

UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA CONSTRUÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DAS POLÍTICAS DE  
INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES EM PORTUGAL

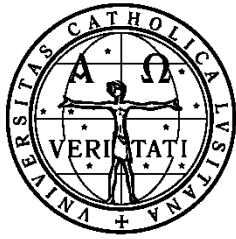
Dissertação apresentada à Universidade Católica  
Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Serviço  
Social

Por

Ana Carolina Vilas Boas

Faculdade de Ciências Humanas

Setembro de 2019



UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA

A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DAS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE  
IMIGRANTES EM PORTUGAL

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para  
obtenção do grau de mestre em Serviço Social

Por

Ana Carolina Vilas Boas

Faculdade de Ciências Humanas

Sob orientação de Prof. Doutor Francisco Branco

Setembro de 2019

## **Resumo**

Com o presente documento procura-se analisar o papel dos cidadãos na construção de políticas públicas em Portugal, nomeadamente na área das políticas de integração de imigrantes. Partindo do pressuposto da crescente centralidade dos cidadãos na pós-modernidade procura-se perceber de que forma esta maior centralidade tem tido reflexos na passagem para modelos de democracia do tipo participativa, em que os cidadãos adquirem um maior protagonismo e poder no que diz respeito à definição das políticas públicas.

Para a concretização dos objetivos delineados, procura-se, a partir de uma abordagem de análise das políticas públicas, nomeadamente utilizando o modelo das etapas, analisar as políticas de integração de imigrantes nos últimos 40 anos. A partir da modelização da operacionalização de uma medida de política nesta área, os Planos Municipais para a Integração de (I)migrantes é analisada a dimensão da participação dos públicos a partir de várias componentes: desenho da metodologia participativa, implementação da mesma e impactos nos participantes e no desenho da política. Por fim, faz-se alusão aos desafios que estes processos colocam ao Serviço Social na sua dimensão de *policy practice*.

**Palavras-chave:** · Serviço Social; · Políticas Públicas; · Migrações; · Participação.

## **Abstract**

This paper seeks to analyze the role of citizens in the construction of public policies in Portugal, namely in the area of immigrant integration policies. Assuming the increasing centrality of citizens in postmodernity, we seek to understand how this greater centrality has been reflected in the shift to participatory models of democracy, where citizens acquire greater protagonism and power with regard to public policies definition.

To achieve the objectives outlined, we seek, from a public policy analysis approach, namely using the policy cycle model, to analyse the immigrants integration policies in the last 40 years. From the modeling of the operationalization of a policy measure in this area, the Municipal Plans for the Integration of (I)migrants is analyzed the public participation dimension from several components: participatory methodology design, its implementation and impacts on participants and policy design. Finally, it is alluded to the challenges that these processes pose to Social Work in its policy practice dimension.

**Key-Words:** ·Social Work; Public Policies; · Migration; · Participation.

## **Agradecimentos**

Este trabalho só foi possível de se concretizar devido à presença de algumas pessoas que contribuíram para que ele acontecesse, depois de uma interrupção de dez anos após a conclusão da parte letiva do mestrado.

Em primeiro lugar queria agradecer à minha amiga, colega, professora, mentora, orientadora Teresa Ramos, que foi a principal responsável por este trabalho ter acontecido. Sem a sua perseverança e insistência comigo para a conclusão desta etapa, acreditando que iria conseguir, não teria entrado neste desafio.

Queria também agradecer ao professor Francisco Branco, que esperou 10 anos para que eu completasse este percurso e teve paciência para se adaptar às minhas limitações temporais e às minhas dificuldades de retomar a escrita científica. Agradeço a confiança que depositou em mim.

Não queria também de deixar de agradecer às minhas companheiras de trabalho em Cascais, que comigo embarcaram nesta aventura que foi construir o Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes: Helena Bonzinho, Joana Henriques, Mariana Miranda e Rita Magalhães. Foi uma experiência única e enquanto assistente social foi um privilégio ter tido a oportunidade de, com esta equipa fantástica, ter realizado este trabalho.

Queria também agradecer à minha atual equipa de trabalho na Câmara Municipal de Almada pela concretização do segundo plano e à minha atual chefia, por ter confiado em mim e disponibilizado tempo para a realização deste trabalho.

Por fim, agradecer a todos os imigrantes, nacionais e associações que trabalharam e trabalham comigo diariamente nesta área. É um privilégio estar convosco e aprendermos em coletivo.

Não queria deixar de dar uma palavra final à minha família, que teve que lidar nestes últimos meses com maior ausência da minha parte. À minha mãe em particular, que sempre esperou que eu terminasse o Mestrado, acho que hoje finalmente posso lhe dizer que sim. O meu pai, dentro do seu mundo próprio, também tenho a certeza que está feliz.

## Índice

Introdução .....	9
I. As políticas públicas na área da integração de imigrantes em Portugal: análise de um percurso de 45 anos de ação pública.....	11
1. As políticas públicas enquanto objeto de análise: significados e objetivos .....	11
1.1 Conceito de política pública .....	13
2. Modelos de análise das políticas Públicas: diferentes olhares sobre a intencionalidade da ação pública.....	15
2.1 Modelo de Etapas ou de Ciclo Político .....	16
2.2 Modelo da Metáfora dos Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Framework).....	25
2.3 Modelo do Equilíbrio Interrompido (Punctuated Equilibrium Theory) .....	28
2.4 O Modelo ACF – <i>Advocacy Coalition Framework</i> .....	29
2.5 Análise da etapa de emergência do problema e agendamento: a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento .....	34
2.6 Análise da etapa de formulação da medida de política: o Plano Estratégico para as Migrações 2015-20200.....	58
II. A dimensão participativa na construção e implementação das políticas públicas de integração de imigrantes: que lugar para os atores chave? .....	67
1. O lugar do cidadão na Pós-Modernidade .....	67
2. Reposicionar a participação do cidadão nas políticas públicas: de utilizadores e beneficiários a construtores e influenciadores.....	72
2.1 Evolução das conceções sobre participação .....	73
2.2 Modelos de participação.....	79
3. A participação de cidadãos na construção de políticas públicas de integração de imigrantes em Portugal: abordagem histórica.....	83
4. Estudo de caso: análise da dimensão participativa na construção e implementação dos planos municipais de integração de migrantes .....	89
4.1 A primeira geração de Planos Municipais: o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais (PMIIC) .....	91
4.2 A Segunda Geração de Planos Municipais: O Plano Municipal de Integração de Migrantes de Almada (PMIMA) .....	103
4.3 A experiência dos planos: análise da dimensão participativa .....	109
Conclusão.....	113
Bibliografia .....	116
Anexos.....	122

## **Índice de Figuras**

Figura 1: Esquema do Modelo de Etapas .....	17
Figura 2: Triângulo de atores de uma política pública .....	20
Figura 3: Esquema do Modelo dos Fluxos Múltiplos .....	26
Figura 4: Diagrama do Advocacy Coalition Framework .....	31
Figura 5: Esquema de análise das Políticas Públicas de Integração de Imigrantes .....	33
Figura 6: As políticas migratórias face ao binómio Integração – Regulação .....	57
Figura 7: Eixos de Intervenção do PEM .....	63
Figura 8: Mapa de atores do PEM .....	64
Figura 9: Relação entre arenas deliberativas e capital social .....	76
Figura 10: Escada de Participação proposta por Arnstein .....	81
Figura 11: Desenho da metodologia participativa utilizado na construção do PMIIC .....	94
Figura 12: Tipologia de medidas incluídas no PMIIC .....	99

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1: Questões a analisar na etapa 1 do modelo de ciclo político .....	34
Tabela 2: Principais tendências nas políticas públicas de integração de imigrantes .....	38
Tabela 3: Questões a analisar na etapa 2 do modelo de ciclo político .....	58
Tabela 4: Mudanças no conceito de participação .....	73
Tabela 5: Tipologia de participação baseada na forma e função .....	80

## **Lista de Siglas**

ACF – Advocacy Coalition Framework

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural

ACIME – Alto Comissariado para as Imigrações e Minorias Étnicas

ACM – Alto Comissariado para as Migrações

CEE – Comunidade Económica Europeia

CICDR –

CLAII – Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes

CMA – Câmara Municipal de Almada

CMC – Câmara Municipal de Cascais

COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração

CRP – Constituição República Portuguesa

EI – Espaço Institucional

ES – Espaço Social

ET – Espaço Técnico

FAMI – Fundo Asilo, Migrações e Integração

FEINPT – Fundo Europeu Integração Nacionais de Países Terceiros

FG – Focus Group

GARSE – Gabinete Assuntos Religiosos e Sociais Específicos

IEFP – Instituto Emprego e Formação Profissional

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

MIPEX – Índice de Políticas de Integração de Imigrantes

NPT – Nacionais de Países Terceiros

ONG – Organização Não Governamental

PEM – Plano Estratégico para as Migrações

PER – Programa Especial de Realojamento

PII – Plano Integração de Imigrantes

PMII – Plano Municipal Integração Imigrantes  
PMIIC - Plano Municipal Integração Imigrantes Cascais  
PMIMA - Plano Municipal Integração Migrantes Almada  
PNAI – Plano Nacional de Ação para a Inclusão  
PREDI – Projeto de Educação Intercultural  
RMG – Rendimento Mínimo Garantido  
SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local  
SCAL – Secretariado Coordenador das Ações de Legalização  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteira  
UE – União Europeia

## Introdução

O presente documento surge no âmbito do Mestrado em Serviço Social, lecionado na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa e tem como objetivo apresentar a dissertação que versa sobre o tema da participação dos cidadãos na construção das políticas públicas, no caso concreto analisado, nas políticas públicas que promovem a integração dos imigrantes em Portugal.

Este trabalho visa fundamentalmente analisar a evolução das políticas públicas na área das migrações e especificamente perceber o papel que os cidadãos, nomeadamente as comunidades imigrantes, têm tido na construção das políticas públicas que afetam as suas vidas. Para concretizar esta análise optou-se pela metodologia de estudo de caso, em que se analisou a construção de uma medida de política pública, de natureza local, os Planos Municipais para a Integração de Migrantes.

A motivação e interesse para investigar esta temática advêm da experiência profissional dos últimos quase 10 anos sempre ligada à implementação de políticas públicas de promoção da integração de imigrantes, a nível local. Enquanto assistente social, primeiro na Câmara Municipal de Cascais e mais recentemente na Câmara Municipal de Almada, tive a oportunidade de participar na construção e implementação dos Planos Municipais para a Integração de Imigrantes, uma medida de política pública que visa constituir-se como o instrumento de política local que defina a visão e estratégias nesta área e que congregue toda a ação local que contribui para a integração das comunidades imigrantes.

O objetivo principal deste trabalho prende-se com a análise de processos participativos na construção de políticas públicas: que atores participam, em que etapas da construção da política, quais os formatos da participação e quais os impactos na definição e implementação das políticas no terreno.

Trata-se de uma temática multidimensional, que recolhe contributos da sociologia, da antropologia, da economia, demografia e estatística. No que diz respeito ao serviço social, trata-se de aprofundar uma área ainda relativamente pouco explorada que é a participação dos assistentes sociais na definição e implementação das políticas sociais – *policy practice*. Não sendo objetivo deste trabalho explorar conceptualmente esta dimensão, ela de alguma forma constitui o “pano de fundo” da intervenção que aqui será analisada. De que forma os

assistentes sociais, na definição e implementação das políticas sociais, operacionalizam os princípios da profissão, no caso concreto em estudo, a promoção da participação dos cidadãos nos processos políticos tendo em vista a efetivação e igualdade de direitos, de uma sociedade com mais justiça social e do empowerment dos mais vulneráveis?

Espera-se com este documento poder, de alguma forma, contribuir para a reflexão do papel do serviço social no campo das políticas sociais, nomeadamente na dinamização de processos de construção de políticas promotoras de políticas mais justas e em que os cidadãos tenham maior poder de decisão.

Em termos metodológicos, optou-se por uma abordagem que parte da abordagem da realidade macro para a micro, partindo das políticas nacionais no que diz respeito à integração de imigrantes, nas quais se integra a medida de política analisada mais em pormenor: os planos municipais de integração de imigrantes.

Desta forma, o trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte o objetivo é o de contextualizar a um nível macro as medidas de política analisadas na segunda parte. Os planos municipais surgem no âmbito de uma política pública que por sua vez vem evoluído ao longo de um percurso histórico, influenciada por uma variedade de fatores.

Assim, na primeira parte é realizada, a partir de uma matriz histórica, uma análise das políticas públicas em Portugal que visam a integração dos imigrantes, utilizando como “lente” o modelo das etapas ou ciclo político, de entre vários possíveis, que são igualmente contextualizados nesta parte do trabalho. De referir que se optou, nesta abordagem histórica, pelo aprofundamento das condições de emergência do problema e agendamento (etapa 1 e 2 do modelo), sendo que, no que diz respeito à análise da formulação da política (etapa 3), optou-se pela seleção do atual instrumento que define a política pública nesta área, o Plano Estratégico das Migrações 2015-2020.

Na segunda parte do trabalho, através da apresentação de dois estudos de caso – a construção e implementação do Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Cascais e a construção do Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Almada – procura-se analisar, à luz das conceções acerca do princípio da participação, a efetivação deste princípio e seus impactos.

# I. As políticas públicas na área da integração de imigrantes em Portugal: análise de um percurso de 45 anos de ação pública

## 1. As políticas públicas enquanto objeto de análise: significados e objetivos

O estudo das políticas públicas implica uma abordagem prévia sobre as funções do Estado na sociedade e como estas têm vindo a mudar ao longo da história.

A função que o Estado desempenha na nossa sociedade tem vindo a sofrer inúmeras transformações ao longo do tempo. Se no século XVIII e XIX, o seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo, com o aprofundamento e expansão da democracia no século XX as responsabilidades do Estado diversificaram-se. Nas últimas décadas é comum falar e discutir acerca do Estado-providência, ou Estado de bem-estar. É com a institucionalização dos Estados modernos que se introduz a proteção social, através do seguro social obrigatório, havendo uma transferência das preocupações com a ordem e o controlo para o bem-estar da classe trabalhadora.

Embora mantendo-se a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, numa economia de mercado o Estado passa a ter um papel corretor das disfunções, isto é, as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado têm uma função de carácter corretivo e um objetivo último de justiça social. Trata-se, por isso, de um modelo de Estado com uma maior capacidade de intervenção na distribuição de riqueza e no combate às desigualdades sociais (Caeiro, 2008).

Atualmente é comum dizer-se que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade nomeadamente no que respeita às denominadas áreas sociais: saúde, educação, segurança social, etc. Neste caso falamos de políticas sociais enquanto políticas públicas. O que diferencia esta política das outras políticas públicas é o facto de prosseguir a finalidade de garantia e promoção do bem-estar na sociedade (Pereirinha, 2008). Este bem-estar operacionaliza-se nas seguintes dimensões:

- Satisfação de necessidades
- Garantia da realização dos direitos sociais

- Garantia de promoção dos fatores que originam a satisfação das necessidades

- Percepção coletiva acerca do bem-estar, em termos de normas sociais

Neste sentido, política social pode ser definida como “a forma de atuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade” (Pereirinha, 2008: 21).

A Política Social, enquanto política pública, atua sobre a realidade social através da implementação de uma série de instrumentos que permitam alcançar determinados objetivos, tendo em vista o bem-estar social anteriormente referido. De entre estes objetivos temos (Pereirinha, 2008):

- A redistribuição de recursos tendo em vista a correção de situações de desigualdade nesta distribuição;

- A gestão de riscos sociais, protegendo os indivíduos em situações que poderão colocar em risco o seu bem-estar;

- A promoção da inclusão social, através da intervenção nos fatores determinantes de situações de exclusão social ou promovendo processos de integração social de grupos particularmente vulneráveis.

Será neste último objetivo que se enquadram as políticas públicas que se pretendem analisar neste trabalho, as políticas públicas de promoção da integração de imigrantes.

Tendo como objetivo o presente trabalho apresentar uma análise de uma política pública, importa perceber em primeiro lugar que abordagem é esta e qual o seu objeto de estudo.

A análise das políticas públicas debruça-se sobre as decisões políticas e os programas e estratégias de ação dos governos, questionando sobre os problemas que esses programas combatem, sobre as respostas e soluções definidas e quais as condições que existem para a sua implementação (Araújo & Rodrigues, 2017).

Esta abordagem parte de contributos de diversas disciplinas tais como a Economia e a Sociologia e pretende revelar orientações, paradigmas e perspetivas que estão na base das opções políticas tomadas.

No caso concreto deste estudo, esta análise procurará perceber que fatores conduziram à emergência do problema da integração de imigrantes como um problema a ser alvo de atenção de políticas públicas. Por outro lado, esta abordagem permitirá analisar a evolução destas políticas ao longo do tempo, as suas continuidades, rupturas e fatores que influenciaram os seus processos de desenvolvimento. Neste sentido, o objetivo de análise das políticas públicas passará por explicar “a lógica da ação pública, as continuidades e rupturas nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos e o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos” (Araújo & Rodrigues, 2017:13).

As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, incorporam diferentes dimensões como sejam a complexidade e multidimensionalidade dos problemas, a governança multinível, a diversidade de atores envolvidos que se relacionam em diferentes esferas e em diferentes territórios, possuindo diferentes poderes e recursos (Araújo & Rodrigues, 2017). A forma como estas diferentes dimensões se configuram e adquirem protagonismo têm sido analisados por diversos autores, que têm vindo a defender diferentes modelos explicativos das políticas públicas, que serão detalhados no ponto 2 deste documento.

### 1.1 Conceito de política pública

Será importante antes de iniciarmos uma abordagem aos modelos que analisam as políticas públicas contextualizar o conceito de política pública.

Para Maria João Rodrigues (2014), entende-se políticas públicas,

“como o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais –, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos” (p.17).

As políticas públicas visam desta forma a resolução de problemas públicos.

Já Knoepel et al (2007) na sua definição introduz outras dimensões, nomeadamente a ideia de que o problema alvo da política terá que ser definido envolvendo a diversidade de atores presentes e de que esta política tem uma intencionalidade de mudança:

“política pública define-se como uma sequência de decisões ou de ações, intencionalmente coerentes, tomadas por diferentes atores, públicos e

ocasionalmente privados, com o objetivo de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Este conjunto de decisões e ações dão lugar a atos formais, com níveis de obrigatoriedade variáveis, tendentes a modificar o comportamento de grupos sociais que, supõem-se, estão na origem do problema coletivo a resolver, no interesse de grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão” (p.12).

Para Jenkins (cit por Pereirinha, 2008), políticas públicas são entendidas como,

“um conjunto de ações interrelacionadas entre si, tomadas por um ator ou conjunto de atores políticos, respeitante à escolha de objetivos e meios para os alcançar no contexto de uma situação específica, devendo estas decisões, em princípio, situar-se no âmbito do poder que estes atores têm para os alcançar” (p.17).

Esta definição introduz três dimensões das políticas públicas: a participação de diferentes atores nas decisões, o poder de quem decide e a intencionalidade das ações tendo em vista o cumprimento de objetivos.

Para Caldas (2008), “as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (Caldas, 2008: 5). Aqui entra a referência ao interesse coletivo de todos aqueles a quem as políticas se destinam, o bem-estar de todos.

Já Dye (cit. por Bilhim, 2016) e Birkland (2011) referem que a política pública não passa apenas por aquilo que o governo faz, mas também aquilo que o Estado decide não fazer deixando essa responsabilidade a outros níveis de poder/decisão ou por exemplo ao mercado. Neste contexto, será interessante perceber o que leva a que determinados problemas sejam considerados ou não como passíveis de serem alvo de políticas públicas por parte do governo.

Para Knill & Tosun (2008), as políticas públicas seguem um objetivo particular: atingir objetivos definidos e apresentar soluções a problemas sociais. As políticas públicas podem ser consideradas como o principal *output* dos sistemas políticos.

Para Bilhim (2016) há duas grandes tradições de caracterização do processo político. A primeira, de carácter generalista, que integra tudo quanto possa ser atividade do governo; a segunda, menos ampla, que se restringe às atividades de resolução de problemas. Todavia apresentam algo em comum: o papel central desempenhado pelo governo. Este autor realça igualmente que grande parte das políticas envolve uma série de decisões que contribuem para um dado resultado, enfatizando a sua dimensão de concretização.

Sintetizando, as políticas públicas caracterizam-se por:

- Serem o resultado de um processo, traduzindo-se de diferentes formas (leis, regulamentos, regras, medidas de política);
- Envolverem diferentes tipologias de atores;
- Serem definidas por quem apresenta poder para o fazer;
- Constituírem respostas a problema(s) que requer(em) atenção;
- Terem uma intencionalidade / serem orientadas para um objetivo que é a resolução do problema;
- O que o governo escolhe ou não fazer

## 2. Modelos de análise das políticas Públicas: diferentes olhares sobre a intencionalidade da ação pública

Como foi referido no ponto anterior, a análise das políticas públicas centra-se no estudo dos elementos e características fundamentais das políticas, permitindo compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas (Araújo & Rodrigues, 2017).

Esta análise assume uma natureza mais descritiva do que prospetiva ou prescritiva, procurando identificar e explicar a origem de uma política e a natureza do seu processo.

A análise das políticas públicas tem estado historicamente associada ao modelo que pressupõe a formação das políticas públicas como um processo sequencial com etapas. Existem no entanto outras abordagens que fará sentido considerar neste contexto, uma vez que todas elas trazem elementos distintivos e importantes para analisar as diversas dimensões das políticas públicas.

Os diferentes modelos têm em comum o facto de pretenderem compreender a ação política pública, as condições do seu desenvolvimento, causas, condicionantes, fatores de sucesso e insucesso, entre outras dimensões, procurando padrões e explicações causais através da

análise de uma série de fatores. O que varia é o foco e o objeto / metodologias de análise (Araújo & Rodrigues, 2017).

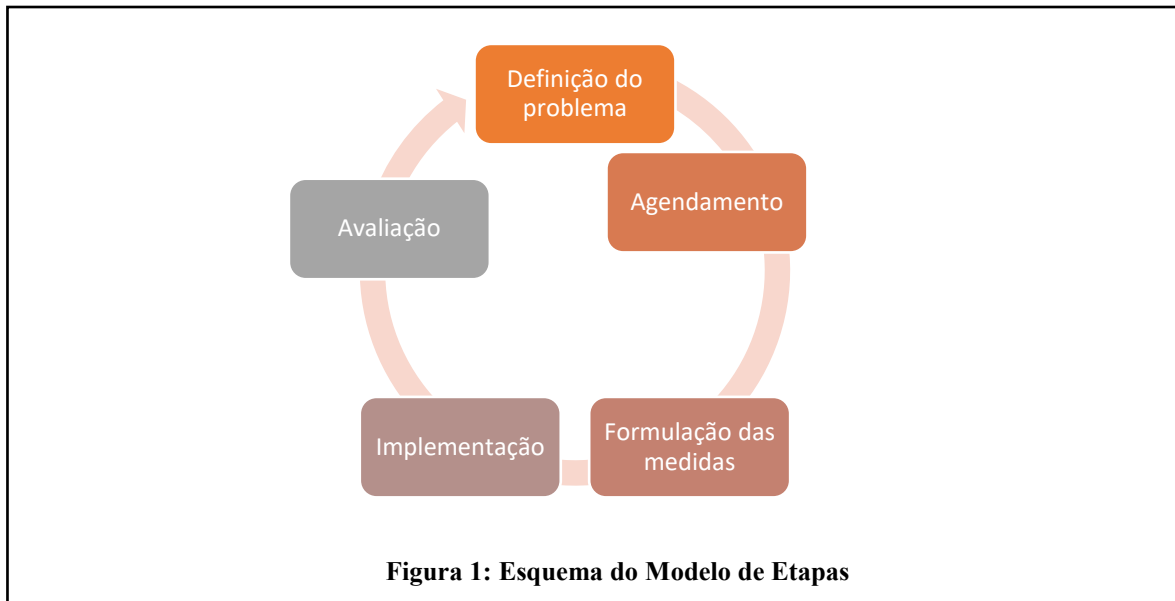
### 2.1 Modelo de Etapas ou de Ciclo Político

Este modelo de análise foi desenvolvido por Harold Lasswell em 1951 e serviu de ponto de partida para outros autores definirem diferentes tipologias do processo político.

No modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por etapas, num ciclo político que se repete. O foco não passa pela explicação do funcionamento do sistema político, mas sim pela compreensão dos modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas. O modelo propõe que as políticas públicas sejam analisadas como o resultado de um ciclo político que se desenvolve por etapas, procurando desta forma “abrir a caixa negra” do sistema político. A ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de feedback das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos (Araújo & Rodrigues, 2017).

Esta desagregação de alguma forma é facilitadora da compreensão do processo, uma vez que permite que as mesmas possam ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subsequentes, facilitando a compreensão desse mesmo processo (Lasswell cit. por Rodrigues, 2014). Na realidade, diferentes atores e diferentes instituições podem estar envolvidos nas diferentes etapas ou processos ao mesmo tempo. A desagregação em etapas ou categorias de análise torna todo o processo das políticas públicas mais facilmente apreensível (Rodrigues, 2014).

São apresentadas de seguida as diferentes etapas deste modelo:



### **Etapa 1 e 2: definição do problema e agendamento**

Esta etapa foca-se no contexto e no processo de emergência das políticas públicas, no debate público sobre as suas causas e na entrada do problema na chamada agenda política. Corresponde ao processo que conduz ao reconhecimento de um problema como um problema político, passível de ser resolvido com a intervenção dos poderes públicos. Quais os problemas que entram na agenda política e porquê? E porque outros não são considerados?

O reconhecimento dos problemas e o seu agendamento é um processo de construção social associado à definição da norma e do desvio a essa norma, envolvendo atores com diferentes perspetivas do mundo e interesses. Este processo encontra-se condicionado por um conjunto de fatores (Rodrigues, 2014):

- A produção de informação por parte dos chamados grupos de interesse ou agências governamentais ou internacionais, universidades e centros de estudo; frequentemente a identificação da necessidade de intervir sobre um problema é desencadeado pela opinião pública, por grupos de interesse, partidos políticos, organismos internacionais;
- As condições socioeconómicas globais, o contexto internacional e legislação de enquadramento e o agendamento automático de determinados problemas;

- A prevalência pública de uma perspectiva sobre as causas do problema, que determina a decisão de agendamento e o tipo de solução;
- A natureza, a complexidade, a urgência e a severidade dos problemas.

A presença de um ou mais fatores conduz à identificação de um problema como sendo passível de ser alvo de uma política pública.

No entanto, os governos não podem considerar todos os problemas existentes na sociedade nem todas as ideias ou questões como sendo passíveis de entrar na agenda política em determinado momento ou se converterem em medidas de política. Pela existência de constrangimentos financeiros, humanos, materiais é necessário fazerem-se escolhas. Aqui entramos na fase do agendamento político.

Neste sentido, a agenda é o conjunto de processos que conduzem a que determinados temas e assuntos adquiram o estatuto de problema público. O passo essencial deste processo é a passagem de uma questão que é sentida como problemática por parte de um grupo de interesses - agenda sistémica - para a agenda formal do governo - agenda institucional (Birkland, 2010). A agenda institucional constitui-se como a “agenda da ação” (Knill & Tosun, 2008:10), sendo mais específica e concreta e tendo uma natureza intencional.

Como se verá mais à frente, existem diversos modelos de análise das políticas públicas que se centram na análise desta fase (o agendamento), refletindo a sua importância e centralidade na forma e direção que as políticas públicas tomam. Estamos a falar do Modelo da Metáfora dos Fluxos Múltiplos, do Modelo *Advocacy Coalition Framework* e do Modelo do Equilíbrio Interrompido, que serão abordados mais à frente.

Nesta passagem da agenda sistémica para a agenda institucional existem um conjunto de elementos que podem influenciar o processo de agendamento.

Um dos elementos que poderá ser determinante no processo de agendamento de uma política pública são os **atores**. Vários autores têm procurado analisar o nível de envolvimento e poder que os diferentes tipos de atores poderão ter neste processo.

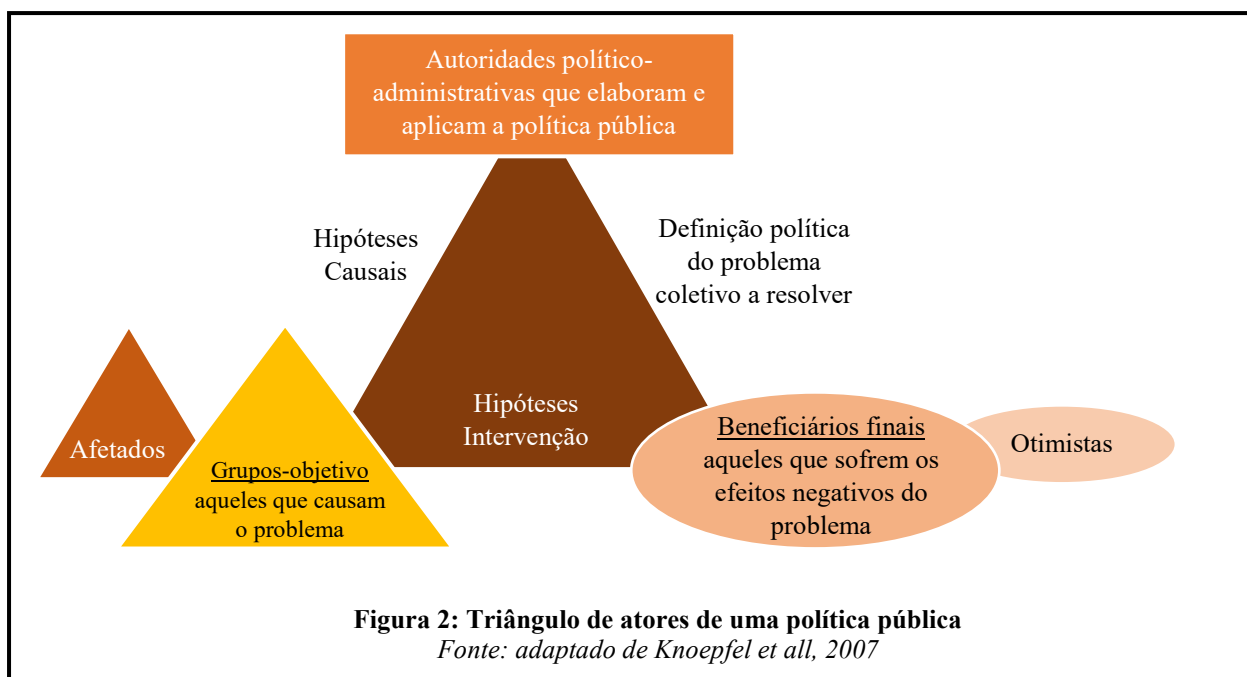
Para Knoepfel, os atores envolvidos no processo de formulação das políticas públicas são um dos três fatores explicativos dos diversos produtos das políticas públicas, juntamente com os recursos e o contexto de ação. Este autor considera atores nas políticas públicas “todo

o indivíduo ou grupo social vinculado com o problema coletivo que origina a política pública” (Knoepfel, 2007:12).

Os atores poderão ter um papel direto ou indireto no processo de construção de uma política, dependendo da sua auto-consciência relativamente aos seus interesses, da capacidade de ativação de recursos e construção de coligações de interesses e da decisão consciente de participar ativamente ou não no processo. Num processo de construção de políticas públicas podem ser identificadas uma diversidade de tipologia de atores que se apresentam como *stakeholders* com interesses múltiplos e com níveis de envolvimento diversificados. Esta será uma das áreas em que o serviço social poderá ter um papel importante, no sentido de apoiar o processo de auto-consciencialização dos atores no sentido de um maior envolvimento dos mesmos em todas as etapas de construção das políticas públicas. Este aspeto será aprofundado nos estudos de caso apresentados.

Para Knill & Tosun (2018), na grande maioria das situações, a agenda política é definida por quatro tipos de atores: governantes, burocratas, media e grupos de interesse. Os governantes constituem os elementos mais óbvios no que diz respeito à responsabilidade pela construção da agenda política. No entanto, outros atores poderão influenciar as arenas políticas em diversos sentidos. É o caso dos denominados “burocratas”, cuja influência na definição da agenda pode aumentar nos casos em que as diretrizes governamentais são difusas, deixando espaço para estes atores colocarem as suas preocupações na arena. Os *media* e grupos de interesse constituem, segundo estes autores, outros dois tipos de atores a ter em conta neste processo mas com algumas características que os diferenciam dos anteriores: frequentemente os seus interesses poderão não ser coincidentes com as necessidades públicas e a sua influência está fortemente dependente da variável poder.

Knoepfel (2007) propõe um modelo de análise alternativo relativo à tipologia de atores presentes no processo de construção de uma política pública:



No topo encontramos os atores públicos. No outro vértice estão os grupos – objetivo: pessoas e organizações cujo comportamento está associado ao problema coletivo que será alvo da política. Serão os grupos alvo da ação das políticas, através da imposição de regras e obrigações ou de direitos. No terceiro vértice encontramos os beneficiários finais, que são aqueles atores que sofrem diretamente as consequências do problema coletivo a resolver.

As hipóteses causais correspondem de alguma forma ao diagnóstico da situação: passam pela identificação do responsável(eis) pelo problema coletivo, pela caracterização dos grupos objetivo e beneficiários finais. As hipóteses de intervenção definem as estratégias de resolução do problema coletivo através de políticas públicas, que por sua vez influenciam as decisões e as ações dos grupos objetivo de forma a se adequarem aos objetivos políticos.

Os **recursos** são outra das variáveis importantes a ter em conta no processo de construção das políticas públicas. Knoepfel identifica dez recursos que os atores públicos e privados podem produzir a ativar durante o processo de desenho e execução das políticas públicas, sendo que estes recursos se encontram distribuídos de forma desigual entre os atores participantes nas diferentes etapas do ciclo de uma política pública: direito, pessoal, dinheiro, informação, organização, consenso, tempo, infraestrutura, apoio político e força. Como refere o autor, “os recursos representam um ativo de matérias-primas utilizadas pelos atores públicos e privados para levarem a cabo as suas ações” (Knoepfel, 2007:18).

Outro dos elementos importantes quando falamos da formulação das políticas públicas diz respeito ao **contexto organizacional** no qual as políticas públicas atuam.

A forma como a organização se estrutura em torno de determinadas regras pode determinar a disponibilidade e a viabilidade de disponibilização dos recursos para os diversos atores e política. Numa perspectiva *top down*, estas regras dizem respeito à estrutura constitucional, regras e modelo político administrativo. Numa perspectiva *bottom-up* é tomada em consideração a perspectiva dos atores relacionados com o problema coletivo para o desenvolvimento das regras institucionais (as regras que fixam o acesso aos recursos das políticas públicas, as regras que fixam as competências e a natureza das interações entre os atores públicos e privados e as regras que fixam os comportamentos individuais) (Knoepfel, 2007).

Tratam-se de diferentes contributos que procuram compreender a interdependência dos diferentes elementos determinantes nestes processos, dando conta da complexidade e da variabilidade de fatores que podem influenciar os resultados finais.

## **Etapa 2: formulação das medidas de política e legitimação da decisão**

Esta etapa diz respeito ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político.

Este momento ocorre na sequência do agendamento e operacionaliza-se através da seleção de uma solução de entre as alternativas, explicitando as ações a adotar, requerendo o envolvimento de diferentes atores e agentes: governos, juristas, entidades da administração pública, especialistas, universidades, políticos e peritos, grupos de interesse.

Compreende as seguintes fases (Rodrigues, 2014):

- Avaliação e informação, isto é, análise do problema em perspectiva, através da comparação com outros problemas, da identificação das causas e dos efeitos, dos impactos nos grupos afetados, visando a definição e a medida do problema (informação estatística, factos, atitudes e perceções); corresponde de alguma forma à sistematização da informação diagnóstica;

- Discussão, negociação e legitimação, isto é, o diálogo entre os atores políticos com diferentes visões do problema e perspectivas de solução. Nesta fase podem ser implementados processos de consultas e negociações formais, bem como audições públicas;
- Desenho da política, incluindo a definição do alcance da medida, dos objetivos, o público alvo e os segmentos abrangidos e os recursos necessários;
- Decisão política e consolidação, isto é, a escolha da solução e a fixação de objetivos, metas e instrumentos de intervenção, após análise das diferentes alternativas ou opções.

Existem diferentes modelos teóricos que procuram explicar a forma como esta fase de formulação das políticas acontece e os elementos que são preponderantes para a tomada das decisões. De seguida apresentam-se dois desses modelos exemplificativos da forma como o Estado toma decisões perante diferentes opções de ação.

### **A Teoria da Escolha Racional**

A Teoria da Escolha Racional ou Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) visa compreender o papel das instituições na formação das políticas públicas, utilizando a mesma abordagem racional do modelo de etapas.

O modelo defende que os governos e decisores públicos optam pelas políticas públicas cuja relação custo benefício seja mais vantajosa, ou seja, opta-se por aquelas em que a diferença seja mais elevada, prescindindo de outras em que os custos ultrapassariam os ganhos. Ou seja, o fator que determina as escolhas é o máximo interesse público.

O processo de decisão política segue uma série de etapas que começa na identificação de problemas, na definição de objetivos e na seleção de alternativas. A escolha entre as diferentes opções são realizadas seguindo o critério relacionado com os interesses e recursos em jogo: recursos financeiros, temporais, poder, etc. A alternativa selecionada deve assegurar o alcance dos objetivos da forma mais eficiente possível.

## **O Incrementalismo**

O modelo incremental, concebido por Lindblom em 1959, analisa a formulação das políticas públicas como um processo incremental, de pequenos ajustamentos face às políticas preexistentes. Os decisores não consideram todas as alternativas nem analisam relações custo-benefício – ou seja, as decisões políticas são pouco racionais, uma vez que os recursos disponíveis são limitados. Trata-se de uma abordagem conservativa, em que as políticas mudam apenas de forma gradual.

Para o modelo de decisão incremental, a decisão pública é encarada como um processo com restrição de informação e tempo, no qual há conflitos, negociações e compromisso entre dirigentes que detêm os seus próprios interesses. Neste modelo, ao contrário do modelo de escolha racional, não se visa a otimização, mas, antes, que as decisões sejam o resultado de contínuas comparações limitadas que os dirigentes fazem das alternativas em jogo. As decisões são tomadas sobre o volume marginal de mudança que possa ocorrer de um ano para o outro, e os interesses instalados em anos anteriores não são postos em causa. Em linha de conta toma-se, apenas, o aspeto marginal de mudança que ocorre todos os anos.

### **Etapa 3: Implementação**

A implementação representa a execução da medida de política, exigindo a definição de um conjunto de objetivos e metas a atingir com a solução escolhida, bem como a alocação de recursos para a concretização da mesma: recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros. A análise desta etapa inclui o estudo dos obstáculos à concretização das decisões, ou seja, as dificuldades de transformação dos enunciados em ações.

Existem vários modelos de análise da implementação das medidas, dos quais se destacam os modelos *top-down*, em que os dirigentes governamentais têm o poder de controlar, dividir e delegar responsabilidades nos atores das organizações ou instituições diretamente ligadas ao terreno e os modelos *bottom-up*, que envolvem processos de negociação e construção de consenso junto dos públicos-alvo das políticas (Rodrigues, 2014).

Se nas etapas anteriores os políticos possuem um papel forte, esta etapa aparece mais associada à administração pública, cabendo-lhe o papel maior na implementação e na

avaliação da mesma. Esta situação verifica-se porque as políticas públicas são decisões políticas para implementação de programas que visam atingir objetivos de interesse público. Neste contexto, frequentemente esta etapa é desvalorizada pelo Estado, uma vez que se verifica um afastamento das esferas com maior poder:

“O maior problema em Portugal relativamente à implementação reside na postura cultural dos governantes e dos legisladores, que os leva a pensar, sentir e agir como se a política pública estivesse concluída com a publicação do respetivo diploma no Diário da República”(Bilhim, 2016:14).

No entanto o que se verifica é que a forma de implementação de uma política poderá influenciar no sentido de potenciar ou servir como obstáculo para atingir os resultados esperados. De facto, para a implementação de uma política pública existem dimensões que será necessário ter em conta nomeadamente a identificação das forças favoráveis e de obstáculo à concretização de tal política, salientando as mais importantes, críticas para o sucesso e o desenvolvimento de ações destinadas a enfraquecer as forças desfavoráveis. A implementação de políticas públicas deverá também implicar a definição de um modelo de governança, prioritariamente em rede, exigindo a coordenação entre um conjunto vasto e complexo de atores – naquilo que atualmente se denomina governação integrada. Isto é particularmente relevante quando se procura a integração de diferentes objetivos de políticas através de determinado programa (como é o caso das políticas de integração dos imigrantes), que se constituem como um campo multidimensional.

#### **Etapa 4: Avaliação**

Esta etapa diz respeito aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de alteração dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de feedback) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

A avaliação de políticas públicas, em termos de eficiência, eficácia, economia e efetividade, envolve a avaliação do grau a que estão a ser atingidos os objetivos propostos e o que pode ser feito para corrigir os desvios e melhorar o resultado final na perspetiva das metas definidas.

Este modelo de etapas é um modelo heurístico que permite explorar, para fins exclusivamente analíticos, as políticas públicas. Como todos os modelos heurísticos, terá que ser usado com cautela, com a noção clara de que é apenas uma representação simplificada da realidade, cuja função é providenciar um enquadramento analítico facilitador da compreensão do processo político.

A linearidade que segue é alvo de críticas de muitos autores, uma vez que dificilmente se aplica à maioria dos problemas políticos. As políticas públicas raramente seguem uma lógica coerente na sua implementação, muitas vezes são reiniciadas, modificadas, adaptadas. As etapas na formação das políticas não são estanques, várias vezes se sobrepõem, ou seguem ordens diversas. Por outro lado, assume uma abordagem do tipo *top-down*, quando a adoção de algumas medidas seguem uma lógica do tipo *bottom-up*.

Dye (cit. por Bilhim, 2016) considera que esta perspetiva olha para o “policy making” de uma forma limitada, enquanto processo político composto por um conjunto de atividades políticas padronizadas. O autor considera que se trata de uma visão reducionista e simplista de um processo complexo.

No entanto, apesar destas limitações este modelo revela-se útil na redução da complexidade e na identificação de momentos específicos da definição das políticas públicas, do papel dos atores envolvidos, das decisões e dos obstáculos que se vão verificando.

## 2.2 Modelo da Metáfora dos Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Framework)

A perspetiva dos fluxos múltiplos foi desenvolvida por John Kingdon e debruça-se nas dimensões do processo de tomada de decisão e agendamento. Assim, este modelo procura explicar como é que os problemas se transformam em problemas políticos, isto é, como captam a atenção do público e dos políticos e entram na agenda da ação pública.

O autor pretende responder com este modelo a quatro questões:

- i. Como surgem as questões a serem deliberadas?
- ii. Porque prestam os decisores políticos atenção a determinados assuntos, inserindo-os na agenda em detrimento de outros?
- iii. Porque se tornam alguns temas importantes na agenda política e outros não?

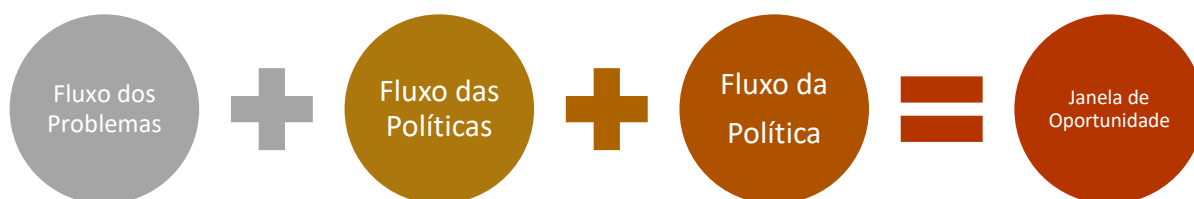
iv. E porque são algumas alternativas consideradas e outras colocadas de parte?

Tal como referido anteriormente, para determinado problema se tornar público é necessário que seja considerado na agenda sistémica e depois na agenda governamental, o que significa que, para além de ser valorizado pela atenção pública, ele também passa a ser considerado pelos decisores políticos como um problema em que o Estado deve intervir.

Para Kingdom, a agenda é a lista de questões e problemas face aos quais os vários atores (governantes, média, grupos de interesse, etc.) prestam atenção em algum momento. A formação da agenda pode surgir através da passagem de problemas da agenda não governamental para uma agenda formal. Para que isto aconteça é necessário que concorram 3 fluxos:

- Fluxo dos problemas (*problem stream*). Resulta da passagem de questões a problemas públicos, que pode acontecer por exemplo pela divulgação de indicadores ou estudos, pela ocorrência de eventos / crises ou de processos de avaliação de políticas;
- Fluxo das políticas (*policy stream*). Refere-se à produção e divulgação de conhecimento por especialistas e peritos que inspiram alternativas de resolução dos problemas-
- Fluxo da Política (*political stream*). Refere-se à ocorrência de eventos políticos que possam afetar a criação das agendas políticas.

Quando convergem estes três fluxos de variáveis abre-se uma **janela de oportunidade política**, no sentido de ocorrência de mudanças.



**Figura 3: Esquema do Modelo dos Fluxos Múltiplos**

No que diz respeito ao Fluxo dos problemas, o autor estabelece uma distinção entre questões e problemas políticos, considerando que uma questão— definida como uma situação socialmente percebida— só se transforma num problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma solução para a questão. A emergência de um

problema é desta forma condicionada por mecanismos que contribuem para que a atenção dos decisores se centre em determinadas questões em detrimento de outras. Esses mecanismos são por exemplo indicadores estatísticos, eventos, crises e avaliações da ação política. A definição dos problemas constitui uma etapa fundamental, podendo inclusivamente determinar o sucesso da ação política. No entanto, não é suficiente, só por si, para iniciar um processo de agendamento.

Quanto ao fluxo das políticas, o autor define dois tipos de atores fundamentais na conceção das soluções de resposta aos problemas identificados: **as comunidades políticas**, constituídas por investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão de ideias em diferentes fóruns e **os empreendedores políticos**, um tipo particular de atores na mediação e negociação dos processos de agendamento. Estes últimos estão dispostos a investir os recursos de que dispõem—designadamente tempo, energia, reputação, recursos financeiros—para colocar no centro da atenção política os seus problemas e/ou as alternativas que defendem. Têm por isso uma grande influência na criação de condições favoráveis à junção dos fluxos, à abertura de janelas de oportunidade e à introdução de mudanças na agenda política.

O fluxo das políticas é composto pelo conjunto de alternativas e soluções disponíveis, geradas no interior das comunidades políticas. Um grande conjunto de ideias fluem no interior das comunidades (*policy primeval soup*), algumas tornam-se proeminentes enquanto outras desaparecem, em resultado de um processo evolutivo de amadurecimento, em que as ideias se confrontam e se combinam das mais variadas formas: eventuais consensos decorrem de processos de persuasão e de difusão de ideias.

O Fluxo da Política diz respeito à dimensão política que segue uma corrente independente dos problemas e das soluções políticas. Neste fluxo existem três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental:

- O sentimento nacional (*national mood*), que caracteriza situações em que um grande número de pessoas num país partilha ideias comuns;
- Os partidos políticos e os grupos de interesse;
- As mudanças governamentais (*governmental turnover*), nomeadamente mudanças de ciclo político, remodelações e reconfigurações de governos e parlamentos, mudanças nas

hierarquias da administração, sendo a mudança de governo o fator mais propício à ocorrência de alterações na agenda política.

