

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Formulação e implementação de políticas locais de integração de
imigrantes nas escolas via CLAS Amadora

Ísis Álvares Capucha

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Susana da Cruz Martins

Professora Auxiliar do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)

Lisboa, setembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Tendo esta sido uma longa jornada, é também longa a lista de pessoas e entidades a quem devo agradecer. A todos e a todas, o meu forte obrigada:

À minha orientadora, Professora Doutora Susana da Cruz Martins, por todas as orientações, ensinamentos, incentivos e paciência durante a realização do trabalho;

A todos os que se disponibilizaram a colaborar: Câmara Municipal da Amadora (Vereadora da Ação Social, DIS e DIE), AJPAS, ASSACM, Agrupamento de Escolas da Damaia, Agrupamento de Escolas Dr. Azevedo Neves, Agrupamento de Escolas Mães d'Água (e respetivos docentes e alunos);

A toda a equipa da DIS e respetiva Vereação, em especial à Dra. Rute Gonçalves, por me acolherem de forma tão carinhosa, pela oportunidade, confiança e por todos os auxílios prestados;

À minha mãe, querida Monaliza, por nunca me deixar cair e ao meu pai, pela constante assistência na minha vida académica;

Ao João, pelo amor sem limites e profunda compreensão;

À Mariana, por ter sido a grande companheira nesta aventura;

À Banda do Ateneu, a banda mais linda do mundo, por ser o meu grande refúgio e o principal mecanismo de gerar felicidade instantânea.

À Dra. Vera Morais e à Jú, por me ampararem nos momentos de maior ansiedade;

À minha restante família e amigos, por me darem a certeza que há sempre alguém de braços abertos para me receber.

*Dedico a presente dissertação
à Professora Rosa Walpole, por acreditar em mim quando eu não acreditava.*

RESUMO

A Amadora é um município constantemente confrontado com o desafio da diversidade cultural e étnica devido ao elevado número de estrangeiros residentes, sendo esta realidade refletida também nas escolas. Este é um município no qual se trabalha a questão da intervenção social de forma simultaneamente transversal e em parceria com várias entidades da cidade, através do órgão de poder local CLAS Amadora.

Propõe-se, assim, identificar os atores políticos mais relevantes dentro do CLAS Amadora; fazer um reconhecimento dos processos de formulação e implementação das políticas dentro do CLAS Amadora; e analisar os efeitos dessas políticas na integração de imigrantes nas escolas. Para tal, recorreu-se a uma metodologia essencialmente qualitativa e a técnicas de recolha de dados como a observação participante e a entrevista semidiretiva.

Conclui-se que existe um modelo próprio de formulação e implementação de políticas via CLAS Amadora no qual, mediante as temáticas a tratar, vão surgindo atores centrais que desenham planos de ação que serão, posteriormente, implementados no terreno, numa lógica de *bottom-up*. Embora se conclua que as escolas não articulam muito a sua ação com a do CLAS Amadora, verifica-se que as políticas definidas para a integração de imigrantes nas escolas têm efeitos positivos.

Palavras-Chave: imigrantes, CLAS Amadora, políticas de integração, formulação e implementação de políticas.

ABSTRACT

Amadora is a city that is constantly confronted with the challenge of cultural and ethnic diversity, due to the high number of resident immigrants and this reality is also reflected in its schools. Amadora is a city in which the issue of social intervention is seen as something simultaneously transversal and that should be done through partnerships among different entities in the city, with the authority of CLAS Amadora as a policy-making structure.

In this dissertation, we propose to identify the most relevant political actors within CLAS Amadora; to understand the policy formulation and implementation' processes; and to analyse these policies' effect on the integration of immigrant in schools. We chose to follow a qualitative methodology, using data collection techniques such as participant observation and the semi directive interview.

We conclude that there is a specific process of policy formulation and implementation via CLAS Amadora in which central actors emerge and define action plans that will later be implemented in a bottom-up logic. Although it's concluded that the schools do not articulate enough with CLAS Amadora, we verify that the policies designed to the integration of immigrants in schools have positive effects.

Keywords: immigrants, CLAS Amadora, integration policies, policy's formulation and implementation.

ÍNDICE

GLOSSÁRIO SIGLAS	vii
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1. MIGRAÇÃO	9
1.1 Migração e Imigração.....	9
1.2. Políticas de Migração	11
CAPÍTULO 2. INTEGRAÇÃO, INCLUSÃO E EDUCAÇÃO	13
2.1. Integração e/ou Inclusão de Imigrantes na Educação: conceitos e teorias	13
CAPÍTULO 3. DESCENTRALIZAÇÃO, REDE SOCIAL E CLAS AMADORA	17
CAPÍTULO 4. CICLO POLÍTICO	19
4.1. Modelos teóricos de formulação de políticas públicas.....	20
4.2. Modelos teóricos de implementação de políticas públicas.....	24
4.3. Ciclo Político na Educação: Formulação e Implementação de Políticas	28
CAPÍTULO 5. CASO DE ESTUDO: AMADORA.....	30
CAPÍTULO 6. PLANO METODOLÓGICO.....	33
6.1. Modelo de análise de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora	34
6.2. Técnicas de recolha e análise de dados	36
6.3. Caracterização da amostra.....	37
CAPÍTULO 7. ANÁLISE E RESULTADOS.....	38
7.1. Contextualização Entidade/ Entrevistado(a)	38
7.2. Relação com a Comunidade Imigrante	38
7.3. Relação com CLAS Amadora	39
7.4. Formulação de Políticas via CLAS Amadora	40
7.5. Implementação de Políticas via CLAS Amadora.....	42
7.6. Relação com a Comunidade de Acolhimento	43
7.7. Relação com a Escola.....	43
7.8. Efeito das Políticas	44
7.9. Resultados Finais	45
CONCLUSÃO	46
BIBLIOGRAFIA.....	49
ANEXOS.....	I

Índice de Quadros

Quadro 5.1 . População Estrangeira residente em Portugal nos 5 municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2018	31
Quadro 5. 2. Evolução da População Estrangeira da Amadora 2011-2016	32

Índice de Figuras

Figura 4.1. Modelo Combinado de Implementação de Políticas.....	27
Figura 4.2. Formulação de políticas numa perspetiva intercultural	30

GLOSSÁRIO SIGLAS

ACM- Alto Comissariado para as Migrações

AJPAS- Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde

ASSACM- Associação de Solidariedade Social do Alto da Cova da Moura

CLAS- Conselho Local de Ação Social

CLAIM- Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes

CMA- Câmara Municipal da Amadora

DIE- Divisão de Intervenção Educativa

DIS- Divisão de Intervenção Social

NE- Núcleo Executivo

PDSS- Plano de Desenvolvimento Social e de Saúde

PEM- Plano Estratégico para as Migrações

PMIM- Plano Municipal para a Integração de Migrantes

PNAI- Plano Nacional de Ação para a Inclusão

INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios em Portugal, como aliás também noutros países, são um fenómeno complexo (Peixoto, 2004) e em transformação nos últimos anos. Portugal, que era essencialmente um país de emigração, tem-se tornado também num país de acolhimento de imigrantes (Hortas, 2014; Marques *et al*, 2008).

Indo de encontro à análise deste fenómeno e de forma a tentar responder a este novo desafio, a lei portuguesa reconhece a necessidade de consolidar o trabalho de acolhimento e de integração social. Com efeito, numa das mais recentes resoluções do Conselho de Ministros (nº 12-B/2015) nesta temática, e atualmente em vigor, na qual se aprovou o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) (PEM), o XIX Governo Constitucional comprometeu-se a “implementar políticas adequadas à integração social da população imigrante, assumindo como prioritárias as áreas da cultura e da língua, da educação e do emprego e qualificação profissional” (Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015). Ora, ao assumir-se a educação como área prioritária na integração social da população imigrante, novos desafios são apresentados ao sistema educativo português, sendo que “a relação entre educação, imigração e integração tem vindo a ocupar lugar de destaque nas preocupações dos decisores políticos nacionais” (Hortas, 2014: 22).

Em simultaneidade com os desafios que são apresentados aos atores políticos relativos a medidas de integração de imigrantes no sistema educativo, o processo de descentralização administrativa, a par da consolidação da implementação da Rede Social ao nível do território nacional, tem levado a que as autarquias tenham nestas áreas um papel cada vez mais relevante. Estas, em rede com os seus parceiros locais, têm vindo a assumir problemas locais específicos do seu território e atuam sobre eles de forma independente. É esse o caso do município da Amadora que, através do Conselho Local de Ação Social (CLAS) - composto pela autarquia e sua rede de parceiros locais - formula e implementa, concretiza, monitoriza e avalia políticas que atendem ao problema da integração de imigrantes na comunidade e, conseqüentemente, nas escolas.

Propomo-nos, assim, a identificar os atores políticos mais relevantes no CLAS Amadora; fazer um reconhecimento dos processos de formulação e implementação das políticas dentro do CLAS Amadora (como se aciona a política; metodologia de implementação); e analisar os efeitos dessas políticas na integração de imigrantes nas escolas. Tais objetivos têm como orientação a seguinte pergunta de partida: *Como são formuladas e implementadas as políticas locais via CLAS Amadora que visam a integração de imigrantes nas escolas?* A pergunta de partida parece-nos ser relevante na medida em que nos permite fazer a análise de uma situação real e actual, dando conta de processos de definição e implementação de políticas com uma metodologia própria, com possibilidades de se identificarem eventuais boas práticas no município da Amadora. Assim, os principais interessados na investigação proposta serão agentes locais, nomeadamente as

autarquias e as escolas, que poderão, com os resultados e recomendações a ser apresentados, replicá-los, de maneira formalizada, nos vários municípios, adaptando-os às suas especificidades.

Para tal, a presente dissertação, de carácter essencialmente exploratório, dividir-se-á em sete etapas principais. Abordaremos, numa fase inicial, a temática da imigração e, de seguida, trataremos dos conceitos de integração e inclusão na educação e respectivos modelos. Numa terceira fase, discutir-se-ão questões relacionadas com a descentralização administrativa, passando pela metodologia da Rede Social e seu funcionamento. Posteriormente, e tendo em conta o modelo de etapas, enumeraremos os principais modelos e teorias de desenho e implementação de políticas públicas. Depois, caracterizar-se-á o município da Amadora, justificando o caso em estudo. Finalmente, as duas últimas etapas dirão respeito ao desenho do plano metodológico de investigação, propondo-se um modelo de análise dos processos de formulação e implementação de políticas via CLAS Amadora e, por fim, a apresentação e tratamento de dados e respetivas conclusões.

CAPÍTULO 1. MIGRAÇÃO

1.1 Migração e Imigração

O tema da migração é complexo e abarca dimensões variadas, não existindo definições conceptuais ou teorias universais (Sinha, 2005), e sendo também vasta a bibliografia existente acerca de fluxos migratórios, especificamente em Portugal (Rodrigues *et.al*, 2013). Com efeito, de acordo com Demko, Ross e Schnell (1970: 286-287 *apud* Sinha, 2005: 403), “a migração é a componente mais complexa da mudança populacional”. Com base no contributo de Eisenstadt¹ (1953) e de outros autores, Sinha (2005: 407) desenha a seguinte definição de migração:

Processo de movimentação de um indivíduo ou um grupo de pessoas de uma unidade espacial ou lugar de residência (conhecido como lugar de origem) para outro (chamado lugar de destino) definido por alguma forma de concordância comum de fronteira geográfica, política ou administrativa, no espaço e no tempo.

Existem várias tipologias de classificação do fenómeno migração e, conseqüentemente, de migrantes (Sinha, 2005), como a migração nacional, a migração internacional ou até a migração voluntária e migração involuntária, referidas por Rodrigues *et.al* (2013). No presente estudo focar-nos-emos na migração internacional (quando o indivíduo ou grupo de indivíduos atravessam fronteiras internacionais, deixando o seu país de origem), mais especificamente na

¹ Autor também referido por Rodrigues *et.al* (2013).

imigração internacional. A imigração, como explicita Eisenstadt (1953: 169), “é um processo de transição física de uma sociedade para outra”, sendo que os indivíduos que passam por esse processo são denominados de imigrantes (Sinha, 2005: 407). Ora o “imigrante (internacional) pode definir-se como alguém que, tendo migrado para um outro país, aí passa a residir durante um período de tempo” (Rosa, Seabra e Santos, 2003: 30) e que, muitas vezes, acaba por ser envolvido em períodos de frustração e dificuldade, fruto da sua transição (Eisenstadt, 1953).

Importa também referir a relevância dos “imigrantes de segunda geração” (Portes e Rumbaut, 2001) para o presente estudo. Os imigrantes de segunda geração², ou filhos de imigrantes, são indivíduos que “nasceram ou chegaram em crianças ao país de acolhimento dos seus pais”, que aí cresceram e que “interiorizam referências culturais que são as das suas famílias, mas também as da sociedade de acolhimento”, embora não sejam pensados objetivamente enquanto imigrantes (Machado e Matias, 2006: 4)³. Estes poderão, no entanto, ser igualmente vulneráveis à exclusão social⁴, se existir “reprodução intergeracional dos contrastes sociais, acompanhada pela persistência de elementos de contraste cultural” (Machado e Matias, 2006: 19). Embora Machado e Matias (2006), tenham abordado no seu estudo apenas os filhos de imigrantes africanos, optamos por considerar que qualquer filho de imigrantes, independentemente da origem, pode vir a encontrar-se em situação de exclusão, com maior ou menor intensidade⁵, se, como acima mencionado, existir reprodução intergeracional de contrastes e divergências. Os filhos de imigrantes têm relevância neste tema e serão, portanto, também alvo de análise no presente estudo, principalmente se tivermos em conta a socialização primária, que consiste na “introdução do indivíduo, mediada por outros no mundo social, mediada por ‘outros significativos’ impostos (geralmente a família) e, portanto, indutora de uma identificação ao modo subjetivo como estes interpretam o mundo” (Berger & Luckmann, 1998, *apud* Abrantes, 2011: 123). Ora, como refere Seabra (2008: 59), os descendentes de imigrantes enfrentam desafios não só na categorização da sua condição, mas também, mais especificamente e em concordância com os autores acima mencionados, nas questões do desempenho escolar, sendo que estes apresentam, “regra geral, piores resultados”.

A migração consiste, portanto, por norma, num corte com o conhecido e numa entrada num desconhecido que será, à partida, diferente do anterior, sendo daí que advém a maioria dos

² Para Machado e Matias (2006), a expressão “imigrantes de segunda geração” diz respeito apenas a indivíduos que já nasceram no país de destino dos pais.

³ No seu estudo, Machado e Matias (2006) o objeto de estudo são, especificamente, os filhos de imigrantes africanos. Tal é também verdade para outros estudos como os de Teresa (2008), ou de Mateus (2014).

⁴ Conceito a ser explorado mais adiante.

⁵ Que dependerá do grau das possíveis divergências.

problemas de integração de migrantes. Exploraremos o conceito de integração⁶ no capítulo seguinte.

Portugal, como já mencionado, tem vindo a ser “confrontado com a nova realidade da imigração estrangeira” (Peixoto, 2004: 2), sendo desafiado por ela diariamente e sendo essa agora uma das suas grandes preocupações. Com efeito, a par dos fluxos de emigração, os fluxos de imigração em Portugal têm vindo a ser, cada vez mais, objeto de estudo e de atenção, desde “a comunidade académica, como por parte dos meios de comunicação e da opinião pública” (Peixoto, 2004: 10). A preocupação dos organismos públicos está cada vez mais centrada na imigração, havendo uma grande produção de políticas de integração de migrantes para se lidar com esta nova realidade. Com efeito, são vários os desafios subjacentes à migração internacional, mais especificamente, à imigração. Problemas relacionados com a rutura com o conhecido, adaptação ao desconhecido e assimilações de novos papéis sociais a ser desempenhados originam, muitas vezes, sentimentos de insegurança, menos participação e identificação deste segmento da população relativamente a atividades sociais e de cidadania das novas sociedades em que se inserem (Eisenstadt, 1953: 169). Estes, a par de questões relacionadas com percepções existentes nos países de acolhimento de que os imigrantes são uma ameaça para a coesão das sociedades, tanto a nível económico como ao nível da segurança pública, entre outros (Castles, 2012: 201), são alguns dos desafios que são apresentados aos organismos públicos e atores políticos que se propõem a atuar nesta temática.

Embora, como afirmam Castles, Hass e Miller (2014), na grande maioria das vezes, o aumento da diversidade cultural seja visto como algo benéfico, a migração internacional está, por vezes, ligada à existência de conflito, o que leva, por um lado, a desenvolvimentos e transformações drásticas nas sociedades atuais (Castles, Hass e Miller, 2014) e, por outro, à crescente atenção necessária a esta temática por parte de atores e agentes políticos. Ora, segundo Matias (2014: 13), “num mundo global de inclusão de movimentos de pessoas, só a gestão integrada dos fluxos migratórios emigração/imigração permite a conceção de efetivas políticas públicas migratórias”.

1.2. Políticas de Migração

Face à nova realidade de Portugal enquanto país de imigração, aprovou-se, em 2007, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, o Plano para a Integração dos Imigrantes (PII) e, em 2010, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), sendo estas as duas primeiras medidas que visavam

⁶ Face ao conceito de exclusão.

atender de forma profunda à questão dos números da imigração crescentes. Mais recentemente, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015, na qual se aprovou o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), o XIX Governo Constitucional comprometeu-se a “implementar políticas adequadas à integração social da população imigrante, assumindo como prioritárias as áreas da cultura e da língua, da educação e do emprego e qualificação profissional” (Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015 de 20 de março). Note-se que o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) tem, também, e numa lógica de descentralização das políticas públicas, vindo a servir de base para Planos Municipais de Integração de Migrantes, com planos de acção que atendem às especificidades dos municípios que os desenham, como é o caso do II Plano Municipal para a Integração de Migrantes da Amadora (2018-2020)⁷.

Ora, o actual Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), bem como os planos anteriores, tem como objectivo, em conformidade com artigos e princípios básicos da Constituição da República Portuguesa, como o da Igualdade (artigo 13º) ou o dos Estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus (artigo 15º), garantir a plena integração de imigrantes em todas as vertentes da vida social. Com efeito, são cada vez mais as políticas, os documentos legais e jurídicos ou as estruturas institucionais específicas na área da imigração em Portugal, existindo até um documento único (Leitão, 2016) que reúne toda a informação legal de referência. Entretanto, desde 2016, foram feitas alterações a algumas das leis e decretos-lei mencionados no documento como, por exemplo, a alteração à Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81 de 3 de outubro), em 2018, no sentido de alargar o acesso à nacionalidade portuguesa através da Lei Orgânica n.º 2/2018 de 5 de julho ou o Decreto Regulamentar n.º 9/2018 de 11 de setembro, que “altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional” (Decreto Regulamentar n.º 9/2018 de 11 de setembro), o que demonstra a crescente e constante preocupação com a imigração em Portugal, sendo este um tema prioritário da acção governamental e/ou de outras instituições públicas e privadas.

Malheiros e Esteves (2013: 265) consideram que em Portugal, desde meados dos anos 90, se “tem sido capaz de implementar uma política de integração de imigrantes de bastante qualidade”, sendo que esta tem seguido os valores e princípios da interculturalidade. Porém, tendo em conta os novos desafios do cenário da imigração em Portugal, deve atender-se a uma nova fase de integração, “que se destina quer a estrangeiros, quer a descendentes e naturalizados, e que se orienta mais para a consolidação das presenças em território nacional e menos para a criação de macro mecanismos de apoio ao acolhimento de muitos novos imigrantes” (Malheiros e Esteves, 2013: 265). As medidas que visam atuar nesta área estão espelhadas no Plano Estratégico para as

⁷Moreno, Ana, Nuno Sousa e Rute Gonçalves (2018), *II Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2018/2020*, CMA.

Migrações (2015-2020)⁸ e deste plano fazem parte, por exemplo, a promoção da Educação Intercultural nas escolas ou a implementação/consolidação do Programa Escolhas. Porém, a medida de integração/inclusão de alunos estrangeiros mais comum nas escolas, sendo também esta uma das medidas menos abstratas, prende-se com o ensino do português enquanto língua não materna (Hortas, 2014), medida que data de 2001⁹ e que é recorrente sempre que se refere a plena integração de alunos estrangeiros nas escolas, logo também presente no PEM. Se repararmos que a principal medida de integração/inclusão de estudantes estrangeiros nas escolas, não obstante a sua relevância, data de 2001 e que a mesma continua a ser, na atualidade, uma das medidas com maior realce nos planos nacionais de integração de migrantes, podemos assumir que existe uma lacuna ao nível da diversidade de medidas de índole nacional existentes para combater a exclusão de alunos estrangeiros nas escolas, enfatizando a pertinência de estudar as políticas locais de integração de imigrantes nas escolas.

CAPÍTULO 2. INTEGRAÇÃO, INCLUSÃO E EDUCAÇÃO

2.1. Integração e/ou Inclusão de Imigrantes na Educação: conceitos e teorias

Como argumenta Mantoan (2009: 6-7) integração e inclusão, embora “possam ter significados semelhantes”, são usados para explicar “situações de inserção diferentes”. Para além de serem dois conceitos que são, muitas vezes, confundidos e tidos como sinónimos, há também várias formas de definir cada um deles. Entre outras definições do conceito propostas por outros autores, Wolfensberger (1972: 47-48) define integração como sendo o “oposto a segregação e o seu processo consiste nas práticas e medidas que maximizam a participação (potencial) das pessoas em dimensões comuns (*mainstream*) da sua cultura”. Com efeito, esta definição vai de encontro a ideias de outros autores¹⁰, que concluem que integração não é mais do que uma forma de inserção que depende da capacidade de adaptação do indivíduo ao considerado “normal” do grupo no qual está a ser integrado (Borges, Pereira e Aquino, 2012). Por sua vez, Pires (1999: 9), refere que a integração é “uma das dimensões do problema da ordem na medida em que envolve os modos de padronização da vida social no âmbito das articulações problemáticas entre as ‘partes’

⁸ Aprovado na Resolução do Conselho de Ministros nº 12-B/2015 de 20 de março.

⁹ Ver artigo 8º do decreto-lei 6/2001, de 18 de janeiro.

¹⁰ Ver Mantoan (1998, *apud* Borges, Pereira e Aquino (2012) no seu conceito de “*mainstreaming*” ou Lübeck e Rodrigues (2013).

e o ‘todo’”, na qual podemos considerar que os imigrantes e seus descendentes são a ‘parte’ e o país de acolhimento (incluindo o contexto escolar) é o ‘todo’.

Porém, e como discutem Borges, Pereira e Aquino (2012), existe algum nível de ambiguidade e contradição no conceito de integração¹¹, pelo que a integração não será para todos, mas apenas para aqueles que consigam adaptar-se (Borges, Pereira e Aquino, 2012). Ao nível da educação, se, por um lado, “a abordagem integracionista advoga pela inserção (...) defendendo a igualdade de direitos, defende também o encaminhamento dos alunos mais lesados para uma escola especial, mediante o despreparo da escola regular para atendê-los, confirmando, desse modo, a aceitação da segregação” (Borges, Pereira e Aquino, 2012: 2).

Por outro lado, o conceito de inclusão é usado e definido face ao de exclusão. Pereirinha (1997: 139) refere que o “fenómeno da exclusão social não coincide necessariamente com situação de escassez de recursos”, porém este conceito “remete para uma situação em que pessoas se encontram marginalizadas na sociedade, tendo quebrado (...) os laços que a ela as unem, isto é, para dela se sentirem membros”¹².

Assim, e em oposição à exclusão, a inclusão¹³ baseia-se no princípio de “não deixar ninguém no exterior” (Mantoan, 2009: 6-7), garantido a plena participação social¹⁴ dos indivíduos. Assim, a inclusão “constitui uma ação ampla que (...) propõe uma educação com qualidade para todos”, sendo que “na ideia de ‘todos’, incluem-se também os portadores de necessidades especiais” (Ramos, 2006: 5, *apud* Lübeck e Rodrigues, 2013: 13), como é o caso dos cidadãos imigrantes e/ou seus descendentes visto que, como vimos no capítulo anterior, e como reafirma Capucha (2004) estão mais vulneráveis à exclusão. A inclusão é, portanto, “garantir o direito à diferença” e é uma qualidade “imprescindível para uma educação emancipadora” (Lübeck e Rodrigues, 2013: 16).

Em suma, se a “integração defendia o discurso da igualdade abstrata entre os homens, afirmando que todos são iguais, agora, o princípio da inclusão afirma que todos nós somos diferentes, e por isso, devemos permanecer juntos” (Borges, Pereira e Aquino, 2012: 6). A inclusão “procura garantir o direito à diferença” (Lübeck e Rodrigues, 2013: 16), sendo a inclusão escolar “produto de uma educação plural, democrática e transgressora” (Mantoan, 2009: 4). Embora os autores Lübeck e Rodrigues (2013) defendam que incluir é melhor do que integrar, o que para nós importa é referir que os imigrantes- de primeira ou segunda geração- são um grupo vulnerável à segregação e exclusão em várias dimensões, sendo a educação uma delas e que,

¹¹ Importa referir que, no seu trabalho, Borges, Pereira e Aquino (2012) discutem os conceitos de “integração” e “inclusão” na perspetiva da Educação.

¹² Posição corroborada por Capucha (2004).

¹³ Neste caso, escolar, mas de qualquer outra dimensão.

¹⁴ Ou, no presente estudo, educacional.

portanto, serão necessárias estratégias de inserção deste grupo nas escolas de forma a garantir uma plena identificação com o ensino formal.

No seu estudo, Hortas (2014: 42) fala de “políticas de integração e de mecanismos de inclusão social”, não fazendo distinção entre os dois conceitos, usando-os a ambos de forma equivalente. Mais especificamente, Hortas (2014) fala de três modelos de integração social de imigrantes, que poderão ser transpostos para modelos de integração de imigrantes nas escolas: o modelo assimilacionista, o modelo multicultural e o modelo intercultural (Hortas, 2014). Romero (2003), por sua vez, para além dos modelos apresentados por Hortas (2014), apresenta um quarto modelo: o da fusão cultural.

O modelo assimilacionista pressupõe uma sociedade consistente e o mais homogénea possível, devendo a população imigrante assimilar as normas/valores dominantes/cultura do país de acolhimento em que se inserem, adaptando-se. Neste modelo, que coincide com a perspetiva de “integração” de Borges, Pereira e Aquino (2012) e Lübeck e Rodrigues (2013), serão os próprios imigrantes “os únicos responsáveis pela sua integração ou exclusão¹⁵” (Hortas, 2014: 39). O modelo da fusão cultural referenciado por Romero (2003), no qual se inclui a lógica do *melting pot*, por seu lado, pressupõe, mais uma vez, uma homogeneização das sociedades e uma inclusão aparente dos imigrantes (Romero, 2003). Neste modelo, as várias culturas e etnias presentes num determinado território convergem e daí nasce uma única, segundo a qual todos os cidadãos orientarão os seus comportamentos.

O modelo multicultural, por outro lado, consiste na aceitação das diferenças culturais (Hortas, 2014). Neste modelo há uma adaptação da sociedade de acolhimento no sentido do reconhecimento do pluralismo cultural (Hortas, 2014 e Romero, 2003), estando o modelo multicultural de acordo com o conceito de inclusão referido por Borges, Pereira e Aquino (2012) e Lübeck e Rodrigues (2013) nos seus estudos. Hortas (2014: 39) menciona, no entanto, uma crítica ao modelo multicultural, que se prende com o “risco de potenciar a fragmentação social por fomentar a coexistência de diferentes grupos sem promover a convivência entre os mesmos”. Por fim, o terceiro modelo de integração mencionado por Hortas (2014) e quarto referenciado por Romero (2003) é o modelo intercultural. Este modelo assenta na plena integração, na aceitação da diversidade e pluralismo cultural enquanto algo positivo. Neste modelo, contrariamente ao modelo multicultural, a ênfase está na “relação entre as várias culturas”, procurando “convergências sobre as quais se possam estabelecer vínculos e pontos comuns” e promovendo a “aprendizagem mútua, a cooperação e o intercâmbio” (Romero, 2003: 19). Em suma, “se o multiculturalismo aborda a diversidade, o interculturalismo trata de ver como construir a unidade

¹⁵ Note-se que, como anteriormente mencionado, Hortas não distingue ‘integração’ de ‘inclusão’, usando o conceito de ‘integração’ em oposição ao de ‘exclusão’.

na diversidade” (Romero, 2003: 19). Também relativamente ao modelo intercultural, Hortas (2014: 40), por sua vez, e na mesma linha de raciocínio de Romero (2003), refere que neste modelo:

A integração é assumida como um processo participado por ambas as partes envolvidas, a população imigrante que deve fazer esforços no sentido de introduzir mudanças ao mesmo tempo que a sociedade recetora também desenvolve os seus processos de mudança para se adaptar à diversidade cultural que a caracteriza.

A posição que se adotou na presente dissertação, fundamentada por vários autores¹⁶, é a de que a diversidade cultural tem efeitos positivos e potencialidades a ser exploradas pelas sociedades atuais, e que a interculturalidade, “uma nova forma de pluralismo cultural” (Romero, 2010: 15) consiste na ideia de que deve existir nas sociedades uma plena convivência na diversidade, segundo princípios como o da igualdade, diferença e interação positiva (Romero, 2003: 13). É este, a nosso ver, o caminho a seguir no desenho e implementação de políticas públicas para a imigração, pelo que a plena inclusão/integração de cidadãos imigrantes nos países de acolhimento e em todas as dimensões da vida é fulcral. Com efeito, e de acordo com a nossa Constituição (artigo 15º), os “estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português” incluindo-se, aqui, os direitos fundamentais e direitos como o direito à saúde ou à educação, que é o nosso principal interesse no presente trabalho. Vários autores têm vindo a debruçar-se sobre a integração de imigrantes na área da educação: Heckmann (2008) considera que os alunos imigrantes estão em desvantagem, pelo que são necessárias políticas para a sua integração escolar, acrescentando-se que o sistema educativo em Portugal tem dificuldade em lidar com a diversidade cultural nas escolas (Marques *et al*, 2007). Hortas (2014: 21), no seu estudo sobre a integração de imigrantes nas escolas do ensino básico do centro histórico de Lisboa, refere que “a presença de alunos imigrantes nas escolas portuguesas tem vindo a assumir uma dimensão cada vez maior”. Dentro da dificuldade e problematização já enfatizadas relativamente à integração de alunos imigrantes no sistema de Educação em Portugal, Hortas (2014:21) refere que os temas que mais se abordam relativamente à escolarização de imigrantes centram-se no “direito/igualdade de acesso à educação, na aprendizagem da língua do país de acolhimento, na influência da cultura e religião no acesso à escola e/ou na segregação em meio escolar, na relação entre a segregação residencial e a segregação escolar, no insucesso e abandono escolar, na educação *multi* e intercultural” .

Bissoto (2013) refere, no mesmo sentido de Hortas (2014), Lübeck e Rodrigues (2013) ou de Mantoan (2009), o programa de educação inclusiva, que, segundo a autora, “se pautar por um

¹⁶ Ver, por exemplo, Castles, Hass e Miller (2014), Matias (2014), Romero (2003 e 2010) ou Hortas (2014).

princípio de aceitação, participação e do acesso ao saber” (Bissoto, 2013: 104) e consiste num “processo de se pôr em movimento mudanças nas formas de se conceber as relações de dominação vigentes em uma sociedade” (Bissoto, 2013: 105).

Ora, quer se olhe para a educação de alunos imigrantes (ou descendentes de imigrantes) com o filtro da inclusão proposta por Borges, Pereira e Aquino (2012) e Lübeck e Rodrigues (2013) ou da integração mencionada por Hortas (2014), este é um problema que afeta cada vez mais as escolas portuguesas e sobre o qual cada vez mais os órgãos de poder local, devido a processos de descentralização e intervenção social em rede, como veremos de seguida, têm cada vez mais responsabilidades.

CAPÍTULO 3. DESCENTRALIZAÇÃO, REDE SOCIAL E CLAS AMADORA

Portugal, para além ter vindo a sofrer uma mudança significativa nos fluxos migratórios, sendo atualmente¹⁷ também um país de imigração, confronta-se, em simultâneo, com mudanças na administração pública. Com a finalidade de fazer uma gestão de recursos mais eficiente, de maneira a melhor responder aos desafios e especificidades locais, Portugal tem vindo a levar a cabo um processo de descentralização.

Destacam-se, nesse sentido, os artigos 235º (Autarquias locais), 236º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa) e 237º (Descentralização Administrativa) da nossa Constituição. Ora, nos artigos referidos constata-se que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” que “são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (Constituição da 7 República Portuguesa, 2015: artigo 235º), sendo que “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas” e cuja “(...) divisão administrativa do território será estabelecida por lei” (Constituição da República Portuguesa, 2015: artigo 236º). Finalmente, “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por leis, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa” (Constituição da República Portuguesa, 2015: artigo 237º).

Com efeito, e sabendo-se que a Constituição da República Portuguesa é o principal documento legal nacional, a Lei n.º 159/99, entretanto revogada, previa, de acordo com os artigos constitucionais acima referidos, um processo de descentralização. A lei em questão descriminava,

¹⁷ Fruto do crescimento dos fluxos de imigração que teve início desde o final da década de 70, embora com períodos de crescimento exponencial na década de 90 e no início dos anos 2000 (Peixoto, 2004: 10) e com ligeiros decréscimos nos últimos anos.

no número 1 e 2 do artigo 2º (princípios gerais), respetivamente, que “a descentralização de poderes efectua-se mediante a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados”, conseguindo, por consequência, “a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos” (Lei n.º 159/99 de 14 de setembro).

À semelhança de outras áreas como a saúde ou a segurança social, também a Educação é uma das áreas que foi sendo, paulatinamente, transferida da administração central para a local. Com o Decreto-Lei n.º 144/2008, e num contexto em que se procura “uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados”(Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho), foram transferidas para os municípios questões como: “as dotações inscritas no orçamento dos ministérios relativas a competências a descentralizar nos domínios da educação, designadamente as relativas ao pessoal não docente do ensino básico, ao fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar, às actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, à gestão do parque escolar e à acção social nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico”. Existe, adicionalmente, a possibilidade de “nas escolas básicas nas quais também é ministrado o ensino secundário, com a designação escolas básicas e secundárias, serem exercidas pelos municípios as atribuições a que se refere o presente decreto-lei, mediante a celebração de um contrato específico com o Ministério da Educação” (Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho).

A Lei n.º 159/99 e o Decreto-Lei n.º 144/2008 estão, por sua vez, relacionadas e em concordância com a Lei nº 75/2013 (Regime Jurídico das Autarquias), que “aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico” (Lei nº 75/2013 de 12 de setembro), especificando, na alínea c) do número 2 do artigo 7º (atribuições da freguesia) e na alínea d) do número 2 do artigo 23º (atribuições do Município), que as freguesias e os municípios, respetivamente, dispõem de atribuições no domínio da Educação.

Note-se que não está, todavia, na Lei nº 75/2013 nem no Decreto-Lei nº144/2008 acima mencionados, especificada a questão da integração de alunos imigrantes. No entanto, acreditamos que não será possível atender às especificidades e desafios locais, promovendo a coesão entre escolas negligenciando o novo desafio que se apresenta: o da diversidade cultural na integração de imigrantes e/ou descendentes de imigrantes no sistema de ensino obrigatório. A falta de uma política pública local para a integração de imigrantes nas escolas discriminada na lei nacional

parece-nos ser, assim, um problema grave na questão da integração social da população imigrante em Portugal.

Na referida lógica da descentralização administrativa, foi reconhecida e aprovada, através da Resolução do Conselho de Ministros N.º 197/1997, de 18 de novembro, a Rede Social. A Rede Social é uma metodologia de trabalho que funciona através de “plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social a nível das freguesias (Comissões Sociais de Freguesia e/ou Interfreguesia - CSF/CSIF) e dos concelhos (Conselhos Locais de Acção Social - CLAS)” (Instituto da Segurança Social, 2014: 4), sendo considerada uma “estrutura decisiva para a conceção e implementação do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) nos territórios locais” (Castro, 2011), tendo como uma das suas principais forças o planeamento estratégico de projectos e políticas sociais. A Rede Social é uma metodologia que deverá ser, por lei, implementada em todo o território nacional através das seguintes fases: Preparação da Sessão de Informação; Sessão de Informação sobre o Programa Rede Social; Sessão de Constituição do Conselho Local de Acção Social; Plano de Trabalho; Pré-diagnóstico; Diagnóstico; Plano de Desenvolvimento Social; Plano de Acção; Sistema de Informação (Instituto da Segurança Social, 2012). As considerações relativas à forma de funcionamento da Rede Social foram feitas através do Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, que a regulamenta e define as competências dos seus órgãos, bem como os princípios e regras segundo os quais devem orientar a sua acção.

Ora, como acima mencionado, o Conselho Local de Acção Social (CLAS) é um dos órgãos da Rede Social, no qual estão presentes vários atores políticos, e deve ser visto enquanto instituição privilegiada na formulação e implementação de processos previstos no programa (Pré-Diagnóstico, Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Acção) e na operacionalização dos projectos, acções e actividades neles inscritos (Castro, 2011) e na sua monitorização e avaliação, incluindo no desenho de medidas locais específicas para a integração de imigrantes na comunidade e, em última análise, nas escolas. Abordam-se, de seguida, as principais metodologias de formulação e implementação de políticas.

CAPÍTULO 4. CICLO POLÍTICO

Tendo em conta que o principal objetivo da presente dissertação é dar conta dos processos de formulação e implementação de políticas via Conselho Local de Acção Social (CLAS) Amadora, sendo nesse sentido que foi definida a nossa pergunta de partida, será relevante fazer uma compilação dos principais modelos teóricos relativamente a esta temática. Ora, segundo Birkland (2016), não é possível encontrar uma única definição de “política pública” e do que o conceito abarca. O autor apresenta, porém, uma compilação de ideias-chave que são associadas à definição geral de “política pública”. Assim, para Birkland (2016: 8), a política pública tem os seguintes atributos:

É feita em resposta a um problema que requer atenção; é feita com interesse do “público”; é orientada no sentido de um objetivo ou estado desejado, como, por exemplo, a resolução de um problema; é fundamentalmente feita pelos governos, mesmo que as ideias sejam originárias de atores fora dos mesmos, ou através da interação entre atores governamentais e não governamentais; é interpretada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes interpretações acerca dos problemas, soluções e das suas próprias motivações; e é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Em suma, podemos definir política pública como uma “declaração do governo - a qualquer nível e em qualquer forma- sobre o que ele pretende fazer relativamente a um problema público” (Birkland, 2016: 9). Independentemente da definição dos principais conceitos relacionados com as políticas públicas, compreender como elas funcionam, nas mais variadas áreas, em que sentido se direcionam e quem são os responsáveis pelo seu desenho e implementação é uma questão que se coloca com muita frequência. A dúvida de “quem governa?” é, assim, “uma interrogação que ainda não cessou de mobilizar inteligências e esforços e que se põe no centro dos estudos sobre a estrutura de poder” (Bessa, 1993: 15).

Harold Lasswell, considerado o fundador do estudo das políticas públicas enquanto campo académico (Parsons, 2002) desenvolveu a base para um dos modelos de análise de políticas mais usados: o Modelo das Etapas. Birkland (2016: 275) define análise de políticas públicas como sendo “a prática através da qual os analistas políticos usam várias ferramentas de análise (...) para compreender os resultados prováveis e benefícios de determinadas medidas de política”. Ora, o Modelo das Etapas ou do Ciclo Político, através do qual é possível dividir uma determinada política em diversas etapas sequenciais¹⁸, permite-nos investigar o processo das políticas públicas”, reduzindo a sua complexidade através da “desagregação em etapas ou categorias de análise” (Rodrigues, 2017: 6). Com efeito, como refere Rodrigues (2017: 5), “as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve sequencialmente por etapas, num ciclo político que se repete”, sendo que, segundo Jann e Wegrich, (2007: 44), “a perspectiva cíclica enfatiza os processos de *feedback* entre *outputs* e *inputs* da formulação da política, levando à perpetuação contínua do processo político”.

4.1. Modelos teóricos de formulação de políticas públicas

O Modelo das Etapas divide a política nas seguintes etapas (Rodrigues, 2017): definição do problema, agendamento, formulação, implementação (concretização), avaliação e mudanças. De acordo com o principal propósito da presente investigação, que é perceber como são formuladas

¹⁸ Ver também, por exemplo, Jann e Wegrich, *in* Fischer, Miller e Sidney (*orgs.*) (2007).

e como funcionam as políticas definidas via CLAS Amadora com o propósito de atender ao problema da integração/inclusão de imigrantes nas escolas, o nosso principal foco será na primeira metade do ciclo político, com ênfase na formulação e implementação de políticas. Ora, na etapa da formulação faz-se o “desenho dos programas de ação (...), definição de objetivos e estratégias para os alcançar”, requerendo esta etapa o “envolvimento de diferentes atores e agentes” (Rodrigues, 2017: 10). Com efeito, Anderson (2015) refere como principais atores envolvidos na formulação de políticas as agências governamentais, organizações presidenciais, legisladores e grupos de interesse. Existem vários modelos de formulação de políticas ou do que Anderson (2015: 134) chama de “teorias da tomada de decisão”. Um dos modelos de formulação de políticas mais conhecidos é o modelo da “racionalidade limitada” (Rodrigues, 2017: 11), de Simon (1978). Este modelo está intrinsecamente relacionado com teorias económicas e com a ideia da alocação racional de recursos escassos (Simon, 1978). Anderson (2015: 135) especifica que este modelo teórico inclui os seguintes elementos:

O decisor¹⁹ é confrontado com um problema que pode ser separado de outros problemas, ou pelo menos considerado significativo comparado com outros; os objetivos, valores ou as intenções que guiam o decisor são conhecidos e podem ser clarificados e classificados de acordo com a sua importância; as várias alternativas para lidar com o problema são examinadas; as consequências (custos e benefícios, vantagens e desvantagens) que são originadas por cada uma das alternativas são investigadas; cada alternativa e respetivas consequências é comparada com outras alternativas; o decisor escolherá uma alternativa e suas consequências, que maximiza a realização dos seus objetivos, valores ou intenções.

Em suma, e de acordo com Birkland (2016: 287), no modelo da racionalidade limitada assume-se que “os decisores têm ao seu dispor praticamente toda a informação sobre um problema, as suas causas e soluções, em conjunto com um largo número de alternativas que são comparadas”, sendo que, a partir deste processo, “será selecionada a melhor alternativa”. A alternativa selecionada será, à partida, a solução ótima, fruto de uma escolha racional e ponderada que maximiza os recursos e que melhor atingirá os objetivos (Anderson, 2015).

Anderson (2015), Birkland (2016) ou Rodrigues (2017) referem, porém, que são várias as críticas ao modelo desenvolvido por Simon (1978), nomeadamente a dificuldade em ser plenamente racional²⁰, sendo que um dos autores mais críticos do modelo da racionalidade

¹⁹ Note-se que a expressão “decisor” poderá referir-se qualquer agente ou conjunto de agentes políticos que esteja envolvido no processo de decisão política.

²⁰ Rodrigues (2017: 11), de acordo já com o conceito de “racionalidade *limitada*” de Simon (1978), fala da racionalidade limitada dos decisores, por motivos relacionados com não terem toda a informação sobre um problema, “pela ocorrência de acontecimentos imprevisíveis, pelo tempo disponível para a tomada de decisão e por valores e interesses próprios”.

limitada foi Charles Lindblom (1959), em “*The science of muddling through*”, que desenvolveu o seu próprio modelo de decisão política/ formulação de políticas (Anderson, 2015). Considerando as críticas ao modelo da racionalidade limitada, Lindblom (1959) desenvolve um modelo incrementalista, também referido pelos autores Anderson (2015), Birkland (2016) e Rodrigues (2017). Neste modelo de *decision-making* ou formulação de políticas assume-se que as decisões políticas são tomadas tendo em conta uma “corrente de escolhas políticas sucessivas até ao presente” (Lindblom, 1959: 88) de maneira a que a decisão política seja feita a partir de “um processo de comparações e aproximações sucessivas, em que os objetivos vão sendo repensados e alterados”, “de forma incremental” (Rodrigues, 2017: 11). Assim, e em conformidade, Anderson (2015: 137) sumariza o modelo de Lindblom enumerando as seguintes características:

A seleção dos objetivos e da análise empírica da ação necessária para os atingir estão intimamente relacionados entre si, ao contrário de serem dois processos distintos; o decisor considera apenas algumas das alternativas para atender a um problema, que serão apenas incrementalmente (marginalmente) diferentes de outras políticas já existentes; para cada alternativa, são avaliadas apenas um pequeno número de consequências “importantes”; o problema com que o decisor é confrontado é modificado de forma contínua (...) O incrementalismo permite incontáveis ajustes (...) que ajudam a tornar o problema mais fácil de gerir; não existe uma única decisão ou uma solução “certa” para um problema (...); a *decision-making* incrementalista é essencialmente corretiva e mais orientada para o melhoramento de imperfeições sociais concretas e presentes (...).

Birkland (2016), por sua vez, aponta dois grandes problemas do modelo teórico de Lindblom. Primeiro, o autor refere que “alguns problemas exigem decisões arrojadas” e, segundo, que “alguns dos objetivos simplesmente não conseguem ser atingidos através de passos sequenciais” - ou incrementos (Birkland, 2016: 290). As críticas ao modelo incrementalista enumeradas por Anderson (2015: 138) prendem-se, essencialmente, com o facto deste ser “demasiado conservador” ou “demasiado focado”, impedindo, assim, “a inovação que é frequentemente necessária na formulação de políticas públicas eficazes”.

Embora o modelo de Simon (1978) e de Lindblom (1959) sejam os dois principais modelos teóricos de formulação de políticas públicas, Etzioni (1967), criticando arduamente²¹ o modelo de Lindblom, propõe o chamado modelo *Mixed-Scanning*. Como o próprio nome indica, o modelo *Mixed-Scanning* combina elementos dos dois modelos enumerados anteriormente, de maneira a que as decisões sejam mais eficazes e eficientes. Dependendo das situações e do que a elas melhor

²¹ Ver Etzioni, Amitai (1967), “Mixed-Scanning: A ‘Third’ Approach To Decision-Making”, *Public Administration Review*, 27, pp. 385-392.

se adequar, as decisões políticas, segundo Etzioni (1967), devem ter, na sua base, uma componente racional e no seu seguimento, processos incrementais. Assim, “cada um dos dois elementos no modelo *Mixed-Scanning* ajuda a reduzir os efeitos negativos do outro”: por um lado, o “incrementalismo reduz os aspetos irrealistas da racionalidade limitada” e, por outro, o modelo da “racionalidade limitada ajuda a ultrapassar o lado mais conservador do incrementalismo” (Etzioni, 1967: 390).

Cohen, March e Olsen (1972), por sua vez, avançam com o modelo teórico do *Garbage Can* para o processo de decisão política e formulação de políticas. Pegando no exemplo das universidades enquanto “anarquias organizadas” (Cohen, March e Olsen, 1972: 1) por serem flexíveis na sua gestão, os autores explicam que, nestas, existem “escolhas que procuram problemas (...), soluções que procuram problemas (...) e decisores que procuram trabalho” (Cohen, March e Olsen, 1972: 2). Assim, é possível fazer uma analogia entre o processo de escolha e decisão com um caixote do lixo (*Garbage Can*). Como defendem os autores, “a oportunidade de escolha é como um caixote do lixo para o qual são despejados, por participantes, vários tipos de problemas e soluções à medida que vão sendo criados” (Cohen, March e Olsen, 1972: 2) e ao qual se vão buscar, aleatoriamente, dentro das possibilidades ali existentes num determinado momento tendo em conta estes três elementos, as escolhas e decisões políticas.

Um outro modelo de formulação de políticas é o modelo do *Path Dependence*, proposto por Pierson (2000). Podemos dizer que *Path Dependence*, segundo William Sewell (1996, 262-3, *apud* Pierson, 2000: 252), consiste em acreditar que “o que aconteceu num ponto precedente no tempo irá afetar os resultados possíveis de uma sequência de eventos que ocorrem num ponto mais avançado do tempo”. Assim, e com esta ideia base, Pierson (2000) sugere que a contextualização histórica e os eventos passados terão influência no processo de formulação de políticas e nas opções disponíveis para a resolução de um determinado problema. Ora, Pierson (2000: 263) resume as principais características do processo de decisão política tendo em conta a ideia de causalidade do modelo de *Path Dependence*:

Múltiplos equilíbrios: Dentro de um conjunto inicial de condições que conduzem a várias consequências, é possível obter uma grande variedade de resultados.

Contingência: Eventos relativamente pequenos, se ocorrerem no momento certo, podem ter consequências significativas e duradouras.

Um papel crítico para o *timing* e eventos sequenciais: Em processos de retornos crescentes, *quando* um evento ocorre pode ser crucial. Porque partes anteriores de uma sequência importam muito mais do que partes posteriores, um evento que aconteça ‘demasiado tarde’ pode não ter efeitos, embora pudesse ter tido grandes consequências se o *timing* da sua ocorrência tivesse sido diferente.

Inércia: Assim que um processo de retornos crescentes é estabelecido, o feedback positivo pode levar a um único equilíbrio. Este equilíbrio, por sua vez, será resistente à mudança.

O modelo da Transferência e Difusão de políticas públicas é um modelo teórico de formulação²² de políticas cada vez mais usado e mais reconhecido, teorizado por Dolowitz e Marsh (2000). Tendo em conta fatores como a globalização e atendendo à crescente governação e influência transnacional, Dolowitz e Marsh (2000) argumentam que os processos de transferência de políticas têm aumentado significativamente. Transferir políticas públicas consiste em considerar medidas de política já existentes num determinado sistema político e levá-las para outro, diferente. Com efeito, “se os governos procuram políticas para problemas novos ou problemas em mudança, é muito provável que vão à procura de ‘soluções’ no estrangeiro”, sendo que “os políticos e funcionários públicos de países diferentes encontram-se mais, em encontros bi ou multilaterais”, ao mesmo tempo que redes internacionais são constituídas de forma a “desenvolver e promover ideias”, em conjunto (Dolowitz e Marsh, 2000: 21).

Os autores encontram oito categorias que deverão ser tidas em conta aquando a transferência de uma medida: “objetivos da política, conteúdo da política, instrumentos da política, programa da política, instituições, ideologias, ideias e atitudes e lições negativas” (Dolowitz e Marsh, 2000: 12).

Existem ainda outros modelos de formulação de políticas menos reconhecidos, como o do Papel da Administração Pública na Formulação de Políticas, proposto por Page (2003) ou o das Abordagens Centradas nos Atores, proposto por Marin e Mayntz (1991), ambos mencionados por Rodrigues (2017: 11-12) que correspondem à “influência da administração no processo político” e ao envolvimento de “um diversificado número de atores²³” na formulação de políticas, respetivamente.

4.2. Modelos teóricos de implementação de políticas públicas

No seguimento do modelo do Ciclo Político, depois de formuladas as políticas, estas deverão ser implementadas. Birkland (2016: 332) define implementação de uma política como “o processo através do qual as políticas promulgadas pelo governo são postas em vigor por intermédio de entidades relevantes”. A fase da implementação é a fase em que a decisão política tomada anteriormente é posta em prática e é concretizada. A análise desta etapa do ciclo político é, segundo Rodrigues (2017: 13), “orientada para identificar o défice de concretização ou os desvios

²² Poder-se-á dizer que, através da Transferência e Difusão de políticas públicas, as políticas não são propriamente formuladas, mas reformuladas e moldadas ao contexto para o qual são transferidas.

²³ Que correspondem, em grande parte, aos diversos atores e grupos de atores que Anderson (2015) considera serem os principais envolvidos na formulação de políticas públicas.

e a distância entre o programado e o realizado, bem como as razões que explicam tais desvios e distância”.

Para compreender esta etapa, será igualmente relevante, em primeiro plano, perceber quem implementa ou concretiza as políticas públicas. Anderson (2015) enumera alguns dos principais atores e entidades que participam, com maior ou menor intensidade, na concretização das decisões políticas. Alguns dos referidos por Anderson (2015) são o Presidente, a legislatura, os tribunais, grupos de pressão, organizações comunitárias, ou até, de forma mais indireta, os órgãos de comunicação social. Efetivamente, e de acordo com a ideia da complexidade da etapa da implementação referida por Anderson (2015), também Rodrigues (2017: 13) refere “uma significativa diversidade de atores com autonomia relativa e capacidade de negociação”, para além da existência de “sistemas administrativos organizados sectorialmente e por níveis ou camadas de execução” e das “exigências de coordenação e controlo vertical e horizontal”.

À semelhança da etapa da formulação, também existem diversos modelos teóricos de implementação de políticas públicas, sendo que os mais conhecidos são as abordagens *Top-down* e *Bottom-up*. Numa perspetiva que considera que os objetivos²⁴ da política são o primeiro passo para a sua implementação (Van Meter e Van Horn, 1975), o modelo *Top-down* consiste em olhar para a concretização da política de cima para baixo. Como defende Sabatier (1986: 22), o modelo de implementação *Top-down* começa com “uma decisão política de agentes governamentais oficiais (geralmente governo central)”, sendo que os passos consecutivos seriam perceber:

- (1) Até que ponto as ações dos implementadores e grupos-alvo foram consistentes com os da decisão política (os objetivos e procedimentos delineados);
- (2) Até que ponto os objetivos foram cumpridos ao longo do tempo (ex: até que ponto os impactos foram consistentes com os objetivos);
- (3) Quais foram os principais fatores que afetaram os resultados e impactos da política (...);
- (4) Como foi a política reformulada ao longo do tempo com base na experiência.

Assim, com o modelo *Top-down*²⁵, assume-se que, se olharmos para os objetivos que foram definidos por agentes posicionados em níveis mais altos, a implementação da política será feita, idealmente²⁶, em conformidade com os objetivos definidos, sequencialmente, pelos níveis locais de governação. Com efeito, Birkland (2016: 334) define o modelo *Top-down* como um

²⁴ A abordagem *Top-down* é pensada sempre face aos objetivos iniciais da política- ver, por exemplo, Birkland (2016), Rodrigues (2017) ou Van Meter e Van Horn (1975).

²⁵ Pode fazer-se uma analogia deste modelo com o processo de decisão em organizações com cultura organizacional rígida, hierarquizada e autoritária, a partir da qual as decisões são tomadas nos níveis mais altos e a sua execução passa pelos níveis mais baixos da hierarquia.

²⁶ Nem sempre a implementação é feita de acordo com os objetivos, havendo vários motivos para tal acontecer- ver Sabatier (1986).

modelo que “considera os objetivos dos *designers* da política, nos níveis mais altos, e rastreia a sua implementação por meio de agentes implementadores dos níveis mais baixos”.

Vários autores²⁷ posicionam-se criticamente em relação ao modelo *Top-down*, sendo que Sabatier (1986: 30), ao mencioná-las, divide as mesmas em três categorias: primeiro, com o modelo *Top-down*, alguns agentes políticos, especialmente os que se encontram nos níveis base da implementação, podem ser negligenciados; segundo, considera-se que a utilização do modelo *Top-down* é dificilmente conseguida em situações em que não existe “uma política dominante (...), mas uma multiplicidade de diretivas governamentais e atores políticos”; terceiro, Sabatier (1986: 30) refere que, através da implementação *Top-down*, as estratégias levadas a cabo pelos “*street-level bureaucrats*” (Lipsky, 1971: 392) ou outros agentes, são “ignoradas ou, pelo menos, subestimadas”.

Ora, Lipsky (1971: 392) introduz o conceito de “*street-level bureaucrats*”, que são, segundo o autor, os representantes do governo e a quem os cidadãos recorrem quando necessitam de ajuda, logo, altamente relacionados com uma política descentralizada (Lipsky, 1971). A ideia de que os “*street-level bureaucrats*” assumem um papel importante/influente na resolução de problemas locais e específicos e que, portanto, acabam por estar indiretamente vinculados às políticas existentes proposta por Lipsky (1971) está em conformidade com as ideias base do segundo modelo de implementação de políticas: o modelo *Bottom-up*²⁸. O que Elmore (1979: 602) chama de “*backward mapping*”, por oposição ao “*forward mapping*”, consiste em começar a implementação da política “no último estágio possível, no ponto em que as ações administrativas intersectam as escolhas privadas” (Elmore, 1979: 604). Esta perspetiva, embora tenha em comum com o modelo *Top-down* a conceção de que “os *policymakers* têm interesse em afetar o processo de implementação e os resultados de uma decisão política”, questiona, porém, a influência que os mesmos exercem no que resulta da implementação, bem como “a suposição de que diretivas políticas explícitas, declarações claras de responsabilidades administrativas e resultados bem definidos vão necessariamente aumentar a probabilidade de as políticas serem implementadas com sucesso” (Elmore, 1979: 604).

Com efeito, o modelo *Bottom-up* é, de acordo com Birkland (2016: 337), uma abordagem que olha para a implementação das políticas de baixo para cima e que “considera as habilidades e motivações dos implementadores que se encontram nos níveis mais baixos e que acompanha o desenho da política desde esses níveis até aos níveis mais altos do governo”.

²⁷ Ver, por exemplo, Elmore (1979) ou Lipsky (1971).

²⁸ Note-se que a generalidade das críticas direcionadas ao modelo *Top-down* é gerada por autores que defendem o modelo *Bottom-up*.

Assumindo que qualquer modelo teórico terá as suas limitações, Sabatier (1986) sintetiza algumas críticas ao modelo *Bottom-up*. Assim, o autor refere: que, se os defensores do modelo *Top-down* tendem a negligenciá-los, os defensores do modelo *Bottom-up* tendem a sobrestimar as capacidades dos *street-level bureaucrats*; que no modelo *Bottom-up* dá-se por “garantida a estrutura de participantes na implementação das políticas, sem examinar os esforços anteriores de vários indivíduos para influenciar os níveis de participação” (Sabatier, 1986: 35); e que, por fim, este modelo falha em tentar perceber e analisar os “fatores que afetam indiretamente” o comportamento dos participantes, dependendo demasiado “nas perceções e atividades” dos mesmos (Sabatier, 1986: 35). Assim, autores como Sabatier (1986) ou Elmore (1985, *apud* Birkland, 2016) assumem que poderá existir um terceiro modelo de implementação de políticas, que juntam os dois modelos acima referidos, de forma a combinar as vantagens de ambos. Efetivamente, Sabatier (1986: 41) oferece a seguinte estrutura para um modelo combinado:

Figura 4.1. Modelo Combinado de Implementação de Políticas

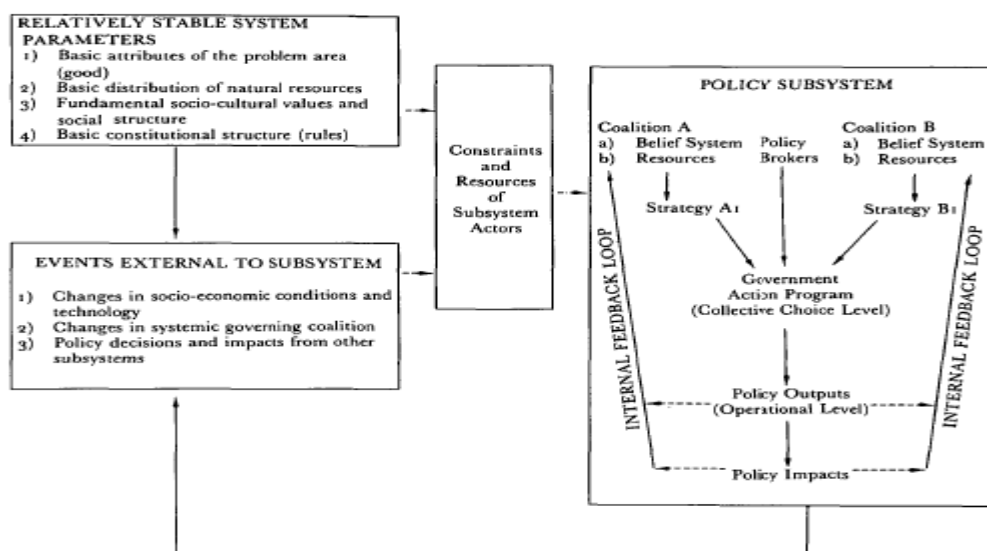


FIGURE 2. General overview of conceptual framework of policy change

Fonte: Sabatier (1986: 41)

Embora, como afirma Birkland (2016: 339-340), possamos admitir que o modelo *Top-down* é o mais útil e adequado em situações em que existe “um único programa dominante” a ser implementado e que o modelo *Bottom-up* é o modelo que faz mais sentido em situações em que estamos “mais focados na dinâmica local da implementação do que na ideia do desenho da política”, não podemos dizer qual é o modelo melhor. De acordo com Birkland (2016: 342), o debate acerca de qual a melhor abordagem continuará e irá manter a sua relevância enquanto existam políticas que fracassam a alcançar a sua finalidade. Parece-nos, assim, sensata a

proposta de Sabatier (1986), ao combinar as forças de cada um dos modelos de implementação de políticas.

4.3. Ciclo Político na Educação: Formulação e Implementação de Políticas

Não obstante a capacidade do quadro teórico de formulação e implementação de políticas acima ilustrado cobrir a generalidade das políticas públicas, pode assumir-se que as políticas educativas terão algumas especificidades na sua análise que devem ser tidas em conta, nomeadamente considerando a temática da presente dissertação. Honig (2006) refere, nesse sentido, que o paradigma da formulação e implementação de políticas educativas tem mudado significativamente ao longo dos anos. A autora apresenta-nos três dimensões da formulação de políticas educativas cujo foco tem sido alterado- dos anos 1965-1990 aos anos 1990-2000's (Honig, 2006:11): objetivos, grupos-alvo e instrumentos. De acordo com Honig (2006: 11), se antes os objetivos das políticas eram focados na criação de programas para ajudar categorias específicas de alunos a atingir os níveis médios do sucesso escolar, agora os objetivos prendem-se com a tentativa de mudança na prática profissional nas escolas, agrupamentos, municípios e nas diferentes comunidades de estudantes, de forma a que todos os alunos possam atingir altos níveis de sucesso; se anteriormente os principais alvos das políticas eram os atores escolares (funcionários escolares), cada vez mais as políticas, agora, são direcionadas para qualquer agente de qualquer instituição que possa influenciar a aprendizagem dos alunos, desde atores nas escolas, agrupamentos e municípios até às famílias ou organizações comunitárias; e, por fim, se os instrumentos das políticas eram limitados e geralmente hierarquizados, como mandatos federais e incentivos, agora os instrumentos são expandidos e múltiplos.

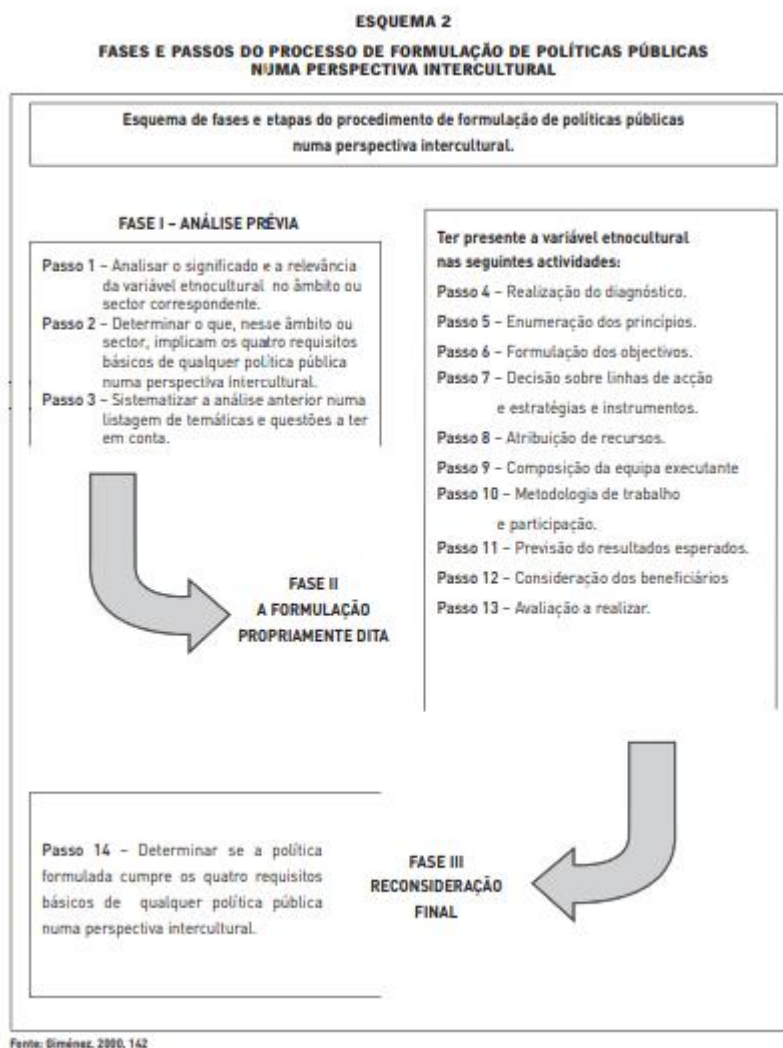
Para além disso, Honig (2006) também defende que, se no anterior paradigma, as pessoas, os lugares e as políticas eram três fatores de grande influência na implementação de políticas de educação, no novo paradigma, o objetivo é perceber “como é que as interações entre as várias dimensões de cada um desses três elementos moldam a implementação” das políticas (Honig, 2006: 14).

Mainardes (2006), por sua vez, apresenta uma síntese dos contributos da “abordagem do ciclo de políticas”, um modelo de implementação de políticas de educação, proposto por Stephen Ball e Richard Bowe. De acordo com Mainardes (2006: 49), a proposta de Ball e Bowe “destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais”, pelo que a mesma está diretamente relacionada com o nosso tema de estudo.

Assim, os autores (Bowe et al., 1992, *apud* Mainardes, 2006: 50) propõem um “ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática”, sendo que estes elementos acabam por estar relacionados entre si, mas “não têm uma dimensão temporal ou sequencial” nem “são etapas lineares” (Mainardes, 2006: 50). O primeiro contexto, o da influência, é aquele no qual há uma disputa pela influência e pelas orientações gerais acerca do tema da educação (Mainardes, 2006); o contexto da produção do texto é aquele no qual são compilados, de maneira formal, os resultados do contexto de influência; finalmente, o contexto da prática “é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (Bowe et al., 1992, *apud* Mainardes, 2006: 53). Mais tarde, os autores proponentes deste modelo, acrescentam um quarto contexto: o contexto da estratégia ou dos resultados/efeitos, que consiste na preocupação com os impactos que as políticas geram a níveis de “justiça, igualdade e liberdade individual” (Mainardes, 2006: 54).

Ora, se nos propomos a analisar os modelos de formulação e implementação de políticas que visam a integração de imigrantes nas escolas, ser-nos-á igualmente útil ilustrar algumas das especificidades das políticas que incluem componentes interculturais. Para Romero (2010: 55), existem “quatro requisitos básicos para todas as políticas públicas orientadas interculturalmente: inclusão, finalidade intercultural, equidade e participação ativa”. Estes deverão ser tidos em conta na formulação e implementação de qualquer política pública que vise a inclusão plena de imigrantes, nomeadamente nas escolas. Com efeito, o autor, numa outra publicação, afirma que “a educação intercultural implica saber distinguir, relacionar e utilizar – na elaboração geral de planos (...) – fatores pessoais, fatores situacionais e fatores culturais que estão presentes nos relacionamentos e percursos educativos” (Romero, 2003: 25). Assim, Romero apresenta-nos a seguinte proposta do processo de formulação de políticas tendo em conta uma componente intercultural, dividida em 14 passos:

Figura 4.2. Formulação de políticas numa perspectiva intercultural



Fonte: Giménez (2000: 142, *apud* Romero, 2010: 57).

CAPÍTULO 5. CASO DE ESTUDO: AMADORA

Dever-se-á, como em qualquer investigação, delimitar o campo empírico da mesma, de forma a que os resultados obtidos sejam mais rigorosos e precisos. Neste caso, optou-se por delimitar geograficamente o referente empírico. Tendo em conta que o âmbito da pesquisa se prende com a política local, desde o seu desenho à sua concretização e avaliação, opta-se por se escolher o município enquanto estudo de caso e unidade de análise. Mais concretamente, escolhe-se o município da Amadora como referente empírico da nossa investigação que, para além da sua posição privilegiada ao nível da maturação da sua Rede Social, encontrava-se em 2017, como podemos ver no quadro 5.1, no *top 5* dos municípios com maior número de estrangeiros residentes:

Quadro 5.1 . População Estrangeira residente em Portugal nos 5 municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2018

População Estrangeira Residente em Portugal nos 5 municípios com maior número de estrangeiros residentes, em 2018	
Municípios	2018
Lisboa	78.614
Sintra	31.807
Cascais	25.199
Amadora	17.797
Loures	16.605

Fonte: INE | SEF/MAI, PORDATA

O grande número de estrangeiros residentes, a par com outros problemas sociais característicos do concelho da Amadora, fazem deste município um dos mais desafiantes para os órgãos de governação local, nomeadamente o Conselho Local de Ação Social (CLAS) justificando-se por isso a sua relevância, tanto na questão da imigração como na da política local e Rede Social.

O município da Amadora pertence à área metropolitana de Lisboa e tem cerca de 23,79 km² de área, dividindo-se em seis freguesias e com população residente de 178.169 pessoas, cuja maioria (aproximadamente 53%) são do sexo feminino²⁹.

Relativamente a informação sobre a atividade económica, que se prende com o emprego, estavam, em 2016, inscritos no Serviço de Emprego da Amadora 6.606 pessoas, existindo um número elevado de pessoas que recorre a apoios ou prestações sociais para a sua sobrevivência, como é o caso do RSI, sendo também recorrentes os pedidos de apoio para situações de violência doméstica, comportamentos aditivos e de pessoas em situação de sem-abrigo. Ao nível da habitação, um dos principais desafios no município da Amadora prende-se com a elevada quantidade de habitações e bairros sociais (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017).

Na Amadora existem 12 agrupamentos de escolas, sendo que, no ano letivo 2016/2017, estavam inscritos 19.108 alunos que se distribuíam por 848 turmas, nos diversos níveis de ensino, apresentando-se, nestes agrupamentos, problemas como o insucesso e o abandono escolar. Note-se que, no ano letivo de 2016/17, a percentagem de alunos que concluem o 1º ciclo em quatro anos e a percentagem de alunos que concluem o 2º ciclo em dois anos foi de, respetivamente, 74%

²⁹ Dados de 2016, retirados do Diagnóstico Social da Amadora 2017 (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017).

na Amadora, face aos 81% de média nacional para o 1º ciclo e de 78% na Amadora face a 87% de média nacional para o 2º ciclo de escolaridade. Por sua vez, no 3º ciclo de escolaridade, a percentagem de alunos que obtêm positiva nas provas nacionais após um percurso de ciclo sem retenções foi de 33% na Amadora face a 38% de média nacional, no ano letivo de 2016/17. Finalmente, no mesmo ano letivo, no ensino secundário, a percentagem de alunos que obtêm positiva nos exames nacionais após um percurso de secundário sem retenções foi de 30% na Amadora, por oposição a 34% de média nacional³⁰.

Ora, previa-se que, no ano letivo seguinte (2017/2018), aproximadamente 13% dos alunos inscritos nos referidos 12 agrupamentos fossem de nacionalidade estrangeira (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017). De acordo com os dados disponíveis no *site* do Info Escolas, relativos ao ano letivo de 2016/17, face aos 4% de alunos estrangeiros matriculados em escolas secundárias a nível nacional, no município da Amadora a percentagem de alunos estrangeiros foi de 12%. O mesmo aconteceu no 1º ciclo e no 2º ciclo, onde também se verificou uma percentagem de 12% de alunos estrangeiros face aos 4% de média nacional. Esta discrepância também foi registada no 3º ciclo, sendo ainda mais acentuada: a percentagem de alunos estrangeiros foi de 15% na Amadora, por oposição a 4% de média nacional,³¹ enfatizando, assim, a pertinência da presente investigação. De facto, um dos dados mais relevantes da caracterização do município da Amadora para a presente investigação são os dados relativos à população imigrante residente. Na Amadora existe um grande número de imigrantes, de mais de 90 nacionalidades diferentes, sendo que as 10 nacionalidades mais representativas são, nesta ordem e como se pode verificar no quadro seguinte: Cabo-Verde, Brasil, Guiné-Bissau, Angola, São Tomé e Príncipe, Roménia, Ucrânia, Guiné, China e Índia:

Quadro 5. 2. Evolução da População Estrangeira da Amadora 2011-2016

País de Origem	Nº de Habitantes	Evolução 2011-2016
Cabo Verde	5892	-8.8%
Brasil	2399	-37.5%
Guiné Bissau	1974	0.2%
Angola	1016	-33.6%
São Tomé e Príncipe	883	-12.4%
Roménia	785	-6.5%
Ucrânia	629	-20.5%
Guiné	321	-1.8%
China	354	8.9%
Índia	355	23.3%

Fonte: Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017

³⁰ Dados retirados de Info Escolas (<http://infoescolas.mec.pt/>).

³¹ Dados retirados do Info Escolas (<http://infoescolas.mec.pt/>).

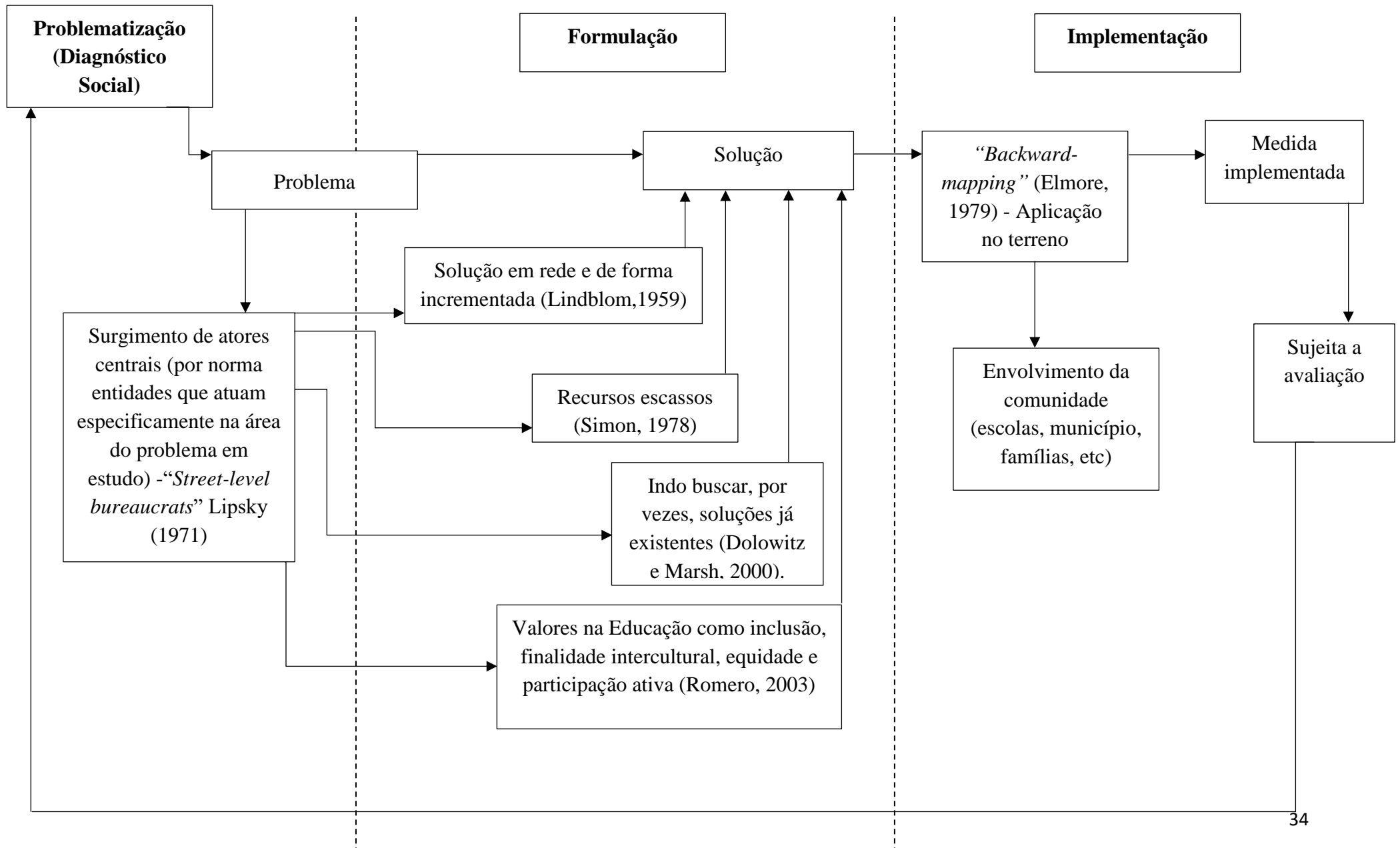
Com efeito, a população imigrante representava, em 2016, 9% do total da população do município (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017), o que se reflete em todas as vertentes da sua experiência social, tornando os desafios relacionados com a interculturalidade, a par com os desafios globais no município da Amadora, mais acentuados.

Em suma, a Amadora é um município ao qual estão associados desafios como a pobreza e a exclusão social, a criminalidade, a toxicodependência e o VIH/SIDA, o desemprego, entre outros e no qual são priorizadas, pelos órgãos de poder local, áreas de intervenção como o envelhecimento populacional, a população migrante, a violência doméstica, a qualificação para a empregabilidade, os territórios e grupos vulneráveis e a melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população ao longo do ciclo de vida (Núcleo Executivo CLAS Amadora, 2017). Paralelamente aos desafios que apresenta, a Amadora é, porém, um município no qual existe uma grande variedade de respostas sociais e um movimento associativo denso que se movimenta no sentido de melhor atender aos problemas acima enumerados.

CAPÍTULO 6. PLANO METODOLÓGICO

Tendo em conta os nossos objetivos e pergunta de partida, opta-se por escolher uma metodologia essencialmente qualitativa (método intensivo) no nosso estudo. Os métodos qualitativos “nas ciências sociais são direccionados para procedimentos centrados na profundidade” (Espírito-Santo, 2010:25). Considera-se esta a metodologia mais adequada para abordar a questão das políticas locais de integração de imigrantes nas escolas via Conselho Local de Ação Social (CLAS) Amadora, visto que este é um estudo de caso. Para uma melhor compreensão das várias fases da nossa pesquisa e dos vários instrumentos de recolha de dados e respetivos resultados, apresenta-se, em anexo (anexo C), uma tabela que esquematiza, de forma cronológica, o nosso trabalho. De seguida, apresenta-se o modelo de análise de políticas via CLAS por nós proposto:

6.1. Modelo de análise de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora



O estudo das políticas locais de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora está assim assente modelo de análise próprio, e em concordância com o objetivo da nossa pesquisa, constituindo-se numa proposta de operacionalização analítica a partir da problemática em referência. Podemos, tendo em conta os modelos de formulação e implementação de políticas anteriormente mencionados no enquadramento teórico e os resultados obtidos através da análise documental, observação participante e entrevistas realizadas, criar um novo modelo de formulação e implementação de políticas locais via CLAS Amadora que visem a integração de estudantes estrangeiros nas escolas. O modelo por nós criado foi desenhado com base nos trabalhos de Dolowitz e Marsh (2000), Elmore (1979), Etzioni (1967), Honig (2006), Lipsky (1971), Romero (2010) e, como acima mencionado, com recurso aos resultados obtidos na análise documental, observação participante e entrevista. O modelo foi dividido em três momentos diferentes, nomeadamente “Problematização”, “Formulação” e “Implementação”, de forma a proporcionar uma melhor compreensão dos processos. Depreende-se, a partir da análise da informação recolhida, que a problematização da temática da integração de imigrantes (em geral e, mais especificamente, nas escolas) na Amadora é priorizada graças ao Diagnóstico Social (instrumento base da Rede Social). Assim, parte-se do princípio que, quando o problema é definido, surgem atores membros do CLAS Amadora³² que se destacam devido ao seu já consolidado interesse e atuação na área da integração de imigrantes e que, em rede e de forma incrementada, mas sempre sujeitos a um conjunto limitado de recursos [dimensões retiradas do modelo do *Mixed-Scanning*, proposto por Etzioni (1967)], propõem uma ou várias soluções para atender ao problema da integração de imigrantes nas escolas. Em conformidade com as propostas de Honig (2006) e Romero (2010), os atores em questão adotam uma visão holística da educação e tentam incluir nas suas medidas valores orientados para a interculturalidade, procurando, por vezes, usar ideias, projetos ou medidas já existentes (Dolowitz e Marsh, 2000). Quando passam à implementação das suas propostas, os atores que formulam as políticas são os mesmos que, atuando mais ou menos isoladamente, vão concretizar o que foi previamente formulado. Sendo os atores formuladores os “*Street-level bureaucrats*” (Lipsky, 1971), são estes que, numa abordagem *Bottom-up* concretizam as soluções encontradas através do “*backward-mapping*” (Elmore, 1979). Assim, são os técnicos das diversas instituições membros do CLAS Amadora que, depois de encontrarem soluções em rede para o problema, vão, no terreno, pôr as mesmas em prática. Note-se que estes recorrem, no entanto, a toda a comunidade envolvida em processos de integração e educação de imigrantes em meio escolar, como a Câmara Municipal, Juntas de Freguesia, comunidade escolar, comunidade imigrante, famílias, outras instituições relevantes,

³² Por norma associações de cariz social, cultural, educativo ou desportivo que atuam no terreno, sendo o correspondente aos “*Street-level bureaucrats*” Lipsky (1971).

etc. Após a sua implementação/concretização, as medidas tomadas são sujeitas a avaliação³³ de forma a que, sempre que necessário, possam ser adaptadas, melhoradas, replicadas ou cessadas, voltando ao início do ciclo político (Rodrigues, 2017).

No nosso caso concreto, procurou-se identificar e explicar os processos de formulação e implementação de políticas, a partir da construção de um modelo de análise de formulação e de implementação de políticas locais de integração de imigrantes nas escolas via CLAS. O conjunto de opções metodológicas tomadas servem o objetivo central de compreender como são formuladas e implementadas as políticas locais de integração de imigrantes nas escolas a partir de estruturas como o CLAS Amadora.

6.2. Técnicas de recolha e análise de dados

As principais técnicas de recolha de dados da metodologia qualitativa são a observação participante e a entrevista (Espírito Santo, 2010) que serão, neste caso, as principais técnicas de pesquisa utilizadas. No presente estudo recorreremos a técnicas de recolha de dados como análise documental, observação participante³⁴ e a entrevista:

- Análise documental (de documentos oficiais como atas de reuniões, planos de ação entre outros) numa primeira fase, exploratória, com o objetivo de identificar os principais atores políticos (pessoas e/ou entidades), dentro do CLAS Amadora que mais se envolvem na problemática da integração de imigrantes nas escolas. Na identificação dos atores mais relevantes, utilizaram-se critérios de seleção relacionados com o número de vezes que cada um dos atores era mencionado nos documentos analisados e com o número de medidas do II Plano Municipal para a Integração de Migrantes Amadora cuja implementação é da sua responsabilidade;
- Observação participante (de reuniões e plenários de CLAS Amadora, respetivo Núcleo Executivo e, ainda de reuniões de ponto de execução do II Plano Municipal para a Integração de Migrantes Amadora), visando obter informação sobre os atores mais relevantes e a sua ação nesta estrutura, e sobre como se procede à formulação e implementação de políticas que visam a integração de imigrantes nas escolas;
- Entrevistas semidiretivas a atores estratégicos (sobretudo, tendo em conta a sua posição junto da Câmara Municipal da Amadora, entidades identificadas como relevantes, comunidade escolar e de alunos), com o objetivo de dar conta e resposta ao modelo de análise de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS e de perceber quais os efeitos que essas

³³ Via CLAS Amadora ou Núcleo Executivo do CLAS Amadora.

³⁴ Note-se que os processos de observação participante utilizados na presente investigação foram feitos numa fase exploratória da mesma, logo de forma pouco estruturada.

políticas têm. Relativamente à amostra, optou-se por não se definir o número de indivíduos a ser entrevistados no início da construção do plano metodológico, visto que o que mais nos interessa na presente investigação é cobrir, nas entrevistas, os vários tipos de atores e os mais participativos e influentes na formulação e implementação de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora. Assim, recorrendo à observação participante e à análise documental para identificar os principais atores políticos nesta temática para a seleção das primeiras entidades a entrevistar e selecionando a restante amostra por conveniência, considerar-se-á que a mesma estará completa quando percebermos que as informações obtidas através das entrevistas são semelhantes e não exibem divergências substanciais.

6.3. Caracterização da amostra

A amostra do nosso estudo divide-se em três grandes tipos de entrevistados: autarquia e entidades relevantes, na temática e no quadro do CLAS; agrupamentos de escolas; e alunos. Foram, portanto, usados guiões de entrevistas diferentes para cada um dos grupos, embora com temáticas semelhantes e orientados no mesmo sentido. Percebeu-se, através da análise documental e observação participante realizadas que os atores membros do CLAS Amadora que mais participam quando se discutem problemáticas da integração de imigrantes, mais especificamente nas escolas, são, para além da própria Câmara Municipal da Amadora (que está sempre envolvida em todas as temáticas abordadas através do CLAS Amadora), associações que desenvolvem trabalho na área da integração de imigrantes, como é o caso da AJPAS e da ASSACM. Assim, foram estas as três primeiras entidades a ser selecionadas enquanto parte da amostra. A restante amostra, nomeadamente a seleção dos agrupamentos de escolas e respetivos alunos, foi feita por conveniência e recorrendo a recomendações dos representantes das primeiras entidades entrevistadas.

Para o presente estudo foram realizadas um total de 13 entrevistas (ver Guiões de Entrevistas no anexo A), divididas nos três perfis de entrevistados anteriormente mencionados: representantes da Autarquia/entidades relevantes, representantes de Agrupamentos de Escolas e alunos³⁵. As entrevistas foram, posteriormente, analisadas à luz da análise de conteúdo³⁶ como veremos no capítulo seguinte, segundo as dimensões presentes nos guiões de entrevista.

³⁵ Veja-se o anexo D, com a discriminação dos entrevistados e respetivas informações relevantes.

³⁶ Cujas grelhas de análise se encontram em anexo (anexo E).

CAPÍTULO 7. ANÁLISE E RESULTADOS

7.1. Contextualização Entidade/ Entrevistado(a)

Podemos identificar três tipos de entrevistados no presente estudo: alunos, membros da direção dos agrupamentos de escolas e das associações membros do Conselho Local de Ação Social (CLAS) Amadora, incluindo a respetiva presidência e autarquia, sua entidade promotora. Os alunos entrevistados são alunos imigrantes que foram alvo das política(s) de integração de imigrantes nas escolas e que estão, de momento, no 10º ano do Curso Profissional de Comércio do Agrupamento de Escolas Mães d'Água; relativamente aos agrupamentos de escolas entrevistados, os mesmos foram selecionados por apresentarem uma grande percentagem de alunos imigrantes e realizarem trabalho na integração dos mesmos, reconhecido pela restante comunidade do município da Amadora; por sua vez, as associações membros do CLAS Amadora apresentam também trabalho junto da população imigrante e que, entre outros, prestam apoios sociais, jurídicos e oferecem algumas respostas ao nível do desporto, educação e saúde, atuando muitas vezes em rede com a Câmara Municipal da Amadora e com outros parceiros de ação.

7.2. Relação com a Comunidade Imigrante

Através da análise das entrevistas realizadas, podemos observar que tanto os agrupamentos de escolas como as associações e autarquia têm uma relação muito positiva com a comunidade migrante residente na Amadora. Destaca-se como facilitador desta relação o facto de a Amadora ser, historicamente, uma cidade de imigrantes. Como vão referindo os entrevistados, *“tradicionalmente, a Amadora é uma cidade de migrantes. A sua própria história enquanto cidade e o seu crescimento face, exatamente, aos fluxos migratórios internos, faz com que a cidade esteja já habituada a receber, e a acolher, e a conviver com a diversidade”* (Vereadora Câmara Municipal da Amadora [CMA]/Presidente Núcleo Executivo [NE] do Conselho de Ação Social [CLAS] Amadora). Com efeito, a diversidade cultural existente no município é considerada uma das suas grandes riquezas e potencialidades: *“temos aqui uma miscelânea de culturas, de gente, que eu acho que é a riqueza da cidade, mas também é o seu grande desafio,”* (Chefe da Divisão de Intervenção Social [DIS]). Existe, assim, para além da boa relação com este segmento da população, uma preocupação com a sua plena integração na comunidade, apostando-se em políticas e planos de ação que visam a sua capacitação e regularização. De acordo com o trabalho da Divisão de Intervenção Social da CMA, que consiste na *“melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população no seu todo, havendo alguns projetos muito direcionados para os grupos mais vulneráveis porque efetivamente, muitas vezes, estes carecem de um olhar*

especial e mais atento” (Chefe Divisão DIS). Existe, por conseguinte, um trabalho consolidado e transversal no município da Amadora para a população imigrante, organizado na forma de um documento de ação estratégica (Plano Municipal para a Integração de Migrantes), que prevê uma série de medidas e ações em áreas como a regularização, a educação, o emprego, a formação, a saúde, entre outras. Estão, através do referido plano, definidas medidas como o funcionamento de 2 Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), cursos de português para estrangeiros, mediação com entidades públicas, trabalho ao nível das questões do racismo e preconceito ou até a organização de eventos que promovem a diversidade cultural e étnica. Existe também algum trabalho na integração de imigrantes nas escolas prevista no plano, embora os agrupamentos de escolas sejam, por um lado, muito autónomos nas ações que definem e, por outro, demasiado subordinados ao Ministério de Educação. *“O plano prevê alguma ligação com os agrupamentos e com as escolas, nomeadamente ao nível da formação e da sensibilização dos jovens para estas áreas. Eu sei que há agrupamentos, e são quase todos (...) que já fazem esse trabalho (...). Cada agrupamento também tem que trabalhar essas questões de forma específica e tendo em conta o público que tem”* (Técnica DIS 1). Também as escolas têm uma boa relação com a comunidade imigrante: *“as escolas encaram a diversidade cultural como uma realidade natural, ou seja, eles trabalham com a matéria-prima, com os alunos que lhes surgem e que têm no concelho. Obviamente (...) vão tendo trabalhos diferenciados considerando aquilo que é a exigência da população que integram lhes vai colocando como desafio”* (Chefe Divisão de Intervenção Educativa [DIE]). As medidas que as escolas definem e desenham para a integração de alunos estrangeiros na escola passam, sobretudo, por aulas de português, turmas de acolhimento, algum apoio na sua legalização, organização de atividades interculturais e ofertas educativas alternativas e extracurriculares, muitas vezes relacionadas com o desporto e as artes.

A totalidade dos entrevistados (associações/autarquia e agrupamentos de escolas) salienta que as divergências culturais, por norma, não são um problema no seu trabalho, sendo que *“as pessoas que intervêm com a população imigrante também estão predispostas a aprender e a moldarem-se um bocado (...), bem como eles estão também a moldar-se a nós”* (Técnica Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde [AJPAS]), sentindo, no entanto, muita dificuldade nas questões da legalização e da língua, sendo necessário um trabalho mais aprofundado nestes problemas.

7.3. Relação com CLAS Amadora

A relação com o CLAS Amadora é variável entre os entrevistados, sendo que o nível de participação dos mesmos é maior ou menor consoante as temáticas que vão sendo tratadas neste órgão. Se, por um lado, as associações do município são mais participativas, verifica-se que existe

por parte dos agrupamentos de escolas um menor envolvimento neste órgão de poder local. Os agrupamentos de escolas acabam por, na grande maioria das vezes, articular “*tudo diretamente com a Divisão de Intervenção Educativa*” (Diretor Ag. Escolas Dr. Azevedo Neves). Alguns agrupamentos, porém, são membros do CLAS Amadora e participam em algumas reuniões, quando existe essa necessidade. Efetivamente, “*quando se sente necessidade de ir trabalhar determinada matéria (...), nós estamos presentes nas reuniões para esse efeito*” (Chefe Divisão DIE). Embora a articulação entre os agrupamentos de escolas e o CLAS não seja muito frequente, existe, no entanto, algum trabalho em rede entre os agrupamentos e outras entidades locais geograficamente próximas dos mesmos: “*articulamos com os parceiros todos aqui à volta (...) aliás, posso-lhe dizer que nós articulamos com cerca de 40 e tal parceiros*” (Diretor Ag. Escolas Mães d’Água).

Com maior ou menor grau de envolvimento no CLAS Amadora, percebe-se através das entrevistas realizadas que praticamente a totalidade dos entrevistados reconhecem e valorizam o trabalho realizado no CLAS Amadora, existindo uma boa relação dos mesmos com este órgão de poder local, sendo este considerado “*o ponto focal ao nível das políticas transversais aqui no nosso concelho*” (Vereadora CMA/Presidente NE CLAS Amadora). O CLAS Amadora, enquanto produto da Rede Social, é visto pelos entrevistados como um CLAS muito ativo, forte, consolidado e como “*o chapéu da intervenção para toda a área social*” (Técnica DIS 2). O trabalho do CLAS é considerado uma mais-valia para a população que serve e “*hoje em dia, já não faz sentido para ninguém neste município fazer alguma coisa que não esteja articulada com a rede social e isso é uma vitória imensa para nós. (...) Portanto, começou a haver uma concertação daquilo que devem ser as respostas para este município, já nada se faz de forma desarticulada e sem passar pelo CLAS e sem passar pelos parceiros*” (Técnica DIS 2). Considera-se que o trabalho em parceria que a metodologia de intervenção em rede, através do CLAS, permite é algo que beneficia toda a população do município e que facilita a partilha, a entreaajuda, a complementaridade e a constante conexão entre os atores que intervêm nas mais variadas áreas. Em última análise, e independentemente do grau de participação que têm no CLAS Amadora, os entrevistados olham para o CLAS como algo que trouxe uma “*maior eficácia e mais eficiência na gestão da intervenção social, tendo sido uma medida altamente inovadora e que, enquanto medida de política pública e medida pública social, continua a fazer todo o sentido*” (Técnica DIS 2).

7.4. Formulação de Políticas via CLAS Amadora

Relativamente ao processo de formulação de políticas via CLAS Amadora, verifica-se através das entrevistas realizadas que este é um processo aberto e participativo, podendo chegar-se à formulação de medidas de várias maneiras. Por norma, o desenho e formulação de políticas segue

uma sequência lógica e cíclica de passos, todos eles realizados em rede com os parceiros que mais experiência têm com uma determinada temática e aprovados, em última análise, por todos os parceiros, em plenário de CLAS:

“este processo de planeamento tem uma sequência lógica e que passa por um momento de diagnóstico da situação (...). A este processo de diagnóstico que passa sempre pelos parceiros do CLAS (...), as instituições são chamadas a ser ouvidas para nos dizerem aquilo que é a fotografia da cidade da Amadora. Quando o diagnóstico está elaborado, e à medida que ele vai sendo elaborado, vai sendo levado ao Núcleo Executivo do CLAS para ir sendo aferido. Depois o diagnóstico social é aprovado em plenário de CLAS, portanto toda a gente aprova aquele documento que ali está e revê-se, à partida, naquele documento. No diagnóstico social em si e no elencar daquilo que são as orientações estratégicas para a intervenção, há logo uma priorização das necessidades (...). A partir dessas necessidades de intervenção começa a elaboração, e esta é a fase a seguir, do planeamento, da elaboração do plano de desenvolvimento social (...) e nesse momento, mais uma vez, os parceiros são chamados para participarem no processo de planeamento, para que, mediante aquilo que é o diagnóstico possam dizer o que de facto faz sentido enquanto intervenção para a cidade. A partir daí, o plano (...) é sistematizado pela equipa da DIS e, mais uma vez, vai sendo acompanhado pelo Núcleo Executivo do CLAS e na fase final é levado ao plenário do CLAS onde, então, é aprovado” (Técnica DIS 2).

Assim, após a construção e aprovação do diagnóstico social que define os problemas e prioridades da intervenção social, embora os planos de ação sejam, na grande maioria das vezes, elaborados pela Câmara, mais especificamente pela equipa da DIS, participam no seu desenho e formulação todos os parceiros, em rede ou em grupos de trabalho pequenos, de acordo com a temática a ser tratada. Com efeito, *“no desenho de medidas são algumas associações que propõem algumas atividades (...) em grupos mais pequenos (...). Isso funciona sempre em grupos mais pequenos, com os profissionais que estão mais em contacto com a população, ou em grupos que trabalham no início no próprio diagnóstico, ou operacionalizando com ações concretas a serem inscritas por forma a serem implementadas com parceiros que ficam logo definidos sobre as suas responsabilidades”* (Vereadora CMA/Presidente NE CLAS Amadora). Por outro lado, apesar de ser mais raro, também é possível que as medidas e políticas surjam quase de forma aleatória, através de propostas espontâneas de pessoas ou entidades, desde que o seu objetivo esteja de acordo com as prioridades do diagnóstico social e se chegue a um consenso em âmbito de plenário de CLAS para a sua aprovação.

No desenho e formulação do Plano Municipal para a Integração de Migrantes, mais especificamente, foram auscultadas várias entidades e pessoas que trabalham na área ou que estão mais próximas da população imigrante para contribuir com propostas de ações a ser desenvolvidas, tendo estas sido compiladas num plano municipal, posteriormente aprovado em plenário de CLAS com os *inputs* de todos os parceiros. Constata-se que, para a formulação do

plano acima mencionado, também as escolas foram chamadas a contribuir para o desenho do mesmo: *“por exemplo, chamámos a da Damaia (...) e ela faz parte de uma das linhas de ação, a turma de acolhimento da Damaia”* (Chefe Divisão DIE).

Note-se que, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, todo o processo de formulação de políticas via CLAS Amadora é um processo muito participativo e aberto a toda a comunidade, nunca estando os documentos completamente concluídos e havendo espaço para que qualquer parceiro ou qualquer membro da comunidade se pronuncie e contribua para o seu melhoramento.

7.5. Implementação de Políticas via CLAS Amadora

No que diz respeito ao processo da implementação de políticas via CLAS Amadora, constata-se que este é feito de acordo com os planos anteriormente formulados em parceria e, na esmagadora maioria das vezes, de baixo para cima (*Bottom-up*). Estão especificados logo à partida nos planos formulados as entidades responsáveis pela sua implementação, pelo que a implementação das medidas fica sempre a cargo dos parceiros ao nível local. Efetivamente, como se constatou, os entrevistados não olham para a implementação dos planos *“de outra forma que não seja envolvendo quem está no terreno, os próprios parceiros, os próprios técnicos da câmara (...), os próprios técnicos das juntas (...) e através desse processo de auscultação ou, lá está, da documentação que é reunida (...). Agora fazer um documento de planeamento municipal cuja implementação não fosse de bottom-up, na administração local, não nos faz sentido”* (Vereadora CMA/Presidente NE CLAS Amadora).

Verifica-se que os parceiros são selecionados para desenvolver determinada atividade em função da temática das ações, consoante nomeação por outros parceiros, porque atuam na área, porque têm maior disponibilidade de recursos, porque existe experiência e *know-how* ou até porque se oferecem para tal, sendo que, uma vez que é assumido o compromisso, os parceiros *“esforçam-se por cumprir”* (Vice-Presidente AJPAS). Os maiores constrangimentos à implementação das políticas e medidas formuladas é a falta de recursos, sejam eles financeiros, humanos ou materiais, entrando aqui, muitas vezes, a Câmara Municipal da Amadora para colaborar e apoiar os parceiros nesse sentido.

Aquando a implementação das ações, existe um constante processo de acompanhamento, monitorização e, finalmente, avaliação por parte do Núcleo Executivo do CLAS Amadora, sendo este também um processo participado, tanto na sua execução como na sua partilha com todos os parceiros: *“como é óbvio o processo de monitorização também é participado, porque há alguns dados de execução que são os parceiros que têm e nós temos que os pedir. No momento em que há a aprovação dos relatórios, têm toda a liberdade para dizer, para concordar, para discordar, para dar contributos (...). Todo o processo de monitorização e de avaliação é muito participado. Todos os parceiros são chamados a participar”* (Técnica DIS 2).

7.6. Relação com a Comunidade de Acolhimento

Os alunos entrevistados apresentam uma boa relação com a comunidade de acolhimento, não referindo grandes dificuldades de integração na sua chegada a Portugal, para além de ligeiras adaptações a alguns costumes. Os alunos entrevistados gostam de viver em Portugal e reconhecem as dificuldades de integração pelas quais algumas pessoas imigrantes passam, não sendo esse, porém, o seu caso. Verifica-se que os entrevistados têm, no seu círculo de relações, amizades com pessoas portuguesas e estrangeiras, não havendo qualquer problema relacional. Ambos consideram Portugal um país acolhedor e aberto a novas culturas: *“os portugueses são muito acolhedores (...) e são abertos, falam com todo o mundo (...), parece que já conheceram há muito tempo atrás”* (Aluna Ag. Escolas Mães d’Água, 17 anos).

Por outro lado, percebe-se através das entrevistas que, para além de considerarem Portugal um país acolhedor e embora tenham de se adaptar a alguns costumes desde que chegaram, sentem-se seguros e confortáveis para manifestar a sua cultura de origem abertamente. Com efeito: *“quando eu cheguei cá, deram-me espaço para ser o que eu quiser na minha vida (...). As pessoas dão-me o espaço que eu quero ter, eles me deixam exercer a cultura que eu tenho...têm muito respeito pela minha cultura, por quem eu sou e as pessoas que eu já conheci são ótimas, são tipo um povo muito, muito carinhoso para mim”* (Aluno Ag. Escolas Mães d’Água, 15 anos).

7.7. Relação com a Escola

De acordo com a sua posição relativa em relação à comunidade de acolhimento, verifica-se que ambos os alunos entrevistados têm uma boa relação com a escola que frequentam, considerando a educação um ponto central de extrema importância nas suas vidas. Os entrevistados referem que frequentar a escola é uma ferramenta que lhes permitirá ter mais e melhores capacidades e oportunidades no futuro: *“se eu quero ser um alguém lá no futuro, um alguém, uma mulher independente, uma mulher livre eu tenho que ir à escola, e se eu quero ter uma boa casa, bons carros e entrar numa sociedade alta, tudo isso depende da escola”* (Aluna Ag. Escolas Mães d’Água, 17 anos); *“eu acho muito, mas muito importante estar na escola porque como a minha família sempre diz, é isso que vai ajudar-me a ser uma pessoa melhor, mais sábia e com conhecimento no futuro. E então eu acho que é muito importante e eu estou a aproveitar ao máximo”* (Aluno Ag. Escolas Mães d’Água, 15 anos).

Constata-se que os entrevistados, para além de se sentirem plenamente integrados na escola, à semelhança do que acontece na comunidade de acolhimento em que se inserem, sentem que existe na escola uma grande abertura cultural: *“uma escola entra com todo o povo, independente do país, da terra, da nacionalidade e isso para mim é algo bom”* (Aluna Ag. Escolas Mães

d'Água, 17 anos). Os entrevistados referem também que sentem a diversidade cultural existente na escola como algo benéfico e que outras escolas e outros países deveriam promover, mencionando o Dia Intercultural como atividade central na promoção da diversidade cultural existente na escola. *“Temos aqui o dia intercultural aqui na escola (...). Foi bué bom porque trouxeram comidas dos países, fizeram atividades, é muito bom porque nesse dia, em geral, sentimo-nos todos muito diferentes e muito iguais ao mesmo tempo (...). Eu diverti-me muito com os meus amigos e porque eu soube de coisas que existiam na Índia e que eu não sabia e é muito bom (...) eu acho que todo o país deveria ter um pouco disso”* (Aluno Ag. Escolas Mães d'Água, 15 anos).

7.8. Efeito das Políticas

Afere-se que, no que diz respeito ao efeito das políticas de integração de imigrantes nas escolas³⁷, estas têm tido, no geral, efeitos positivos. Os alunos entrevistados elogiam o trabalho da escola neste âmbito, referindo que *“o que a escola está a fazer é encher a escola de diversidade (...) e a escola faz bué. Para nós e para os que são de cá também e é muito bom porque somos iguais. Não é porque és português que tens mais (...), pelo menos nesta escola é assim”* (Aluno Ag. Escolas Mães d'Água, 15 anos). Os alunos salientam também que as políticas da escola, como o apoio no ensino do português ou a promoção do Dia da Interculturalidade *“faz os alunos sentirem-se bem na escola e isso (...) é uma forma de dizerem que todos nós somos iguais. Não há raça, não há cultura, todos nós somos iguais”* (Aluna Ag. Escolas Mães d'Água, 17 anos), não identificando qualquer lacuna no trabalho do agrupamento para a integração plena dos alunos estrangeiros.

Por sua vez, constata-se que também os representantes dos agrupamentos de escolas consideram que os resultados das suas ações têm sido positivos, sendo que este é, porém, um trabalho abstrato e a longo prazo. Refere-se sucesso relativamente a indicadores como o abandono escolar, a assiduidade, a relação com a escola e os colegas, o sucesso escolar e a pontualidade. Com efeito, *“na lógica da integração e do não abandono, nós temos tido resultados muito fortes, ou seja, cada vez mais, estamos a conseguir que os alunos estejam dentro da escola e mais com a escola”* (Diretor Ag. Escolas Dr. Azevedo Neves). Há, no entanto, lacunas, especialmente ao nível da falta de recursos, do desejo de desenvolver mais ações que promovam as diferentes culturas e no envolvimento das famílias: *“o envolvimento das famílias é de facto uma das grandes dificuldades; seria importante este trabalho de acompanhamento e de promoção à integração*

³⁷ Consideram-se aqui as políticas de integração de imigrantes nas escolas formuladas e implementadas pelas escolas/agrupamentos, visto que, como acima referido, não existe grande articulação dos agrupamentos com o CLAS Amadora.

não ficar esgotado no jovem, mas haver uma estrutura de recursos e de meios para podermos alargar à família” (Diretor Ag. Escolas Dr. Azevedo Neves).

Verifica-se, finalmente, que os representantes dos agrupamentos, embora salientem o sucesso das suas ações, mencionam que existe espaço para melhorar e crescer na intervenção com alunos imigrantes, observando-se uma grande preocupação em inovar e fazer mais e melhor: *“temos sempre de trabalhar para melhorar, as coisas nunca estão consumadas (...). Ambiciona-se sempre mais”* (Diretor Ag. Escolas da Damaia).

7.9. Resultados Finais

Pode aferir-se, com base no que foi previamente analisado, que surgem essencialmente três tipos principais de atores no CLAS Amadora que trabalham a área da integração de imigrantes, independentemente do seu grau de envolvimento e da posição que assumem neste órgão de poder local: técnicos da CMA, que estão mais ativamente envolvidos em tudo o que diz respeito à rede social e que têm um papel mediador, de gestão e de apoio logístico; associações / pessoas individuais ou coletivas membros do CLAS Amadora que trabalham com imigrantes e que, por isso, têm uma maior participação no trabalho que é desenvolvido na temática da integração de imigrantes na Amadora; agrupamentos de escolas, que embora sejam menos ativos no CLAS e tenham projetos de integração com formulação e implementação próprias, são entidades públicas locais que refletem a realidade de diversidade cultural existente no município e acabam por, com mais ou menos frequência, ser chamados a colaborar com o trabalho do CLAS Amadora ou a agir em complementaridade com o mesmo. Embora o presente estudo, devido à sua metodologia qualitativa, não permita generalizações, podemos replicar o mesmo tipo de análise a outras áreas da intervenção social na Amadora, via CLAS, sendo que os técnicos da CMA (DIS) são uma constante transversal a todas as áreas.

Constata-se que existe uma boa relação das instituições públicas e da comunidade em geral com a população imigrante na Amadora, existindo alguma preocupação em trabalhar as questões da integração desta população³⁸, e que, por sua vez, os alunos entrevistados se sentem bem no município e na escola que frequentam, considerando-se que as políticas desenvolvidas nas escolas para a integração de alunos estrangeiros têm tido sucesso.

Relativamente ao CLAS, verifica-se que existe reconhecimento do trabalho desenvolvido através deste órgão e valorização do trabalho em rede. Podemos, através da metodologia utilizada, compreender profundamente como funcionam os processos de formulação e implementação de

³⁸ Informação em concordância com o quadro teórico utilizado, relativo à necessidade da integração e inclusão de imigrantes nas comunidades de acolhimento e, conseqüentemente, nas escolas.

políticas via CLAS Amadora, percebendo que todo o processo é cíclico e sequencial³⁹, desde a definição do problema e prioridades de ação (Diagnóstico Social); composição de pequenos grupos de trabalho; desenho/formulação dos planos, tendo em conta recursos escassos (Simon, 1978)- com valores como a equidade a interculturalidade (Romero, 2003) como base- de ação e respetiva discussão e aprovação em plenário; implementação pelos parceiros locais, de baixo para cima (Elmore, 1979), em conformidade com o definido nos planos formulados, recorrendo não só aos parceiros (que nos remetem para os “*Street-level bureaucrats*” apresentados por Lipsky (1971)), mas à comunidade em geral; monitorização, acompanhamento e avaliação participada. A compreensão de como surgem os principais atores mediante uma determinada temática, de como funcionam a formulação e implementação de medidas via CLAS Amadora e que efeitos as mesmas têm permite-nos, por sua vez, sustentar com algum grau de precisão o modelo de análise por nós proposto⁴⁰, com recurso aos quadros teóricos anteriormente apresentados.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivos principais identificar os atores políticos mais relevantes dentro do Conselho Local de Ação Social (CLAS) Amadora, fazer um reconhecimento dos processos de formulação e implementação das políticas dentro do CLAS Amadora (como se aciona a política; metodologia de implementação) e analisar o sentido dado pelos atores aos efeitos dessas políticas na integração de imigrantes nas escolas. Para atingir os objetivos mencionados, selecionou-se uma metodologia qualitativa e fez-se recurso a técnicas de recolha de dados como a análise documental, a observação participante e a entrevista.

Percebeu-se que, existindo no município da Amadora uma vasta população de imigrantes residentes, também as escolas neste município enfrentam o desafio da diversidade cultural nos seus espaços. Assim, e de acordo com Peixoto (2004), tem-se olhado para a questão da imigração mais atentamente. Efetivamente, existe na Amadora uma grande preocupação dos órgãos de poder local e das entidades públicas/privadas na integração deste segmento da população na comunidade, havendo um trabalho vasto na formulação e implementação de projetos, ações e políticas que se orientam nesse sentido e que convergem, essencialmente, no Plano Municipal para a Integração de Migrantes. Este e outros planos municipais de intervenção social estão, por sua vez, integrados no trabalho desenvolvido através do CLAS Amadora, órgão de poder local

³⁹ Note-se que o processo sequencial que se verifica relativamente às políticas oriundas do CLAS Amadora está em concordância e tem muitas semelhanças com o Modelo das Etapas proposto por Lasswell (Parsons, 2002).

⁴⁰ Ver capítulo do Plano Metodológico.

com uma posição privilegiada no que diz respeito aos processos de formulação e implementação de políticas sociais locais.

Enquanto órgão de decisão política que representa todo o município da Amadora a partir do qual se origina uma intervenção social transversal, eficaz e eficiente⁴¹, entendeu-se que existem nele modelos próprios de formulação e implementação de políticas, sendo relevante a sua compreensão e respondendo, assim, à nossa pergunta de partida. Ora, pegando no Modelo das Etapas proposto por Lasswell (Parsons, 2002) e olhando para a política pública “desconstruída”, entende-se que as políticas criadas no CLAS também obedecem a um processo sequencial como o descrito no quadro teórico apresentado: existe uma definição de prioridades de ação através do Diagnóstico Social, que faz surgir, em âmbito de parceiros de CLAS, atores centrais que melhor poderão contribuir, pelo seu *know-how* ou experiência. Estes, considerados por Lipsky (1971) os “*Street-level bureaucrats*”, são os atores que, depois, em pequenos grupos temáticos vão em rede/parceria, de acordo com os recursos disponíveis (Simon, 1978) e de forma incrementada (Lindblom, 1959) ou replicada (Dolowitz e Marsh, 2000), propor soluções que, posteriormente serão apresentadas em plenário de CLAS, onde são discutidas e aprovadas. Por sua vez, a implementação é feita no terreno, junto da população, de baixo para cima, de acordo como que Elmore (1979: 602) chama de “*backward mapping*”. Finalmente, as medidas são acompanhadas, monitorizadas e avaliadas pelo Núcleo Executivo do CLAS, sendo esta monitorização e avaliação também um processo partilhado em plenário de CLAS.

Por seu turno, também as medidas e planos direcionados para a integração de imigrantes são formuladas⁴² e implementadas de acordo com o modelo por nós proposto e sustentado pelo quadro teórico apresentado e pelo conteúdo das entrevistas realizadas, tendo surgindo para executar as respetivas medidas atores como a Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde (AJPAS), a Associação de Solidariedade Social do Alto da Cova da Moura (ASSACM), a própria Câmara Municipal da Amadora ou até as escolas, embora de uma forma menos participativa. Com efeito, no que diz respeito às políticas de integração de imigrantes nas escolas, verificou-se que os agrupamentos têm um trabalho muito autónomo, subordinado ao Ministério da Educação e não suficientemente articuladas com o CLAS Amadora. Embora por vezes participem em reuniões, tenham contribuído para o desenho do Plano Municipal para a Integração de Migrantes, trabalhem em parceria com algumas outras entidades e partilhem algumas das suas boas práticas, os agrupamentos de escolas já incluem nos seus projetos educativos o trabalho com alunos imigrantes e descendentes de imigrantes. Finalmente, e a partir

⁴¹ Baseada no planeamento estratégico (Castro, 2011).

⁴² Sempre com valores interculturais naturalmente basilares aquando a sua formulação e com recurso aos *inputs* da comunidade em geral (Romero, 2003).

dos discursos dos atores, pode-se dar conta de que os alunos imigrantes se sentem integrados na comunidade em que residem e satisfeitos com a escola que frequentam, aferindo-se que, em última análise, as políticas desenvolvidas para a integração destes alunos na escola têm sucesso e efeitos positivos em vários indicadores como o abandono escolar, a pontualidade ou o sucesso escolar relativo, independentemente do grau de articulação com o CLAS Amadora para a sua formulação.

Conclui-se, portanto, que as políticas formuladas e implementadas via CLAS Amadora - sendo formuladas em parceria com vários tipos de atores da intervenção social do município e implementadas, como descrito e esquematizado no modelo de análise - permitem atender às especificidades locais, responder às necessidades reais dos seus respetivos públicos-alvo e melhorar as suas situações de forma eficaz e eficiente. Considera-se, assim, que foram cumpridos os objetivos a que nos propusemos, não obstante as dificuldades e limitações da nossa investigação como, por exemplo, a demora no processo de seleção dos entrevistados, a demora no processo de agendamento de entrevistas ou a perceção de que as escolas têm um trabalho autónomo ou subordinado ao Ministério de Educação e, muitas vezes, afastado do CLAS Amadora.

Não obstante o reconhecimento que existe relativamente ao bom trabalho desenvolvido pelo CLAS Amadora como algo que diferencia o município, julga-se existir espaço para crescimento e para aprofundamento das ligações entre parceiros, logo, de uma ação ainda mais concertada e sustentada, especialmente na área da integração de imigrantes. Recomenda-se e acredita-se que é fundamental existir uma articulação mais profunda entre o CLAS Amadora e os diversos agrupamentos de escolas⁴³, o maior envolvimento das famílias nas políticas que dizem respeito à educação ou uma maior adequação das hipóteses de respostas aos problemas (por exemplo, maior número de cursos de Português para estrangeiros com certificação), avançando no sentido de uma Amadora mais coesa e intercultural.

⁴³ De forma a prevenir uma eventual perda de consistência no sistema da política municipal criada pelo CLAS Amadora, políticas repetidas ou até em contradição entre si.

BIBLIOGRAFIA

- Abrantes, Pedro (2011), “Para uma teoria da socialização”, *Sociologia*, 21, pp. 121-139.
- Anderson, James E. (2015), *Public Policymaking: an Introduction*, USA, Cengage Learning.
- Bessa, António Marques (1993), *Quem Governa? Uma análise histórico-política do tema da elite*, Lisboa, ISCSP.
- Birkland, Thomas A. (2016), *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, New York, Routledge.
- Bissoto, Maria Luisa (2013), “Educação Inclusiva e Exclusão Social”, *Revista Educação Especial*, 26 (45), pp. 91-108.
- Borges, Maria Célia, Helena de Ornellas Sivieri Pereira e Orlando Fernández Aquino (2012), “Inclusão versus integração: a problemática das políticas e da formação docente”, *Revista Ibero-americana de Educação*, 59(3).
- Capucha, Luís (2004), *Desafios da Pobreza*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Departamento de Sociologia, ISCTE-IUL.
- Castles, Stephen (2012), “Immigration and Asylum: Challenges to European Identities and Citizenship”, em Dan Stone (org.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford, Oxford University Press.
- Castles, Stephen; Hein de Hass e Mark J. Miller (2014), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, Palgrave Macmillan.
- Castro, Luís (coord) (2011), *Rede Social- Desafios e Experiências de um programa estruturante*, Instituto da Segurança Social.
- Cohen, Michael, James March e Johan Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- Dolowitz David e David Marsh (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), pp. 5-24.
- Eisenstadt, Samuel N. (1953), “Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants”, *Population Studies*, 7, nº 2, pp. 167-180.
- Elmore, Richard (1979), “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, *Political Science Quarterly*, 94 (4), pp. 601-616.
- Espírito Santo, Paula do (2010), *Introdução à metodologia das Ciências Sociais- Génese, Fundamentos e Problemas*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Etzioni, Amitai (1967), “Mixed-Scanning: A ‘Third’ Approach To Decision-Making”, *Public Administration Review*, 27, pp. 385-392.
- Fischer, Frank, Gerald Miller e Mara Sidney (2007) (orgs.), *Handbook of Public Policy Analysis- Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, CRC Press.
- Heckmann, Friedrich (coord.) (2008), *Education and the Integration of Migrant Children*, NESSE (Network of experts in Social Sciences of Education and training).
- Honig, Meredith (2006), *New Directions in Education Policy Implementation: Confronting Complexity*, New York, State University of New York Press.

- Hortas, Maria João (2014), *Educação e imigração: a integração dos alunos imigrantes nas escolas do ensino básico do centro histórico de Lisboa*, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Instituto da Segurança Social (2012), *Guião Prático para a Implementação da Rede Social*, Instituto da Segurança Social.
- Instituto da Segurança Social (2014), “*Guião Prático- Rede Social*”, Instituto da Segurança Social.
- Leitão, Maria (2016), *Imigração- Legislação nacional*, Lisboa, Coleção TEMAS.
- Lindblom, Charles (1959), “The science of muddling through”, *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.
- Lipsky, Michael (1971), “Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform”, *Urban Affairs Quarterly*, 6, pp. 391-409.
- Lübeck, Marcos e Thiago Donda Rodrigues (2013), “Incluir é Melhor que Integrar: uma concepção da Educação Etnomatemática e da Educação Inclusiva”, *Revista Latinoamericana de Etnomatemática*, 6(2), pp. 8-23.
- Machado, Fernando Luís e Ana Raquel Matias (2006), “Jovens descendentes de imigrantes nas sociedades de acolhimento: linhas de identificação sociológica”, *CIES e-WORKING PAPER N° 13/2006*.
- Mainardes, Jefferson (2006), “Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma Contribuição para a Análise de Políticas Educacionais”, *Educação e Sociedade*, 23 (94), pp. 47-69.
- Malheiros, Jorge e Alina Esteves (coord.) (2013), *Diagnóstico da Situação da População Imigrante em Portugal: características, problemas e potencialidades*, Lisboa, ACIDI.
- Mantoan, Maria Teresa Eglér (2009), “O Direito à Diferença, na Igualdade de Direitos”, *Bengala Legal*, 1-14.
- Marin, Bernd e Renate Mayntz (orgs.) (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Marques, Margarida, Maria João Valente Rosa e Joana Lopes Martins (2007), “School and diversity in a weak state: the Portuguese case”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33, 7, pp. 1145-1168.
- Matias, Gonçalo Saraiva (2014), *Migrações e Cidadania*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Moreno, Ana, Nuno Sousa e Rute Gonçalves (2018), *II Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2018/2020*, CMA.
- Núcleo Executivo CLAS Amadora (2017), *Diagnóstico Social da Amadora 2017*, Amadora.
- Oliveira, Catarina Reis e Natália Gomes (2017), *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2017*, Lisboa, Imigração em Números- ACM.
- Oliveira, José António (2006), “Desafios do planeamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas”, *Revista de Administração Pública*, 40 (1), pp. 273-288.
- Page, Edward (2003), “The Civil Servant as Legislator: Law Making in British Administration”, *Public Administration*, 81 (4), pp. 651-679.
- Parsons, Wayne (2002), “From Muddling Through to Muddling Up - Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government”, *Public Policy and Administration*, 17: 43.
- Peixoto, João (2004), “País de emigração ou país de imigração? Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal”, *SOCIUS*, 2.
- Pereirinha, José (1997), “A (re)definição dos direitos sociais face à crise do Estado-providência e ao fenómeno da exclusão social”, *Intervenção Social*, 15/16.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, 94 (2), pp. 251-267.

- Pires, Nuno Pena (1999), “Uma teoria dos processos de Integração”, *Sociologia- Problemas e Práticas*, 30, pp. 9-54.
- Portes, Alejandro, Rubén Rumbaut (2001), *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, New York, Russel Sage Foundation.
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhoudt (2005), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Rodrigues, Dulce et.al (2013), “Um Portugal de Imigrantes: exercício de reflexão sobre a diversidade cultural e as políticas de integração”, *Da Investigação às práticas*, 4(1), pp. 86 - 109.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2017), “O modelo das etapas e a análise das políticas públicas”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Helena Carreiras (orgs.), *Exercícios de análise de políticas públicas 2*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Romero, Carlos (2010), *Mediação Intercultural*, Lisboa, ACIME.
- Romero, Carlos Giménez (2003), “Pluralismo, Multiculturalismo e Interculturalidad”, *Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, 8, pp. 9-26.
- Rosa, Maria João Valente, Hugo de Seabra e Tiago Santos (2003), *Contributos dos “imigrantes” na demografia portuguesa- o papel das populações de nacionalidade estrangeira*, Porto, ACIME.
- Sabatier, Paul (1986), “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.
- Sanches, Isabel e António Teodoro (2006), “Da integração à inclusão escolar: cruzando perspectivas e conceitos”, *Revista Lusófona de Educação*, 8, pp. 63-83.
- Seabra, Teresa (2008), *Desempenho Escolar, Desigualdades Sociais e Etnicidade- Os descendentes de imigrantes indianos e cabo-verdianos no ensino básico em Portugal*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE.
- Simon, Herbert (1978), “Rationality as a process and as a product of thought”, *American Economic Review*, 68 (2), pp. 1-16.
- Sinha, Braj (2005), “Human migration: concepts and approaches”, *Földrajzi Értesítő*, 3-4, pp. 403-414.
- Souza, Celina (2006), “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”, *Sociologias*, 8 (16), pp. 20-45.
- Van Meter, Donald e Carl Van Horn (1975), “The policy implementation process”, *Administration and Society*, 6 (4), pp. 445-488.
- Wolfensberger, Wolf (1972), *The principle of normalization in human services*, Toronto, National Institute on Mental Retardation (N.I.M.R.).

FONTES

Info Escolas- <http://infoescolas.mec.pt/>

Instituto Nacional de Estatística (INE)

PORDATA (Base de Dados Portugal Contemporâneo)

Website Oficial da Câmara Municipal da Amadora

Constituição da República Portuguesa (2015), Coimbra, Edições Almedina.

Decreto Regulamentar n.º 9/2018 de 11 de setembro.

Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho.

Decreto-Lei n.º 144/2008 de 28 de julho

Lei n.º 159/99 de 14 de setembro

Lei n.º 37/81 de 3 de outubro.

Lei Orgânica n.º 2/2018 de 5 de julho.

Resolução do Conselho de Ministros N.º 197/1997, de 18 de novembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 de 3 de maio.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010 de 17 de setembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015 de 20 de março.

ANEXOS

A. Guião de Entrevistas

Tema: Formulação e implementação de políticas locais de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora.

Objetivo Geral: Identificar e compreender os processos de formulação e implementação de políticas locais de integração de imigrantes nas escolas visa CLAS Amadora e quais os seus efeitos.

1. Entrevistas Associações/ Autarquia

Blocos	Objetivos Específicos	Questões (orientadoras)
A: Apresentação	<ul style="list-style-type: none">- Explicar a investigação e os objetivos da entrevista- Garantir o anonimato e confidencialidade da entrevista	<ul style="list-style-type: none">- Explicação do contexto da investigação- Entrega do consentimento informado
B: Identificação da Instituição	<ul style="list-style-type: none">- Perceber âmbito do trabalho da instituição- Qual o cargo que ocupa enquanto representante da instituição	<ul style="list-style-type: none">- Quais as principais áreas de atuação da associação?- Quais as funções desempenhadas?
C: Relação com comunidade imigrante	<ul style="list-style-type: none">- Entender qual a relação da instituição com imigrantes- Perceber que tipo de trabalho é realizado com esta população	<ul style="list-style-type: none">- Que tipo de relação a entidade tem com a população imigrante?- Como é desenvolvido o trabalho com a população imigrante?- Quais são os principais desafios do trabalho com esta população?- Quais são as principais atividades desenvolvidas e projetos definidos?- Quais as ações desenvolvidas para promover a integração desta população nas escolas?

D: Relação com CLAS Amadora	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber a relação com o CLAS Amadora - Perceber o grau de participação no CLAS Amadora 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são as considerações relativas ao trabalho do CLAS Amadora e do trabalho em rede? - Considera que a instituição é membro ativo do CLAS Amadora? Porquê?
E: Formulação políticas via CLAS Amadora	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender o processo de formulação de políticas via CLAS Amadora para a integração de imigrantes nas escolas 	<ul style="list-style-type: none"> - Como caracteriza o processo de formulação das ações via CLAS Amadora para a integração de imigrantes nas escolas? - Quem as desenha e propõe? - Que questões são tidas em conta aquando a sua formulação?
F: Implementação de políticas via CLAS Amadora	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender a forma de implementação de políticas via CLAS Amadora para a integração de imigrantes nas escolas 	<ul style="list-style-type: none"> - Como é feito o processo de implementação das ações previamente formuladas via CLAS Amadora para a integração de imigrantes nas escolas? - São implementadas de acordo com o previamente formulado?

2. Entrevistas Comunidade Escolar

Blocos	Objetivos Específicos	Questões (orientadoras)
A: Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> - Explicar a investigação e os objetivos da entrevista - Garantir o anonimato e confidencialidade da entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> - Explicação do contexto da investigação - Entrega do consentimento informado
B: Identificação da Escola/Agrupamento	<ul style="list-style-type: none"> - Contextualizar o trabalho do agrupamento/escola 	<ul style="list-style-type: none"> - Como caracteriza o agrupamento/escola? - Em que consistem os projetos educativos do agrupamento/escola? - Em que sentido se desenvolve o trabalho neste agrupamento/escola?

C: Relação com comunidade imigrante	<ul style="list-style-type: none"> - Entender qual a relação da instituição escolar com imigrantes - Perceber que tipo de trabalho é realizado com esta população 	<ul style="list-style-type: none"> - Qual a relação do agrupamento/escola com a população imigrante? - Como é desenvolvido o trabalho junto da população imigrante? - Quais são os principais desafios do trabalho com esta população? - Quais são as principais atividades desenvolvidas ao nível do agrupamento/escola, especificamente?
D: Relação com CLAS Amadora	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber a relação com o CLAS Amadora - Perceber se costuma participar no trabalho desenvolvido pelo CLAS 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais são as considerações relativas ao trabalho do CLAS Amadora e do trabalho em rede? - Considera que a instituição é membro ativo do CLAS Amadora? Porquê? - Como caracteriza o processo de formulação e implementação das ações originárias do CLAS Amadora?
E: Efeito das políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender o efeito das ações (políticas) desenvolvidas pelo CLAS Amadora 	<ul style="list-style-type: none"> - Quais os efeitos das ações ou projetos desenvolvidos no agrupamento/escola (originárias, ou não, do CLAS Amadora) no âmbito da integração de imigrantes na escola? - Considera que existem lacunas? Se sim, quais? Porquê?

3. Entrevistas Alunos e Famílias

Blocos	Objetivos Específicos	Questões (orientadoras)
A: Apresentação	<ul style="list-style-type: none"> - Explicar a investigação e os objetivos da entrevista - Garantir o anonimato e confidencialidade da entrevista 	<ul style="list-style-type: none"> - Explicação do contexto da investigação - Entrega do consentimento informado
B: Identificação do(a) entrevistado(a)	<ul style="list-style-type: none"> - Obter algumas informações base sobre o(a) entrevistado(a) 	<ul style="list-style-type: none"> - Idade - Género - País de Origem (próprio e/ou dos pais) - Habilitações académicas
C: Relação com comunidade de acolhimento	<ul style="list-style-type: none"> - Entender qual a relação do(a) entrevistado(a) com a comunidade de acolhimento (Amadora) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sente-se bem a viver na Amadora? Porquê? - Quais são os maiores desafios para um imigrante na Amadora? - A sua rede de conhecimentos inclui pessoas migrantes e não migrantes? - Sente-se integrado na comunidade em que vive?
D: Relação com a escola	<ul style="list-style-type: none"> - Perceber a relação do(a) entrevistado(a) com a escola 	<ul style="list-style-type: none"> - Considera a escola importante? Porquê? - Gosta da escola onde está inscrito(a)? Porquê? - Sente alguma dificuldade na sua integração na escola/?
E: Considerações sobre políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender as considerações do(a) entrevistado(a) relativamente às ações desenvolvidas para a integração de imigrantes nas escolas (via CLAS ou não) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sabe da existência de alguma ação de promoção da integração de imigrantes ou da interculturalidade na sua escola? Se sim, qual/quais? - Sabe como são formuladas e implementadas essas ações? - Acha que essas ações têm tido consequências positivas? Porquê?

		- Tem alguma sugestão para colmatar uma lacuna ou de ação a ser desenvolvida?
--	--	---

B. Declaração de Consentimento Informado

No âmbito da Dissertação final do Mestrado em Políticas Públicas do ISCTE, realizar-se-ão diversas entrevistas a pessoas individuais e/ou representantes de entidades coletivas com o objetivo de identificar os atores políticos mais relevantes dentro do CLAS Amadora, fazer um reconhecimento dos processos de formulação e implementação das políticas dentro do CLAS Amadora e de analisar os efeitos dessas políticas na integração de imigrantes nas escolas.

Assegura-se a confidencialidade dos dados recolhidos, pois consagra-se como obrigação e dever o sigilo profissional, dentro e fora do contexto universitário. Todos os dados serão somente usados para a investigação anteriormente mencionada. Finalizada a dissertação, ser-lhe-á entregue uma cópia da mesma, se assim o desejar.

Assim:

- Declaro que todos os procedimentos relativos à entrevista em questão foram claros e responderam de forma satisfatória a todas as minhas questões.
- Compreendo que tenho o direito de colocar, agora e no desenvolvimento da entrevista, qualquer questão sobre o objetivo da mesma e os métodos a utilizar.
- Percebo as condições e procedimentos de participação numa entrevista.
- Estou seguro de que os dados recolhidos que dizem respeito à entrevista serão guardados de forma confidencial e que nenhuma informação será publicada ou comunicada fora do contexto académico, colocando em causa a minha privacidade/vontade.
- Compreendo que sou livre de abandonar a investigação a qualquer momento.
- Autorizo a gravação da entrevista.

Depois de devidamente informado(a), autorizo a participação neste trabalho.

_____, _____ de _____ de 2019.

(Assinatura)

C. Técnicas de Recolha de Dados *versus* Resultados obtidos

	Técnica de Recolha de Dados		
	Análise Documental	Observação Participante (Estágio Curricular de 213 horas na Câmara Municipal da Amadora)	Entrevista
Resultados Obtidos			
Setembro 2018 (fase exploratória)	Existem desafios relacionados com a imigração na Amadora (influência na escolha da instituição de acolhimento na realização do Estágio Curricular)	-	-
Outubro-Dezembro 2018 (fase exploratória)	Verifica-se que existem políticas de integração de imigrantes nas escolas na Amadora (Planos de ação CLAS Amadora)	Constata-se que existe um modelo próprio de formulação e implementação de políticas via CLAS Amadora que visam a integração de imigrantes nas escolas (ainda não teorizado-lacuna) ↓ Permitiu definição de objetivos e pergunta de pesquisa	-
	Identificam-se atores relevantes na temática da integração de imigrantes nas escolas (critério de seleção dos entrevistados)		-
	Fornecer a base, em conjunto com a literatura consultada, para a criação do modelo de análise de formulação e implementação de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora		-

Abril-Maio 2019	-	-	Valida-se o modelo de análise de políticas de integração de imigrantes nas escolas via CLAS Amadora
------------------------	---	---	---

D. Caracterização da Amostra

	Entidade/ que Representa	Funções desempenhadas	Habilitações	Idade (se aplicável)	Género (se aplicável)
Entrevista 1	CMA/CLAS Amadora/Divisão de Intervenção Social	Vereadora (pelouro da ação social) /Presidente do Núcleo Executivo do CLAS Amadora	Formação Superior	-	-
Entrevista 2	CMA/CLAS Amadora/Divisão de Intervenção Social	Chefe de divisão/Técnica DIS	Formação Superior	-	-
Entrevista 3	CMA/CLAS Amadora/Divisão de Intervenção Social	Técnica DIS	Formação Superior	-	-
Entrevista 4	CMA/CLAS Amadora	Técnica DIS	Formação Superior	-	-
Entrevista 5	CMA (Divisão de Intervenção Educativa)	Chefe de divisão/Técnica DIE	Formação Superior	-	-
Entrevista 6	ASSACM	Técnica	Formação Superior	-	-
		Técnica	Formação Superior		
Entrevista 7	AJPAS	Vice-Presidente da Direção	Formação Superior	-	-
		Técnica	Formação Superior		
Entrevista 8	Ag. Escolas Dr. Azevedo Neves	Diretor	Formação Superior	-	-
Entrevista 9	Ag. Escolas da Damaia	Diretor	Formação Superior	-	-
Entrevista 10	Ag. Escolas Mães d'Água	Diretor	Formação Superior	-	-
Entrevista 11	Ag. Escolas Mães d'Água	Professora/Diretora de Turma	Formação Superior	-	-
Entrevista 12	Ag. Escolas Mães d'Água	Aluno (originário de Cabo Verde)	10º ano (Curso Profissional de Comércio)	15 anos	Masculino
Entrevista 13	Ag. Escolas Mães d'Água	Aluna (originária da Guiné-Bissau)	10º ano (Curso Profissional de Comércio)	17 anos	Feminino

E. Grelha Final de Análise de Conteúdo

	Contextualização o Entidade/ Entrevistado	Relação Comunidade Imigrante	Relação CLAS Amadora	Formulação políticas via CLAS Amadora	Implementação políticas via CLAS Amadora	Relação Comunidade Acolhimento	Relação Escola	Efeito políticas
Entrevista 1	Associação que atua em Sintra e na Amadora, especialmente no âmbito da saúde, acesso aos direitos e apoios diversos.	Têm uma boa relação com a comunidade imigrante. Encontram desafios na legalização e nas questões da língua. Têm CLAIM e mediadores culturais.	Consideram CLAS Amadora muito ativo e importante. Trabalham em parceria e complementaridade em benefício da população. Espaço de partilha e aprendizagem.	Ações podem vir de cima ou de baixo, mas há sempre reuniões temáticas para o desenho das medidas.	Por norma a implementação é local, com a gestão da CMA. Parceiros esforçam-se por cumprir, mas têm dificuldades relacionadas com recursos limitados. Devem sempre dar <i>feedback</i> .	-	-	-
Entrevista 2	Associação que funciona com diversas valências como o desporto, apoios sociais e distribuição de bens diversos.	Boa relação com imigrantes. Têm CLAIM ativo e referem problemas com a legalização, sendo que esta é demasiado centralizada.	São membro do CLAS e dão parecer muito positivo relativamente ao trabalho em rede. Olham para CLAS como espaço de partilha e entreaajuda.	Há muitos programas totalmente subordinados ao CLAS. Costumam ir articulando com este órgão. Referem NE como ponto central.	A implementação é local e, dependendo da entidade promotora, pode ser, ou não, realizada em parceria.	-	-	-
Entrevista 3	DIS (Técnica)-divisão da CMA que trata da intervenção social	Ótima relação com imigrantes. Há ações em parceria como o funcionar dos CLAIM, alfabetização e medidas de participação. Escolas costumam trabalhar sozinhas, com exceção dos Projetos Escolhas.	Considera trabalho do CLAS essencial, sendo este “mais eficaz e eficiente”. Lógica em rede como base para toda a intervenção social na Amadora que trouxe muitos benefícios. Há lacunas no envolvimento das escolas e dos dirigentes associativos.	Lógica em ciclo: diagnóstico social, identificação de prioridades, planeamento, implementar, avaliação e novo diagnóstico. Tudo desenhado em parceria (pequenos grupos) e aprovado em plenário de CLAS.	A implementação é, por norma, local e sempre em parceria. Há constante monitorização e avaliação pelo Núcleo Executivo, sendo que a monitorização e avaliação também são processos participados. A implementação pode ser de cima para baixo ou vice-versa.	-	-	-
Entrevista 4	DIS (Chefe de divisão)-divisão da CMA que trata da intervenção social com os públicos mais vulneráveis	Muitas nacionalidades na Amadora-desafios com língua, legalização e preconceitos. Desenvolvem-se medidas como os CLAIM, aulas de português e mediadores culturais.	CMA não faz nada sozinha e trabalho em rede é “chapéu da intervenção social”. A Rede Social da Amadora é forte e uma mais-valia para a comunidade.	Formulação quase sempre <i>bottom-up</i> , com base no diagnóstico social através do trabalho de pequenos grupos temáticos em conjunto como NE e com o contributo de todos os parceiros.	Implementação sempre feita pelos parceiros, ao nível micro. A Câmara gere a implementação e dá apoios, quando necessário.	-	-	-

		As escolas agem de forma autónoma, mas DIS articula com DIE quando necessário.						
Entrevista 5	DIS (Técnica)-divisão da CMA que trata da intervenção social	Preocupação com integração de imigrantes, através do PMIM, com trabalho na legalização, língua e na questão do preconceito. Plano prevê articulação com as escolas, mas estas são muito autónomas.	Rede Social como “chapéu da intervenção”, está consolidada, faz sentido na Amadora e beneficia muito a população. Há dificuldades em envolver os dirigentes associativos no CLAS.	Modelo aberto de participação- pode ser <i>top-down</i> ou <i>bottom-up</i> . Por norma as medidas são desenhadas em conjunto, com base no diagnóstico social e nas necessidades que se sentem na cidade.	A implementação é sempre local, de baixo para cima e feita pelos parceiros no terreno. Existe monitorização e avaliação próximas, feitas pelo NE e em plenário de CLAS.	-	-	-
Entrevista 6	DIE (Chefe de Divisão)-Intervenção Educativa e mediação entre CMA e agrupamentos de escolas (trabalho colaborativo)	População imigrante caracteriza a Amadora e é uma riqueza do município. Todo o trabalho da DIE e das escolas inclui valores interculturais. Há desafios com a língua, a harmonização da oferta e na alfabetização de adultos.	DIE não está muito presente no CLAS, mas reconhece a importância do trabalho em rede e articula quando necessário. As escolas deveriam participar mais, mas são muito dependentes do Ministério de Educação.	A DIE e as escolas são chamadas a articular quando há necessidade. Escolas são muito autónomas. Há algum trabalho articulado e em rede, mas poderia ser mais.	A implementação é feita ao nível micro (nível local) e pode ser, ou não, em parceria.	-	-	-
Entrevista 7	Vereadora CMA / Presidente NE CLAS	Boa relação com imigrantes, apostando-se na integração dos mesmos. Trabalha-se com os imigrantes e com a restante comunidade. Há CLAIM, apoio no português, apoios diversos, etc. As escolas também são associadas ao PMIM com vários projetos e vão-se adaptando sozinhas.	CLAS Amadora é central na intervenção social e políticas transversais no concelho. É um CLAS sólido e forte, que é extremamente benéfico para a população, mas há potencial para crescer. Há dificuldade em envolver dirigentes associativos.	Todos os documentos são construídos em parceria em grupos temáticos e discutidos e aprovados em plenário, no qual qualquer parceiro pode contribuir. As escolas são mais autónomas na formulação dos seus planos, mas podem recorrer ao CLAS.	Os responsáveis pela implementação são logo denominados. A implementação é sempre feita <i>bottom-up</i> . Há por vezes dificuldade na monitorização das medidas, mesmo com reuniões regulares de execução e apresentações em plenário.	-	-	-
Entrevista 8	Ag. Escolas Dr. Azevedo Neves com um universo de	Grande preocupação com a plena integração de alunos imigrantes. Têm ofertas de	Não articulam com o CLAS. Articulam sempre com a Divisão de Intervenção Educativa	Não têm conhecimento	Não têm conhecimento.	-	-	As suas medidas têm demonstrado efeitos positivos em indicadores de

	1400 alunos, dos quais 70% são imigrantes ou descendentes de imigrantes.	educação alternativas e estruturas de mentoria/ <i>coaching</i> . Desafios nas divergências culturais, de sistemas educativos e no português.	(DIE), quando precisam de trabalhar com a CMA. Trabalham a questão dos imigrantes de forma autónoma.					sucesso e de abandono escolar. Há lacuna no acompanhamento das famílias.
Entrevista 9	Ag. Escolas da Damaia, com muitas nacionalidades diferentes e projeto no sentido do sucesso escolar absoluto e relativo, trabalhando em equipas multidisciplinares.	Preocupação com alocação de recursos para integração de alunos imigrantes. Medidas como Turma de Acolhimento, Selo Multicultural, articulação com outras associações e oferta educativa no âmbito do desporto/ música. Desafios com português e legalização.	Conhecem trabalho do CLAS e são membros do mesmo. Há colaboração quando necessário, mas não é frequente. Têm mecanismos próprios de ação.	Não têm conhecimento	Não têm conhecimento.	-	-	As suas medidas têm tido sucesso, porém, querem aumentar o número de ações de promoção cultural. Há lacuna no envolvimento das famílias.
Entrevista 10	Ag. Escolas Mães d'Água, agrupamento pequeno localizado numa área "pobre" e com alunos de "20 nacionalidades diferentes".	Têm uma excelente relação com os alunos imigrantes. Desenvolvem ações como o Dia Intercultural, tutorias, reforço do português e atividades extracurriculares. Têm desafios com a língua e com falta de recursos.	Não participam muito, embora sejam membros. Consideram o trabalho em rede importante. Costumam trabalhar numa rede local, mas os seus projetos são autónomos. Lacuna ao nível dos recursos.	Não têm conhecimento	Não têm conhecimento.	-	-	"Tem efeitos muito visíveis". As suas ações têm efeitos positivos, mas sentem lacuna ao nível dos recursos. Preocupam-se em inovar.
Entrevista 11	Docente Ag. Escolas Mães d'Água-agrupamento focado saber ser, estar e no sucesso escolar	Boa relação com alunos imigrantes, mas há desafios relacionados com equivalências e língua. Há medidas de tutoria, e Dia da Interculturalidade	Não sabe responder, mas tem boa impressão do trabalho da Câmara e do CLAS.	Não tem conhecimento	Não tem conhecimento.	-	-	Sente que existem efeitos muito positivos, mas que estes dependem da nacionalidade do aluno. Refere que nem sempre a escola consegue cobrir tudo.
Entrevista 12	Aluna Ag. Escolas Mães d'Água (10º ano Curso de	-	-	-	-	Não teve problemas na integração. Apenas sente saudades do seu país. Considera	Sente-se integrada na escola e considera a escola muito importante	Considera que a escola se preocupa e trabalha muito bem no apoio à

	Comércio); Sexo Feminino; 17 anos; Origem: Guiné-Bissau					Portugal um país acolhedor e aberto a abraçar novas culturas.	para o seu futuro e para “ser alguém na vida”.	integração de alunos imigrantes. Gosta do Dia Intercultural.
Entrevista 13	Aluno Ag. Escolas Mães d’Água (10º ano Cursos de Comércio); Sexo Masculino; 15 anos; Origem: Cabo Verde	-	-	-	-	Sente-se bem onde vive e tem amigos migrantes e não migrantes. Sentiu alguma dificuldade a ajustar-se aos costumes portugueses, mas considera o povo português muito facilitador na integração. Agora sente-se integrado.	Gosta muito da escola e acha a Educação importante na sua vida. Sente-se seguro para manifestar a sua cultura na escola.	Acha que a escola dá espaço para todos serem “diferentes e iguais ao mesmo tempo”. Não vê lacunas no trabalho da escola relativo à integração de imigrantes. Adora o Dia Intercultural.
Resumo Dimensão	Fazem parte dos entrevistados Associações membros do CLAS com ação no âmbito da intervenção social, Técnicos da CMA, a Presidente do NE do CLAS, representantes de agrupamento de escolas e alunos imigrantes.	Reconhece-se a grande variedade cultural na Amadora (e escolas) e olha-se para esta como potencialidade, embora existam desafios relacionados com a língua, a legalização e o preconceito. Há vários projetos definidos para a integração desta população, através do PMIM e de projetos definidos pelas escolas.	Considera-se o trabalho em rede e o CLAS Amadora algo muito benéfico para o município que, sendo base da intervenção social, permite uma ação mais eficaz e eficiente. É espaço de partilha, aprendizagem e entreajuda. Não há grande participação das escolas.	Sequência lógica: diagnóstico social, identificação de necessidades, formação de pequenos grupos para desenho de instrumentos de ação em parceria e respetiva discussão e aprovação em plenário. NE muito envolvido no processo. Formulação pode ser <i>top-down</i> , mas é maioritariamente <i>bottom-up</i> .	A implementação é praticamente toda feita pelos parceiros ao nível local, logo <i>bottom-up</i> . Existe constante acompanhamento, monitorização e avaliação pelo NE e pelo CLAS (plenário). Por vezes existem constrangimentos ao nível dos recursos disponíveis.	Sentem-se integrados na comunidade de acolhimento. Não tiveram grandes dificuldades de integração. Consideram o povo português um povo acolhedor e aberto a novas culturas. Não sentem necessidade de esconder a sua cultura.	Gostam da escola e acham que a educação é importante para o seu futuro. Sentem-se integrados na escola e sentem-se livres para manifestar a sua cultura sem serem discriminados.	As medidas tomadas têm tido resultados bastante positivos, como, por exemplo, ao nível do abandono e sucesso escolar. Há espaço para melhorar, nomeadamente no que toca ao envolvimento das famílias.