

**Imigração, Cidadania e Políticas Públicas: a língua como
fator de integração**

Nuno Dias

Maria Assunção Gato

Dezembro 2017

WP n.º 2017/06

DOCUMENTO DE TRABALHO

WORKING PAPER



ISCTE  IUL
Instituto Universitário de Lisboa

FCT
Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Financiada pelo Estado, pelas Universidades e pelas empresas

Imigração, Cidadania e Políticas Públicas: a língua como fator de integração

Nuno Dias *

Maria Assunção Gato **

WP n.º 2017/06

DOI: 10.15847/dinamiacet-iul.wp.2017.06

LÍNGUA E POLÍTICAS EUROPEIAS.....	3
NOTA METODOLÓGICA.....	5
POLÍTICAS DE ENSINO DA LÍNGUA EM PORTUGAL	7
ATORES E INTERVENIENTES NO PROCESSO DE ENSINO DE PORTUGUÊS A ESTRANGEIROS	11
O PPT VISTO PELAS ENTIDADES FORMADORAS: FATORES CRÍTICOS, OBJETIVOS E SUSTENTABILIDADE.....	14
INTEGRAR ATRAVÉS DA LÍNGUA	20
CONCLUSÃO.....	22
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23

* Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET - IUL, Lisboa, Portugal
nuno.manuel.dias@iscte-iul.pt

** Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA'CET - IUL, Lisboa, Portugal
maria.gato@iscte-iul.pt

Imigração, Cidadania e Políticas Públicas: a língua como fator de integração¹

RESUMO

Este artigo é resultado do envolvimento dos autores num exercício avaliativo de uma política pública no domínio da integração de populações imigrantes – o Programa Português Para Todos, patrocinado pelo Alto Comissariado para as Migrações – e tem como objetivo identificar e problematizar a relação entre as diferentes entidades no terreno e a perceção destas sobre a realidade do programa, bem como o seu impacto nas dinâmicas de incorporação das populações imigrantes na sociedade portuguesa. É sabido que as dimensões do trabalho, da habitação, da saúde, bem como do acesso à nacionalidade e à participação cívica são, historicamente, áreas privilegiadas de investigação e problematização no domínio dos Estudos das Migrações. Dentro dessas dimensões, a questão da língua é regularmente apresentada como central para o processo de incorporação, mas não tão frequentemente tratada analiticamente enquanto tal. Procurando ir ao encontro dessa necessidade, este artigo visa demonstrar a importância da aprendizagem da língua do país de acolhimento para a efetiva integração de populações estrangeiras residentes em Portugal, tendo como exemplo a avaliação de um programa específico desenhado para o efeito.

PALAVRAS-CHAVE:

Língua, Imigração, Políticas Públicas, Integração

¹ As principais teses discutidas no working paper que se apresenta são resultado do “Estudo de Avaliação Intercalar do Programa PPT – Português Para Todos (2011-2012” realizado entre Novembro de 2013 e Julho de 2014, coordenado por Nuno Dias e co-coordenado por Maria Assunção Gato. DINÂMIA’CET/IUL – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território do Instituto Universitário de Lisboa

LÍNGUA E POLÍTICAS EUROPEIAS

O exercício da cidadania pode ser avaliado a partir dos limites e possibilidades de acesso dos cidadãos, nacionais ou estrangeiros, às instituições, a serviços, ao trabalho, à formação, ao lazer, à cultura, ao desenvolvimento de relações pessoais e sociais etc.² O desenvolvimento dessas relações e a participação nas esferas públicas onde as mesmas se produzem pressupõem o reconhecimento e a utilização dos códigos indispensáveis à comunicação entre os atores sociais. Neste sentido, para compreender os processos de incorporação de populações migrantes nos contextos de receção é necessário identificar quais os mecanismos de facilitação e/ou bloqueio à participação dessas populações nas diferentes dimensões da vida pública. O domínio da língua das sociedades de acolhimento é confirmado como um vetor fundamental das dinâmicas que caracterizam as trajetórias sociais das populações imigrantes. Pensar as lógicas de incorporação de populações imigrantes nas sociedades de acolhimento, nos mercados de trabalho e nas restantes áreas de relacionamento social sem identificar a influência da variável ‘domínio da língua do país de acolhimento’ e o papel que lhe é reconhecido no âmbito de políticas públicas específicas é truncar qualquer compromisso analítico com a observação destas realidades.

As principais reflexões, debates e orientações sistematizadas em torno da necessidade de criação de mecanismos de facilitação do acesso a instrumentos de aprendizagem da língua dos contextos de acolhimento - contemporâneas da inauguração em Portugal da intervenção pública no domínio das políticas da língua - surgem no âmbito das atividades do Conselho da Europa (COE). Desde 1999 que o COE tem vindo a desenvolver um *Guia Para o Desenvolvimento de Políticas de Ensino Linguístico na Europa* no sentido de uma maior integração europeia das políticas e métodos de apoio ao ensino de línguas³. A análise dos documentos,⁴ produzidos no âmbito da Unidade de Políticas Linguísticas (*Language Policy Unit*) do COE, revelou um aumento da reflexão e da concertação europeia relativamente ao investimento público na promoção formal e operacional do ensino da língua dos contextos de receção entre populações migrantes na viragem do século. Neste contexto, o desenvolvimento do Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas⁵ permitiu a criação e a estabilização de um conjunto de normas, referenciais e manuais no sector do ensino da língua, que agilizaram a definição de políticas públicas de incorporação das populações migrantes. A diversidade

² Rainer Baubock, Bernhard Perchinig e Wiebke Sievers (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe* (Amsterdam: IMISCOE/Amsterdam University Press, 2007).

³ Em 2002 é apresentada uma versão piloto do *Guide for the Development of Language Education Policies in Europe* do qual são publicadas, nos anos seguintes, diferentes revisões – até 2007, ano da publicação definitiva (http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Guide_niveau3_EN.asp#TopOfPage).

⁴ Ver índice de referências bibliográficas para listagem dos documentos considerados.

⁵ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Cadre1_en.asp.

de trabalhos publicados no círculo de atividades promovidas pelo COE tem, sobretudo contribuído para um maior entendimento da relevância multidimensional da variável linguística enquanto fator preponderante das dinâmicas de incorporação e de sociabilização das populações imigrantes, bem como para um reflexo deste entendimento na transferência de orientações europeias para os quadros legislativos nacionais.

Algumas pesquisas recentes têm partido de premissas semelhantes e têm produzido conclusões que apontam no sentido da reciprocidade de influências entre a aprendizagem de uma língua e um vasto conjunto de variáveis que se entendem como determinantes dos processos de incorporação das populações migrantes nos contextos de receção. O estudo de DeKeyser (2013), por exemplo, embora centrado na análise da relação entre a variável idade e a aprendizagem de uma segunda língua, encontra como fatores determinantes desse processo outras variáveis associadas aos contextos de aprendizagem, nomeadamente características individuais, afetivas, identitárias, as relações sociais no contexto de acolhimento, mas também as relações com indivíduos da mesma nacionalidade. Os trabalhos que conduziram às conclusões de Ramírez-Esparza et al. (2012) salientam as especificidades dos contextos de aprendizagem de uma segunda língua por imigrantes com baixos níveis de instrução. Por sua vez, o estudo de Dewaele (2005) considera a importância de uma abordagem metodológica triangular entre dados qualitativos, dados quantitativos e a perspectiva dos sujeitos da aprendizagem como fundamental para compreender o impacto do conhecimento da língua dos contextos de acolhimento no percurso social das populações imigrantes.