O autor defende que cada um dos fluxos descritos percorre o seu caminho de forma independente, de acordo com as suas próprias regras e dinâmicas. Em determinados momentos e sob determinadas condições, os fluxos convergem, favorecendo a abertura de uma janela de oportunidade, que “proporciona aos defensores de uma determinada proposta uma possibilidade para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos” (Kingdon, cit. por Rodrigues, 2017:22).

Essencial para a compreensão do mecanismo de junção dos três fluxos (*coupling*) é o contexto no qual, segundo Kingdon, decorre o processo político. O papel e o peso dos diferentes atores no decurso do processo, a forma como afetam a disponibilização de alternativas e a escolha de soluções e o modo como utilizam os recursos são decisivos neste modelo.

### 2.3 Modelo do Equilíbrio Interrompido (Punctuated Equilibrium Theory)

Este modelo foi fundamentalmente desenvolvido por True, Jones e Baumgartner (2007) e tem como objetivo explicar os fenómenos de estabilidade e mudanças nas políticas públicas. Caracteriza a formação de políticas como um processo que alterna entre fases de estabilidade (fase predominante), que são interrompidas por períodos de instabilidade, originando mudanças nas políticas.

O modelo centra a sua análise na fase de pré-decisão e na fase de agendamento político. Os autores propõem como chave para compreender as mudanças na agenda política, isto é, as interrupções ou descontinuidades dos equilíbrios, dois conceitos: “imagem política” (*policy image*) e “subsistema político”. As imagens políticas são ideias que permitem a compreensão dos problemas e das soluções e que podem ser comunicadas de forma simples e partilhadas por uma comunidade, ou seja, são retratos dos problemas, incluindo as narrativas sobre as suas causas e as soluções para os resolver. De alguma forma corresponde ao diagnóstico do problema. Quando uma imagem é largamente partilhada e aceite constitui-se como monopólio político. Os monopólios políticos mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Quando há divergências em relação a uma imagem aqueles que defendem estas ideias diferentes podem conseguir desestabilizar o monopólio. Estas imagens políticas

alternativas são desenvolvidas com base em dois tipos de componentes: (1) informações e dados empíricos novos sobre o problema e (2) grupos de interesse / opinião pública. E são geradoras de disputas para a alteração das políticas.

Os subsistemas políticos são, comunidades de especialistas em determinada área que têm a tarefa de tratar toda a informação sobre determinado problema. É a imagem política que estabelece a ligação entre o problema, a solução e a possibilidade do seu agendamento.

#### 2.4 O Modelo ACF – *Advocacy Coalition Framework*

O Modelo ACF (defendido por autores como Sabatier e Jenkins) surge enquadrado nas perspectivas de natureza mais cognitiva e pressupõe que o processo de construção de uma política é em primeira instância da responsabilidade dos especialistas, que procuram influenciar a decisão no interior de um subsistema particular de política pública (Sabatier, 2014).

Esta perspectiva baseia-se em três pilares:

- i. A construção das políticas ocorre entre especialistas dentro de um sistema político, sendo que o seu comportamento é influenciado por fatores mais abrangentes relacionados com o sistema político e sócio-económico;
- ii. O modelo cognitivo e a importância das crenças dos indivíduos;
- iii. A melhor forma de lidar com a diversidade de atores num subsistema é a sua agregação em coligações de interesses.

Estes pilares influenciam por sua vez as crenças e a mudança política que pode ocorrer de duas formas: através de aprendizagens politicamente orientadas e através de perturbações externas.

Segundo este modelo, nas sociedades atuais a complexidade dos processos de construção de políticas leva a que aqueles que participem nestes processos tenham que se especializar, se quiserem ter algum poder de influenciar essas políticas. Esta especialização ocorre dentro de subsistemas políticos, compostos por participantes que têm como objetivo influenciar as políticas públicas em determinada área (Sabatier & Weible, 2007).

O **subsistema político** define-se como um conjunto de atores, integrados em organizações públicas e privadas, que se interessam ativamente por uma determinada área de política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área (Sabatier, 2014). Fazem parte do subsistema todos os que participam e desempenham um papel importante na criação, disseminação e avaliação das ideias políticas em relação a um tema ou área específica: analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, académicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e de governo.

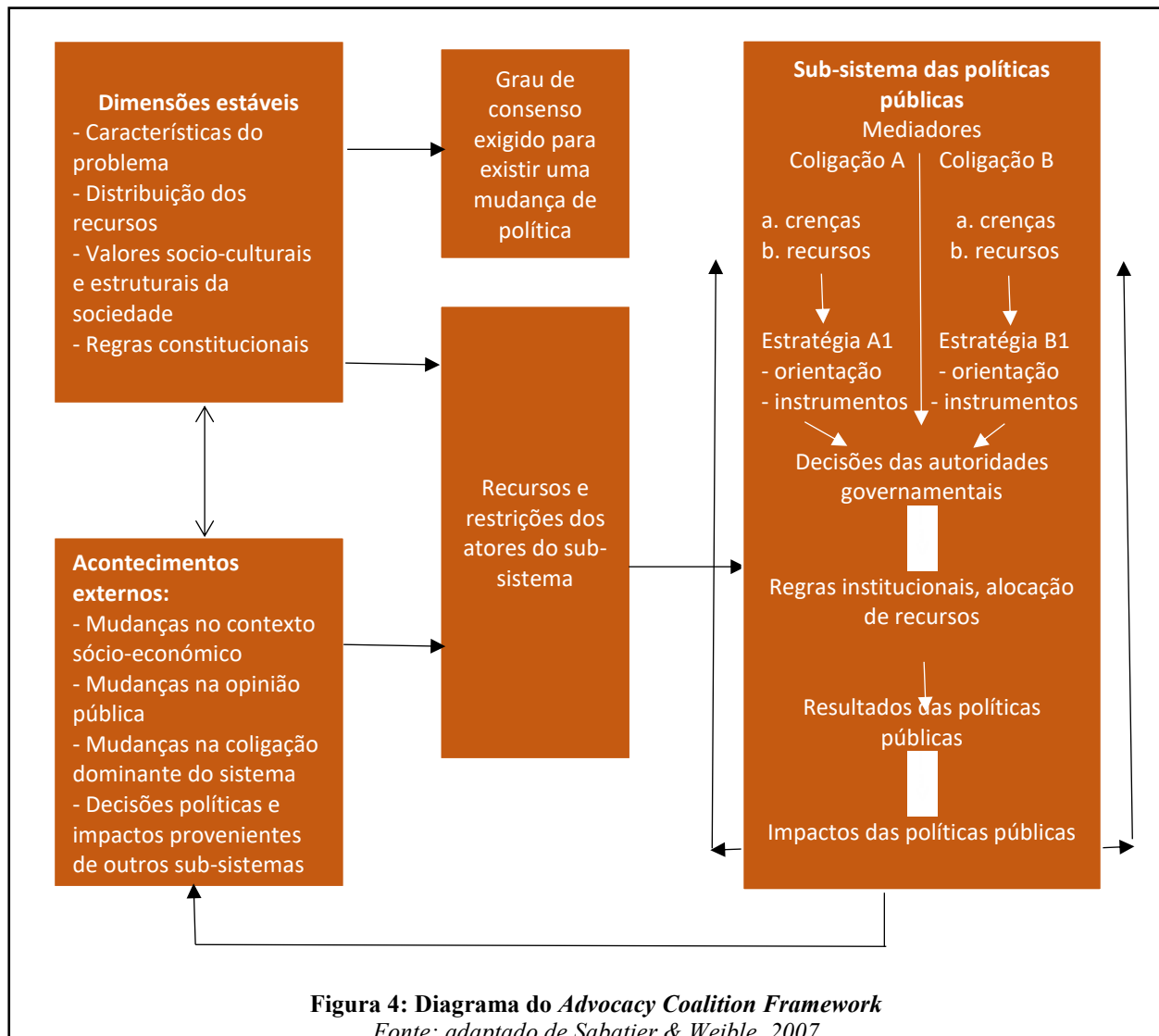
O modelo ACF defende que estes atores possuem crenças fortes e são motivados a traduzirem essas crenças nas políticas. O **sistema de crenças** envolve ideias, valores ontológicos e normas (*deep core beliefs*), perceções sobre as causas dos problemas e os efeitos e a eficácia das soluções políticas, das instituições e dos recursos mobilizados, sendo partilhados pelos atores envolvidos em determinada política. Este sistema de crenças é dificilmente alterado e é utilizado pelos atores para realizar as suas escolhas e filtrar a informação recolhida.

É a partilha de um mesmo sistema de crenças que mantém os atores unidos no mesmo subsistema. Quando estes atores agem de forma concertada para atingir determinados objetivos políticos, está formada uma **coligação de causa** ou de interesse (*advocacy coalition*). Cada coligação desenvolve um conjunto de estratégias que incluem a utilização de recursos políticos com o foco de controlar a política pública. As decisões políticas produzem *outputs* que provocam reações nas estratégias e nos sistemas de crenças de cada coligação (Sabatier, 2014).

A associação ou a competição entre coligações geram dinâmicas de mudança nas políticas públicas e dinâmicas de recomposição e de emergência de novas questões. Os subsistemas integram uma diversidade de coligações que se distinguem umas das outras pelos recursos de que dispõem e pelas ideias políticas (*policy beliefs*) que defendem (*advocacy coalition*) e que competem entre si para influenciar a tomada de decisão política.

Existem dois tipos de variáveis externas que podem afetar as políticas públicas: condições que mantêm uma certa estabilidade no tempo e que podem afetar os recursos disponíveis num sub-sistema (como por exemplo os valores culturais ou regras constitucionais); as

mudanças que se operam nas condições sócioeconómicas, na opinião pública, nos governos. São fatores a ter em conta na influência da construção das políticas a longo prazo.



Os **mediadores políticos** são atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais. Esta capacidade de influenciar e promover a mudança reflete-se nos resultados das políticas (*policy outputs*), que por sua vez têm impacto, através de processos de feedback, nas ideias políticas e nos recursos das coligações, processo que os autores designam *policy oriented learning* e definem como alterações relativamente duradouras de pensamento ou de

comportamento, que resultam da experiência de ações políticas anteriores e/ou da aquisição de nova informação.

A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma “cadeia de comando” com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas.

Existem seis condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento adequado e eficaz do processo de implementação:

- (i) Objetivos claros e consistentes, que permitam estabelecer um padrão de avaliação normativa e de recursos;
- (ii) Uma adequada teoria causal, que assegure que a política incorpora uma abordagem para induzir a mudança;
- (iii) Uma estrutura legalmente enquadrada, que favoreça o compromisso entre os responsáveis pela implementação e os grupos-alvo da política;
- (iv) Responsáveis pela implementação competentes tecnicamente e empenhados em atingir os objetivos da política;
- (v) Apoio de grupos de interesse e de titulares de altos cargos no parlamento e no governo;
- (vi) Mudanças nas condições socioeconómicas, por forma a não comprometer o apoio dos grupos de interesse, parlamentares e governantes e a não subverter a teoria causal subjacente à política.

Esta abordagem ACF identifica duas formas de ocorrer mudança na política pública:

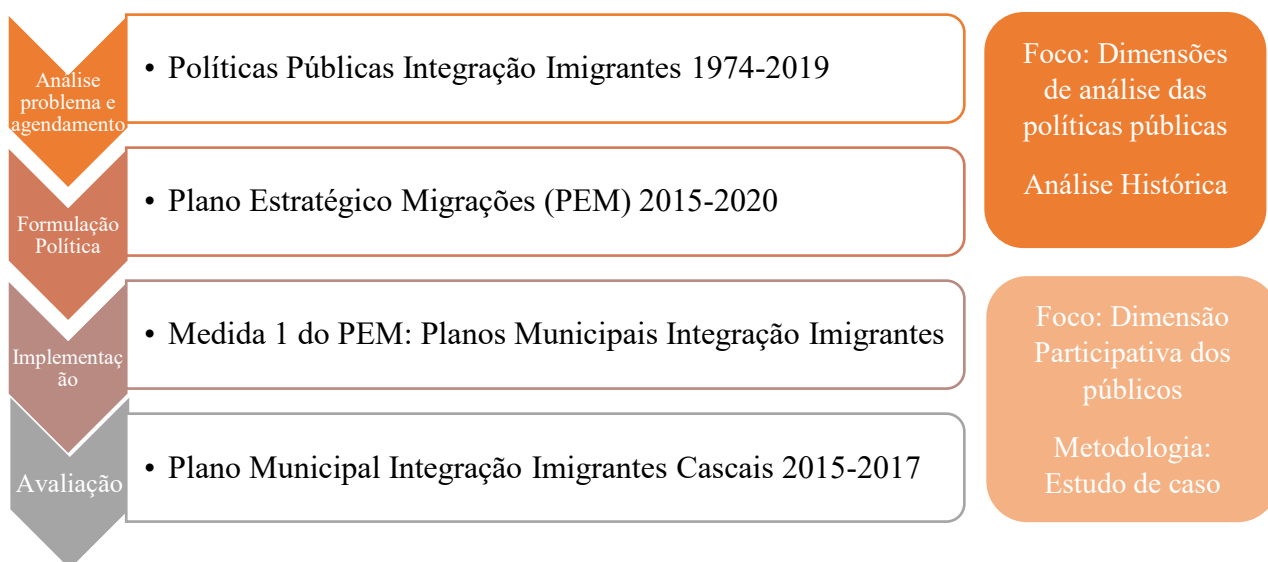
- Mudanças fundamentais noutras áreas/subsistemas da política pública ou alterações sócioeconómicas do sistema no seu todo que alterem os recursos e as crenças centrais dos atores principais, mudanças estas que levam à substituição da coligação dominante por outra anteriormente minoritária;
- Coligações em conflito conseguem chegar a um acordo sobre os principais problemas de uma política pública. Esta situação pode acontecer se se verificarem as seguintes condições:

verifica-se uma situação de impasse percebida por todos como insustentável e inaceitável, a participação de representantes de todos os *stakeholders* envolvidos, regras de decisão baseadas no consenso, tempo, um mediador político competente, existência de confiança mútua e verificar-se um processo de aprendizagem entre coligações.

### *Análise das políticas de integração de imigrantes em Portugal*

O objetivo desta seção será o de realizar uma análise das políticas públicas de integração de imigrantes em Portugal, a partir do Modelo das Etapas ou Ciclo Político apresentado no ponto anterior. Este modelo revela-se adequado uma vez que o objetivo será compreender a ação pública neste âmbito específico, demonstrar continuidades e rupturas, perceber o que tem estado em causa ao longo dos anos nas mudanças que se verificaram nas políticas de integração e quais os fatores que para isso têm mais contribuído (análise longitudinal).

Dentro do modelo de ciclo político, este ponto irá centra-se nas fases de análise do problema, agendamento e formulação, sendo que a parte II se focará nas fases de implementação e avaliação, através de estudos de caso de implementação das medidas de política em vigor.



**Figura 5: Esquema de Análise das Políticas Públicas de Integração de Imigrantes**

## 2.5 Análise da etapa de emergência do problema e agendamento: a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento

Antes de mais, será importante recordar quais as questões centrais a analisar nesta fase do modelo de ciclo político, na perspetiva de Rodrigues (2014):

Fase	Objeto de análise	Questões
<b>Análise do problema e Agendamento</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• As condições de emergência do problema no debate público;</li><li>• O conhecimento e a informação produzidos sobre o problema e as suas causas;</li><li>• As perceções públicas sobre a definição do problema e as suas causas;</li><li>• As representações do problema e das suas causas pelos diferentes atores;</li><li>• Os processos de difusão e convergência transnacional sobre o problema;</li><li>• A formulação política das causalidades;</li><li>• Os fatores exógenos e eventos inesperados que determinam o agendamento</li><li>• A resposta e o reconhecimento dos poderes públicos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Como surge a atenção pública ao problema?</li><li>• Quais os fatores que explicam uma resposta com políticas públicas, isto é, o seu agendamento?</li></ul>

**Tabela 1: questões a analisar na etapa 1 do modelo de ciclo político**

As migrações têm sido apontadas como um dos principais motores de desenvolvimento, tanto nos países de origem como de destino. Na era atual da mobilidade, a agenda mundial sobre migrações é cada vez mais complexa e reconhece essa interligação multifacetada, fornecendo um enquadramento para medidas concretas que tenham um impacto significativo na vida dos migrantes e das suas comunidades.

No entanto, os imigrantes permanecem como um dos grupos populacionais que apresenta maior risco de exposição a fatores de vulnerabilidade que poderão conduzir a situações de fragilidade e isolamento social. A imigração e a forma como é encarada pelas políticas

públicas pode ser um fator impulsionador da coesão social ou pelo contrário, elemento fraturante da sociedade.

As políticas de integração em Portugal na atualidade continuam a enfrentar desafios a diferentes níveis no que diz respeito aos problemas que persistem nas comunidades imigrantes (dados do Relatório Estatístico Anual relativo aos indicadores de integração de imigrantes de 2018):

- À semelhança do verificado nos restantes países europeus, em Portugal observa-se que os estrangeiros residentes apresentam maiores riscos de pobreza e vivem com maior privação material (em 2017 o risco de pobreza dos estrangeiros foi de 36,6% (+13,7 pontos percentuais que os 22,9% de risco para os nacionais);

- A situação de desvantagem das populações imigrantes na vertente da habitação é comum nos diversos países da União Europeia, sendo evidente a maior associação dos imigrantes a alojamentos sobrelotados, e o acesso à propriedade da habitação muito mais difícil do que para a população nativa.

- Em 2016 persistem desequilíbrios nas remunerações base médias, observando-se que globalmente os trabalhadores estrangeiros continuam a ter remunerações médias mais baixas que os trabalhadores portugueses (-5% em 2015 e 2016, embora nos últimos dois anos tenha diminuído ligeiramente a discrepância remuneratória, era -7% em 2013 e -8% em 2014).

- Os estrangeiros continuam a estar sub-representados no recenseamento eleitoral. Os estrangeiros residentes em Portugal encontram-se limitados à participação política nas eleições locais e segundo o princípio da reciprocidade. Como se mostrou em relatórios anteriores, na década passada ainda que se tenha observado um aumento da importância relativa de estrangeiros elegíveis para votar no universo de residentes estrangeiros no país (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011 e para 61,8% em 2016), mantém-se uma parte importante de estrangeiros residentes sem direitos políticos em Portugal (38%).

- Nos últimos anos verifica-se um aumento da perceção de que a discriminação com base na origem étnica é ‘comum’ ou ‘muito comum’ nos vários países da União Europeia, nomeadamente em Portugal. Por outro lado, no conjunto dos países europeus da UE (para os quais há dados acumulados entre 2004 e 2016), observa-se que um em cada dez imigrantes inquiridos diz-se parte de um grupo que é discriminado no país no qual responde, seja em função da sua “cor ou raça”, “nacionalidade”, ou “grupo étnico”; sendo que os imigrantes residentes em Portugal fazem esta asserção mais frequentemente do que a média dos países

européus (+5 pontos percentuais), observando-se que, entre 2004 e 2014, cerca de 16 em cada 100 nascidos no estrangeiro inquiridos declaravam pertencer a um grupo que percecionavam como sendo discriminado em Portugal.

Estes são apenas alguns dos indicadores atuais utilizados para a avaliação do nível de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa.

A integração das comunidades imigrantes não é um conceito unânime e tem tido diferentes interpretações, falando-se muitas vezes em inclusão. Não constituindo objetivo deste trabalho o aprofundamento deste conceito e respetivas implicações, o documento irá utilizar o conceito de integração, tal como é utilizado nos principais documentos de política pública nacionais e transnacionais para se referir a todas as políticas públicas que promovem o acesso aos direitos de cidadania. Segundo Costa (2016):

“a integração designa as políticas e as medidas que visam fomentar a coesão social através da aproximação das condições de vida de todos os residentes, ao mesmo tempo que procura promover a sua identificação com a comunidade política, nomeadamente através da geração e do fortalecimento de laços de união e da partilha de valores e de práticas entre todos” (Costa, 2016:32).

As políticas de promoção da integração de imigrantes variam muito no modelo adotado, que por sua vez privilegia determinadas estratégias para atingir as metas desejadas. Pretendem responder aos principais problemas e desafios que todos os processos de integração colocam, sendo que por norma as comunidades imigrantes enfrentam problemas de natureza diversa, complexa, multidimensional que levam as que estas políticas tenham também um carácter multidimensional.

A questão da integração poderá ser colocada no âmbito de uma dimensão mais lata e que decorre da forma como determinada sociedade encara a diversidade, a diferença e a reconhece /valida na sua forma de organização, baseada na igualdade real e efetiva de todos os cidadãos perante as leis e os códigos normativos e no “reconhecimento” do outro, no respeito e na valorização positiva das diferenças etno-culturais e no direito à autonomia como grupo ou povo (Gimenez, 2010).

Apesar da atual centralidade da temática da integração, nem sempre estas questões fizeram parte da agenda política ou da atenção dos atores sociais. Aliás, no contexto português pode-se dizer que este é um problema recente alvo de políticas públicas e neste contexto será

importante analisar quais os fatores que explicam a entrada deste problema na agenda política. Neste sentido, e partindo do modelo de etapas de análise das políticas públicas, procurar-se-á analisar, numa perspetiva histórica, a emergência do problema e respetivo agendamento no campo das políticas de integração de imigrantes.

Assim, partindo das dimensões objeto de análise propostas por Rodrigues (2014) para esta etapa, procura-se analisar de que forma o problema da (não) integração dos imigrantes tem emergido na sociedade portuguesa e de quais têm sido as posições do Estado Português face a essa realidade. Apresenta-se de seguida um quadro resumo que procura sintetizar as principais tendências que se têm verificado nas políticas públicas neste âmbito e que serão aprofundadas neste capítulo.

Fase	Características da resposta ao problema	Condições de emergência problema e agendamento	Convergências transnacionais
<b>Até aos anos 90</b>	Ausência de políticas públicas de acolhimento e integração Publicação de Regulamentos	Crescimento e diversificação dos imigrantes Crescimento económico no país	Adesão à UE Assinatura Acordo Schengen (1985 com efeitos a partir de 1995)
<b>1ª Metade anos 90</b>	Agendamento do problema Nova Lei Imigração Primeiras políticas públicas setoriais 1º Processo extraordinário de regularização	Crescimento irregulares Aumento problemas sociais Aumento da visibilidade deste grupo Pressão associações de imigrantes e ONG	Tratado de Maastricht
<b>1995 a 2002</b>	XV Governo Constitucional (António Guterres) Institucionalização das políticas de acolhimento e integração Nova Lei Imigração introduz reagrupamento familiar 2º e 3º Processo extraordinário de regularização Criação do Alto Comissário Criação do Programa Escolhas	Nº elevado de irregulares Crescimento consolidado no nº de imigrantes, com pico atingido em 2001 (depois do processo de regularização extraordinário)	Agenda Social Europeia Programa de Tampere Tratado de Amsterdão
<b>2003 a 2005</b>	XVI Governo Constitucional (Durão Barroso) Centralidade do Estado nas respostas Criação do ACIME Acordo Lula (regularização brasileiros)	Aumento pressão da opinião pública para limitar as entradas de estrangeiros	Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração de Imigrantes na EU Agenda Comum para a Integração
<b>2006 a 2009</b>	XVII Governo Constitucional (José Sócrates) 1º Plano para a Integração dos Imigrantes Introdução da dimensão de participação de outros atores Criação do ACIDI Reforço da abordagem intercultural Ios relatórios estatísticos Processo extraordinário regularização Alterações Lei da Nacionalidade Nova Lei da Imigração	Novo aumento da % de estrangeiros Novos contextos de origem das imigrações	Criação do FEINPT Tratado de Lisboa Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo
<b>2010 a 2014</b>	XIX Governo Constitucional (P. Passos Coelho) 2º Plano para a Integração dos Imigrantes Criação do ACM Nova Lei de Imigração	Crise Económica Desaceleração do fluxo de entrada de estrangeiros e retorno de muitos Saída de portugueses para o estrangeiro	Agenda Europeia para a Integração dos NPT
<b>2015 (...)</b>	XXI Governo Constitucional (António Costa) Plano Estratégico para as Migrações	Estabilidade económica Alteração perfis migratórios Aumento negatividade saldo migratório (até 2017) Aumento da visibilidade mediática	Crise Mundial Refugiados Criação do FAMI Plano de Ação para a Integração de NPT

## **Período até aos anos 90: A Invisibilidade da Diversidade**

Portugal foi essencialmente, durante quase cinco séculos, um país de emigração. A realidade dos imigrantes é relativamente recente para o nosso país, tendo sido a partir da revolução de 25 de Abril de 1974 que o país se deparou com novos desafios de acolhimento de muitos que escolheram vir para Portugal.

De facto, o 25 de Abril marca uma nova etapa na natureza dos fluxos migratórios, consequência da libertação dos países africanos, que introduz a figura do “retornado”, trazendo cerca de 800 000 pessoas das ex-colónias. Nesta altura, a legislação e as medidas de política pública eram casuísticas, a maior parte delas tentando responder a situações de emergência como foram o caso das políticas de habitação. Em 1981 é publicada a primeira sistematização legislativa de regulação da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros de território nacional.

A adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia em 1985 iniciou uma nova etapa, quer nos movimentos migratórios, quer nas políticas públicas dirigidas aos estrangeiros. Portugal passou a ser um país mais atrativo economicamente para os imigrantes, situação potenciada pela assinatura do Acordo de Schengen (que apenas entrou em vigor em 1995).

Em 1990 o número de estrangeiros residentes em Portugal era já de 100 000, predominando os imigrantes africanos provenientes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Foi a partir dos anos 90 que as nacionalidades dos imigrantes se começaram a diversificar, como também se diversificou o seu perfil. Portugal apresentava-se como um país de franco crescimento, que necessitava de mão-de-obra (qualificada e não-qualificada) uma vez que vinha de uma situação caracterizada por um sistema educativo muito limitado, a juntar às vagas de emigração de portugueses para os países da Europa.

Ao longo da década de 90 esta diversificação dos fluxos migratórios foi crescendo e incluindo, para além dos provenientes dos países africanos, os brasileiros e os estrangeiros provenientes dos países de Leste Europeu, pertencentes ou não à UE. Como referem Padilla e Ortiz (2012), “as dinâmicas migratórias são sempre uma resposta a um conjunto

de fatores tanto nos países de origem como nos de destino e incluem as políticas e regulamentação das migrações, as redes imigratórias informais e os mercados laborais” (Padilla & Ortiz, 2012:165), sendo que no caso de Portugal o mercado de trabalho teve nesta fase um papel preponderante para explicar a sua dimensão atrativa.

Esta dinâmica e diversidade nas origens dos imigrantes para Portugal representa, como referem Góis e Marques (2018), um primeiro sinal da alteração do posicionamento de Portugal a nível dos fluxos migratórios globais, passando de uma posição periférica para uma posição de porta de entrada na Europa.

Face a esta realidade da situação migratória do país, o Estado Português manteve uma atitude de relativa “apatia”. Em termos de definição de regulamentações e de medidas de política nesta área, Portugal esteve sempre um pouco afastado e esta não era uma área que constava da agenda política, num período em que o país estava centrado no crescimento. Os imigrantes eram um grupo relativamente invisível na sociedade, os seus problemas eram considerados irrelevantes, não merecendo atenção por parte do poder político.

Mesmo assim ao longo do tempo foram sendo realizadas sistematizações e regulamentos (nomeadamente a partir de 1985 com a entrada na CEE), centradas essencialmente no estatuto de asilo e refugiado, na regulação da entrada e permanência de estrangeiros, no SEF e acesso de cidadãos comunitários. Esta necessidade adveio essencialmente pela necessidade de transposição de normas comunitárias, fator que condicionou a partir daí as políticas nacionais em diversas áreas. Como se verá, a principal tendência foi no sentido do aumento do controlo sobre a entrada em Portugal, legislando-se sobre os tipos de vistos e autorizações de residência, verificando-se uma crescente criminalização associada ao movimento de pessoas e a uma crescente europeização das políticas.

No entanto, esta política de gestão da imigração baseada numa política de vistos teve consequências ao nível do crescimento das situações de imigrantes em situação irregular, demonstrando a ineficácia deste modelo, tal como se verá à frente.

Sintetizando, pode-se afirmar que a década de 80 foi um período marcado pelo franco crescimento da população imigrante residente e pela sua diversificação nas origens, no

contexto de grande crescimento económico do país, que necessitava de recursos para consolidação desse crescimento. Portugal era visto pelos outros como um país de oportunidades. Em termos de resposta política, nomeadamente no que diz respeito a políticas ativas de integração, traduziu-se numa política de gestão de fluxos migratórios, influenciada pela exigências transnacionais que advinham da adesão de Portugal a diversas estruturas europeias. Até meados dos anos 90, pode-se dizer que em Portugal a temática da integração dos imigrantes não constava da agenda de ação dos governos. A gestão destes fluxos foi sendo realizada de uma forma casuística e com respostas de natureza mais reativa e no contexto da emergência (como no caso dos retornados).

### **Primeira metade anos 90: O agendamento político da imigração**

A intensidade dos fluxos migratórios sofreria uma queda, decorrente do endurecimento das políticas migratórias traduzidas no novo regime de regulação de entrada, permanência e saída de estrangeiros que entrou em vigor em 1993. Com este novo regime foram introduzidas restrições várias, transpondo regras comunitárias, como a uniformização de vistos obrigatória para todos os países signatários de Schengen. Nesta altura, e face ao número de estrangeiros residentes em situação irregular que Portugal apresentava procedeu-se a um processo de regularização extraordinária, de forma a fixar estes imigrantes a Portugal. Foram legalizados 16 000 imigrantes.

Neste contexto pode-se dizer que Portugal passou a colocar a imigração como um assunto da sua agenda política. A pressão da opinião pública vai no sentido de uma crescente limitação dos fluxos, face ao aumento visível em todos os setores da população estrangeira. A tendência política vai no sentido do endurecimento da legislação e do combate aos “irregulares”.

Assim, os fatores que podem explicar o agendamento deste problema são os seguintes:

- O aumento significativo de população estrangeira, que a tornou mais visível à sociedade de acolhimento em todos os setores, que por sua vez se tornou mais desperta, pressionando o poder político em determinada direção;
- O aumento do número de estrangeiros a residir em Portugal em situação irregular;
- Associado ao anterior, a instabilidade social provocada pela degradação crescente das condições de vida dos imigrantes;

- O crescimento das tensões raciais e xenófobas;
- A emergência de organizações (associações de imigrantes, ONG's) que tinham como objetivo a promoção dos direitos dos cidadãos imigrantes e a intervenção junto do governo no sentido de promover políticas pro-ativas de promoção da integração dos imigrantes.

A partir deste momento o governo foi implementando políticas públicas que pretendiam ter impactos positivos nos processos de integração dos imigrantes, sendo que no início estas políticas eram de natureza setorial, tendo só mais tarde adquirido uma natureza multidimensional.

As primeiras políticas públicas surgiram associadas à dimensão educativa da integração, no espaço escola. Aliás, a génese da abordagem intercultural para as políticas de integração em Portugal pode ser localizada no sistema educativo e nos pressupostos que organizam a prática do Secretariado Entreculturas. A partir da década de 80, aquando do aumento dos fluxos de entrada de estrangeiros em Portugal, a escola foi das primeiras instituições que mais desafios enfrentou perante a crescente necessidade de acolher e integrar a diversidade cultural e linguística no seu seio. Em 1991 o Ministério da Educação cria um organismo designado por Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural, com o objetivo de conceber respostas pedagógicas que promovessem uma maior igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso de todos os alunos, promovendo também a recolha de informação estatística sobre a presença de crianças de origem estrangeira no sistema educativo. Posteriormente designado por Secretariado Entreculturas, este organismo foi o principal impulsionador do PREDI - Projeto de Educação Intercultural (1993-1997), que procurou conceber e implantar programas de educação intercultural em 49 escolas, e cujos resultados mostraram claras melhorias no aproveitamento escolar de alunos estrangeiros do 1º ciclo. Em 2001, o Entreculturas passou para a dependência direta conjunta do Ministério da Educação e do membro do governo que tinha a seu cargo as questões da igualdade e integração de imigrantes, acabando em 2004 por ser integrado no ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas.

Outro instrumento de política que teve um impacto determinante na integração dos imigrantes foi a implementação do PER – Programa Especial de Realojamento, aprovado

em 1993, e que permitiu o aumento da qualidade de vida de muitos estrangeiros que residiam em condições habitacionais degradantes nas periferias das grandes cidades.

Sintetizando, as consequências da ausência de políticas de integração, paralelamente a uma pressão pública crescente no sentido da limitação das entradas de estrangeiros, que levou a um endurecimento da legislação de regulação dos fluxos, conduziu a uma degradação da situação social das comunidades imigrantes, que se verifica no início da década de 90. O aumento exponencial da população imigrante em situação irregular, como resultado das políticas de regulação, foi outro dos impactos negativos criados, dificultando os processos de integração destas comunidades.

Face a esta realidade o Estado Português começa a dar atenção a estes problemas e a desenhar algumas medidas de política. Pode-se afirmar que se trata do período em que se dá o agendamento deste problema. São de registar a criação de políticas setoriais visando contribuir para a melhoria dos processos de integração dos imigrantes, nomeadamente no campo da educação (Secretariado Entreculturas). Este foi o único setor que intentou desenvolver políticas específicas, o que poderá ser explicado pelo facto da instituição Escola ser uma das que mais pressão sentiu com o aumento da população estrangeira e que terá se constituído como “grupo de pressão” no sentido da construção de respostas. É o exemplo de como uma instituição pode influenciar a criação de políticas públicas num determinado sentido.

### **Período 1995-2002: A institucionalização das políticas públicas de integração de imigrantes**

Na segunda metade dos anos 90 o número de imigrantes continua a aumentar, atingindo um pico em 2001. No início do século XXI regista-se uma mudança nas regiões de proveniência dos imigrantes. Diversos países da Europa do Leste (em particular a Ucrânia) e o Brasil passam a ser os principais países de origem dos migrantes para Portugal. A forma frequentemente utilizada pelos nacionais destes países para entrada no país – visto de curta duração para os imigrantes de leste e sem necessidade de visto para os migrantes com origem no Brasil – acabam por coincidir na ausência do necessário visto para o exercício de uma atividade laboral, ou seja, acabam por constituir um novo

conjunto de imigrantes ilegais que supriam necessidades laborais, estavam integrados no mercado de trabalho, mas careciam de direitos e de uma política de integração.

Face à permanência e agravamento dos problemas de integração que as comunidades imigrantes enfrentavam, as políticas públicas permaneciam com alcance limitado e sem um foco definido. Esta situação foi de alguma forma alterada com o início de um novo ciclo político. O programa do XIV Governo Constitucional liderado por António Guterres em 1995 inaugurou de alguma forma a institucionalização das políticas de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal, até aí dispersas e muito centradas na regulamentação dos fluxos. Pela primeira vez são identificados desafios e prioridades no que diz respeito às comunidades estrangeiras:

“Os novos desafios que a Portugal se colocam como país de imigração requerem medidas de integração na sociedade das famílias de imigrantes e, em geral, das minorias étnicas, de forma a evitar situações de marginalização geradoras de racismo e xenofobia. A proteção das minorias étnicas assume importância fundamental, como forma de combater a intolerância e a discriminação” (Preâmbulo, DL 3-A/96).

Neste sentido, em 1996 é criada a figura do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas e em 1998 o conselho consultivo para os assuntos da imigração. O Alto-Comissário teria como função:

“promover a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas com intervenção neste domínio” (Artº 2º, nº.2, DL 3-A/96).

Pela primeira vez é estabelecida uma orientação para a política pública nesta área, sendo reforçada a tónica de trabalho em parceria com diferentes atores, incluindo as associações de imigrantes. A partir daqui existe um interlocutor governamental para as questões da imigração, com consequências a nível da visibilidade deste problema no espaço público.

Face às crescentes limitações e insuficiências da figura do Alto Comissário perante os desafios crescentes trazidos pela imigração – tratava-se de um elemento isolado, sem equipa técnica de trabalho e outros recursos e estrutura capazes de criar respostas necessárias, nomeadamente às questões da diversidade cultural, - em 2002, já sob vigência do XV Governo constitucional, é criado o ACIME – Alto Comissariado para a

Imigração e Minorias Étnicas, órgão dependente do Primeiro Ministro e do Ministro da Presidência, com a seguinte missão:

“promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa, assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica” (Artº 1º, nº.2, D.L. 251/2002)

A colocação deste organismo sob a dependência direta do primeiro ministro e não de uma área temática foi significativa e traduziu uma posição política clara de transversalidade implicada no processo de integração de imigrantes. Tal como refere Rui Marques (2005):

“esta opção de desenho institucional, ao colocar a responsabilidade da política de integração no centro do Governo, reflete a importância que lhe foi atribuída e a visão global e integradora das várias áreas temáticas que lhe está subjacente. Ao invés de colocar esta função sob a tutela da Segurança interna ou do Trabalho e assuntos sociais, assume-se como temática transversal a todas as áreas do Governo. (Marques, 2005:2)”

Um dos aspetos inovadores introduzidos por este organismo foi a implementação de respostas de atendimento e acompanhamento específicos para estrangeiros nos locais de maior concentração destas comunidades (Centros Nacionais de Apoio aos Imigrantes), sendo que já a legislação apontava para a necessidades destas respostas estarem na dependência do poder local, de forma a não sofrerem de interrupções em caso de mudança de opções políticas (mais tarde operacionalizados nos CLAI, Centros Locais de Apoio aos Imigrantes).

A política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal passou a ser orientada por princípios, que por sua vez deveriam ser orientadores de todas as intervenções e medidas de política implementadas pelos diferentes organismos públicos junto dos imigrantes: igualdade de direitos entre cidadãos estrangeiros e nacionais; hospitalidade (onde se incluíram os centros de atendimento ao imigrante); cidadania; coresponsabilidade e participação; interculturalidade; consenso.

Com base nestes princípios, foi assumida a centralidade do Estado na criação e implementação das políticas de integração dos imigrantes. Segundo Rui Marques (Alto Comissário para a Imigração no período de 2005 a 2008):

“Defendemos que o Estado deve assumir-se como principal aliado da integração dos imigrantes. Este objetivo só pode ter sucesso se respeitado o princípio da permanente cooperação entre diferentes instituições do Estado, procurando respostas articuladas, transversais e multisetoriais. Particular atenção deve ser dada à dimensão local do acolhimento, promovendo uma integração de proximidade. Em simultâneo, é fundamental reforçar a aliança com instituições da sociedade civil, potenciando a sua intervenção generosa, flexível e, normalmente, mais eficiente” (Marques, 2005:4).

Em 1998 foi adotada uma nova lei da imigração, com uma natureza mais humanista bem patente na maior concessão de direitos aos estrangeiros, como foi o caso do reagrupamento familiar. Também nesta altura e como resposta ao crescente número de imigrantes em situação irregular é criada a figura da autorização de permanência que permitiu que, mediante a apresentação de um contrato de trabalho, milhares de estrangeiros em situação irregulares pudessem ser cidadãos de pleno direito. Neste processo regularizaram-se 183 000 imigrantes.

Para Góis & Marques (2018), mais uma vez a visibilidade estatística das comunidades imigrantes surge associada a processos de regularização extraordinária mostrando “a lógica reativa das políticas migratórias portuguesas e a sua subjugação face a lógicas autónomas com origem no mercado de trabalho nacional” (Góis & Marques, 2018:132). A necessidade do país em manter salários controlados em setores como a construção civil e obras públicas, no turismo e nos setores de serviços não qualificados (e.g., limpezas) implicou um recurso à contratação de mão-de-obra migrante. A coincidência temporal desta oferta do mercado de trabalho português, a existência de oportunidades de acesso (via vistos Schengen de curta duração) e a integração do mercado português nos fluxos migratórios globais implicaram desta forma uma alteração estrutural da imigração em Portugal.

De facto, a aplicação do sistema comum de emissão de vistos de Schengen retirou a capacidade a Portugal de controlar as entradas do país a potenciais migrantes de países terceiros e, em certo sentido, internalizou a política de gestão de fluxos migratórios que, a partir daqui, passará a ser exercida mais pelo mercado de trabalho em conjugação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (via emissão e renovação de autorizações de residência), do que pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros através da emissão de vistos de trabalho. Um exemplo prático desta internalização da política migratória foram

as sucessivas regularizações extraordinárias de imigrantes. Num período de quinze anos (1992-2007) foram aprovados seis processos de regularização de imigrantes em Portugal – em 1992, 1996, 2001, 2003, 2004 e 2007 – em que a população estrangeira residente no país ganhou visibilidade estatística, pese embora a sua presença social e económica se fazer sentir bem antes destas regularizações. De acordo com Góis & Marques, “a reação do Estado é tanto o resultado de uma vigilância permissiva da imigração como de, com Schengen, os processos de regularização intraterritoriais serem um recurso nacional de última geração para um processo de cedência de soberania para a esfera europeia que vem acontecendo ao longo do tempo” (Góis & Marques, 2018:132). De alguma forma as regularizações extraordinárias são a ferramenta nacional que tenta compensar os resultados das políticas transnacionais.

No entanto, as convergências transnacionais não têm apenas influência na forma como o país tem gerido os fluxos migratórios. Ao longo do tempo foram vários os documentos produzidos pela UE no sentido de reforçar a necessidades de políticas públicas na área da integração dos imigrantes.

Em linha com a chamada Agenda Social Europeia, aprovada em 2000, Portugal foi impulsionado a adotar estratégias nacionais de combate à pobreza e exclusão social (os denominados PNAI), que posteriormente foram implementados durante toda a década mas que não continham medidas específicas para os imigrantes, apesar de estes terem sido identificados como um dos grupos mais vulneráveis à pobreza e exclusão. A única exceção refere-se à criação em 2001 do Programa Escolhas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro), cuja missão inicial era prevenir a criminalidade e promover a inserção de jovens dos bairros mais problemáticos dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, onde se concentravam as maiores comunidades de imigrantes e minorias étnicas, a população-alvo principal do programa. Apenas em 2006 esta missão foi redirecionada para as questões da inclusão social.

Sintetizando, o início de um novo ciclo político marcou o princípio das chamadas políticas públicas de integração de imigrantes. Esta fase, que se caracteriza pela definição das bases das políticas públicas nesta área, foi marcada igualmente pela tentativa de humanização da legislação que regulava a entrada e permanência de estrangeiros. Outro fator que determinou a orientação política desta fase diz respeito à forte pressão das

instituições europeias para que Portugal adotasse estratégias de inclusão e de combate à pobreza e exclusão social dos grupos mais vulneráveis. Começam a surgir os primeiros programas de política pública neste âmbito, ainda sem especificidades relativas aos imigrantes, com exceção para o programa Escolhas, direcionado para crianças e jovens.

### **Período 2003 a 2005: Reforço do eixo da regulação nas políticas de imigração**

Em 2003 e mais uma vez enquadrada pelo início de novo ciclo político, são introduzidas alterações na lei da imigração, incluindo a revogação das anteriores autorizações de permanência e a introdução do chamado sistema de quotas, associando a autorização da entrada de estrangeiros às necessidades do país a nível de oportunidades de trabalho.

“Visando o combate à imigração ilegal”, o decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro, passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei no pagamento de salários, contribuições fiscais e à segurança social de trabalhadores imigrantes, bem como a criminalizar o apoio à imigração ilegal. Contudo, o fluxo da imigração ilegal não só não diminuiu como, por força desta legislação flexível, aumentou de uma forma acentuada, tornando-se cada vez mais visível a precariedade do acolhimento e integração destes imigrantes.

Face a este cenário, em 2004, novas alterações são estabelecidas. Entre outros aspetos, é permitida a regularização dos imigrantes que tivessem entrado no país antes de março de 2003, que se encontrassem a trabalhar e tivessem as contribuições fiscais e de segurança social em dia; foram definidos os critérios económicos e sociais na determinação das necessidades de mão-de-obra e da capacidade de acolhimento de cada região, “assegurando a participação das autarquias locais em todo o processo”; e procede-se a uma certa “desburocratização” dos procedimentos de atuação do SEF, “com vista a acelerar os processos e facilitar a integração dos imigrantes<sup>1</sup>.”

A Comissão Europeia, na sua comunicação de 2003 sobre Imigração, Integração e Emprego recomendava, pela primeira vez, uma abordagem holística na definição de políticas de integração dos imigrantes nos Estados-membros, promovendo nos anos que se seguiram a importância dos Estados-membros reforçarem as suas políticas de integração de forma coerente, global e eficaz, atendendo aos entraves que subsistiam à

---

<sup>1</sup> SEF, 2008: 20-21

integração dos estrangeiros residentes, e propôs-se a acompanhar e examinar modelos europeus comuns e a recomendar políticas de integração. Estas recomendações foram reforçadas mais tarde no documento “Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na União Europeia” (Conselho de Justiça e Assuntos Internos da UE, 2004) e na “Agenda Comum para a Integração: enquadramento para a integração de NPT na UE” (2005). Com estes documentos, “indiretamente se orientava para os Estados definirem instrumentos de política e estratégias nacionais que assegurassem a coerência da integração, envolvendo os vários ministérios, serviços e atores com intervenção para assegurar a integração como um processo multidimensional e transversal a todas as esferas da sociedade” (Casas, 2016).

Sintetizando, apesar das instituições europeias continuarem a pressionar os governos nacionais para a criação de políticas públicas na área da integração de imigrantes, a verdade é que durante este curto período, acompanhado com mais uma mudança de ciclo político, Portugal voltou a privilegiar as alterações na legislação que regula os fluxos migratórios, introduzindo o sistema de quotas. A opinião pública poderá ter tido aqui um papel importante, no sentido de pressionar os governos a controlar mais a entrada ligando-a às necessidades laborais do país, no contexto de aumento da taxa de desemprego nacional.

### **Período 2006 – 2009: Consolidação das políticas públicas de integração de imigrantes**

Entre os anos de 2006 e 2007 Portugal registou o maior crescimento da imigração, fruto dos efeitos da aplicação da legislação e dos processos de regularização entretanto efetuados. Em 2009 atingiu-se o pico máximo no número de estrangeiros em Portugal, 454 mil.

As alterações legislativas que vieram a ser introduzidas na Lei da Nacionalidade desde 2006 foram nesta fase um importante impulsionador das naturalizações dos estrangeiros, com consequências importantes a vários níveis do seu processo de integração.

Apesar da evolução positiva que as políticas de acolhimento e integração de imigrantes registavam até aqui, Portugal ainda não tinha um plano global, integrado e multidimensional que sistematizasse os objetivos e os compromissos sectoriais do Estado

português para acolher e integrar os imigrantes. Assim, em 2007 é publicado o 1º Plano para a Integração dos Imigrantes.

Este plano começou a ser preparado em 2006 sob orientação do então Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, Rui Marques. Perante o contexto que Portugal apresentava de saldos migratórios positivos, com um aumento da percentagem de estrangeiros na população em geral, sendo que muitos deles oriundos de países com os quais Portugal não tinha relações culturais anteriores (ex: países de Leste e Oriente), havia a necessidade de se “assumir a responsabilidade do Estado para a integração destes cidadãos, com particular destaque para o reforço da coesão social e uma melhor integração e gestão da diversidade cultural” (cit. in introdução ao PII: 5).

De facto verificou-se uma consciência crescente de que as políticas de imigração seriam, cada vez mais, marcadas pelo pilar da integração, devidamente articulado com o controle dos fluxos migratórios e com a crescente atenção à ajuda ao desenvolvimento dos países de origem. O objetivo da criação de um plano específico foi a definição a médio prazo de um roteiro de compromissos concretos que afirmasse o Estado como o principal aliado da integração dos imigrantes.

“Entendendo que a procura de níveis superiores de integração deve ser uma constante, quer numa perspetiva sectorial, designadamente nas áreas do trabalho, segurança social, habitação, saúde, educação e justiça, quer numa perspetiva transversal, no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania, pretende-se desenvolver um ambicioso programa político que, prevendo uma atuação concertada de todos os ministérios, identifique as áreas de intervenção específica de cada um” (Resolução de Conselho de Ministros 63-A/2007, de 3 de Maio).

Apesar do papel central que é dado ao Estado na implementação das políticas de integração, pela primeira vez é introduzida a dimensão da participação de outros atores na conceção e implementação das medidas de política:

“Na verdade, ainda que, no essencial, as medidas previstas se inscrevam na esfera de atuação do Estado, não deixam de constituir, também, um forte incentivo à sociedade civil para que acrescente valor nestes eixos de intervenção, quer no seu âmbito específico de ação quer em parcerias com o Estado” (Resolução de Conselho de Ministros 63-A/2007, de 3 de Maio).

Este Plano veio também introduzir novas metodologias na construção das políticas públicas, através da definição de um processo que se pode considerar colaborativo a nível ainda embrionário. Privilegiou a constituição de grupos de trabalho e a chamada dos diversos *stakeholders* que identificaram bloqueios e medidas face aos objetivos de

integração das comunidades imigrantes, mas ainda num modelo *top-down* (os ministérios acabaram por determinar metas e indicadores a atingir com as medidas definidas). Este Plano previu 122 medidas nas diferentes áreas de atuação do Estado.

Também em 2007, respondendo a uma necessidade de ganhos de eficácia e eficiência por parte do Estado, o ACIME foi substituído pelo ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, agregando também a estrutura do Programa Escolhas, o Secretariado Entreculturas e a estrutura de missão para o diálogo com as religiões.

Esta alteração da nomenclatura corresponde igualmente a uma mudança de paradigma no modelo defendido pelo Estado para as políticas de integração – passagem para uma abordagem intercultural. A narrativa da interculturalidade não acomoda os conceitos de etnicidade. O discurso público situou-se no sujeito imigrante, sem divisões étnicas.

Ainda em 2007, a União Europeia, no âmbito do programa “Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios”, cria o Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros (FEINPT). Pela primeira vez é criado um instrumento financeiro que iria permitir aos Estados Membros alavancar a intervenção nesta área através da consolidação das suas políticas públicas. Este programa pretendia contribuir para a definição e execução de estratégias nacionais de integração dos nacionais de países terceiros, em todos os aspetos da sociedade, em especial tendo em conta o princípio segundo o qual a integração é um processo dinâmico e recíproco que envolve a acomodação mútua de todos os imigrantes e residentes dos Estados-Membros.

Sintetizando, este período ficou marcado pela criação de novos instrumentos de política nacional visando a promoção da integração de imigrantes. Estas políticas nacionais foram fortemente influenciadas pela pressão das instituições europeias, com a assinatura do Tratado de Lisboa e a publicação de documentos orientadores nesta área, mas também pela criação de um instrumento financeiro que iria apoiar as políticas dos estados membros. Pela primeira vez a questão dos recursos aparece a influenciar o agendamento político do governo.

No que diz respeito aos atores implicados no agendamento das políticas e na formulação das mesmas assistiu-se neste período a uma diversificação dos mesmos e a sua entrada na esfera da conceção das políticas, através do trabalho específico nesta área do alto comissariado para a imigração e dos planos de integração de imigrantes entretanto concebidos e implementados.

### **Período 2010-2014: a crise e o reforço das políticas de integração de imigrantes**

Desde 2009, com o início da crise que afetou diversos países, incluindo de forma particular Portugal, os fluxos migratórios para Portugal sofreram alterações traduzidas na desaceleração do número de imigrantes e retorno de muitos deles aos países de origem (nomeadamente no caso dos cidadãos brasileiros). Também o número de portugueses que emigraram disparou. Esta tendência apenas foi interrompida mais tarde em 2016. Para além do decréscimo verificou-se igualmente uma alteração dos perfis, sendo que os fluxos de entrada passaram a estar associados principalmente ao estudo e ao reagrupamento familiar. Outro grupo que aumentou foi o dos estrangeiros oriundos de países da UE, atraídos pelas condições fiscais atrativas para a sua fixação em Portugal, em vigor desde 2009.

Perante o cenário de crise económica internacional que, por um lado, estabilizou os números dos fluxos migratórios face ao início da década, mas por outro, expôs os imigrantes a um maior risco de exclusão social, dada a sua maior vulnerabilidade aos problemas sociais, o Estado reforçou as políticas públicas de integração através da construção de um novo Plano para a Integração dos Migrantes (PII 2010-2013), em 2010.

Este plano, que se encontra definido como dando continuidade a uma “nova geração de políticas sociais”, mantém a tónica do investimento na “plena integração dos imigrantes, nomeadamente nas áreas da cultura e da língua, do emprego e da formação profissional e da habitação” (Resolução de Conselho de Ministros 74/2010, de 17 de Setembro).

Através da implementação do primeiro plano, Portugal começava a surgir como um bom exemplo nas políticas de integração de migrantes, tendo nesta altura sido avaliado pelo MIPEX – Índice de Políticas de Integração de Imigrantes – em 2º lugar no conjunto dos países da Europa e em 1º lugar no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2009 no que diz respeito à dimensão de atribuição de direitos e serviços aos estrangeiros residentes. O segundo plano acabou por ter um carácter de continuidade, com algumas diferenças na metodologia de conceção, que adotou uma abordagem de natureza mais *bottom-up*, partindo da avaliação por parte dos atores da implementação do 1º plano. De referir também que neste 2º plano as questões da avaliação ganham outro peso, sendo neste âmbito que surge o 1º relatório estatístico decenal “Monitorizar a integração de migrantes em Portugal”.

Esta abordagem acabou por estar traduzida na Agenda Europeia para a Integração dos NPT, publicada pela Comissão Europeia em 2011, no âmbito da qual foi realçada a importância da articulação entre o nível local e central, privilegiando processos bottom-up: esta Agenda realçou a importância dos Estados-membros assumirem o processo de integração dos seus imigrantes em estreita colaboração e coordenação entre as várias administrações e serviços nacionais – que continuam a ser responsáveis pela definição das políticas de integração dos países – e também as autoridades locais e os atores não-governamentais que desenvolvem medidas de integração nos vários contextos locais. Mais era recomendado que “as políticas de integração devem ser desenvolvidas no quadro de uma abordagem genuinamente «da base para o topo», próxima do nível local” (Casas, 2016).

Sintetizando, neste período o fator que mais determinou a natureza das políticas públicas em todas as áreas foi a chamada “Crise Económica”. As políticas de integração de imigrantes foram reforçadas perante o agravamento das suas condições de vida, que levaram muitos a retornar aos países de origem. Dá-se uma nova alteração nos perfis migratórios (Portugal apresentava saldos migratórios negativos) e começam a surgir novos desafios às políticas públicas, que iriam ser concretizadas no período seguinte.

### **A partir de 2015: um novo paradigma na gestão da diversidade**

De facto, como ficou patente anteriormente, o perfil migratório de Portugal alterou-se de forma significativa, trazendo novos desafios: novos problemas, decorrentes do envelhecimento, situações de exclusão social das anteriores vagas e um contexto crescente de mobilidade de pessoas, em migrações circulares, económicas e de consumo que exigem estratégias articuladas. Para além disso as políticas migratórias, no contexto de processos de convergências transnacionais refletem as políticas do espaço europeu, do espaço da lusofonia, e do fenómeno emigratório de portugueses para o estrangeiro que se registava.

Neste novo contexto o governo identificou a necessidade de adaptar o seu modelo de políticas de integração a um novo paradigma, que olhe para a mobilidade populacional de uma forma global e encarada como um fator de desenvolvimento das sociedades:

“Assim, no contexto internacional, tem vindo progressivamente a ser abandonada uma visão das migrações exclusivamente focada no mercado de trabalho, adotando-

se uma abordagem dinâmica que valoriza o seu contributo para o crescimento económico dos países de acolhimento, para a competitividade da economia e para a circulação, captação e retenção do talento, através de sistemas sofisticados e ágeis de atração de novos fluxos migratórios (estudantes, investigadores, residentes de longa duração, empreendedores, etc.), que se estima representarem já 30% da migração económica internacional. A alteração introduzida à denominada Lei dos Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) por intermédio da Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto - transpondo legislação da União Europeia - reflete já esta tendência” (Preâmbulo DL 31/2014 de 27 Fevereiro).

As novas políticas vão no sentido de uma postura ativa dos estados na gestão destas mobilidades ao invés de políticas centradas na reação a problemas identificados. Passa-se para a visão da mobilidade enquanto mecanismo que se encontra à disposição dos países para fortalecimento de áreas que se encontram mais frágeis. Todas as políticas setoriais passam a ser olhadas de uma forma integrada, contribuindo para objetivos comuns:

“A promoção da imagem externa de Portugal enquanto destino de migrações, a visão conjunta entre os movimentos de imigração e emigração, a ligação entre políticas de vistos e políticas de captação e retenção de talento, e a formação dos descendentes de imigrantes para o emprego e para uma cidadania comum constituem algumas áreas vitais da referida lógica de governação proativa, transversal e integrada” (Preâmbulo DL 31/2014 de 27 Fevereiro).

Neste contexto, em 2014 o ACIDI foi novamente reestruturado e passou a ser ACM – Alto Comissariado para as Migrações, reflexo da alteração de paradigma de intervenção e do alargamento das atribuições:

“A resenha da evolução orgânica deste organismo mostra que o mesmo tem procurado acompanhar a evolução do perfil migratório do País nas suas diversas relações com a sociedade de acolhimento, dotando-se das atribuições e das unidades mais adequadas às necessidades de integração em cada período” (Preâmbulo DL 31/2014 de 27 Fevereiro).

No seguimento destas mudanças em 2015 é apresentado uma nova medida de política pública nesta área, desta vez denominado Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, em consonância com as alterações já verificadas nas políticas públicas nesta área e na orgânica do ACM.

O XIX Governo Constitucional de Portugal propunha-se desenvolver pela primeira vez no país uma abordagem global para as migrações e a mobilidade da população de e para Portugal, integrando num mesmo plano de ação tanto as prioridades das políticas de integração dos imigrantes (dando neste âmbito continuidade aos dois antecessores planos de integração de imigrantes), como as prioridades políticas no domínio de ligação entre

Portugal e os cidadãos portugueses emigrados, e as políticas de coordenação dos fluxos migratórios. Este governo pretendia articular também de forma concertada as políticas públicas portuguesas de segurança interna, políticas externa e dos negócios estrangeiros, e as políticas de integração de imigrantes residentes e de cidadãos regressados a Portugal. (Casas, 2016).

Com esta nova visão foi aprovado o PEM 2015-2020, que contem 106 medidas distribuídas por cinco eixos prioritários que procuram responder aos 5 principais desafios do país: défice demográfico; integração e capacitação; inclusão e capacitação de novos nacionais; mobilidade internacional, gestão de talento e valorização da atratividade do país; melhor articulação entre imigração e migração e o apoio ao regresso e à reintegração dos emigrantes portugueses.

Em 2017 Portugal regressa a um saldo migratório positivo (+4.886), o que não se verificava desde 2010. O registo das entradas permanentes (36.639) volta a assumir valores apenas comparáveis com os valores da década anterior. Em 2017 residiam em Portugal 421.711 cidadãos estrangeiros, representando 4,1% do total de residentes do país. Atendendo a que desde o início desta década se verificava um decréscimo da população estrangeira residente no país, os anos de 2016 e 2017 vêm pela primeira vez, na presente década, alterar a trajetória de declínio: em 2016 observa-se um ligeiro aumento face ao ano anterior (+2%), e em 2017 a população estrangeira com títulos de residência volta a ultrapassar os 400 mil indivíduos, traduzindo um crescimento face ao ano anterior de +6%.

Em 2018, o número de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal aumentou 13,9% para mais de 480.300. Trata-se do valor mais alto registado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Perante estes dados parece existir uma tendência consolidada de aumento da população imigrante.

Face ao cenário atual, no contexto de uma crise gravíssima de refugiados, o tema da integração de imigrantes domina a agenda política mundial. O surgimento dos partidos de extrema direita nos parlamentos de países europeus, o Brexit, a presidência de Trump nos Estados Unidos da América, a nomeação de Salvini para integrar o governo em Itália e as respetivas políticas de imigração repressivas são sinais claros de que as migrações e a mobilidade das populações constituem-se como um domínio global não consensual com

impactos determinantes na coesão social dos Estados. Prevê-se que este tema continue a dominar agendas políticas, sem sinais claros de quais serão as tendências futuras.

Sintetizando, depois de ultrapassada a fase de crise económica, os maiores desafios nacionais atuais centram-se na crise demográfica que o país vive, no contexto de uma crise de refugiados mundial, que coloca o assunto das migrações na agenda global.

A diversificação dos atores envolvidos, as condições económicas e políticas de muitos dos países “tradicionais” de origem de imigrantes (como é o caso do Brasil) e outros (como é o caso da Venezuela), o crescimento económico do país, os fluxos de emigração e o grande desafio demográfico que Portugal atravessa leva a que as políticas públicas adquiram cada vez mais uma natureza transnacional e que olhe para os fluxos populacionais de uma forma integrada.

O amplo consenso político atual em Portugal em torno do tema das migrações tem de alguma forma permitido o relativo sucesso das políticas migratórias. Este consenso tem sido expresso na prática política e, também, nas expressivas maiorias de aprovação na Assembleia da República dos principais instrumentos legislativos de que são exemplo as alterações que existiram recentemente ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e à Lei da Nacionalidade.

Em Portugal, como ficou bem patente ao longo do enquadramento histórico apresentado, o agendamento do problema da integração das comunidades imigrantes tem sido determinada por uma diversidade de fatores, que foram conduzindo as políticas públicas nesta área em duas direções: focadas no objetivo da promoção da integração ou focadas no polo da regulação da entrada e permanência de estrangeiros a residir em território nacional.

De acordo com Pinho (2013),

“independentemente da fação política no poder, a discussão e definição da política de integração portuguesa, à semelhança do que acontece nos outros países europeus, passou a girar à volta do binómio “integração social dos estrangeiros residentes / regulação dos fluxos migratórios”, sendo que o acentuar de um ou outro aspeto resulta das prioridades políticas do momento” (p. 128).

Apesar de a autora afirmar que o movimento entre um polo e outro parece ser independente da fação política no poder, o que se verifica historicamente é que a tendência para a concentração num ou noutro polo foi estando dependente em larga escala do ciclo político em vigor, uma vez que os partidos políticos apresentam diferenças

significativas na forma como olham para estes movimentos migratórios e os integram face ao desenvolvimento social e económico do país.

Para além dos ciclos políticos, neste percurso é possível identificar outros fatores que determinaram o agendamento deste problema:

- Gravidade e Intensidade do problema / Visibilidade na sociedade
- Contexto / fatores económicos, sociais, crises
- Existência de pressão externa ao nível de legislação europeia
- Pressão opinião pública e grupos de interesse
- Disponibilização de recursos

Face à conjugação destes fatores, é proposta uma análise desta fase de agendamento das políticas de integração em Portugal em períodos históricos, no âmbito dos quais as opções políticas se foram alterando, aproximando mais do Pólo Integração ou do Pólo Regulação.

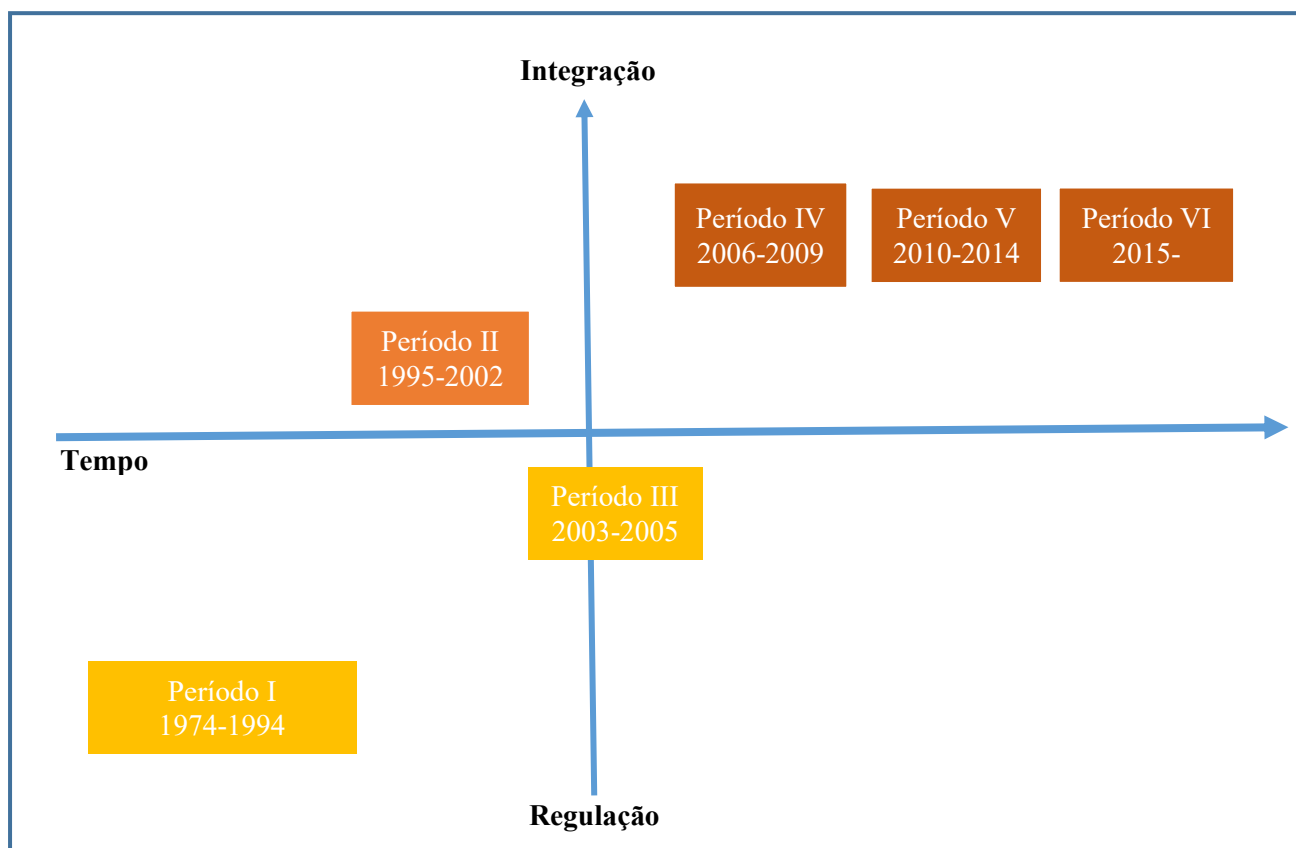


Figura 6: As políticas migratórias face ao binómio Integração - Regulação

Verifica-se que em termos históricos Portugal privilegiou uma abordagem regulatória na gestão das migrações até 2006, altura em que se atingiu o pico máximo do número de residentes estrangeiros em Portugal e em que pela primeira vez surgiu um instrumento de política claramente direcionado para as questões da integração dos imigrantes. A pressão dos organismos europeus, juntamente com a maior visibilidade das comunidades imigrantes, os efeitos da continuidade de políticas migratórias centradas na regulação, com consequências negativas e o aparecimento de atores e organismos voltados para o apoio às comunidades de imigrantes constituíram fatores determinantes nesta mudança política.

## 2.6 Análise da etapa de formulação da medida de política: o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020

Seguindo o modelo de etapas, a segunda fase diz respeito à análise do desenho dos programas de ação, dos objetivos definidos e estratégias para os alcançar. No caso em concreto optou-se por analisar o atual instrumento que congrega a política pública na área da integração dos imigrantes: o Plano Estratégico das Migrações 2015-2020. Nesta etapa e segundo Rodrigues (2014) estas são as dimensões que deverão ser objeto de análise:

Fase	Objeto de análise	Questões
<b>Formulação da medida de política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A definição política do problema e do modelo causal;</li> <li>• A definição da solução, considerando os custos envolvidos, a aceitabilidade social e política, a sua efetividade e exequibilidade na resolução do problema;</li> <li>• Os objetivos e metas estabelecidos;</li> <li>• A informação e o conhecimento sobre diferentes alternativas de solução</li> <li>• O processo de escolha da solução entre o ideal e os recursos disponíveis</li> <li>• Os processos de transferência e convergência de políticas transnacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais as soluções propostas e discutidas?</li> <li>• Qual o processo de formulação e escolha entre soluções alternativas?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seleção dos instrumentos, de recursos e de estratégia de ação;</li> <li>• O público-alvo e os beneficiários da ação identificados.</li> </ul>	
--	--	--

**Tabela 2: questões a analisar na etapa 2 do modelo de ciclo político**

O Plano Estratégico para as Migrações surge no contexto de alterações profundas nos fluxos migratórios em Portugal e da crise demográfica que o país enfrenta. Tal como referido no ponto anterior, a partir de 2013, Portugal apresenta um saldo migratório negativo, a saída de muitos portugueses para o estrangeiro, entrada de novos perfis de imigrantes (estudantes, reformados, investidores, etc.), problemas associados aos afrodescendentes e os “novos” portugueses, fruto do aumento das concessões da nacionalidade portuguesa.

Este plano surge também na sequência da implementação de 2 anteriores planos tendo existido uma análise crítica do percurso até aqui realizado e uma avaliação dos resultados alcançados. Este novo plano iniciou a sua reflexão em 2013, aquando do final do anterior e constituiu-se como um processo longo de avaliação da intervenção tida até então, nomeadamente dos aspetos que não tiveram o resultado esperado. A preocupação central acabou por ser ao nível dos impactos produzidos pelas políticas na integração efetiva das comunidades estrangeiras, que não era possível de ser medida pela simples execução ou não de uma medida.

Neste balanço, uma das primeiras preocupações sinalizadas pelos técnicos do ACM foi de que nem sempre as medidas subjacentes aos planos de ação deixavam claro os problemas que procuravam responder, seja porque nos processos de ‘cima para baixo’ (do primeiro PII) ou de ‘baixo para cima’ (do segundo PII), ou por mudanças de governos e de pontos focais de acompanhamento da execução dos planos, se tinha perdido o conhecimento do enquadramento e do contexto dos processos que deram origem às medidas. Assim surgiu logo no início dos trabalhos em 2013 a recomendação de que futuros planos deveriam tornar mais evidente quais os problemas ou dificuldades a que cada medida procurava responder e/ou a origem da necessidade da definição da própria medida, havendo a expectativa de que deste modo melhor se poderiam aferir também os impactos das medidas (e não apenas o carácter da sua execução).

Neste âmbito foi reconhecido que as metas associadas às medidas previstas nos planos nem sempre deixavam evidentes os impactos que pretendiam assumir para a integração dos imigrantes, que era afinal o fim último do plano. Algumas das metas acabaram por ser validadas quanto à sua execução, mas via-se a necessidade de apurar o seu real impacto e/ou deixar mais explícito a sua necessidade e pertinência para o cumprimento dos objetivos gerais ou específicos do plano. Estas advertências induziram à recomendação de, por um lado, passar cada medida a ter explicitado o seu contributo para os objetivos gerais e específicos do plano, e, por outro lado, recomendou-se que este instrumento de política pública passasse a ter para cada medida, e respetivas metas, não apenas indicadores de execução, mas também, dentro do possível, alguns indicadores de impacto.

Para enquadrar estes novos indicadores de impacto, era recomendada a realização de um estudo de enquadramento geral que atendesse a indicadores de referência de caracterização da situação dos imigrantes nas variadas dimensões da sua vida em Portugal (e.g. mercado de trabalho, educação, justiça, demografia, segurança social, reconhecimento de qualificações, discriminação de base racial e étnica, acesso à nacionalidade) com o objetivo de retratar o ponto inicial de referência, antes da implementação do terceiro plano de ação, a partir do qual se compararia numa fase intermédia e final os resultados para os mesmos indicadores, tentando extrair (sempre que possível) os impactos das medidas subjacentes ao plano de ação.

Foram ainda sinalizadas algumas advertências no sentido deste instrumento de política pública tornar mais explícitos os intervenientes e respetivos compromissos diretos e responsabilidades para cada medida, tal como o orçamento, compromissos financeiros e fontes de financiamento subjacentes às medidas.

Este processo de reflexão sobre as políticas públicas visando a integração de imigrantes foi posteriormente influenciado em 2014 pelo contexto que se veio a verificar a nível demográfico: aumento da negatividade do saldo migratório português, com a retração dos fluxos de entrada de imigrantes e o reforço dos fluxos de saída de Portugal, bem como o agravamento da situação de fragilidade demográfica do país, que levou a alterar a opção governativa quanto a este instrumento de política pública para a integração de imigrantes.

O processo de construção do PEM foi semelhante aos anteriores planos e decorreu em 3 fases:

Conceção: o objetivo foi a identificação das necessidades e constrangimentos nos processos de integração de imigrantes. Para isso foram recolhidas informações de natureza sociológica e jurídica, foram realizadas reuniões com diversos setores considerados relevantes, estudo de boas práticas, recolha de propostas de medidas apresentadas por diversos organismos (ministérios, ONG, associações de imigrantes) e consulta de estudos científicos.

Apreciação: nesta fase o objetivo é o de apresentar, discutir e analisar a proposta de diploma junto de diferentes setores: internamente no ACM, conselhos consultivos (como o COCAI), comissões (como a CICDR), associações, etc. Estas reuniões visaram introduzir propostas de melhoria no plano.

Aprovação e Publicação: inclui a colocação do documento em discussão pública e consequente introdução de melhorias e subsequente tramitação nos órgãos necessários para a publicação e entrada em vigor.

O PEM enquadra-se nas prioridades políticas que o Programa do XIX Governo Constitucional prevendo no que diz respeito à integração social da população imigrante como prioritárias as áreas da cultura e da língua, da educação e do emprego e qualificação profissional. Por outro lado, o mesmo Programa determinou como objetivo dar um novo impulso à ligação efetiva entre Portugal e os cidadãos residentes no estrangeiro. Em matéria económica, o fomento do empreendedorismo, da inovação e uma maior internacionalização foram também definidos como objetivos prioritários do Governo.

Nas Grandes Opções do Plano para 2015, o Governo expôs um conjunto de áreas de intervenção da política migratória nos domínios demográfico, social, profissional, económico e externo. Para além do aprofundamento de linhas de política em vista de uma gestão adequada e coordenada dos fluxos migratórios e da consolidação de políticas de integração, destaca-se a definição de medidas orientadas para o apoio ao regresso e à reintegração de cidadãos nacionais emigrados, bem como para o reconhecimento e valorização dos talentos portugueses que vivem no estrangeiro.

Em termos de políticas Europeias, o país tinha o desafio de integrar a “Abordagem Global para a Migração e Mobilidade” que estabelece um quadro abrangente para gerir a migração e a mobilidade com países terceiros, em coordenação com a política externa da União Europeia:

“A «abordagem global da migração e da mobilidade» coloca a ênfase na mobilidade dos nacionais de países terceiros e promove parcerias mais sustentáveis e mais viradas para o futuro. A mobilidade dos nacionais de países terceiros através das fronteiras externas da UE é importante, uma vez que é aplicável a um vasto leque de pessoas, como, por exemplo, os visitantes de curta duração, turistas, estudantes, investigadores, empresários ou familiares em visita, estando relacionada com a política de vistos”<sup>2</sup>.

O denominado Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) - PEM foi aprovado em Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março.

O plano apresenta um enquadramento geral para explicitar os seus objetivos e apresentar aqueles que o governo considerava serem os cinco principais desafios do país – défice demográfico; integração e capacitação; inclusão e capacitação dos novos nacionais; mobilidade internacional, gestão de talento e valorização da atratividade do país; e melhor articulação entre imigração e emigração e o apoio ao regresso e à reintegração dos emigrantes portugueses.

O plano passou a integrar também explicitamente o objetivo de avaliação e monitorização das suas medidas, concretizado por relatórios bienais de execução pelo ACM, com contributos e reporte dos membros do Grupo Técnico de Acompanhamento e apresentados ao Conselho para as Migrações (nova designação com revisão e alargamento da constituição do anterior COCAI), e duas avaliações externas e independentes, uma intercalar e outra final, ao plano, aos seus objetivos e à implementação das suas medidas.

O Plano encontra-se dividido em 5 eixos, que pretendem responder aos 5 desafios anteriormente referenciados:

---

<sup>2</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Abordagem global para a migração e a mobilidade in Jornal Oficial da União Europeia, 29.06.2012



**Figura 7: Eixos de Intervenção do PEM**

Para cada eixo foram definidos objetivos:

Eixo 1: consolidar o trabalho de integração, capacitação e combate à discriminação dos imigrantes e grupos étnicos na sociedade portuguesa, tendo em vista uma melhor mobilização do seu talento e competências, a valorização da diversidade cultural e religiosa, o reforço da mobilidade social, da descentralização das políticas de integração e uma melhor articulação com a política de emprego e o acesso a uma cidadania global;

Eixo 2: reforçar as medidas de promoção da integração e inclusão dos novos nacionais, nomeadamente dos descendentes de imigrantes e de todos aqueles que entretanto acederam à nacionalidade portuguesa, através de ações nos domínios da educação, formação profissional, transição para o mercado de trabalho, participação cívica e política, inclusão digital, empreendedorismo e capacitação.

Eixo 3: valorizar e promover internacionalmente Portugal enquanto destino de migrações, através de ações nacionais e internacionais de identificação, captação e fixação de migrantes, contribuindo para uma gestão mais adequada e inteligente dos fluxos migratórios e para o reforço da atração e circulação de talento e capital humano.

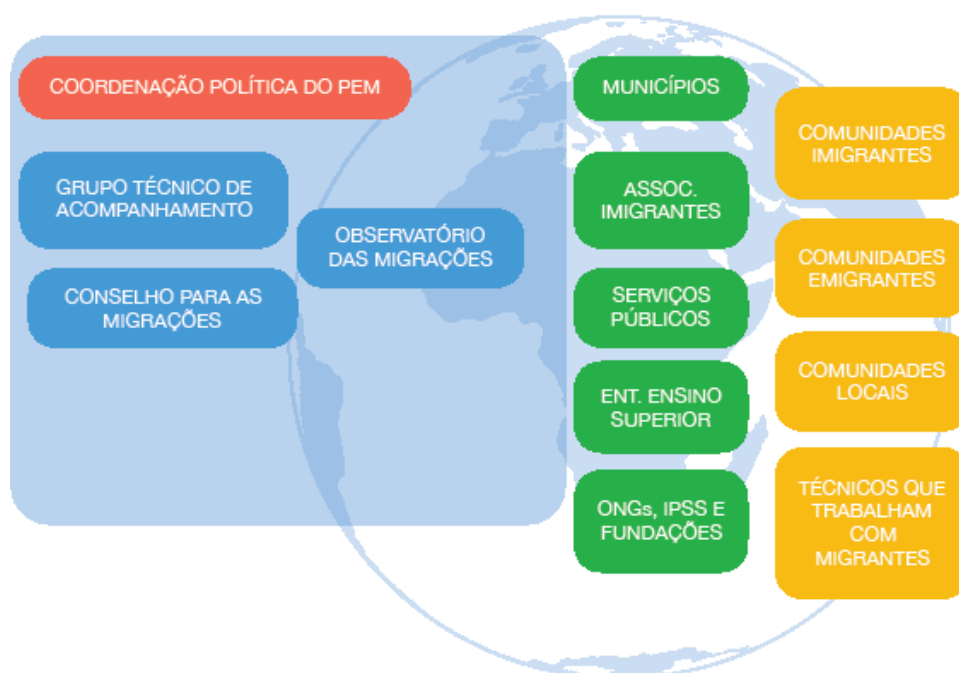
Eixo 4: reforçar a capacidade de intervenção transversal na execução da política migratória, através do aprofundamento da rede de parcerias com entidades públicas e

privadas, do enquadramento e acompanhamento dos potenciais migrantes, do recurso a ferramentas eletrónicas, da flexibilização dos procedimentos de entrada e da afirmação de uma cultura reforçada de qualidade e de boas práticas na prestação dos serviços migratórios.

Eixo 5: promover ações e programas, em articulação estreita com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que promovam, acompanhem e apoiem o regresso de cidadãos nacionais emigrados no estrangeiro ou o reforço dos seus laços de vínculo a Portugal, contribuindo por essa via para a reversão do movimento emigratório de cidadãos portugueses para o estrangeiro.

Para cada eixo foram definidas medidas, num total de 106. A informação sobre cada uma delas integra cinco itens: a designação da medida, o tipo de ações a desenvolver, o indicador utilizado para a avaliação, os intervenientes responsáveis pela implementação e a respetiva calendarização.

Os atores previstos a serem envolvidos na implementação do PEM são diversos, sendo que alguns deles participaram também na fase de formulação desta medida.



**Figura 8: Mapa de Atores do PEM**  
*Fonte: Relatório de Avaliação Intercalar Externa, 2016*

Analisando o conteúdo do PEM e relatórios de avaliação intercalar entretanto produzidos e face às dimensões objeto de análise desta etapa referente à formulação da medida de política, é possível identificar os seguintes aspetos:

- Este instrumento de política define o problema de base que deseja atingir e enquadra esta resposta politicamente, no seio das prioridades políticas definidas pelo governo. O enquadramento geral que precede a apresentação do plano apresenta a visão e a estratégia das políticas públicas no campo da gestão das migrações, permitindo identificar as prioridades do Governo bem como contextualizar as alterações ao nível dos fenómenos e do perfil migratórios. São identificados os objetivos referentes à forma como se pretende responder aos desafios identificados no âmbito da migração. Os cinco eixos prioritários são apresentados e explorados, e posteriormente operacionalizados através de medidas e indicadores.

- A formulação desta política envolveu uma diversidade de *stakeholders*, num processo aparentemente de natureza *bottom-up*. Não é claro no processo de construção do plano qual o papel que foi dado aos diferentes atores, nomeadamente na fase de definição do conteúdo do plano. O poder que os ministérios e outros organismos públicos têm face a outras organizações como as associações de imigrantes poderá ter diferenciado participações neste processo. Esta visão é confirmada no 1º relatório de avaliação intercalar da implementação do PEM, durante o qual os atores envolvidos foram auscultados sobre a sua participação na fase de formulação das medidas:

“Na perspetiva dos atores, a necessidade de espaços coletivos que permitissem uma maior reflexão sobre as medidas, indicadores e intervenientes poderiam ter possibilitado um Plano mais consistente. Algumas entidades referem que os seus contributos não foram integrados no Plano, tendo atribuído o facto à rapidez do processo de conceção que não terá permitido uma posterior reformulação a partir dos contributos dados, o que traduz algum nível de insatisfação” (Relatório de Avaliação Intercalar Externa PEM, 2015-2016).

- Quanto aos intervenientes que se preveem envolver nas diferentes medidas, é de salientar a centralidade da intervenção do Alto Comissariado para as Migrações num grande número de medidas e a concretização mais ou menos vaga de outros participantes (eg.: «entidades com dados estatísticos relevantes»; «outros»; «todas as entidades envolvidas»). Por outro lado, alguns atores parecem desadequados face aos conteúdos das medidas:

“Considera-se que nem sempre houve a melhor correspondência entre os intervenientes e as medidas, verificando-se que algumas das entidades não tinham experiência nem atividade na medida atribuída” (Relatório de Avaliação Intercalar Externa PEM, 2015-2016).

- As medidas estão formuladas para que possa ser medida pelo menos a sua execução. No entanto um número significativo de indicadores apresentados não cumpre estes critérios e a maior parte deles continua a não cumprir o objetivo de avaliar o impacto das medidas:

“A perspetiva global dos atores e do grupo de trabalho é que estes (indicadores) nem sempre estão bem construídos ou que são difusos, não sendo possível a sua verificação e tornando difícil medir o grau de execução das medidas” (Relatório de Avaliação Intercalar Externa PEM, 2015-2016).

- No que diz respeito à alocação de recursos para a implementação destas medidas, a formulação do Plano não identifica recursos próprios, o que poderá constituir um constrangimento futuro. A gestão dos recursos do PEM é da responsabilidade dos organismos intervenientes. Se é verdade que muitas das medidas contempladas do PEM integram a intervenção dos organismos responsáveis, o que facilita a alocação dos recursos às respetivas ações, por outro lado a implementação das novas medidas do PEM implica outra dinâmica ao nível da articulação entre organismos, com uma priorização de intervenções. O número reduzido ou limitado de recursos afetos aos organismos intervenientes, que são frequentemente alocados a outras funções dentro do seu próprio organismo, poderá ter um impacto negativo ao nível de execução das medidas. Estes constrangimentos são confirmados no relatório de avaliação intercalar:

“(…) os principais obstáculos e constrangimentos situam-se ao nível do momento da conceção das medidas, do número limitado de recursos afetos às mesmas e de fatores de ordem institucional. A falta de clarificação e/ou adequação de determinadas medidas, indicadores e intervenientes afeta de forma negativa a sua execução. A gestão interna ao nível dos recursos humanos e financeiros obriga ao estabelecimento de prioridades, as quais poderão nem sempre permitir a execução prevista das medidas.” (Relatório de Avaliação Intercalar Externa PEM, 2015-2016)

- Não é claro o processo de escolhas entre alternativas na fase de formulação das medidas. Se por um lado se procurou colmatar as limitações e entraves encontrados nos anteriores planos, por outro procurou-se inovar nas medidas, mas dentro das áreas de ação dos diferentes organismos responsáveis. Ou seja, grande parte das medidas constava já dos planos de ação dos diferentes ministérios, havendo um esforço de não introduzir muitas medidas que implicassem recursos não previstos nos orçamentos setoriais. Ou seja, o facto de o PEM não ter recursos próprios poderá ter condicionado o processo de seleção das medidas.

## II. A dimensão participativa na construção e implementação das políticas públicas de integração de imigrantes: que lugar para os atores chave?

Tendo o capítulo anterior centrado a sua análise no nível macro das políticas públicas na área da integração dos imigrantes, este capítulo irá focar-se numa dimensão em particular da implementação das políticas públicas, a dimensão participativa, analisando os fatores associados à emergência desta perspetiva, os diversos modelos que a contextualizam, uma breve resenha histórica da sua integração em processos de construção de políticas públicas em Portugal, terminando com a análise de dois estudos de caso de construção e implementação de medidas de política na área da integração de imigrantes.

Concretamente, pretende-se com este capítulo responder a questões como “de que forma é que o cidadão comum pode influenciar as políticas sociais públicas que por sua vez determinam o seu bem-estar?”, “Qual o papel da participação dos cidadãos na formulação das políticas, no contexto atual das sociedades globalizadas?”, “Quais são os canais de comunicação através dos quais os atores da sociedade civil, nomeadamente os mais excluídos, podem exercer a sua voz em diferentes áreas de vida?” e por fim “Quais os impactos dos processos participativos nos atores envolvidos?”

### 1. O lugar do cidadão na Pós-Modernidade

O debate acerca das políticas públicas e dos seus impactos face aos problemas complexos em que deseja intervir não pode ser separado da reflexão acerca da forma como essas políticas são construídas, nomeadamente no que diz respeito ao papel que o cidadão tem neste processo, uma vez que estas políticas lhe dizem respeito e terão impacto sobre as suas vidas. Neste sentido, esta reflexão terá de ser enquadrada historicamente e em função do contexto que determina o significado que é dado ao papel do indivíduo na construção da Sociedade de Bem-Estar.

O lugar do cidadão na dimensão política esteve desde sempre associado ao modelo de democracia representativa, ou seja, uma democracia baseada no sistema eleitoral enquanto processo de escolha e legitimação dos representantes dos cidadãos. A partir do

século XVIII, a adoção deste modelo implica a aceitação, por parte dos governantes, da vontade da maioria, através dos seus representantes. Estes representantes estariam em condições mais favoráveis para avaliar quais seriam os interesses do grupo a que pertencem, alcançando-se desta forma os objetivos da democracia.

A expansão global da democracia representativa coincidiu, entretanto, com a degradação das práticas democráticas e com a grave crise da democracia liberal nos países ocidentais onde mais se tinha consolidado. Os primeiros sinais da crise surgiram nos anos 60 do século passado com a luta pelos direitos civis nos EUA e com o Maio de 68 em França, quando a palavra “participação” se torna parte do vocabulário popular. Ao mesmo tempo que se expandia e se misturava com as diversas culturas, existentes no globo, o modelo representativo de democracia deixava transparecer as suas debilidades. As populações deixaram de participar no processo eleitoral e político e tornaram-se muito mais céticas quanto à função de representação dos seus interesses, desempenhada pelos partidos políticos tradicionais (Silva, 2010). Foi a denominada crise da “dupla patologia”: a patologia da participação, sobretudo, devido ao aumento dramático da abstenção eleitoral e a patologia da representação que correspondia ao facto de os cidadãos se considerarem, cada vez menos, representados por aqueles que elegeram (Santos & Avrintzer, 2002). A dimensão da representatividade é particularmente central se pensarmos nas questões das minorias:

“Num mundo em que o número de imigrantes ilegais aumentou exponencialmente e em que as bolsas de exclusão social e económica aumentam de dia para dia, o grande obstáculo a enfrentar pela teoria democrática já não é o da abstenção, mas o da exclusão. Este último, agravado pelas crescentes desigualdades provocadas pelas tendências de globalização dos fluxos económicos e financeiros das últimas décadas, é hoje o principal problema da maioria dos regimes democráticos. Se é certo que o fenómeno de abstenção eleitoral justifica que continue a ser dada atenção à categoria “participação”, o problema da exclusão exige que se devolva algum protagonismo à categoria de “representação” (Silva, 2010:23)

O século XX viria assim a trazer novas exigências a este modelo democrático, que revelou insuficiências e limites. A democracia representativa tenderá a evoluir para um modelo alternativo que de facto responda aos desafios atuais e que permita ampliar as bases dessa democracia para um modelo de natureza mais proactiva de participação direta dos cidadãos – a democracia participativa.

A democracia participativa pressupõe a participação cívica e política e a igualdade dos cidadãos perante a lei. Participar significa influenciar diretamente as decisões, apresentando propostas e controlando essas decisões (Santos & Avrintzer, 2002). A participação visa mobilizar os cidadãos, proporcionar espaços de encontro e de troca, formar novos interlocutores ou líderes aptos a organizar coletividades ou a ultrapassar conflitos.

A pós-modernidade trouxe a re-emergência de conceitos como a cidadania ou a sociedade civil, muito devido ao sentimento que existe atualmente de uma sociedade cada vez mais fragmentada, onde os riscos se globalizam, naquilo que Beck refere hoje como sendo uma Sociedade de Risco Global: “Os indivíduos estão perante a incerteza produzida em todos os planos da vida social, relacional e afetiva, que eles não controlam, mas que de um modo ou de outro os induz para uma reflexividade, para o confronto que precisam compreender e ser criticamente esclarecidos”(Nunes, 2004: 35). Estes novos riscos não são na sua totalidade imediatamente apreendidos e compreendidos quer nas suas manifestações, quer nos fatores que lhe estão associados. Daí a necessidade de um conhecimento acerca dos mesmos, ainda que não se venham a concretizar: “viver na “sociedade de risco” significa viver com uma atitude prudencial em relação às possibilidades de ação abertas, positivas ou negativas, com as quais, enquanto indivíduos e globalmente, somos confrontados de modo contínuo na nossa existência social contemporânea (Giddens, 1991:25).

Neste sentido, na atualidade, os conceitos de cidadania e sociedade civil foram ganhando uma centralidade nova, colocando desafios na forma como o cidadão é olhado e os seus contributos são incorporados na criação de sociedades mais justas.

Na análise do lugar do cidadão nesta conjuntura, nomeadamente naquilo que é a sua relação com o Estado, numa perspetiva de poder, destaca-se o modelo da Emancipação / Regulação desenvolvido por Boaventura Sousa Santos.

Segundo este autor, o projecto sócio-cultural da modernidade assenta em dois pilares fundamentais: o pilar da regulação e o pilar da emancipação (Santos, 1994:70). Dentro do pilar da regulação encontram-se três entidades: o Estado, o Mercado e a Comunidade. Já o pilar da emancipação pode ser definido por três lógicas: a racionalidade estético-

expressiva; a racionalidade moral-prática e a racionalidade cognitivo-instrumental (Santos, 1994:71). Cada uma destas lógicas de emancipação tem um modo de inserção privilegiado no polo regulador. O projeto da Modernidade sempre procurou vincular o pilar da regulação ao pilar da emancipação e os dois à concretização dos objetivos da vida coletiva e individual, numa tentativa de harmonizar interesses contraditórios. No entanto este projeto colide com as aspirações de cada um destes polos: a máxima emancipação / a máxima regulação – tornando deste modo difícil a compatibilização dos dois (Santos, 1994:71). Por outro lado, o pilar da emancipação e o pilar da regulação assentam em lógicas e princípios distintos que aspiram por uma autonomia e diferenciação funcional, difíceis de compatibilizar.

De facto, o equilíbrio entre a regulação e a emancipação nunca foi conseguido. À medida que o capitalismo foi dominando as trajetórias do projeto da modernidade, o pilar da regulação foi-se fortalecendo à custa do pilar da emancipação, num processo histórico caracterizado por várias oscilações (Santos, 1994: 204).

Neste contexto o autor defende que estamos a viver um momento de transição paradigmática, no qual o paradigma da modernidade se encontra em declínio, em função do colapso do pilar da emancipação no pilar da regulação, fruto da convergência do paradigma da modernidade e do capitalismo. A absorção do pilar da emancipação pelo pilar da regulação deu-se através da convergência entre a modernidade e capitalismo e a consequente racionalização da vida coletiva baseada apenas na ciência moderna e no direito estatal moderno (Santos, 2000: 42). A sobreposição do conhecimento regulação sobre o conhecimento emancipação deu-se através da imposição da racionalidade cognitivo-instrumental sobre as outras formas de racionalidade e a imposição do princípio da regulação mercado sobre os outros dois princípios, Estado e comunidade. Neste contexto a emancipação esgotou-se na própria regulação e, assim, a ciência tornou-se a forma de racionalidade hegemônica e o mercado, o único princípio regulador moderno. É o que o autor define como a hipercientificização da emancipação e a hipermercadorização da regulação.

O princípio da comunidade seria "o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação" (Santos, 2000: 75). Este princípio apresenta duas dimensões fundamentais: participação e solidariedade. No entanto, em função da

colonização através do princípio científico, a participação ficou restrita a uma noção de esfera política entendida a partir da concepção hegemônica da democracia: a democracia representativa liberal.

Santos sustenta que o real sentido da democracia foi esvaziado com o passar dos tempos, e foi reduzido ao simples modelo de seleção de representantes via voto, portanto, sem participação efetiva da sociedade civil organizada.

No entanto, para o autor, a democracia participativa, alternativa que se coloca no campo das teorias não-hegemônicas e espaço da emancipação social pela transformação das relações de poder em relações de autoridade compartilhada, tem experimentado inovações que parecem bem sucedidas, as quais possibilitam a instauração de uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais. Algumas destas experiências são analisadas na obra “Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa”, organizada por Boaventura Sousa Santos e que contem a análise de uma série de estudos de caso de experiências de participação política em países do Sul, que se constituem como práticas democráticas alternativas que vão além do modelo hegemônico (Santos & Avritzer, 2002).

Segundo Santos e Avritzer (2002), são dois os elementos que devem ser discutidos para pensarmos um modelo democrático participativo: o procedimentalismo e o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. As mudanças mais significativas no formato democrático têm suas origens em movimentos sociais que questionaram práticas sociais excludentes, por meio de ações que geraram novas formas de controle do governo pelos cidadãos, surgindo a partir de mudanças em práticas societárias introduzidas pelos atores sociais e resgatando tradições democráticas locais, ignoradas pelas formas de democracia representativas hegemônicas. É importante salientar, no entanto, que o desenho de novas formas de emancipação social tem o seu traçado construído a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos, para dar respostas a problemas concretos, não sendo possível, portanto, " tirar delas soluções universais, válidas em qualquer contexto" (Santos, 2002: 71).

Santos defende três teses para o fortalecimento da democracia participativa (Santos & Avritzer, 2002). A primeira é o reconhecimento de que não existe um único formato

democrático, o que é apontado pelo multiculturalismo e pelas experiências de participação no sentido da ampliação da deliberação pública. A segunda é a passagem do contra-hegemônico do plano local para o global, como elemento essencial ao fortalecimento da democracia participativa. A articulação global/local torna possível a aprendizagem contínua, considerada requisito fundamental do êxito das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade. A terceira tese advoga a ampliação do experimentalismo democrático, pois a pluralização cultural, racial e distributiva da democracia requer que se multipliquem experimentos nessas direções. As experiências de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida em que mobilizam setores sociais interessados em determinadas políticas públicas, bem como apontam formas alternativas de organização do sistema político, realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva (Marques, 2008).

## 2. Reposicionar a participação do cidadão nas políticas públicas: de utilizadores e beneficiários a construtores e influenciadores

Para Bilhim (2016) a crescente complexidade que tem caracterizado a Modernidade leva a considerar o poder político institucionalizado como uma rede de poderes, e a vida política como um processo de negociação e de troca. As políticas e programas que estruturam e conduzem a vida política e social atual são o resultado de interações de diferentes grupos e organizações, a negociação de diferentes opiniões e interesses. Há uma pluralidade de centros de decisão, uma vasta constelação de pequenos poderes de contornos e articulações complexas. Assim, em muitas áreas, deixou de fazer sentido pensar as políticas públicas como o resultado de um processo de decisão do governo. As políticas públicas que guiam a sociedade são o resultado de um conjunto de interações complexas envolvendo múltiplos grupos de interesses, acabando por se combinar de uma maneira normalmente muito imprevisível. O governo não é mais “aquele que está encarregado”; desvaloriza-se o seu caráter empreendedor valorizando-se em seu lugar a cidadania ativa.

Nesta perspetiva só é cidadão aquele que participa nas decisões da comunidade política e aquele que ora governa ora é governado. A nova sociedade do conhecimento leva à cidadania ativa e, neste contexto, o principal papel do governo não é dirigir o curso da

ação destinada a satisfazer necessidades públicas por meio de regulamentos e medidas legislativas, nem é seu papel estabelecer apenas um conjunto de regras e incentivos, através dos quais os cidadãos são orientados na direção indicada. Neste novo contexto, o governo é apenas mais um ator na arena política e no processo de desenvolvimento da sociedade numa direção ou em outra (apesar de ser um ator com mais poder que os outros). Na busca de soluções para os problemas enfrentados pelas comunidades de cidadãos, o governo passa a atuar de forma concertada com os grupos privados e organizações não lucrativas.

No entanto, esta visão atual relativamente consensual da relação entre o Estado e os cidadãos nem sempre foi dominante, sendo que as sociedades têm sofrido mudanças na forma como incorporam esta relação e a utilizam face às finalidades desejadas.

## 2.1 Evolução das concepções sobre participação

A forma como se tem olhado para a participação tem sofrido bastantes alterações, sendo que nos últimos anos tem existido um foco no envolvimento dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, com a preocupação de definir novos modelos de governança que permita aos cidadãos influenciar as ações governamentais.

Cornwall e Gaventa (2001) identificam algumas das alterações que se têm verificado no conceito de participação:

De	Para
Beneficiários	Cidadãos
Projeto	Política
Consulta	Tomada de decisão
Avaliação	Implementação
Micro	Macro

**Tabela 4: Mudanças no conceito de participação**

*Fonte: Cornwall & Gaventa (2001)*

O próprio conceito de participação tem vindo a ter diferentes abordagens e focos, falando-se muitas vezes em participação comunitária (participação em projetos) separando-a da participação de natureza mais política (visível no direito ao voto). No entanto esta separação tem vindo a desvanecer-se, estando a discussão atual mais centrada no compromisso das pessoas na formação e implementação das políticas, sendo que as

formas de participação política tornam-se mais diversificadas. A participação torna-se um direito social e de cidadania, para além dos direitos políticos em sentido estrito.

A partir dos anos 70, com a crise do Estado-Providência e a crise económica global foram surgindo novos modelos de reforma do Estado e das administrações públicas. No plano Europeu será de destacar o papel das instituições europeias, que tornaram a dimensão da participação como fundamental na formação das políticas locais:

“A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local. Buscar soluções no âmbito local da gestão pública tornou-se a panaceia das crises do desenvolvimento nacional, para a qual não haveria limites ou constrangimentos no contexto da globalização contemporânea” (Milani, 2008:557).

Neste período assistiu-se a uma procura crescente em muitas partes do mundo de um maior envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre áreas que os afetavam diretamente (como é o caso das políticas sociais). Os processos participativos que emergiram mais frequentemente foram os comités de utilizadores / beneficiários. Em Portugal, por exemplo, tivemos a experiência do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) que foi uma das primeiras experiências em que as populações puderam ter um papel ativo na implementação de uma política (neste caso de habitação), nomeadamente através das comissões de moradores:

“Por um lado procurava ligar-se o Estado a certos setores mais dinâmicos da sociedade civil, através de um mecanismo de descentralização. Não uma descentralização para as autarquias (...) mas uma descentralização de facto, ainda que legalmente coberta só muito mais tarde, para os próprios interessados, quando organizados, passando por cima, algumas vezes, de prerrogativas dos Serviços de Estado.” (Portas, 1986:638)

Os processos de participação institucionalizada possibilitaram a criação de espaços políticos onde os cidadãos tiveram oportunidade de desenvolver a sua identidade e voz.

Este discurso foi ainda mais dominante nos anos 90, sendo defendido por instituições nacionais e internacionais, tornando-se um elemento fundamental em qualquer política pública. A institucionalização do processo de envolvimento dos cidadãos e organizações da sociedade civil conduziu de alguma forma a que fosse encarado como um modelo alternativo de gestão pública local.

No entanto, este modelo de participação começou a apresentar algumas limitações muito devido ao facto de que nem todos teriam o mesmo entendimento relativamente aos objetivos da participação dos públicos, nomeadamente no que diz respeito às questões de poder. Diversos autores alertaram para os perigos desta abordagem, nomeadamente para o facto deste modelo de envolvimento dos beneficiários tornar-se uma abordagem de interesse de grupo, em que estes coletivos passam a ser vistos como um entre outros stakeholders com interesses próprios, ou este modelo de consulta poder ser utilizado para legitimar políticas. (Cornwall & Gaventa, 2001).

As dúvidas crescentes face a este modelo de participação abriram caminho a outras abordagens, que se focaram no *empowerment* enquanto ferramenta de distribuição de poder, que permita aos cidadãos ganhar um maior controlo sobre as suas vidas. Esta abordagem acerca da participação dos públicos acabou por ser vista como a “terceira via” no que diz respeito às políticas sociais, enquanto alternativa às abordagens mais paternalistas do Estados de Bem-Estar e os modelos de natureza consumista. Tendo a sua origem muito associada aos movimentos sociais, esta abordagem defende a participação dos públicos em fases precoces da construção das políticas públicas, nomeadamente na fase de formulação. A oportunidade dos cidadãos se expressarem passa a ser vista como um direito civil básico, que o Estado tem a responsabilidade de apoiar. Os cidadãos passam de um modelo em que são “utilizadores de serviços” para “atores e agentes em processos mais alargados de governança” (Cornwall & Gaventa, 2001).

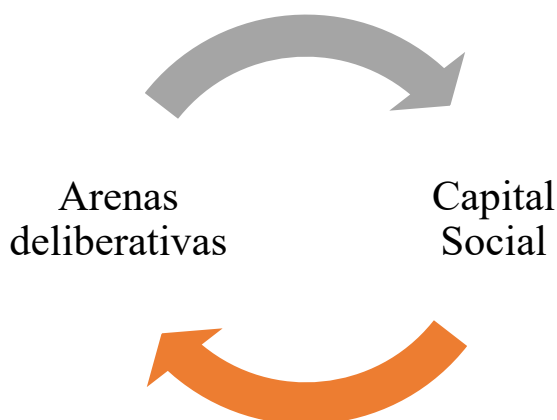
Para Barnes (Cit. por Cornwall & Gaventa, 2001), a ação coletiva dá um significado novo à cidadania, permitindo a sua abordagem na política social de três formas: como um direito social, como uma forma de agência e prática (as pessoas atuam como agentes) e como a relação de resultados entre os serviços públicos e os seus utilizadores, num novo modelo democrático de governança.

Este reposicionamento da participação e da cidadania coloca grandes desafios aos processos de construção das políticas, no sentido da inclusão e compromisso dos cidadãos. A participação cidadã pode servir para afirmar a legitimidade do seu conhecimento, redefinindo o conceito de “peritos”, uma vez que são abertos espaços para as experiências daqueles que são afetados pelas políticas. O espaço político pode ser aberto para a emergência de interpretações alternativas do que são “necessidades” e com

isto, soluções de política alternativas. No entanto, se estes processos participativos se limitam ao questionamento das pessoas acerca das suas visões em determinados temas, poderão servir para produzir ecos do discurso dominante. O papel destes processos generativos de conhecimento reflexivo crítico e deliberativo torna-se fundamental para permitir aos cidadãos analisar as suas necessidades que poderão ir para lá dos quadros de referências dos discursos políticos (Cornwall & Gaventa, 2001).

Atualmente vivemos numa sociedade dominada por um imperativo deliberativo, tal como referem Blondiaux & Sintomer (2002). Para estes autores, as transformações atuais das práticas políticas nas democracias contemporâneas estão a ser acompanhadas por uma mudança ideológica. Esta mudança passa pela valorização de dimensões como a discussão, o debate, a concertação, a consulta, a participação, a parceria, a governança.

Na perspetiva de Bobbio (2003), as vantagens de uma democracia deliberativa é de que, através de processos de interação e discussão estamos a produzir melhores cidadãos, a ajudar a desenvolver as suas qualidades de ouvintes, de diálogo e tolerância, reforçando a confiança mútua e diminuindo a discriminação. Em suma, a democracia deliberativa permite o desenvolvimento do capital social disponível aos cidadãos que estão envolvidos nela (Bobbio, 2003:343).



**Figura 9: Relação entre arenas deliberativas e Capital Social**

Mas será a existência de capital social condição prévia para a existência de arenas deliberativas ou será um resultado dessas arenas? Ou seja, que fatores são indispensáveis para o desenvolvimento destes processos deliberativos? Alguns autores que analisaram diversos processos desta natureza defendem que o fator mais importante para os resultados desta abordagem é a natureza do design institucional, mais concretamente, o

desenho do processo participativo, nomeadamente no que diz respeito às regras. As regras permitem estruturar a relação entre os participantes e garantir transparência e igualdade entre os participantes, dimensões chave para levar as pessoas a participarem.

Estes processos têm um impacto forte nas relações entre os participantes, criando uma maior sentimento de pertença, aumentando os graus de confiança e desta forma potenciando o capital social. Apresentam no entanto limites no alcance deste impacto, uma vez que se tratam de processos que envolvem um número limitado de pessoas e que se encontram delimitados no tempo. Aliás este será um dos grandes desafios, a manutenção dos impactos e dos espaços de participação pública.

O crescimento das arenas deliberativas está ligado à emergência de problemas complexos que face aos modelos tradicionais de democracia representativa se apresentam como de difícil gestão.

Bobbio introduz o conceito de arenas deliberativas para caracterizar os espaços simbólicos no seio dos quais são estruturadas determinadas interações entre os atores (Bobbio, 2003). Estas arenas têm uma dimensão física, onde as pessoas se encontram e tomam consciência da sua participação no processo. Estas arenas distinguem-se de outras na medida em que todos os diretamente envolvidos tomam parte num processo coletivo de tomada de decisão, baseado na troca de argumentos. O poder de decisão está ancorado na interação, numa base de igualdade entre todos os atores, sejam eles cidadãos comuns, organizações ou instituições públicas.

Estas arenas apresentam segundo Bobbio algumas características relevantes. Uma primeira característica reporta-se ao facto de serem criadas especificamente para lidar com assuntos particulares; são estruturas artificiais criadas para lidar com uma tarefa concreta, limitada no tempo. Assim que a tarefa está realizada a arena dissolve-se. Uma segunda refere-se à sua natureza tendencialmente bottom-up; ou seja, estas arenas são frequentemente impulsionadas por iniciativa de instituições representativas (nomeadamente a nível local). A pressão da sociedade civil, por vezes, não é suficiente para iniciar estes processos, sendo necessário que ocorra a confluência de vontades das instituições políticas. Uma terceira característica é o seu carácter altamente estruturado. A discussão nestas arenas é regulada por uma série de regras, os procedimentos são

organizados e frequentemente divididos em fases, dentro de um quadro temporal pré-definido (design institucional). Por norma acontecem em pequenos grupos, que permitem que todos participem à volta de objetivos comuns e que as discussões sejam consequentes. Uma outra característica destas arenas respeita ao facto de não serem reguladas por leis pelo que as suas conclusões não produzem efeitos legais. Noutra plano sublinha-se que são dinamizadas por mediadores ou facilitadores profissionais, os quais são atores que não têm nenhum interesse direto no conteúdo da discussão, estando concentrados na obtenção de resultados. A sua maior virtude passa por conseguir estar igualmente perto de todos os participantes, numa atitude mais informal e empática. Sublinha-se ainda que se trata de estruturas inclusivas que têm como objetivo a participação de todos aqueles que poderão ser afetados pelas consequências das decisões e por isso a diversidade de atores deverá ser uma condição para o sucesso do processo. Finalmente enfatiza-se que estas arenas funcionam através de deliberações, sem recurso a procedimentos de votação por maioria, ou negociação, não sendo considerados legítimos quaisquer métodos de tomada de decisão que não sejam baseados no confronto entre argumentos.

Coloca-se a questão de saber se as conclusões a que as arenas deliberativas chegam influenciam de facto as decisões tomadas pelas instituições representativas. A relação entre as arenas deliberativas e o poder político traduz-se na relação entre a fase de debate e a fase da decisão. Existem autores que defendem a separação destas duas fases (por exemplo Hassenteufel & Smith, 2002), em que as arenas deliberativas tomam a forma de “fóruns debate” e a fase concreta de decisão ocorre em “arenas de políticas públicas” ou seja, espaços de tomada de decisão em que os compromissos institucionais são negociados. Ou seja, a deliberação estrutura o campo cognitivo da decisão mas é a negociação política que determina a escolha efetiva entre as várias alternativas. (Bobbio, 2014).

Os processos participativos no âmbito da construção das políticas sociais poderão tomar diversas formas nomeadamente:

- os beneficiários de determinada política são envolvidos em processos do tipo consultivo (exemplo Comités) ou Fundos de Investimento Social, em que o Estado tem a iniciativa de criar estes espaços com o objetivo de melhorar os resultados de determinada política (eficiência e eficácia);
- através de entidades da sociedade civil (IPSS, ONG's, Associações, etc.)

- através da participação em Movimentos Sociais
- através de formas diretas nas quais os cidadãos podem influenciar e exercer controlo na governação e não apenas através dos meios tradicionais de representatividade indireta.

O desafio dos Estados na promoção de processos participativos na construção de políticas públicas encontra-se muito dependente da sua capacidade de promoção de redes de atores e instrumentos permanentes de mobilização da cidadania e participação (Milani, 2008), que promovam uma ação coletiva de todos os atores envolvidos.

O esforço de continuidade na disponibilização de instrumentos de participação torna-se ainda mais central tendo em conta a sustentabilidade dos processos: os processos de participação realizam-se muitas vezes em contexto de espontaneidade, voluntarismo ou estratégias de curto prazo, muitas vezes limitadas por projetos concretos. A participação corre o risco de se esgotar pela falta de estímulos à sua continuidade, por gerar custos imprevisíveis ou pelo facto de existirem benefícios tangíveis a curto prazo para os envolvidos.

## 2.2 Modelos de participação

Apesar da abordagem participativa na definição das políticas públicas ser reconhecida por uma diversidade de autores e atores, os modelos e os conceitos de participação variam muito, nomeadamente face ao propósito dessa participação: para uns poderá apenas significar o envolvimento de atores em processos de decisão, influenciando decisões e recursos que os afetam; para outros a participação tem uma natureza educativa, no sentido em que a participação em processos decisórios confere às pessoas o poder (empoderamento) de serem atores em processos que influenciam a sua vida. Estes modelos variam igualmente em função dos impactos visados com a participação: no primeiro caso a participação será um instrumento para melhorar a adequabilidade, a eficácia e eficiência de uma política; no segundo caso, a participação é vista em si mesma como um instrumento de capacitação dos atores e aumento da sua consciencialização e reflexividade acerca das políticas. Falamos nestes casos de participação com um objetivo instrumental ou participação com um fim transformador (Warburton, 1997).

Para White (1996) existem duas dimensões essenciais para entender a participação em processos de planejamento político:

- os envolvidos, isto é, quem participa, implicando reconhecer a heterogeneidade dos cidadãos e a possível necessidade de instrumentos específicos para públicos historicamente excluídos;
- o nível de envolvimento nas diferentes fases do processo (definição, implementação, avaliação das políticas).

Estas dimensões são importantes mas não esgotam todos os aspetos que influenciam os processos de participação. Neste sentido a autora propõe uma tipologia de participação com base na relação da forma e função da participação (White, 1996:144):

Forma	Top-Down	Bottom-up	Função
<b>Nominal</b>	Legitimação	Inclusão	Exibição
<b>Instrumental</b>	Eficiência	Custo	Meios
<b>Representativa</b>	Sustentabilidade	Alavanca	Voz
<b>Transformativa</b>	<i>Empowerment</i>	<i>Empowerment</i>	Meios/Fins

**Tabela 5: Tipologia de participação baseada na forma e função**

**Fonte: White, 1996**

Participação nominal: a participação é apenas numérica (toma frequentemente a forma de grupos), com objetivos de legitimação de determinado processo;

Participação instrumental: a participação é um meio de atingir uma maior eficiência / redução de custos;

Participação representativa: os participantes ganham voz através da sua representatividade por determinado grupo;

Participação transformativa: a experiência de estar envolvido na identificação das opções, na tomada de decisões e na ação coletiva é ela própria transformativa, conduzindo a uma maior consciencialização das condições estruturais que influenciam as condições de bem-estar de todos e a uma maior auto-confiança. Nesta perspetiva, o *empowerment* deverá ser não só entendido como próprio às abordagens *bottom-up* mas igualmente como do interesse daqueles que detêm mais poder em se aproximar dos mais vulneráveis. Esta forma de participação de alguma forma quebra com a divisão meios/fins que caracteriza os outros tipos de participação.

Para a autora White (1996) estas 4 tipologias de participação são dinâmicas ou seja, interligam-se entre si formando clusters onde os diferentes elementos vão dominando em determinado processo.

A primeira autora a introduzir a dimensão do poder como determinante nos processos participativos foi Arnstein em 1969. Através da modelização de processos de participação com base no poder dos participantes detêm, esta autora definiu 8 níveis de participação, numa tendência de maior/menor concentração de poder, que determina o papel que é conferido aos stakeholders (Arnstein, 1969).



**Figura 10: Escada de Participação proposta por Arnstein**

*Fonte: adaptado de Arnstein, 1969*

Nos dois degraus de base, considerados de não-participação, situa-se a “Terapia” e a “Manipulação”, onde se situam os processo em que o objetivo será o de educar ou curar os participantes em determinado sentido / objetivo. Nos degraus seguintes – Informação e Consulta – já existe algum nível de participação (os participantes ouvem e são ouvidos) mas esta ainda se restringe à partilha de opiniões sobre um assunto, não se assegurando que esses pontos de vista serão incorporados.

Ainda no nível considerado de “Tokenismo” encontramos o degrau “Apaziguamento”, onde é permitido aos que não têm poder aconselhar os que o têm, mas continuando nestes últimos o poder de decisão.

Os últimos 3 degraus da escada representam 3 formas de participação em que o cidadão tem algum tipo de controlo: na parceria os cidadãos envolvem-se em negociações com aqueles de detém o poder, na delegação de poder existe formalmente essa transmissão que culmina na etapa em que o controlo está todo do lado dos cidadãos.

Connor, em 1988 propôs uma nova escada de participação, na qual pretende ver refletida a progressão lógica entre os degraus propostos por Arnstein. No entanto este novo modelo foca-se em situações em que existe uma parte dominante, com poder de decisão, que vai progressivamente incluindo os outros nas decisões mas nunca existe uma verdadeira partilha de poder (Connor, 1988).

Numa abordagem diferentes, Potapchuk defende que a construção de consensos nas comunidades só é possível se se for além das elites e se assegurar uma participação mais alargada da base, enfatizando o compromisso com grupos representativos. Neste sentido, as abordagens participativas devem ser iniciadas o mais cedo possível de forma a ser possível a partilha de perspetivas sobre um problema comum, a identificação de alternativas, alcançar consensos e haver lugar à partilha na implementação de um processo, de forma a desenvolver uma cultura cívica positiva, colaborativa e aberta. Desta forma, a tipologia deste autor pretende essencialmente demonstrar que os níveis de tomada de decisão partilhada são baseados no facto do governo decidir sozinho, em conjunto ou delegando esse poder noutro grupo (Potapchuk, 1991).

O modelo de espectro da participação, desenvolvido pela Associação Internacional para a Participação Pública, categoriza os níveis da participação pública em decisões tomadas pelos governos ou organizações privadas. Ao contrário da abordagem de Arnstein (centrada nas questões do poder local), este modelo foca-se no nível de compromisso público nas decisões tomadas pelo governo, particularmente nas situações em que o governo detém o controlo final mas pode informar, consultar, envolver ou colaborar com outros no processo de tomada de decisão (Bruns, 2003).

Outro autor, Oakley (cit. por Warburton, 1997), analisa a participação centrada na dimensão do poder e define três tipos de participação:

- a participação como contribuição, na qual não existe quase nenhum grau de poder, uma vez que a comunidade apenas é chamada a contribuir com recursos, não existindo transmissão de controlo;
- a participação como organização, a qual representa um passo acima na construção de poder uma vez que prevê a participação através do envolvimento de organizações formais ou informais (representantes dos cidadãos) o que implica algum tipo de delegação de poder e controlo;
- a participação como empoderamento – na qual a participação se apresenta como ato de desenvolvimento e de desconcentração de poder e controlo.

Assim, tendo em conta estas perspetivas, para que a participação seja realmente efetiva e resulte em benefícios para as comunidades, todos os *stakeholders* devem sentir algum tipo de envolvimento e ter poder e legitimidade para tomar decisões. Sem este sentimento de que são capazes de influenciar os processos de tomada de decisão e de criar mudança, facilmente os *stakeholders* perdem o interesse e a confiança no processo. Como refere Santos, “nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não-governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal” (Santos, 1998: 44).

### 3. A participação de cidadãos na construção de políticas públicas de integração de imigrantes em Portugal: abordagem histórica

*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.*(artº 2º CRP)

Só a partir da Revolução de 1974 se verificaram em Portugal condições para o surgimento de movimentos da população no sentido da sua participação na arena política, no contexto de um processo de restauração e ampliação da democracia, patentes na Constituição da República Portuguesa, no seu artº 2, onde é expressa a dimensão participativa da

democracia a par do modelo representativo. Tal como referido anteriormente, o SAAL é um exemplo dos primeiros processos participativos que ocorreram em Portugal, dentro das chamadas políticas públicas de habitação. No entanto, verificou-se que após o período revolucionário, este ímpeto participativo foi perdendo fulgor, perante a “fragilidade institucionalizante da participação” (Santos & Avritzer, 2002:60), ou seja, no contexto de fortes poderes institucionalizados que viam esta participação como uma ameaça.

No entanto, a partir da década de 90 começaram a surgir espaços de participação dos cidadãos em áreas que até aqui estavam sob a alçada tradicional do Estado Central. Esta dinâmica foi reforçada curiosamente durante o período de Crise Económica, altura em que o Estado, nomeadamente a nível local, procurou criar espaços deliberativos com o objetivo de conferir aos processos de decisão uma maior expressão do interesse coletivo. Por outro lado, a influência das políticas transnacionais foi marcante no sentido de pressionar os governos nacionais a desenhar e (principalmente) a implementar políticas que envolvessem uma orientação participativa. Foi neste contexto que proliferaram as denominadas parcerias, em diferentes áreas de vida coletiva desde o social, ao cultural, ao económico, etc. de que são exemplo, entre outros, as Comissões Locais de Acompanhamento do RMG, as Comissões de Proteção de Menores, os Conselhos Locais de Educação e as Redes Sociais.

Assim, a participação tem maioritariamente tomado a forma de “concertação” entre atores organizados do território, dificilmente chegando a envolver ativamente cidadãos comuns, normalmente pouco ativos na vida pública. A participação no planeamento tem vindo a ser “hibridizada” com outros dispositivos participativos de natureza mais imediatista (como os orçamentos participativos) (Alegretti & Dias, 2019). Ainda segundo estes autores “o campo das políticas mais estruturantes para o território tem frequentemente ficado de fora dos dispositivos participativos” (Alegretti & Dias, 2019).

A tendência atual de descentralização de competências do Estado Central para o Estado Local transfere igualmente para os municípios a responsabilidade de mobilização dos cidadãos em processos participativos, o que poderá significar alguma desigualdade territorial neste âmbito, estando dependente da sensibilidade do poder local para esta matéria e dos recursos que aloca para este propósito.

No que diz respeito aos cidadãos imigrantes e à sua participação em processos de desenho e implementação de políticas públicas, será interessante perceber que evolução se verificou, no contexto mais amplo das políticas públicas que a enquadram.

A integração cívica dos imigrantes como dimensão do seu processo de integração centra-se, não apenas nos aspetos sociais (inserção sócio-laboral e acesso ao sistema de proteção social), mas também nos sectores da política e da participação, ou seja, aqueles aspetos que permitem conferir aos imigrantes a capacidade de atuar no espaço público e aceder às práticas de cidadania (De Lucas cit. por Cabral & Ferreira, 2009). No entanto, registam-se fatores que vão, desde logo, condicionar esta integração cívico-política. Entre os principais encontramos as características individuais dos imigrantes, desprovidos de autoridade e de força psicológica para se afirmarem, ao não estarem integrados nem terem o apoio de redes sociais a quem se possam associar. Por outro lado, são ainda desfavorecidos pelas características sóciodemográficas dos respetivos grupos de origem (tamanho e posição na estrutura sócioeconómica do grupo) e pelas estruturas de oportunidades políticas (legal, institucional e discursiva) dos países de acolhimento (González e Morales, cit por Cabral & Ferreira, 2009).

Em Portugal, a Constituição estabelece um princípio geral de equiparação de direitos e deveres entre os nacionais e os estrangeiros (art. 15.º, n.º 1), mas excetua dessa equiparação os direitos políticos (art. 15.º, n.º 2). No entanto, aceita que possam ser reconhecidos direitos aos nacionais de Estados de língua oficial portuguesa que não sejam conferidos a outros estrangeiros, desde que em condições de reciprocidade e com exceção, por exemplo, do acesso ao cargo de Presidente da República (art. 15.º, n.º 3). Ao mesmo tempo, a Constituição consagra a atribuição aos estrangeiros residentes de capacidade eleitoral ativa e passiva, em condições de reciprocidade, nas eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais (art. 15.º, n.º 4) e idêntica capacidade eleitoral ativa e passiva aos nacionais de Estados-Membros da União Europeia nas eleições para o Parlamento Europeu (art. 15.º, n.º 5).

Assim, apesar desta inscrição de direitos políticos, o número de estrangeiros recenseados em Portugal apresenta valores bastante reduzidos. Existem várias explicações possíveis para isso: as condições muito restritivas para a aceitação da participação eleitoral, a voluntariedade do processo de recenseamento, o desconhecimento sobre a possibilidade

de participação eleitoral, a duração da permanência em Portugal, o aumento da taxa de abstenção nas eleições portuguesas, etc...

Uma das vias privilegiadas pelos imigrantes para poderem ter alguma voz na sociedade tem sido a constituição de grupos de cidadãos com os mesmos problemas, frequentemente da mesma origem ou congénere, que estejam determinados a fazer pressão sobre os órgãos oficiais.

As associações de imigrantes surgem deste modo como o principal veículo de ligação entre as comunidades e as entidades públicas, com o objetivo de representar os interesses coletivos de um grupo e levar esses interesses a quem tem poder de decisão política. As associações podem concretizar os seus objetivos de várias formas (Sardinha, 2007):

- Através de processos de negociação com os vários níveis de poder (local, nacional);
- Colaborando com diversas entidades que têm ação em contextos relacionados com as áreas de vida (ex: escolas, entidades de apoio social, associações culturais, etc.);
- Articulando a sua ação com outras estruturas de natureza coletiva (como sindicatos, igrejas, partidos políticos);
- Participando em conselhos consultivos;
- Utilizando meios de natureza confrontativa (ex: greves, manifestações)

Estas oportunidades de participação política estão dependentes dos espaços que a estrutura política vigente cria para que esta participação se efetive. Sardinha (2007) refere-se a “estrutura de oportunidade política” para se referir ao grau em que determinados grupos poderosos são permeáveis a reivindicações feitas por grupos que têm uma posição marginal no sistema político. De facto, dependendo das premissas defendidas pelos governos, assim a ação das associações pode ser estimulada ou pelo contrário, controlada e limitada.

No contexto português tem-se verificado uma tendência crescente de valorização do trabalho das associações de imigrantes e na sua consideração enquanto um dos atores chave de ligação às comunidades imigrantes.

Tal como ficou patente no capítulo 1, apenas a partir dos anos 90 as políticas que visavam a integração das diferentes comunidades de estrangeiros que residiam em Portugal começaram a ser desenvolvidas. A crescente vulnerabilidade social que atingia uma série de imigrantes, nomeadamente os que se encontravam em situação irregular, levaram a que o movimento associativo emergisse enquanto voz de defesa dos direitos de cidadania para estas comunidades. Aliás a primeira grande reivindicação das associações de imigrantes foi a regularização dos imigrantes que se encontravam em situação ilegal, condição que levava muitas destas pessoas a uma situação de exclusão social.

No seguimento destas movimentações, o Estado Português abriu, em 1992, o 1º período extraordinário de regularização de imigrantes. Para acompanhar este processo foi criado o SCAL – Secretariado Coordenador das Ações de Legalização – uma estrutura consultiva constituída por diversos atores, incluindo as associações de imigrantes e coordenada pela Obra Católica para as Migrações. O SCAL esteve também no acompanhamento do 2º período extraordinário de regularização, que aconteceu em 1996. Trata-se da primeira estrutura de “parceria” com grupos representativos de cidadãos imigrantes, em que a participação surge com uma função de legitimação de um processo da iniciativa governamental mas que de alguma forma surge como resposta a necessidades do grupo.

Paralelamente a este movimento, esta participação dos imigrantes torna-se visível ao nível do parlamento, com a participação de representantes de associações de imigrantes enquanto deputados, casos de Fernando Ká, antigo presidente da Aguiense (Associação Guineense de Solidariedade Social), deputado pelo PS entre 1991 e 1995 e Celeste Correia, ex-presidente da Associação Caboverdiana, deputada pelo PS entre 1992 e 2015.

A criação do ACIME permitiu enquadrar num plano institucional a participação dos imigrantes, através maioritariamente do movimento associativo. O COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração – criado em 1998 pelo ACIME acabou por ser a estrutura mais visível desta parceria do Estado com as associações de imigrantes. Esta estrutura consultiva era constituída por diversos atores, para além das associações, que em conjunto tinham como missão o acompanhamento das políticas públicas na área da integração de imigrantes. Mais tarde a legislação obrigou a que as associações com

assento no COCAI tivessem que estar reconhecidas pelo ACIME, o que significava cumprir uma série de requisitos.

De facto, o que se assistiu foi a uma tentativa de regulamentação por parte do Estado da forma de participação das comunidades imigrantes, direcionando-as para mecanismos controlados o que de alguma forma impõe limites e condições a essa participação, de acordo com um modelo estipulado pelo Estado. Por outro lado, as associações que conseguiam este processo de reconhecimento viam alargados os seus “direitos” enquanto representantes legais dos seus membros, podendo participar na definição das políticas migratórias, em conselhos consultivos e ter uma maior visibilidade na sociedade civil. De alguma forma o Estado legitima estas associações a poderem participar e representar um grupo de interesses.

Alguns dos mais significativos espaços de participação dos imigrantes têm acontecido numa escala mais local, através de iniciativas de natureza municipal, também muito influenciadas pelas associações de imigrantes sedeadas nesses locais e do seu protagonismo e ativismo. Apesar das limitações em termos de competências políticas (pelo menos até recentemente, sendo que a tendência será descentralizar crescentemente), vários municípios portugueses iniciaram movimentos de aproximação às comunidades estrangeiras e de criação de espaços de participação que influenciassem de alguma forma as respostas locais. É o caso do Município de Loures, que em 1993 criou o GARSE – Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos, que entre outras competências apoiava as iniciativas locais dinamizadas por imigrantes. Ainda no mesmo ano a Câmara Municipal de Lisboa criou o Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas. A estes duas estruturas seguiram-se muitas outras, sempre com o objetivo de se constituírem como espaços de participação das comunidades e de outros atores relevantes, com objetivos consultivos e de monitorização das políticas e apoio a iniciativas locais.

As associações têm tido um papel de “consultores” e “experts” nos assuntos relacionados com os imigrantes, participando frequentemente na implementação de projetos e acabando por ter um papel de mediadores entre as entidades e os seus membros. No entanto e devido ao facto de muitas destas relações se basearem em apoios financeiros (a participação das associações nestes projetos acaba por servir de financiamento para as

mesmas) criam-se relações de dependência entre Estado e associações que acabam por condicionar a posição destas associações, que ficam enclausuradas nestes dois pólos: a defesa das necessidades dos membros e a dependência do Estado para a manutenção da sua atividade, face ao qual a ação de representação política e reivindicação tem que ser exercida.

Estas estruturas acabam por ter um poder de influência limitado, uma vez que as decisões não têm uma natureza normativa ou regulatória. O nível de influência dependerá sempre da vontade de quem tem o poder de definir as políticas e poucos destes fóruns permitem a participação em níveis precoces da formulação das políticas.

O surgimento dos Planos Municipais para a Integração dos Imigrantes, enquanto medida de política local, cuja metodologia de construção se baseia nos pressupostos participativos desde a base poderá ser uma alternativa de constituição de uma “arena deliberativa” em que de facto os imigrantes poderão ter espaços de participação desde as fases iniciais. A análise da forma como se operacionalizaram no local poderá trazer uma resposta a esta questão.

#### 4. Estudo de caso: análise da dimensão participativa na construção e implementação dos planos municipais de integração de migrantes

Os Planos Municipais para a Integração de Imigrantes (PMII) são documentos de política e de gestão que incorporam as estratégias de atuação concertadas das diferentes entidades que atuam a nível local na área das migrações e que concorrem para a concretização do processo multi-vetorial de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, e para uma mais adequada gestão dos fluxos migratórios enquanto contributo para o desenvolvimento local. Neste sentido, os Planos visam incrementar o nível de intervenção local na gestão da diversidade em contextos etno-diferenciados, favorecendo um modelo de valorização da diversidade cultural, garantindo os direitos dos imigrantes, mediante a promoção de condições que tornem real e efetiva a sua integração em todos os âmbitos da sua vida, desenvolvendo para isso medidas e ações que permitam resolver os seus problemas e necessidades (Pires, 2016).

Estes planos surgem como desafios colocados por parte do Alto Comissariado para as Migrações aos municípios portugueses no sentido da sua participação ao nível das políticas de apoio à integração dos imigrantes. Esta medida surge integrada no Plano Estratégico das Migrações 2015-2020 (PEM), sendo a 1ª medida – “Definição de estratégias locais que garantam uma ação concertada das diversas entidades envolvidas na área das migrações, visando a promoção e captação, bem como a integração dos migrantes”, traduzida na ação “Criar planos locais para as migrações enquanto ferramenta de desenvolvimento de políticas locais na área do acolhimento e integração de migrante”. Esta medida enquadra-se no eixo 1 do PEM, denominado “Políticas de Integração de Migrantes”.

Esta medida vem de alguma forma operacionalizar uma das tendências das políticas públicas nesta área, identificadas na Parte I, que passa pela territorialização das políticas, colocando ao nível local a responsabilidade de produzir medidas de políticas que se adaptem às realidades distintas dos diferentes territórios. A dimensão local tem um papel importante nos processos de integração, para além das políticas nacionais que legislam aspetos dos fluxos migratórios que deverão enquadrar todos os estrangeiros, porque,

“é precisamente a nível local, nos lugares onde os imigrantes vivem, trabalham e têm acesso aos serviços, que o impacto das migrações se faz sentir com maior intensidade sobre o tecido socioeconómico e onde se colocam os problemas diários de integração dos imigrantes e de convivência a que é preciso dar resposta” (Sumption cit. por Pires, 2016:46).

De facto, a existência de medidas de política pública local traz várias vantagens:

- São construídas por quem terá mais conhecimento das realidades dos cidadãos residentes e das suas necessidades;
- Os municípios terão maior capacidade de mobilização dos atores locais e de gerir as relações entre eles;
- Existe uma maior flexibilidade e possibilidade de mudança das políticas, consoante a alteração das condições locais.

No entanto existem diversos constrangimentos, uma vez que os planos locais apresentam limitações nas medidas que podem implementar face às políticas à escala nacional que definem as grandes linhas de atuação face aos fluxos migratórios. Aliás, tal como se verá à frente, estas limitações foram visíveis na definição das medidas a implementar face às necessidades identificadas. Acresce ainda o facto de os recursos locais serem limitados.

#### 4.1 A primeira geração de Planos Municipais: o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais (PMIIC)

Apesar de apenas em 2015 esta medida surgir enquadrada nas políticas públicas de integração, já anteriormente, no final do ano de 2014 o Alto Comissariado para as Migrações havia lançado um desafio às autarquias no sentido de integrarem um projeto piloto de conceção de Planos Municipais de Integração de Imigrantes, enquadrados na altura no período final de financiamento do FEINPT (linha de financiamento da União Europeia que apoiava projetos na área das migrações) verificando-se aqui, mais uma vez, uma influência direta das políticas transnacionais e programas europeus na definição das políticas portuguesas.

O Município de Cascais foi um dos 21 municípios que aderiram ao projeto piloto e que elaboraram estes planos. Da parte do Alto Comissariado para as Migrações existiram momentos de acompanhamento da construção destes planos, que acabaram por ter uma vertente de partilha de metodologias entre os municípios aderentes.

Em sede de candidatura, foram definidos um conjunto de pressupostos obrigatórios, que todos os municípios deveriam respeitar no processo de criação do PMII, a saber:

- Abordagem *bottom-up*
- Conceção na base de um diagnóstico local participado
- Acompanhamento por uma plataforma representativa de todos os *stakeholders*
- Utilização de uma estrutura comum predefinida, discriminando:
  - Competências e responsabilidades de cada entidade envolvida;
  - Medidas, objetivos, indicadores, metas e cronograma, considerando o período temporal 2015-2017
  - Áreas a prever: Serviços de Acolhimento e Integração / Urbanismo e Habitação / Mercado de Trabalho e Empreendedorismo / Educação e Língua / Capacitação e Formação / Cultura / Saúde / Solidariedade e Resposta Social / Cidadania e Participação Cívica / Media e Sensibilização da Opinião Pública / Racismo e Discriminação / Relações Internacionais / Religião – Medidas por níveis – Mecanismos e instrumentos de monitorização e avaliação

No que diz respeito à dimensão participativa que permita a auscultação e a integração das visões dos diferentes públicos, nomeadamente os imigrantes, ela não se encontrava

claramente explicitada quer nas metodologias a utilizar ou desenho do processo, quer nos atores a envolver. De alguma forma esta indefinição possibilitou alguma experimentação por parte dos municípios e alguma liberdade para a definição destes processos de acordo com as realidades específicas e com os recursos técnicos existentes.

No que diz respeito ao processo as únicas orientações eram de que a conceção dos planos teria que se desenvolver em quatro grandes fases: a) Diagnóstico, b) Planeamento, c) Definição do modelo de monitorização e avaliação e d) Validação e aprovação, sendo a participação um princípio transversal a todas estas fases.

O Município de Cascais apresentava uma tradição já alargada de trabalho ao nível da integração das populações imigrantes, tendo este desafio sido considerado como mais uma oportunidade para aprofundar alguns aspetos da política local nesta área. Desde o anúncio da abertura de candidaturas que um conjunto de organizações concelhias (e não só) se disponibilizou para, com o Município, participar na construção deste Plano, pelo que logo aquando da apresentação da candidatura se constituiu uma parceria local, que foi responsável pela dinamização de todo o processo e que levou à construção do PMIIC.

No âmbito do Município participaram as seguintes divisões /projetos: Divisão de Intervenção Social, projeto Mediação Intercultural nos Serviços Públicos e Divisão da Promoção da Saúde. Para além do município participaram: Cáritas Diocesana de Lisboa (entidade que no Município de Cascais tinha a seu cargo a dinamização da resposta CLAII desde 2008 e projetos de promoção da interculturalidade); a Fundação Aga-Khan (entidade que no Município promovia 2 Contratos Locais de Desenvolvimento Social); a TESE Associação (entidade que desenvolve no território um projeto Escolhas; Cascais Envolve (empresa municipal de gestão do parque habitacional de Cascais). A escolha destes atores esteve associada ao facto de serem implementadores de políticas que envolviam comunidades imigrantes em diferentes áreas.

Este plano definiu à partida diversos objetivos, assentes na realidade (situação da população imigrante e da rede de recursos existente) e na tradição de intervenção do Município nesta área, privilegiando as abordagens participativas e *bottom-up* como as estratégias de base deste processo - pressupostos que se encontravam igualmente

referenciados nos princípios iniciais referenciados pelo ACM. Neste sentido os objetivos gerais desta fase de construção do PMIIC foram:

- Criar uma política de base local para a integração de imigrantes no Concelho de Cascais;
- Promover novas relações de convivência intercultural construtivas e transformadoras, proporcionando “espaços” de encontros improváveis (de públicos que de outra forma não se cruzariam ou interagiriam);
- Incrementar o nível de intervenção local na gestão da diversidade em contextos etnodiferenciados, adotando um modelo de valorização da diversidade cultural;
- Incrementar o trabalho em parceria/rede tendo em vista a conceção e avaliação de estratégias de proximidade entre cidadãos nacionais de países terceiros e sociedade de acolhimento;

Como objetivos específicos foram definidos:

- Implementar um processo participativo de construção de uma política local que contemplasse a representatividade efetiva das diferentes comunidades imigrantes residentes e da sociedade de acolhimento;
- Construir um diagnóstico participativo que apoie a decisão futura de decisores e técnicos, nas seguintes vertentes: i) estado da integração das comunidades imigrantes no Concelho; ii) retrato da rede de recursos e seu funcionamento; iii) formas de qualificação da rede e reajuste face à realidade diagnosticada;
- Integrar imigrantes como agentes corresponsáveis do processo, através de uma estratégia *bottom-up*, com implementação de uma metodologia de pares;
- Implementar uma estrutura representativa da diversidade cultural do Concelho que funcione como órgão consultivo e de monitorização das políticas locais;
- Garantir a participação efetiva de decisores políticos locais (Presidente da Câmara e/ou vereador e/ou Presidente de Junta e/ou Assembleia Municipal) e representantes do Estado Central, por forma a definirem-se medidas de compromisso para o futuro;

Estes objetivos corporizam uma visão de participação enquanto processo de empoderamento e capacitação, envolvendo imigrantes e sociedade de acolhimento, que coloca estes atores como responsáveis pelo processo. Traduzem a visão que o Município tem no que diz respeito às políticas de integração: baseadas no modelo de valorização da diversidade e na necessidade de promoção de relações transformadoras entre os atores, sendo a dimensão participativa uma das estratégias chave de efetivação deste modelo.

#### 4.1.1 Desenho do processo participativo de construção do PMIIC

No que diz respeito à metodologia de trabalho utilizada na construção do PMIIC, nomeadamente para a concretização do diagnóstico local, para além de toda a recolha de dados quantitativos através das diferentes fontes disponíveis, apostou-se numa metodologia qualitativa, utilizando a técnica do *focus group* como instrumento de recolha de dados acerca das diferentes dimensões do processo de integração dos imigrantes. Estes *focus group* foram organizados à volta de 3 níveis de atores: participantes do denominado espaço social (ES), do espaço técnico (ET) e espaço institucional ou dos decisores (EI). Esta categorização inspira-se na abordagem desenvolvida por Carlos Gimenez, que defende que uma cidade intercultural é aquela em que se verifica uma inversão de ideias e recursos para que estes três espaços se configuram como arenas de transformação das relações entre indivíduos e grupos culturalmente diferenciados (Gimenez, 2010).

A estratégia de recolha de informação seguiu um modelo de pirâmide invertida, em que os *focus group* evoluíram de um maior número e uma base mais alargada de participantes do ES para terminar com um EI (cf. esquema da metodologia no anexo A). Tendo objetivos distintos, o levantamento de necessidades (principalmente em ES) e a elaboração de medidas (principalmente em ET e EI) tiveram um foco inversamente proporcional. Este desenho permitiu que os imigrantes pudessem participar não apenas em fase de diagnóstico mas também na fase de definição das medidas de política.

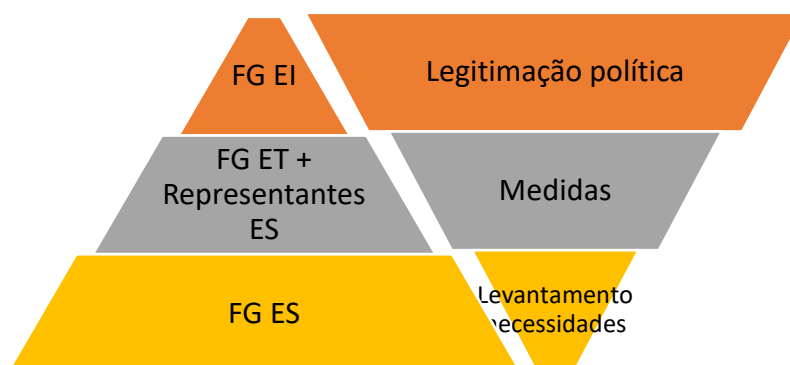


Figura 11: Desenho da metodologia participativa utilizado na construção do PMIIC

De seguida iremos analisar com mais detalhe as diferentes fases de aplicação desta metodologia de trabalho.

### 1ª Fase: Construção da equipa de dinamizadores

Para a concretização da metodologia planeada de realização de FG optou-se pela criação de uma equipa de dinamizadores (mediadores) que apoiasse na organização dos FG e no processo de auscultação dos vários atores. A opção da equipa técnica foi a de não recorrer a técnicos afetos aos projeto mas sim envolver jovens imigrantes e da sociedade de acolhimento nesta tarefa, assumindo desta forma a intencionalidade de, em todas as etapas, chamar ao processo os seus protagonistas. O perfil definido para estes dinamizadores foi intencional no sentido de construir uma equipa de jovens representativa de diferentes comunidades imigrantes em Cascais (as mais representadas) e sociedade de acolhimento. De referir que este trabalho foi remunerado.

Do processo de seleção fez parte a análise curricular, uma entrevista individual e por fim uma entrevista grupal. Neste processo, de um total de 23 candidaturas recebidas, foram selecionados 8 dinamizadores com as seguintes origens: Portugal (1), Guiné-Bissau (2), Moldávia (1), Espanha (1), Brasil (1), