J., Clapier-Valladon, S., & Raybaut, P. (1999). Histórias de Vida: Teoria e Prática (2.ª Ed.). Oeiras: Celta.

Politis, D. (2005). The process of entrepreneurial learning: a conceptual framework. Entrepreneurship Theory and Practice, 29(4), 399-423.

Prasad, A. & Prasad, P. (2002). The coming of age of interpretive organizational research. Organizational Research Methods, v. 5, n. 1, p. 4-11.

Quaternaire Portugal (2011). PIDBA - Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo Alentejo - Versão de Síntese.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. Van. (2017). Manual de investigação em ciências sociais. Contributo para otimizar a Gestão de Recursos Humanos nas Secções de Recursos Logísticos e Financeiros da Guarda Nacional Republicana: a importância da formação em contratação pública IV (7.a Edição). Lisboa: Gradiva

Rae, D. (2010). Universities and enterprise education: responding to the challenges of the new era. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 17(4), 591–606. DOI: 10.1108/14626001011088741

Raeder, S. (2014). CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 13(VII) 121-146. Disponível em: https://www.academia.edu/28410728/CICLO_DE_POL%C3%8DTICAS_uma_abordagem_integradora_dos_modelos_para_an%C3%A1lise_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas

Raeesi, R., Dastranj, M., Mohammadi, S., & Rasouli, E. (2013). Understanding the Interactions Among the Barriers to Entrepreneurship Using Interpretive Structural Modeling. *International Journal of Business and Management*, 8 (13), 56-72. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ramin_Raeesi3/publication/272774781_Understanding_the_Interactions_among_the_Barriers_to_Entrepreneurship_Using_Interpretive_Structural_Modeling/links/575806dd08ae05c1ec19e8e4.pdf

Ratner, C. (2002). Subjectivity and Objectivity in Qualitative Methodology. *Forum, Qualitative Social Research*, 3(3). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-3.3.829>

Remenyi, A., Good, M. C., Bhattacharyya, R. P., & Lim, W. A. (2005). The Role of Docking Interactions in Mediating Signaling Input, Output, and Discrimination in the Yeast MAPK Network. *Molecular Cell*, 20(6), 951-962. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1097276505017259?token=0A1FF3CF075FBE349ABD45375217456436210C4E7211FDF406596610AB0E7589D43FC2D699A3289DCDD963EEB95F3185>

Remenyi, D. (2005). Tell me a Story – A way to Knowledge. *The Electronic Journal of Business Research Methodology*, 3 (2), 133-140. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/249833270_Tell_me_a_Story_-_A_way_to_Knowledge/link/547492a40cf2778985abe8bf/download

Resnick, R., & Halliday, D. (1974). *Física (2ª Ed)*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.

Rico, B., Wild, P., Alberton, S., & Fredrik, H. (2017). *Global Entrepreneurship Monitor 2016/2017*. Global Entrepreneurship Research Association. Disponível em: <https://www.gemconsortium.org/report/gem-2016-2017-global-report>

Rigley, B. & Rönqvist, R. (2010). Entrepreneurship Education and its Outcomes. A study investigating students' attitudes and motivations after completing an entrepreneurial program. *Umeå School of*

Business, Spring semester 2010, Master thesis, one-year, 15 hp. Disponível em: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:356975/FULLTEXT01.pdf>

Robinson, K. (2010). *Façamos a Revolução da Aprendizagem*. (acedido em 31.10.2017) Disponível em: www.youtube.com/watch?v=PhTW2210Pp0

Rodrigues, M.L., & Araújo, L. (2017). Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 83, 11-35. DOI:10.7458/SPP2017839969. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf> DOI:10.7458/SPP2017839969

Rodríguez, G. G., Flores, J. G., & Jiménez, E. G. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Málaga, Ediciones Aljibe.

Rockart, J. (1979). Chief Executives Define Their Own Data Needs. *Harvard Business Review*, 57, 81-83.

Ruquoy, D. (1997). Situação de Entrevista e Estratégia do Entrevistador. In L. Albarello, F. Digneffe, J-P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy & P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 84-117). Lisboa: Gradiva.

Ruskovaara, E., & Pihkala, T. (2014). Entrepreneurship Education in Schools: Empirical Evidence on the Teacher's Role. *The Journal of Educational Research*, vol. 108, issue 3, 236-249.

Rutter, D., Gibbs, G., & Quine, L. (2002). *Qualitative data analysis: explorations with NVivo*. Philadelphia, Pa: Open University Press.

Sabatier, P.A. (2007). The Need for Better Theories. In P.A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (2ª Ed., pp. 3-17). Boulder: Westview. Disponível em: <http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EVR2861/theorypolprocess.pdf>

Sabatier, P.A., & Mazmanian D. A. (1980). *The implementation of public policy: a framework of analysis*.

Sabatier, P.A., & Mazmanian D. A. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Mass. D.C. Heath.

Saisana, M., & Saltelli, A. (2011). Rankings and Ratings: Instructions for use, *Hague Journal on the Rule of Law* 3(2), p.251. Disponível em: http://www.andreasaltelli.eu/file/repository/Saltelli_Saisana_Hague_pdf.pdf

Saisana, M., & Saltelli, A. (2012). *Corruption Perceptions Index 2012 Statistical Assessment*. European Commission.

Joint Research Centre. Report EUR 25623 EN. Disponível em:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.872.1686&rep=rep1&type=pdf>

Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (2nd Edition). SAGE Publications Inc. Thousand Oaks, California.

Sanches, A. (2019). *Ética. Empreendipédia: Dicionário de Educação para Educação o Empreendedorismo*. Lisboa: Gradiva.

Sanchez, J. (2013). The Impact of an Entrepreneurship Education Program on Entrepreneurial Competencies and Intention. *Journal of Small Business Management*, 51(3), 447-465. DOI: 10.1111/jsbm.12025

Santos, M. C. (1999). *Trabalho Experimental na Aprendizagem em Ciências. O Desenvolvimento de Competências Científicas na Disciplina de Técnicas Laboratoriais de Biologia* (Dissertação de Mestrado). Disponível em Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/163>

Santos, M. C. (2002). *Trabalho Experimental no Ensino das Ciências. Temas de Investigação*, 23. Instituto de Inovação Educacional. Lisboa.

Saraiva, P. M. (2015). *Empreendedorismo: do conceito à aplicação, da ideia ao negócio, da tecnologia ao valor*. (3ª edição) Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Saranda, D., & Scott-Kemmis, D. (2010). Who learns what? e a study based on entrepreneurs from biotechnology. *Journal of Small Business Management*, 48(3), 441e468.

Sarasvathy, S. D. (2001). Causation and Effectuation: Toward a Theoretical Shift from Economic Inevitability to Entrepreneurial Contingency. *The Academy of Management Review*, 26 (2), 243-263. Disponível em:

http://entrepreneurscommunicate.pbworks.com/f/2001_Sarasvathy_Causation+adn+effectuation.pdf

Sarasvathy, S. D., & Venkataraman, S. (2011). Entrepreneurship as Method: Open Questions for an Entrepreneurial Future. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 35(1), 113-135. Disponível em: <http://entrepreneurs-maroc.uca.es/wp-content/uploads/2016/12/Venkataraman-et-al-2011-Entrepreneurship-as-method-.pdf>

Sarkar, S. (2014). *Empreendedorismo e Inovação* (3ª Edição). Escolar Editora

Saúde, S., & Lopes, S. (2018). *Virtudes e Dificuldades das Redes de Cooperação Regional Para a Mobilização da Ação Coletiva: Reflexões a Partir de Duas Experiências de Âmbito Socioeducativo*. Atas

do 2º Congresso de Redes Sociais: Perspetivas e Desafios Emergentes nas Sociedades Contemporâneas, Évora. Disponível em: http://www.cires.uevora.pt/livro_Atas_2cires2018.pdf.

Saúde S., Lopes S., Piedade A., Esparteiro B., do Céu André M. & Silveira M. (2019) Promoting Regional Development Through a Collaborative Project in Entrepreneurship Education: Lessons from a Regional Experiment to Develop Entrepreneurial Competencies in Children and Youngsters. Cagica Carvalho L., Rego C., Lucas M., Sánchez-Hernández M., Backx Noronha Viana A. (eds) New Paths of Entrepreneurship Development. Studies on Entrepreneurship, Structural Change and Industrial Dynamics. (pp. 207 – 227) Springer, Cham DOI https://doi.org/10.1007/978-3-319-96032-6_11

Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P. Sabatier (Ed.), Theory Of The Policy Process (293-320). Londres e Nova Iorque: Routledge. Disponível em: <http://ruby.fgcu.edu/courses/twimberley/EVR2861/theorypolprocess.pdf>

Schumpeter, J. A. (1912). Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Leipzig: Duncker & Humblot. Disponível em: https://www.duncker-humblot.de/_files_media/leseproben/9783428517466.pdf

Schweizer, R.(2012). The internationalization process of SMEs: A muddling-through process. Journal of Business Research,65(6),745–751.

Secchi, L. (2010). Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning.

Secchi, L. (2012). Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage. Disponível em: <https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>

Seikkula-Leino, J. (2011). The Implementation of Entrepreneurship Education Through Curriculum Reform in Finnish Comprehensive Schools. Journal of Curriculum Studies, 43(1), 69-85. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jaana_Seikkula-Leino/publication/233100986_The_implementation_of_entrepreneurship_education_through_curriculum_reform_in_Finnish_comprehensive_schools/links/5e65de7f299bf1744f6b9c93/The-implementation-of-entrepreneurship-education-through-curriculum-reform-in-Finnish-comprehensive-schools.pdf

Serrano, G. (2004). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes – I. Métodos. Madrid: Ed. La Muralla.

Shane, S. (2003). A General Theory of Entrepreneurship: The Individual-opportunity Nexus. Edward Elgar Publishing.

Shane, S. (2008). *The Illusion of Entrepreneur: The Costly Myths that Entrepreneurs, Investors and Policy Makers Live By*. New Haven, CT: Yale University Press.

Shane, S. (2012). Reflections on the 2010 AMR Decade Award: Delivering on the Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. *Academy of Management Review*, 37(1), 10-20. DOI: 10.5465/amr.2011.0078

Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: design and tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press.

Silva, C., & Teixeira, A. (2011). Empreendedorismo Político Local em Portugal. Uma Análise Exploratória. Disponível em, (acedido em: 23.05.2017). Disponível em: www.researchgate.net/publication/254442352_Empreendedorismo_politico_local_em_Portugal_Uma_analise_exploratoria

Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction* (2ª Ed.). Thousands of Oaks, CA: Sage.

Sirelkhatim, F. & Gangi, Y. (2015). Entrepreneurship education: A systematic literature review of curricula contents and teaching methods. *Cogent Business & Management*, 2015, vol. 2, issue 1. Disponível em: <https://www.cogentoa.com/article/10.1080/23311975.2015.1052034.pdf>

Sjöblom, G. (1984). Problemi e Soluzioni in Política. *Rivista Italiana di Scienza Política*, 14(1), 41-85. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/432F2175BD4A6F12F51DAB9D0466F2AB/S004884020000842Xa.pdf/problemi_e_soluzioni_in_politica.pdf

Sledzik, K. (2013). Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship. In S. Hittmar (Ed.), *Management Trends in Theory and Practice* (pp. 89-95). Zilina: University of Zilina. -0736-4. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2257783>

Souza, C. (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz.

Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Londres: Sage.

Stake, R. E. (1999). *Investigación con Estudio de Casos*. Madrid: Morata. Disponível em: <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>

Stake, R. E. (2000a). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2ª ed., pp. 443-644). Thousand Oaks CA: Sage.

Stake, R. E. (2000b). The Case Study Method in Social Inquiry. In R. Gomm, M. Hammersley & P. Foster (Eds.), *Case study Method*. Londres: Sage.

Stam, E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/280243567_Entrepreneurial_Ecosystems_and_Regional_Policy_A_Sympathetic_Critique

Steinberg, M.S. (1999). Goal-directedness in embryonic development. *Integrative Biology: Issues, News, and Reviews*, 1, 49-59. DOI:10.1002/(SICI)1520-6602(1998)1:2<49::AID-INBI3>3.0.CO

Stinchcomb, A. L. (1968). *Constructing Social Theories*. Harcourt, Brace & World.

Storey, D. (1994). *Understanding the small business sector*. London: Routledge

Straub, R. (2016). The Promise of the Entrepreneurial Society From Secular Stagnation to Secular Prosperity. Disponível em: <https://www.druckerforum.org/blog/the-promise-of-the-entrepreneurial-society-from-secular-stagnation-to-secular-prosperity-by-richard-straub/>

Strauss, A., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Strauss, A.L., & Corbin, J. (2014). *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (4th edt). Thousand Oaks, CA: Sage.

Subirats, J. (2007). Definição del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos, em Enrique Saravia e Elisabete Ferrareza (orgs.), *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, pp. 199-218. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf

Swanson, D. J. & Creed, A. S. (2014). Sharpening the Focus of Force Field Analysis. *Journal of Change Management*, Vol. 14, No. 1, 28–47. DOI: 10.1080/14697017.2013.788052

Tashakkorí, A., & Teddlie, C. (Eds.). (2003). *Handbook of Mixed Methods in the Social and Behavioral Sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage. DOI: 10.4135/9781506335193

Tasic, I., & Andreassi, T. (2008). Strategy and Entrepreneurship: Decision and Creation Under Uncertainty. *Journal of Operations and Supply Chain Management*, 1(1), 12-23. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26940/11641.pdf>

The European Entrepreneurship Education Network (2017). *Policy Recommendations Moving Entrepreneurship Education forward in Europe*. Bruxelas.

Thematic Working Group on Entrepreneurship Education (2014). Final Report of the Thematic Working Group on Entrepreneurship Education. Disponível em: https://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2011-2013/key/entrepreneurship-report-2014_en.pdf

Thurik, A.R. (2015). Determinants of entrepreneurship, in D.B. Audretsch, Ch.S. hayter and A.N. Link (eds), Concise Guide to Entrepreneurship. Technology and Innovation, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 28-38. Disponível em: <https://personal.eur.nl/thurik/Research/Books/Determinants%20of%20Entrepreneurship%20the%20quest%20for%20the%20entrepreneurial%20gene%20for%20website.pdf>

Timmons, J. (1994). New Venture Creation: Entrepreneurship for the 21st Century (4ª Ed.). Boston, MA: Irwin

Tonelli, D. F., Brito, M. J., & Zambalde, A. L. (2011). Empreendedorismo na Ótica da Teoria Ator-Rede: Explorando Alternativas Às Perspectivas Subjetivistas E Objetivista. Cadernos EBAPE, 9(1), 586-603. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512011000600008&lng=pt&tlng=pt

Trzesniak, P. (1998). Indicadores Quantitativos: Reflexões que Antecedem seu Estabelecimento. Ciência da Informação, 27(2), 159-164. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ci/v27n2/trzesniak.pdf>

Tuytens, M. & Devos, G. (2011). Stimulating professional learning through teacher evaluation: An impossible task for the school leader? Teaching and Teacher Education 27(5):891-899.

UNCTAD (2020). World Economic Situation and Prospects. Nova Iorque: United Nations Publications. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wesp2020_en.pdf

UNESCO (2014). UNESCO's Education Strategy for 2014-2021. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231288>

UNESCO (2015). Educação para a Cidadania Global: Preparando Alunos Para os Desafios do Século XXI. Brasília: UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234311?posInSet=2&queryId=ddc2d3d5-c831-4050-af66-39ba76bc70f4>

UNESCO (2016). Repensar a Educação. Rumo a um Bem Comum Mundial?. Brasília: UNESCO. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244670>

UNESCO (2019). Manual para a Medição da Equidade na Educação. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368710>

Vallès, J. M. (2000). Ciencia Política. Una Introducción. Barcelona: Ariel.

Vargas, A.P. (2010). Música e Poder: Para uma Sociologia da Ausência da Música Portuguesa no Contexto Europeu (Tese de Doutoramento). Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/14027>

Vasconcelos, A.A. (2013). Da Investigação Qualitativa: Entre Diferentes Mundos, Processos E Metodologias. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9088/1/Da%20investiga%C3%A7%C3%A3o%20qualitativa%20-%20pp.%2013-20.pdf>

Vásquez, R. R., & Angulo, R. F. (2003). Introducción a los estudios de casos. Los primeros contactos con la investigación etnográfica. Málaga: Ediciones Aljibe.

Venkataraman, S. (1997). Value at Risk for a Mixture of Normal Distributions: The Use of Quasi-Bayesian Estimation Techniques. *Economic Perspectives*, 21(2), 2-14. Disponível em: http://www.chicagofed.org/digital_assets/publications/economic_perspectives/1997/epmar97a.pdf

Venkataraman, S., Sarasvathy, S. D., Dew, N., & Forster, W. R. (2012). Reflections on the 2010 AMR Decade Award: Whither the Promise? Moving Forward with Entrepreneurship as a Science of the Artificial. *Academy of Management Review*, 37(1), 21-33. DOI: 10.5465/amr.2011.0079. Disponível em: <https://www.effectuation.org/wp-content/uploads/2017/06/Reflections-on-the-2010-AMR-1.pdf>

Verdinelli, S. & Scagnoli, N. I. (2013). Data display in qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 12(1), 359-381. DOI: 10.1177/160940691301200117

Vermersch, D. (2018). Vermersch, Pierre. (2018). The explication interview

Vican, D., & Luketić, D. (2013). Self-Assessment Of Croatian Elementary School Pupils On The Entrepreneurial Initiative. *Management (Croatia)*. 18, 57-79. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/030e/4eb16029f94ce03ecbe5169f6861ee36430e.pdf>

Vilelas, J. (2017). O Processo de Construção de Conhecimento. Lisboa: Edições Sílabo. Disponível em: http://www.silabo.pt/Conteudos/9015_PDF.pdf

Volkman, C., Wilson, K. E., Mariotti, S. & Rabuzzi, D., Vyakarnam, S. & Sepulveda, A. (2009). Educating the Next Wave of Entrepreneurs. Unlocking entrepreneurial capabilities to meet the global challenges

of the 21st Century. A Report of the Global Education Initiative. Cologny, Geneva: World Economic Forum. Disponível em: http://www.gvpartners.com/web/pdf/WEF_EE_Full_Report.pdf

Weber, M. (1949). *Methodology of the Social Sciences*. Glencoe: Free Press.

Wennekers, S. & Thurik, R. (1999). Linking Entrepreneurship and Economic Growth. *Small Business Economics* 13: 27–55, 1999. Kluwer Academic Publishers. Disponível em: <https://personal.eur.nl/thurik/Research/Articles/Linking%20entrepreneurship%20and%20economic%20growth.pdf>

Wijnstra, C.A.M. (2016). *Implementation Process in a Post-Conflict Transition* (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <https://essay.utwente.nl/70951/1/Wijnstra%20Master%20Thesis%2016-8%20Final%20publ.pdf>.

Winkler, C. (2014). Toward a dynamic understanding of entrepreneurship education research across the campus - social cognition and action research. *Entrepreneurship Research Journal*, 4(1), 69–93

Woods, N. F., & Catanzaro, M. (1988). *Nursing research: Theory and practice*. St. Louis: The C.V. Mosby Company.

World Economic Forum (2009). *Educating the Next Wave of Entrepreneurs. Unlocking entrepreneurial capabilities to meet the global challenges of the 21st Century*. Switzerland.

World Economic Forum (2014). *Entrepreneurial Ecosystems Around the Globe and Early Stage Company Growth Dynamics, Committed to Improving the State of the World*. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_II_EntrepreneurialEcosystemsEarlyStageCompany_Report_2014.pdf

Xheneti, M. (2007). Youth entrepreneurship in South East Europe: some policy recommendations. In: J. Potter, & A. Proto (Eds.), *Promoting Entrepreneurship In South East Europe: Policies And Tools* (pp. 104-126). Paris: OECD.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin, R. K. (2016). *Qualitative Research from Start to Finish*. (2nd edition).

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Young, T., Shepley, T., & Song, M. (2010). *Understanding Agenda Setting in State Educational Policy: An Application of Kingdon's Multiple Streams Model to the Formation of State Reading Policy*.

Education Policy Analysis Archives, 18, 38-61. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/60d5/1fc7214135134e086dcc7ef42df64d84ce05.pdf>.

Youth Start Entrepreneurial Challenges Field Trial Report (2018). The Impact of Youth Start Entrepreneurial Challenges. Disponível em: www.youthstartproject.eu.

Zahariadis, N. (1998). Comparing Three Lenses of Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 26 (3), 434-448. Disponível em: https://www.academia.edu/32440212/Comparing_Three_Lenses_of_Policy_Choice

Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder: Westview.

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Georgetown University Press. Washington D.C.

Zhang, Y., Duysters, G., & Cloudt, M. (2013). The Role of Entrepreneurship Education as A Predictor of University Students' Entrepreneurial Intention. *International Entrepreneurship and Management Journal*. 10(3), 623-641. Disponível em: <https://pure.tue.nl/ws/files/3778200/361810296739380.pdf>

Zapata, C. (2009). *Los Mapas Conceptuales y Mentales*. Monografias. Disponível em: <https://www.monografias.com/trabajos75/mapas-conceptuales-mentales/mapas-conceptuales-mentales.shtml>

Zerbinati, S., & Souitaris, V. (2005). Entrepreneurship in the Public Sector: a Framework of Analysis in European Local Governments. *Entrepreneurship & Regional Development*, 17, 43-64.

Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). Theoretically Refining the Multiple Streams Framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54, 412–418. DOI: 10.1111/1475-6765.12102