Estes trabalhos recomendam ainda um investimento intensivo na preparação dos formadores, no sentido da sua dotação de competências para lidarem com as especificidades individuais de cada aprendente e, também na adequação continuada dos materiais formativos aos grupos de formandos. Os resultados das investigações realizadas no âmbito da aprendizagem adulta de uma língua não-materna convergem no sentido de enfatizarem a importância de um contexto motivacional dependente de um conjunto de variáveis estruturais, que se assumiram como fundamentais para o desenho dos instrumentos de pesquisa, em particular porque estas variáveis teriam igualmente de ser ‘identificadas’ na auscultação direta realizada aos beneficiários.

NOTA METODOLÓGICA

A recolha de dados qualitativos e as decorrentes subjetividades e nuances discursivas impuseram exigências reflexivas redobradas na organização e no tratamento da informação. Foram auscultadas através de entrevistas semiestruturadas as duas entidades beneficiárias envolvidas no Programa Português para Todos (PPT): o Instituto de Emprego e Formação profissional (IEFP) através dos Serviços Centrais e Delegações Regionais; a Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), através dos Serviços Centrais e Direções de Serviços Regionais. Em cada uma das entidades beneficiárias recolheu-se o testemunho das/os técnicos/as mais diretamente envolvidos nos procedimentos do Programa PPT. O contacto direto com as entidades beneficiárias do Programa permitiu identificar as subtilezas operacionais e executivas que determinam o seu curso, bem como o seu impacto junto dos públicos-alvo. Paralelamente, foram auscultadas também com recurso a entrevistas semiestruturadas as 42 entidades formadoras que integraram uma amostra aleatória compreendendo as cinco regiões do território nacional continental. Tal amostra foi constituída por 27 Escolas da rede pública, 12 Centros de Formação da rede do IEFP e 3 Centros de Formação protocolar, tal como ilustrado na Figura 1 e apresentado no Quadro 1.

Figura 1 – Repartição Regional da Amostra de Entidades Formadoras



Quadro 1 – Amostra de Entidades Formadoras Entrevistadas (Escolas e Centros de Formação)

Escolas	Norte	Centro	Alentejo	Lisboa	Algarve
1	Escola Sec. da Trofa	Agrup. Escolas D. João II, Caldas da Rainha	Escola Sec. S. Lourenço, Portalegre	EB Nuno Gonçalves	Escola Sec. Silves
2	Agrup. Escolas de Vila Verde, Braga	Agrupamento de Escolas de Marrazes		Escola Sec. Eça de Queiroz	Escola Sec. Júlio Dantas, Lagos
3	Agrup. de Escolas Luciano Cordeiro, Mirandela	EB 2/3 Rainha Santa Isabel, Carreira, Leiria		Agrup. Escolas Marquesa de Alorna	Escola Básica nº1 Ferreiras
4	Escola Sec. de Monserrate, Viana do Castelo	Escola Secundária de Estarreja		Escola Sec. do Monte da Caparica	Escola C+S do Algoz
5	Agrup. Escolas Rio Tinto (EB2/3 n.º 2)	Escola Secundária de Pombal		Escola Sec. de Santa Maria	Escola Sec. Manuel Teixeira Gomes, Portimão
6				Escola Sec. de Sacavém	Escola Secundária de Loulé
7				Escola Sec. de Cascais	
8				Escola Sec. de S. João da Talha	
9				Escola Sec. José Afonso, Loures	
10				Agrup. Escolas da Quinta do Conde (EBI)	
IEFP	Norte	Centro	Alentejo	Lisboa	Algarve
1	MODATEX - Porto	IEFP - CFP de Santarém	IEFP - CFP de Santarém	MODATEX - Lisboa	IEFP- CFP de Faro
2	IEFP - CFP do Porto	IEFP - CFP de Águeda	IEFP - CFP de Beja	INOVINTER	
3	IEFP - CFP de Viana do Castelo	IEFP - CFP de Aveiro		IEFP - CFP do Seixal	
4		IEFP - CFP de Castelo Branco		IEFP - CFP de Setúbal	
5		IEFP - CFP de Coimbra			

Em termos de estrutura geral, as entrevistas foram organizadas em dois blocos principais: um primeiro composto por questões que procuravam captar o conhecimento dos entrevistados relativo ao enquadramento institucional das entidades e aos respetivos circuitos internos de gestão e operacionalização do PPT; e um segundo bloco organizado em torno de questões relativas aos contextos particulares de funcionamento do PPT, aos resultados percecionados, bem como à relação e às expectativas dos entrevistados face ao PPT.

As entrevistas foram sujeitas a um processo de análise de conteúdos no qual se procurou situar os atores inquiridos face a um conjunto de dimensões temáticas que variavam em função do tipo de entidade e das funções do inquirido. O objetivo desta análise foi encontrar regularidades e padrões nos

discursos dos principais intervenientes na operacionalização do PPT sobre essas mesmas dimensões⁶.

POLÍTICAS DE ENSINO DA LÍNGUA EM PORTUGAL

Em Portugal – que desde a década de 1990, até muito recentemente, foi um país essencialmente marcado por uma dinâmica constante de crescimento e de diversificação dos fluxos de entrada de populações estrangeiras – as políticas de imigração tiveram também uma orientação significativa em matéria de programas de acesso à aprendizagem da Língua Portuguesa. O primeiro programa dirigido ao ensino formal da Língua Portuguesa a populações estrangeiras - denominado Portugal Acolhe - decorreu entre 2001 e 2008, sob a responsabilidade do Instituto do Emprego e Formação profissional (IEFP). Em 2008 essa iniciativa é alargada, através de um outro programa que lhe sucede e recebe a designação de PPT – Português Para Todos. A responsabilidade de gestão sobre essa nova plataforma transita então para o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM), enquanto Organismo Intermédio do Programa Operacional de Potencial Humano (POPH), no âmbito das ações desenvolvidas no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), nomeadamente, o Eixo Prioritário 6 – Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social, nas Tipologias 6.6⁷, 8.6.6⁸ e 9.6.6⁹. Neste eixo do POPH foram reunidos vários instrumentos políticos visando o apoio à inserção social e profissional através de respostas integradas e de base territorial no domínio da formação e emprego, visando alcançar um público alargado e devidamente referenciado, no âmbito do qual também se situa a população imigrante. Com efeito, quer a integração socioprofissional desta população, quer a necessidade de lhe dirigir políticas específicas constituiu uma prioridade de intervenção definida no Eixo 6 e no qual se enquadra o PPT enquanto resposta com abrangência territorial extensível a todo o Portugal continental.

Em termos tutelares, tratou-se de uma iniciativa conjunta entre a Presidência do Conselho de Ministros, o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e o Ministério da Educação e Ciência, sendo operacionalizado através das seguintes entidades: Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), com as respetivas Direcções Regionais e Escolas da rede

⁶ Importa ainda ressaltar a disponibilidade apresentada por todas as entidades que foram auscultadas para efeitos deste estudo – desde as beneficiárias às formadoras. Uma realidade que pareceu não decorrer apenas das normas procedimentais dos serviços contactados, mas, também do entendimento do PPT – frequente nos testemunhos recolhidos junto dos técnicos envolvidos – enquanto política pública de qualificação de segmentos da população adulta ativa, com expectativas legítimas de complexificação da sua participação na sociedade portuguesa.

⁷ A Tipologia 6.6 refere-se à Região de Convergência, que engloba o Norte, Centro e Alentejo.

⁸ A Tipologia 8.6.6 diz respeito à região do Algarve.

⁹ A Tipologia 9.6.6 compreende a região de Lisboa.

pública; IEFPP, I.P. onde se incluem centros de gestão direta e de gestão participada ou centros protocolares.

Não obstante a existência de uma relação positiva entre a aprendizagem da Língua Portuguesa e os percursos dos cidadãos imigrantes no mercado de trabalho nacional – a oferta de cursos de Português Técnico constitui um reflexo desse entendimento – ela não se esgota nessa dimensão específica. É antes, transversal ao conjunto de domínios que compõem o núcleo de direitos constituintes da prática da cidadania.

De um modo geral, os entraves à fixação de populações imigrantes e ao acesso à cidadania contribuíram, em vários contextos de acolhimento, para produzir uma estrutura social organizada ao longo de linhas de demarcação de grupos sociais específicos. O isolamento decorrente dessas estruturas só pode ser debelado por via de um trabalho ativo de desconstrução dos estereótipos e preconceitos prevalentes nessas mesmas sociedades¹⁰. O ensino da língua do contexto de acolhimento a populações estrangeiras – como ferramenta apontada à promoção de coesão social por via da equalização e da melhoria da qualidade da participação destas populações na sociedade civil – coadjuvará, por princípio, este desígnio.

Assim, desde 2008 que o Programa PPT vem, continuamente, desenvolvendo ações de formação que visam a criação de competências em Língua Portuguesa por parte de populações estrangeiras residentes em Portugal. Genericamente trata-se de uma política pública enquadrada no âmbito maior de políticas dirigidas à incorporação de populações estrangeiras e que, não apenas tem vindo a servir um universo crescente e variado de utentes como, no momento atual, parece manter-se em contraciclo com a tendência de retração observada nas dinâmicas migratórias em Portugal.

Em conformidade com o Regulamento de sustentação¹¹, o Programa PPT tem por missão o patrocínio e o desenvolvimento gratuito de ações de formação em Língua Portuguesa para imigrantes residentes em Portugal, com idade igual ou superior a 18 anos¹² e que se encontrem em situação regular ou em vias de regularização. Requisitos estes que decorrem do enquadramento com a legislação em vigor relativa às políticas de integração de imigrantes¹³, aos regimes de atribuição e aquisição da

10 Floya Anthias e Cathie Lloyd, *Rethinking Anti-racisms. From theory to practice* (London: Routledge, 2002).

11 Despacho nº18476/2008 de 10 de Julho.

12 O limite mínimo dos 18 anos é aplicado pelo IEFPP, I.P. uma vez que as escolas da rede pública aceitam formandos a partir dos 15 anos.

13 Resolução nº 63-A/2007 de 3 de Maio.

nacionalidade portuguesa¹⁴ e de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional¹⁵.

O desenvolvimento gratuito de ações de formação em Língua Portuguesa compreende desde 2010 – na sequência do II Plano para a Integração dos Imigrantes (PII)¹⁶ – dois níveis de certificação, devidamente ajustados ao Quadro Europeu Comum de Referência para as línguas (QECR): o nível A2 que consiste num curso de português básico ao nível do Utilizador Elementar e o B2 que corresponde a um nível de português para Utilizadores Independentes e que visa proporcionar aos imigrantes um maior domínio sobre a língua do país de acolhimento e, conseqüentemente, uma participação cidadã mais ativa e engajada com a realidade que os envolve.

Ambos os cursos compreendem uma carga horária total de 150 horas, de um intervalo recomendado entre as 150 e as 200 horas, e são ministrados de acordo com os respetivos Referenciais de Formação – O Utilizador Elementar no País de Acolhimento¹⁷ para o Nível A2 e o Utilizador Independente no País de Acolhimento¹⁸ para o Nível B2. No que diz respeito à exigência formal do conhecimento da Língua Portuguesa, a obtenção da Certificação de Formação de nível A2 é um dos requisitos para obtenção da autorização de residência permanente, do estatuto de residente de longa duração e da aquisição de nacionalidade portuguesa¹⁹.

O curso de Português Técnico é dirigido a imigrantes já com algum domínio sobre a língua portuguesa, nomeadamente os portadores do nível de certificação A2, com a necessidade de aprofundar conhecimentos e adquirir maior proficiência linguística com carácter especializado e orientado para determinadas áreas de atividade profissional. As áreas previamente identificadas enquanto segmentos privilegiados de emprego de mão-de-obra imigrante são as seguintes: Comércio; Hotelaria e Restauração; Cuidados de Beleza; Construção Civil e Engenharia Civil. A formação em Português Técnico no âmbito de cada uma destas áreas é igualmente feita de acordo com um Referencial específico, elaborado sob a égide do IEFEP, I.P. que é a entidade responsável pela operacionalização destes cursos, através da rede de Centros de Formação Profissional. O tempo total

14 Decreto-Lei nº237-A/2006 de 14 de Dezembro.

15 Lei nº27/2007 de 4 de Julho.

16 O Segundo PII está suportado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010 de 17 de Setembro e veio reforçar muitas das medidas assumidas no Plano anterior (Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007). Assim e no que diz respeito à promoção da aprendizagem da língua no país de acolhimento, o atual PII não só deu continuidade ao Programa PPT, como também o alargou aos níveis B1 e B2.

17 M^a José Grosso, Ana Tavares e Marina Tavares, O Português para Falantes de Outras Línguas: o Utilizador elementar no país de acolhimento (Lisboa: Ministério da Educação, DGIDC 2008).

18 M^a José Grosso, Ana Tavares e Marina Tavares, O Português para Falantes de Outras Línguas: o Utilizador independente no país de acolhimento (Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, 2009).

19 Portaria nº1262/2009 de 15 de Outubro.

de formação em qualquer das quatro áreas corresponde a 25 horas, no final das quais é possível obter uma certificação – Certificado de Português para Fins Específicos.

O cofinanciamento dos cursos de PPT pelo Fundo Social Europeu (FSE) permite, caso compreendam um determinado número de horas diárias de formação (3 horas ou mais), o pagamento de subsídio de alimentação e/ou transporte a formandas/os que reúnam as condições de elegibilidade, acolhimento e bolsas de formação (se aplicável). Não obstante a crescente procura das ações de formação em língua portuguesa por parte da população imigrante – e cuja continuidade se prolonga desde o início do Programa PPT em 2008 até ao momento atual – os dados relativos a 2012 revelam uma diminuição no número total de ações aprovadas comparativamente a 2011, registando-se um decréscimo de 9 ações de nível A2 e 18 de nível B2. No total, em 2012 aprovaram-se menos 27 ações em Língua Portuguesa, sendo esta diminuição mais acentuada no caso do Português Técnico, onde se verifica uma quebra para menos de metade das ações.

Analisando apenas os dados relativos à execução do Programa observa-se que, em 2012, foram realizadas mais 7 ações do que em 2011, sendo de destacar o significativo aumento verificado nas ações de nível B2 (mais 54 ações em 2012) por um lado, e a redução do Português Técnico a duas ações apenas, por outro. A desproporção entre o total de ações aprovadas e realizadas explica-se, sobretudo, pelos desfasamentos temporais registados entre a candidatura ao Programa por parte das entidades formadoras e a sua aprovação por parte das entidades beneficiárias, o que pode influenciar o número de interessados e, conseqüentemente, a capacidade de realização das ações por parte das primeiras. A repartição das ações, em alguns casos, por ano civil e, noutros casos, por ano letivo contribui também para um desencontro entre os números antecipados e os números finais.

Relativamente às/aos formandas/os abrangidas/os ou certificadas/os, os dados revelam que entre 2008 e 2012, o número total de formandas/os abrangidas/os pelo Programa PPT triplicou e o número de formandas/os que obtiveram certificação quintuplicou. Verifica-se ainda que as diferenças observadas entre homens e mulheres ao nível das certificações é consequência direta da proporcionalidade dos formandos abrangidos por género, sendo de destacar a relativa preponderância das mulheres face aos homens entre os anos de 2008 e 2011 e a inversão desta situação em 2012.

O substancial aumento do número de formandas/os abrangidas/os pelo Programa PPT comparativamente ao número de ações de formação realizadas deve-se, essencialmente, ao aumento do número de formandas/os por ação. Este redimensionamento acontece como consequência da aplicação da Portaria nº 216-B/2012 de 18 de Julho, segundo a qual o número de formandas/os necessários à organização de uma ação não pode ser inferior a 26 nem superior a 30. A constituição de grupos de formação com um número de formandas/os inferior ou superior aos limites redefinidos

implica uma autorização por parte do respetivo órgão tutelar e sob proposta do serviço territorialmente competente, a título excecional e devidamente fundamentada em critérios de cobertura geográfica. De acordo com as entidades beneficiárias e entidades formadoras, esta é uma alteração que teve um impacto significativo sobre a organização e o planeamento das ações de PPT.

O Programa PPT cobre todo o território nacional continental, encontrando-se seccionado em cinco grandes regiões – Norte, Centro, Alentejo, Lisboa e Algarve. De acordo com os dados oficiais, a região de Lisboa (Tipologia 9.6.6. do POPH) detém uma posição de destaque face às restantes, no que diz respeito ao número de ações de formação em Língua Portuguesa aprovadas e realizadas para ambos os níveis, bem como nas ações de Português Técnico.

A sobrerepresentação de Lisboa na distribuição regional das ações de PPT não pode ser separada da evidência histórica da maior concentração de população imigrante na área metropolitana de Lisboa.

Comparando as ações aprovadas com as realizadas nas diferentes regiões, é de destacar a diferença negativa nas ações realizadas no Alentejo e a diferença bastante positiva verificada no Algarve. Estes números refletem a distribuição desigual das populações imigrantes pelo território nacional, em conjunto com uma série de contingências regionais que condicionam o acesso destas populações às ações de formação em PPT.

Numa análise comparativa mais detalhada, entre os dois anos em avaliação (2011/2012) é possível verificar que apenas duas regiões registam um aumento no número de ações de formação aprovadas em 2012 face a 2011 – Lisboa e Algarve. Numa posição contrastante estão as restantes regiões, Norte, Alentejo e no Centro, todas com menos ações aprovadas.

ATORES E INTERVENIENTES NO PROCESSO DE ENSINO DE PORTUGUÊS A ESTRANGEIROS

Para além do ACM, há dois intervenientes cruciais no processo de operacionalização do programa PPT: A DGEstE; e o IEFP. Ambos revelaram virtudes e insuficiências no modo como dão seguimento às solicitações por parte das populações e dos formadores no terreno. É importante compreender a sua orgânica relacional com o programa para que se perceba o seu papel enquanto promotores do ensino da língua.

Em termos de enquadramento interno da DGEstE e respetivos circuitos de gestão e operacionalização relativos ao PPT, apurou-se que nos anos de 2011 e 2012 era da competência das Direções Regionais de Educação (DRE) a apresentação das candidaturas ao PPT junto do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) e, depois de aprovadas, a obtenção da autorização junto do Ministério da Educação e Ciência (MEC). Para tal, no início de cada ano civil, as escolas organizavam os processos

de candidatura de modo a preverem o número de ações a concretizar no ano letivo seguinte e a calcularem os orçamentos consequentes. As Direções Regionais de Educação (DRE), enquanto mediadoras da relação entre as escolas e a tutela, detinham autonomia na coordenação dos processos relativos ao PPT em cada região do território nacional continental. A extinção das DRE em Dezembro de 2012, e a sua conversão em Direções de Serviços Regionais, sob a tutela da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), reduziu a sua autonomia no processo de discussão com os estabelecimentos escolares. A verificação de todas as candidaturas e submissão das mesmas à análise e aprovação do ACM, I.P. – enquanto organismo intermédio do POPH e gestor do Programa –, juntamente com o envio dos respetivos pedidos de autorização para a abertura das mesmas ao MEC, passou a pertencer ao conjunto de responsabilidades da DGEstE.

De acordo com a auscultação à DGEstE, o PPT é um programa importante em diferentes dimensões da vida das instituições escolares: quer em termos das ofertas complementares de formação oferecidas na sua área de influência e no alargamento, permitido pelo programa, da relação entre a escola e a população residente nessa mesma área; quer em termos da dilatação do número de horários disponíveis para o corpo docente. Desta forma, as escolas têm vindo a apostar no PPT de uma forma consistente e continuada, não obstante as dificuldades mais recentes e que, por um lado, são atribuídas à nova estrutura orgânica do MEC e, por outro, a problemas decorrentes do modelo de financiamento²⁰.

No que diz respeito à estrutura do MEC e de acordo com as Direções de Serviços Regionais, a cadeia burocrática e tutelar tornou-se ainda mais extensa, o que provoca acréscimo de trabalho e duplicação de procedimentos, incumprimento de prazos, indefinições quanto aos momentos do arranque das ações, problemas com os horários de formadores/as, desistências de formandas/os pré-inscritos e interessados em frequentar o PPT. Em alguns casos, quando a ação obteve autorização para avançar, os/as formadores/as tinham os horários completos e as/os formandas/os disponíveis não cumpriam o limite mínimo exigido na legislação de enquadramento. Ainda que a contratação de formadoras/es seja permitida às escolas, a angariação de profissionais qualificados para horários limitados é improvável. Perante as sucessivas queixas das escolas, as Direções de Serviços Regionais admitem incapacidade para alterar a circunstância destes processos.

Todos estes factos entretanto agravados pelo contexto recessivo, impediram várias escolas de avançar

²⁰ Dado que o Programa PPT é co-financiado pelo POPH (contribuição comunitária) e pelo Estado Português (contribuição pública nacional) de acordo com o regulamento específico afeto à tipologia de intervenção nº 6.6, o financiamento obedece à repartição definida para os Eixos nº 6 (regiões do Norte, Centro e Alentejo), nº 8 (região do Algarve) e nº 9 (região de Lisboa). Admite-se, assim, que a repartição financeira afeta a cada região também poderá ter influência no número de ações autorizadas em cada escola, bem como no maior ou menor atraso no arranque das mesmas.

com as ações previstas ou a desistirem de oferecer a formação PPT. As dificuldades traduzidas em obstáculos burocráticos estão a retirar os estímulos para a manutenção do PPT em muitas escolas, nomeadamente na região Centro, onde se tem vindo a registar uma diminuição da oferta de PPT, apesar de continuar a haver candidatos interessados no Programa. O número mínimo de 26 formandas/os por turma, a maior dispersão territorial das populações imigrantes nas regiões de interior (Norte, Centro e Alentejo) e as dificuldades acrescidas de mobilidade das mesmas devido à ausência de transportes públicos (ou custo elevado da oferta existente) constituem dificuldades acrescidas à continuidade do PPT nestas regiões e agravam a desigualdade territorial no acesso a esta política pública de integração de populações imigrantes.

Relativamente ao enquadramento interno do IEFP, I.P. são as Delegações Regionais que distribuem as ações de formação do PPT pelos respetivos Centros de Formação, de acordo com as capacidades de realização de cada um e em função das metas anuais previamente definidas pelos Serviços Centrais. Os serviços de formação funcionam também em articulação com os serviços de emprego, o que facilita a organização e a programação das ações de PPT, na medida em que uma boa parte dos/as formandos/as é indicada pelos centros de emprego.

Contudo, o PPT tem uma importância residual no universo da oferta formativa global disponibilizada pelo IEFP, I.P.. Os Centros de Formação são responsáveis pela contratação dos formadores, pela organização das ações e pelo acompanhamento dos/as formandos/as, incluindo o pagamento de subsídios previstos (transporte, alimentação, acolhimento e bolsas de formação). Em articulação com as Delegações Regionais, os Centros de Formação também dispõem de alguma autonomia para organizar ações além das metas inicialmente previstas, caso se verifique disponibilidade do centro e procura para as mesmas. Dado que as ações não são organizadas em função dos anos letivos, existe maior capacidade de flexibilizar e intensificar os horários das ações, bem como de os adaptar às realidades afetas a cada centro de formação. Isto significa que as 150 horas envolvidas em cada ação podem ser organizadas pelos Centros de Formação com diferentes graus de intensidade e adaptadas às necessidades e contingências dos/as formandos/as. Também há Centros de Formação que, através de protocolos com entidades locais, conseguem oferecer a formação PPT em locais mais próximos das populações-alvo²¹.

²¹ Qualquer candidatura tem de ter o respetivo financiamento assegurado. Compete às Delegações Regionais validar as candidaturas e o financiamento de cada centro de formação. A ação só avança quando a delegação permite e, quando se verificam atrasos relativamente aos inícios previstos, os mesmos têm a ver, sobretudo, com a dificuldade de reunir o número mínimo exigido de formandas/os por ação. Foi referido que o facto dos pedidos de exceção terem de ir à tutela – assim como as desistências que possibilitam o preenchimento de vagas ainda na fase inicial da ação – coloca vários problemas aos centros devido à morosidade do processo burocrático. Os

Verificou-se uma redução de 757 formandas/os abrangidos no PPT em 2012 face a 2011²², tendo-se recuperado mais 408 formandas/os em 2013. As flutuações são variáveis de região para região, tendendo-se para uma progressiva redução do número de ações nas regiões de interior, quer por via da maior dispersão territorial das populações imigrantes, quer por via das dificuldades acrescidas de mobilidade e transportes, quer ainda pelas dificuldades dos Centros de Formação em conseguir estabilizar o número mínimo de interessados para avançar com a ação. Em regiões onde há maior dinamismo e mobilidade laboral de populações imigrantes verifica-se maior dificuldade em conseguir 26 formandas/os para abrir a ação, bem como mais desistências no decurso das mesmas.

O facto do perfil dos/as formandos/as do IEFP, I.P. ser um pouco diferente dos das escolas da rede pública – maior proporção de desempregadas/os e pessoas com maior urgência em conseguir a certificação de nível A2 para efeitos de obtenção de autorização de residência permanente e nacionalidade – também contribui para que a oferta de formação em PPT do IEFP, I.P. esteja essencialmente concentrada no nível A2 e que decorra num regime mais intensivo. Quanto ao curso de Português Técnico, foram abrangidas 244 formandas/os em 2011, 30 em 2012 e nenhum/a em 2013. Além das áreas profissionais apresentarem algum desfasamento face às transformações em curso no mercado de trabalho, o número mínimo de 26 formandas/os por turma e a ausência de apoios são justificações apresentadas para explicar a ausência de ações realizadas nesta oferta formativa.

O PPT VISTO PELAS ENTIDADES FORMADORAS: FATORES CRÍTICOS, OBJETIVOS E SUSTENTABILIDADE.

O PPT tem vindo, progressivamente, a ultrapassar as metas definidas pela tutela. Quer em termos do número de pessoas abrangidas em todo o país, quer em termos do número de pessoas que obtêm a certificação – não obstante algumas alterações ocorridas ao nível da regulamentação do Programa e da operacionalização do mesmo ao nível das entidades responsáveis.

De um modo geral, as escolas entrevistadas contam com uma larga experiência na formação em PPT, remontando o início da mesma a anos anteriores aos cingidos pela avaliação. Como tal, muitas são já escolas de referência nas suas regiões, pelo que não necessitam de um investimento alargado na divulgação do Programa junto dos públicos-alvo. As populações imigrantes são as principais responsáveis pela divulgação desta oferta formativa através do “passa-palavra”, funcionando as boas experiências de ex-formandas/os para atrair muitos outros interessados. Desta forma, as escolas têm

pedidos são respondidos com algum diferimento no tempo e, entretanto, o centro de formação ou a delegação regional tem de suportar inicialmente os custos da ação já iniciada.

²² De acordo com os dados fornecidos pelo IEFP, I.P. em 2011 foram abrangidos 1770 formandas/os e em 2012 o total de formandas/os foi de 1013, aumentando em 2013 para 1421.

sempre contado com um número de pré-inscrições que ascende a capacidade prevista no número de ações que todos os anos têm candidatado. Muito embora em algumas regiões tenham sido salientadas alterações ao nível das nacionalidades dos/as formandos/as e respetivos perfis, a quantidade de interessados que continua a chegar às escolas mantém-se constante.

Até ao ano de 2012/2013, o número de ações desenvolvido nas escolas da amostra não sofreu alterações muito significativas. Algumas conseguiram até dar continuidade às solicitações dos/as formandos/as, conseguindo desdobrar a formação em turmas de nível A2 e de B2, não obstante o forte predomínio do A2 e ao qual não são alheias as motivações relacionadas com a obtenção da certificação para efeitos de autorizações de residência e acesso à nacionalidade portuguesa.

Relativamente aos procedimentos envolvidos no PPT e que preparam as ações, compete a cada escola, em articulação com a DGEstE, definir previamente o número de ações a candidatar para o ano letivo seguinte e os respetivos níveis. Este planeamento decorre das experiências anteriores, do conhecimento da realidade social e territorial em que a escola está inserida e das pré-inscrições entretanto recolhidas. Antes da extinção das cinco Direções Regionais de Educação (DREs)²³, os processos de candidatura elaborados em cada escola eram remetidos às respetivas DREs, cuja autonomia e competências lhes permitiam ser as interlocutoras diretas junto do ACM, I.P e do MEC para todos os tramites relacionados com o processo e execução do Programa PPT. A partir do momento em que as DREs são extintas, compete à DGEstE centralizar todo esse trabalho de intermediação, não isentando as Direções de Serviços Regionais (antigas DREs) de entrarem também no processo enquanto mediadoras, não obstante a sua perda de autonomia.

Atendendo ao Programa PPT, verificou-se que a nova estrutura orgânica do Ministério da Educação não foi benéfica relativamente aos procedimentos administrativos, nem à burocracia envolvida nos mesmos. De acordo com o Decreto-Lei nº266-G/2012 de 31 de Dezembro, o objetivo que levou à extinção das DREs foi conceber uma estrutura orgânica simplificada e flexível, que aprofundasse a autonomia das escolas através de modelos descentralizados de gestão. Contudo e segundo os testemunhos apurados, não só as escolas não ganharam qualquer tipo de autonomia relativamente ao PPT, como algumas se viram impedidas de continuar a oferecer estas ações. Ao invés da simplificação, a estrutura orgânica ganhou mais um elo de mediação no âmbito da DGEstE, tendo sido acrescentada mais burocracia ao processo e centralidade às decisões.

Estas observações resultam, objetivamente, do crescente desfasamento temporal observado no arranque das ações PPT nas escolas relativamente ao início dos anos letivos, dado todo o planeamento

23 Decreto-Lei nº 266-G/2012 de 31 de Dezembro.

que sujeita o Programa PPT a funcionar num regime extensivo e em sintonia com o calendário letivo. Na realidade, este desfasamento constitui o principal problema apontado ao processo PPT e que, sendo comum a todas as regiões do país, tem tido maiores repercussões na região que executa mais ações – Lisboa - e em regiões de interior - Centro e Alentejo – onde os impactos resultam agravados devido a uma série de desvantagens inerentes a estes territórios.

É ao MEC que compete autorizar as ações PPT em cada escola, depois de cada candidatura ter sido verificada pela DGEstE e aprovada pelo ACM, I.P. Aquando da candidatura, cada escola já tem definido, entre outros elementos, um orçamento e um horário para os professores que irão garantir as ações. Enquanto as autorizações não chegam à escola, competirá à direção da mesma distribuir os horários do ensino regular pelos professores que, no caso de terem de assegurar horários completos, deixam de estar disponíveis para as ações de PPT que vierem a ser autorizadas entretanto. Acresce a este facto o recente impedimento das escolas para contratar professores externos para o PPT. Quando todos estes factos se conjugam, as ações de PPT previamente candidatas e já com formandas/os pré-inscritos não têm condições para serem realizadas, gorando as expectativas de todos os envolvidos e podendo até representar o fim definitivo do Programa PPT em escolas de referência.

O arranque das ações PPT no ano letivo de 2011/2012 registou alguns atrasos, que variaram entre dois a seis meses, obrigando posteriormente a um reajustamento dos horários das ações, de forma a compatibilizar com o final do ano letivo. Mais graves foram os arranques das ações no ano de 2012/2013 onde, além dos consideráveis atrasos com que as autorizações concedidas pelo MEC chegaram à maioria das escolas da amostra, também se verificaram casos em que as escolas não receberam as autorizações, nem qualquer explicação sobre a ausência das mesmas.

Noutros casos, quando as autorizações por fim chegaram às escolas, já não havia professores com horário disponível para assegurar o PPT e, contrariando o que acontecera em anos anteriores, não foi possível contratar professores externos. Estas situações foram encaradas como afrontadoras para com as escolas, para com o trabalho e investimento desenvolvido pelos professores no PPT e, sobretudo, para com os muitos candidatos inscritos.

Em relação aos Centros de Formação o processo é iniciado com a comunicação, às Delegações Regionais e aos Serviços Centrais do IEFP, da quantidade de ações antecipadas para o ano civil seguinte. Aos Serviços Centrais cabe a distribuição de metas de realização pelas cinco regiões. Esta estimativa fundamenta-se nas experiências de anos anteriores e no número de inscrições em lista de espera. Em alguns casos, o espaço físico é um fator considerado limitativo no planeamento do número de ações, nomeadamente nos Centros Protocolares, verificando-se também casos em que as parcerias

com empresas ou associações têm influência no planeamento devido às solicitações de formação que lhes são feitas.

A candidatura do projeto de financiamento para as ações em PPT não constitui uma dificuldade para os centros, sendo semelhante às candidaturas a outras formações. O plano de financiamento cobre as despesas para os formadores/as, materiais e instalações, e quando se justifica, os subsídios de transporte e/ou alimentação para os formandas/os. A plataforma de inserção de dados (SIIFSE) é considerada pouco amigável devido ao facto de só permitir trabalhar um utilizador de cada vez e bloquear frequentemente. Por outro lado, referiram igualmente que não houve qualquer formação prévia quando a plataforma foi introduzida e os manuais de apoio saíram anos depois²⁴.

A quantidade de ações realizadas tem diminuído devido ao aumento do número mínimo de formandas/os por turma (que passaram de 15 para 26), verificando-se que a procura continua a superar a oferta, quer nos Centros de Formação, quer nos Centros Protocolares. Por vezes esta procura motiva os Centros de Formação a formular pedidos às Delegações Regionais para aumentar o número de ações/ano.

Nos casos em que existem listas de espera, os centros recorrem a vários critérios para selecionar os formandas/os: a ordem de inscrição, a urgência em obter a certificação para fins de legalização e a situação de desemprego são os mais comuns. Quando acontecem desistências numa fase inicial da ação, os Centros procuram a rápida substituição com outros interessados. Nas zonas do interior do país verifica-se que o número mínimo de 26 formandas/os por turma tende a atrasar o início das ações pela dificuldade acrescida em completar turmas, agravando-se as dificuldades com a maior mobilidade dos imigrantes que constituem mão-de-obra sazonal no sector agrícola. Outro constrangimento é a fraca rede de transportes públicos, de um modo geral e, num horário pós-laboral em particular. Também por este motivo, em alguns pontos do país houve a necessidade de realizar a formação em locais mais próximos das populações-alvo, através de protocolos realizados com entidades locais que cederam espaços para esse efeito. Mesmo assim tem-se verificado desistências relacionadas com a questão dos transportes, que nem sempre são compatíveis com o horário da formação.

²⁴ Em geral, a divulgação do Programa PPT é feita no *website* do IIEFP, I.P. e através dos Centros de Emprego. Também existem parcerias com outros serviços que trabalham com o público-alvo (CNAI, CLAII) e associações de imigrantes locais. Verifica-se que há um número considerável de formandos que chega diretamente aos centros através do "passa-palavra". Em alguns casos a divulgação ativa tornou-se desnecessária devido ao crescente número de interessados que procuram diretamente os Centros de Formação.

As 150 horas que totalizam a ação de formação em PPT podem decorrer em horários muito variados e com maior ou menor grau de intensidade²⁵. Dado que as mesmas funcionam por ano civil, existe a preocupação dos Centros em evitar coincidir as ações com os meses de Verão (altura em que muitos/as formandos/as têm mais trabalho) e com o período do Natal (altura em que muitos/as formandos/as viajam até ao país de origem).

A contratação de formadores/as é da competência de cada Centro e, normalmente, os Centros procuram manter os/as mesmos/as formadores/as ao longo dos anos devido ao reconhecimento da experiência dos resultados e das competências profissionais. No que diz respeito às competências específicas pedidas aos/as formadores/as, as práticas são muito diversas. Há centros que só recrutam formadores/as que frequentaram formação realizada pelo IEFPP, I.P. e dirigida para os/as formadores/as do PPT e há centros que não exigem uma formação específica, ficando ao critério do/a formador/a a participação nas formações/workshops oferecidas pelo ACM, I.P.

Existem vários fatores que explicam e contribuem para a concretização das metas do PPT. A valorização do conhecimento da língua por parte dos/as formandos/as; os incentivos à participação, por via do cumprimento do critério do certificado de conhecimento da língua necessário ao processo de obtenção da autorização de residência permanente ou de naturalização; os subsídios sociais; o horário pós-laboral; o investimento dos/as formadores/as na relação com os/as formandos/as são fatores que, entre outros, se destacam na perspetiva dos/as formandos/as relativamente à organização e ao curso das ações.

O contacto com as entidades formadoras e com formandas/os revelou ainda que as ações de PPT permitem o desenvolvimento de competências linguísticas num enquadramento institucional favorável à aquisição e partilha de conhecimento e experiência. Esse contexto de confiança – fundamental para uma população que frequentemente carece de recursos de acesso a espaços de sociabilidade das sociedades de acolhimento – é um dos fatores que permite, em casos de prestação insuficiente para a certificação numa dada ação, o reingresso posterior de formandas/os em ações seguintes. O inquérito realizado junto das populações beneficiárias confirma esse contexto²⁶. Mais de 50% dos/as

25 As ações que decorrem em horário laboral podem ter uma carga horária até 7 horas por dia e decorrer nos 5 dias da semana. Em horário pós-laboral as ações podem decorrer em 3 ou 4 dias por semana, 3 a 4 horas por dia.

26 Estando as prioridades estratégicas do Programa PPT centradas na dotação de competências necessárias às populações imigrantes residentes em território nacional, a um processo de integração positivo e com repercussões no exercício de uma cidadania ativa e numa presença segura no mercado de trabalho, era importante ter acesso à perceção subjetiva dos/as destinatários/as do PPT sobre o mesmo. O inquérito realizado permitiu captar nos/as formandas/os um sentido de opinião fortemente favorável ao Programa, na sua totalidade e em parâmetros mais específicos. Os níveis elevados de satisfação são manifestados nas componentes de avaliação das competências técnicas dos/as formadores/as e adequação dos conteúdos, na dimensão organizacional e também, na influência que o PPT teve sobre as relações sociais das/os formandas/os. O

respondentes afirmam ter tido conhecimento do curso através de amigos e familiares. Este é, simultaneamente, um fator positivo e negativo para o Programa. Positivo na medida em que a procura continuada significa que o impacto percebido pelos/as formandos/as que terminam a ação se traduz numa transmissão da experiência como exercício relevante; negativo na medida em que pode indicar que há canais formais de divulgação que podem não estar a ser explorados na medida da cobertura possível.

De acordo com a auscultação às entidades beneficiárias, as alterações na orgânica do Ministério da Educação e Ciência, ocorridas em 2012, produziram efeitos sobre o processo de apresentação de candidaturas. Após a conversão das Direções Regionais de Educação em Direções de Serviços Regionais da Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), estas perderam autonomia na relação de intermediárias entre as escolas e o organismo intermédio do POPH, o ACM, I.P. Apesar da manutenção do seu estatuto de intermediárias, as Direções de Serviço Regionais perdem competências em processos de tomada de decisão, adensando burocraticamente a cadeia de gestão do PPT nas Escolas, que, por sua vez, têm já experiência de administração direta de outros programas com enquadramento no POPH – *e.g.* cursos EFA e as ações do Programa Novas Oportunidades, já extinto. O excesso de entidades intermediárias na gestão operacional do PPT pode gerar alguns desacertos entre os interesses das/os formandas/os e o tempo demorado de certas tramitações que, em alguns casos, chegam a depender do Ministro da tutela.

Quanto ao instrumento modelo indicado pelo PPT, o Referencial de Formação *O Português para Falantes de Outras Línguas*, surgem, entre apreciações genericamente positivas ao documento, algumas críticas relativamente aos conteúdos temáticos e gramaticais. A principal questão prende-se

relacionamento interpessoal, com a família, com os vizinhos e no trabalho surge referenciado como uma das áreas potenciadas pela frequência das ações. Mais, a imersão institucional dos/as formandas/os e o contacto que a frequência das ações implica com formadores/as, com as equipas das Escolas ou dos Centros de Formação e com o próprio contexto de sala de aula/formação – ao contrariar a situação de isolamento ou segregação social a que algumas destas populações estão frequentemente sujeitas, justamente por falta de competências linguísticas – tem um efeito integrador que está eventualmente para além das possibilidades de mensuração de um trabalho de avaliação mais genérico mas que, ainda assim, foi possível verificar durante o trabalho de campo nas diferentes escolas contactadas e com ações em curso. Relativamente à sustentabilidade dos impactos do Programa, as conclusões apontam para uma conjuntura em que algumas transformações nas suas normas de regulação parecem já resultar de orientações mais conservadoras do ponto de vista financeiro. O aumento do número de formandas/os necessários para formação de turmas de PPT, criado pela Portaria 216-B/2012, alterou o desenho inicial do Programa e, por conseguinte, parece ter comprometido uma dinâmica de ensino mais adequada à aprendizagem de uma língua por não-falantes de português. O efeito desta medida sobre os números efetivos do PPT só se poderá aferir no futuro e num cenário de continuidade do Programa. A questão dos apoios sociais, num contexto de contração económica e de desemprego elevado, prevê-se que assumam um carácter mais determinante na medida em que, relativamente aos anos de 2011 e de 2012, na amostra de trabalho, o número de formandas/os que recebia os subsídios de apoio estava perto dos 50%. Sobretudo em circunstâncias de desemprego e distância ao local de formação, a frequência das ações é muitas vezes determinada pela existência desses subsídios.

com a desarmonia entre a exigência formal detalhada no Referencial e a exequibilidade do mesmo em 150 horas²⁷. O número elevado de alunos em sala, a diversidade de proveniências e de níveis de literacia, em conjugação com o fator tempo, estão a colocar um conjunto de desafios às/aos formadoras/es. Por outro lado, o atual Referencial não permite solucionar alguns desafios acima identificados (diversidade linguística e ausência de literacia), pelo que sugerem uma eventual revisão/adaptação dos conteúdos.

No mesmo sentido, apesar da existência do Referencial, não existem manuais que permitam aos/às formandos/as acompanhar e antecipar diretamente os conteúdos estabelecidos ao longo das ações. Cabe assim às/aos formadoras/es a decisão e o investimento pessoal nos materiais de apoio ao trabalho dos/as formandos/as dentro e fora do contexto formativo. Face a esta ausência de materiais-padrão de ensino e de trabalho nas ações de PPT, a estrutura presente do Programa e a personalização do acompanhamento e da consequente avaliação/certificação representam uma vantagem óbvia face a outras experiências não-formais cuja certificação depende de exame realizado fora do contexto da sala de aula.

INTEGRAR ATRAVÉS DA LÍNGUA

No plano europeu Portugal tem um registo marcadamente favorável no capítulo das políticas de integração das populações imigrantes. Esta certidão, validada pelo Índice de Políticas de Integração de Imigrantes (*Migrant Integration Policy Index – MIPEX*), decorre de um levantamento de políticas de integração de imigrantes nos Estados-Membros da União Europeia e em outros territórios. A terceira e mais recente edição do MIPEX, correspondente a 2011, permite comparar o desempenho e a relevância das medidas políticas disponíveis para enquadrar o estabelecimento das populações imigrantes num conjunto de países e territórios. Na última edição Portugal ocupou o 2º lugar, próximo do primeiro classificado, a Suécia, contribuindo, pelo menos, para contrariar a validade de algumas antinomias analíticas ainda em uso como a de ‘países da Europa do Sul’/‘países intervencionistas’. Incidentalmente é na rubrica ‘Educação’ que Portugal obtém a sua pontuação menos expressiva, ligada às recomendações de maior diversidade entre professores e formadores bem como um maior envolvimento e treino nas necessidades específicas destas populações.

27 É de referir que o Referencial sugere para o nível Utilizador Elementar um total de 150 a 200 horas. No entanto, após a inserção do Referencial no Catálogo Nacional de Qualificações, o percurso ficou organizado em 6 UFCD – Unidades de Formação de Curta Duração, com uma carga horária de 25 horas cada, o que totaliza as 150 horas.

Globalmente, o conhecimento da língua do país de acolhimento tem sido definido como eixo prioritário das políticas de integração²⁸. A importância do domínio língua e o desenvolvimento de mecanismos de apoio à criação de estruturas de educação, treino e avaliação de competências linguísticas por parte de migrantes adultos tem sido manifesta na ampliação do âmbito da atuação do COE, em particular por via do Programa de Integração Linguística de Imigrantes Adultos (*Linguistic Integration of Adult Migrants*) do Gabinete de Política Linguística (*Language Policy Unit*). Os inquéritos aplicados por este gabinete nos anos de 2007, 2009 e 2013²⁹ aos Estados-Membros do Conselho mostram que aumentou o número de países que requerem a prova de domínio da língua para a atribuição de autorização de residência. Em simultâneo, aumentou o número de países que apresentam cursos oficiais de ensino da língua a imigrantes adultos. O último inquérito registou 12 países, entre aqueles que requerem prova de competências linguísticas para efeito de obtenção de título de residência e que oferecem os cursos de ensino da língua à população imigrante. Esta tendência regista uma convergência positiva entre a matriz jurídica de acesso à cidadania e a conceção de políticas públicas de acesso aos recursos necessários à elegibilidade. Entre os países requerentes de prova de conhecimento da língua, varia tanto o nível de proficiência linguística necessária para aquisição do estatuto de residência ou cidadania (do A1 ao B1), quanto o número de horas necessárias para a realização de prova de certificação para os respetivos níveis. Importa ainda referir que, de acordo com os dados do último inquérito, neste último universo de países, 11 oferecem cursos específicos para imigrantes com baixos níveis de literacia ou sem treino educativo formal³⁰.

²⁸ OECD (2013), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing.

²⁹ Claire Extramiana, Reinhilde Pulinx e Piet Van Avermaet (2014) *Linguistic Integration of adult migrants: Policy and practice. Draft Report on the 3rd Council of Europe Survey*. Council of Europe, Strasbourg, In http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Source/Events/2014/SurveyReport-LIAM-2014_EN.pdf

³⁰ O curso com menor duração é de 75 horas e o de maior duração de 3000 horas. Por exemplo, para se ter uma ideia da variância do número de horas para obtenção de certificação de proficiência de nível A2, esta pode variar entre 75 e 180 horas. No entanto, há que fazer a distinção entre cursos de ensino da língua e as tipologias de 'Cursos de Integração' que compreendem outros módulos para além dos referentes ao treino linguístico.

CONCLUSÃO

O trabalho aqui resumido permitiu mapear o universo de concretização do PPT e o conjunto de fatores críticos no seu desenvolvimento. Quer ao nível das entidades beneficiárias quer ao nível das entidades formadoras foi possível contactar com uma realidade nacional relativamente heterogénea ao nível do investimento institucional e pessoal nas diferentes fases que compõem o PPT. A expressão menor do Programa em determinados contextos institucionais onde é coordenado ou executado pareceu, por vezes, afetar a valorização e até a compreensão de algumas das suas especificidades por parte dos técnicos contactados. Em contraste, verificou-se um número significativo de responsáveis executivos e formadores cujas habilitações, aptidões e dedicação ao Programa excedem o exigível. O espectro largo de contactos institucionais realizados pela equipa permitiu identificar, nos discursos recolhidos, um conjunto de fatores consensuais que, de acordo com as equipas ligadas ao PPT, podem influenciar decisivamente o seu sentido.

Os dados do inquérito por questionário sugerem quer uma valorização elevada do domínio da língua do contexto de acolhimento enquanto fator facilitador da integração, quer uma perceção bastante positiva do curso enquanto instrumento de capacitação nesse domínio. No sentido em que uma das prioridades estratégicas do ACM, I.P., de que é resultado o PPT, é justamente a promoção de meios ativos de inclusão das populações imigrantes, a política pública em análise parece criar as condições alargadas para que essa inclusão e capacitação se realizem: tanto ao nível das competências formais, linguísticas, quanto das competências não-formais e que decorrem da inserção dos/as formandas/os em diferentes contextos de socialização interpessoal e institucional (escolas, centros de formação, colegas, formadores, pessoal administrativo, etc.) e que criam espaços de interação e desenvolvimento de aptidões para além das previstas no plano curricular das ações de PPT. Mas, se é certo que o desempenho do Programa PPT, em matéria de realizações e resultados, por relação às metas estabelecidas, se pode aceitar como bastante satisfatório, é também certo que outros parâmetros merecem atenção. As ações de formação em PPT continuam a ser necessárias e a manter uma procura constante por parte do público-alvo. A sua abrangência e capacidade de concretização só é possível devido ao investimento e dedicação das entidades envolvidas e respetiva estrutura, devendo-se boa parte do sucesso do PPT às competências profissionais e capacidades humanas e sociais dos/as formadores/as.

Em síntese, a avaliação ao Programa PPT revelou um impacto percecionado pelos públicos-alvo bastante positivo e com consequências diretas nas relações interpessoais das populações imigrantes certificadas. Do mesmo modo, a posição das entidades beneficiárias e formadoras é coincidente na apreciação geral positiva que fazem do Programa e da sua execução. Existem, contudo, aspetos que

têm influenciado o seu decurso e que podem vir a ter um maior impacto no mesmo. A revisão desses aspetos e o prosseguimento dos exercícios de avaliação são imprescindíveis à criação, consolidação e/ou recuperação da qualidade da formação oferecida pelo Programa PPT. Tendo em conta a atual conjuntura socioeconómica, a manutenção de espaços de criação de competências formais e informais com efeito sobre populações mais vulneráveis do ponto de vista do acesso aos recursos vitais para o exercício da cidadania afigura-se, ainda, uma componente fundamental de boas práticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Floya **Anthias**, Cathie **Lloyd**, *Rethinking Anti-racisms. From theory to practice* (London: Routledge, 2002).

Rainer **Baubock**, Bernhard **Perchinig**, Wiebke **Sievers** (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe* (Amsterdam: IMISCOE/Amsterdam University Press, 2007).

Robert M. **DeKeyser**, “Age Effects in Second Language Learning: stepping stones toward better understanding”, *Language Learning*, 63, Suppl.1 (2013), pp. 52-67.

Jean-Marc **Dewaele**, “Investigating the Psychological and Emotional Dimensions in Instructed Language Learning: obstacles and possibilities”, *The Modern Language Journal*, vol. 89, Issue 3 (2005), pp.367-380.

Claire **Extramiana**, Reinhilde **Pulinx**, Piet Van **Avermaet**, *Linguistic Integration of adult migrants: Policy and practice*. Draft Report on the 3rd Council of Europe Survey. Council of Europe (Strasbourg, 2014).

http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Source/Events/2014/SurveyReport-LIAM-2014_EN.pdf

M^a José **Grosso**, Ana **Tavares** e Marina **Tavares**, *O Português para Falantes de Outras Línguas: O utilizador elementar no país de acolhimento* (Lisboa: Ministério da Educação, DGIDC 2008).

M^a José **Grosso**, Ana **Tavares** e Marina **Tavares**, *O Português para Falantes de Outras Línguas: O utilizador independente no país de acolhimento* (Lisboa: Ministério da Educação, DGIDC 2008).

Nairán **Ramírez-Esparza et al.**, “Socio-Interactive Practices and Personality in Adult Learners of English With Little Formal Education”, *Language Learning*, vol. 62, n. 2 (2012), pp.541-570

Guide for the Development of Language Education Policies in Europe, 2007

https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/FullGuide_EN.pdf

International Migration Outlook 2013, OECD Publishing.

<http://www.obela.org/system/files/International%20Migration%20Outlook%202013.pdf>

Resolução nº74/2010 de 17 de Setembro
<http://dre.pt/pdfgratis/2010/09/18200.pdf>

Resolução nº 63-A/2007 de 3 de Maio
<http://www.acidi.gov.pt/cfn/4d346c9b80687/live/Resolu%C3%A7%C3%A3o+de+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA+63-A%2F2007,+de+3+de+Maio>

Decreto-Lei nº237-A/2006 de 14 de Dezembro
<http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=d&cap=&doc=20063925&v01=1&v02=2006-12-14&v03=&v04=&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=&v12=&v13=&v14=&v15=&v16=&v17=&v18=&v19=&v20=&v21=&v22=&v23=&v24=&v25=&sort=0&submit=Pesquisar&d=2006-12-14&maxDate=2013-11-27&minDate=1960-01-01>

Lei nº27/2007 de 4 de Julho
<http://www.sef.pt/documentos/56/NOVA%20LEI%20ESTRANGEIROS.pdf>

Portaria nº1262/2009 de 15 de Outubro
<http://dre.pt/pdf1sdip/2009/10/20000/0779707799.pdf>

Despacho n.º 18476/2008 in Diário da República, 2.ª série — N.º 132 — 10 de Julho de 2008
http://www.poph.qren.pt/upload/docs/eixos/6_5.pdf

Portaria nº216-B/2012 de 18 de Julho
<http://dre.pt/pdf1sdip/2012/07/13801/0000200003.pdf>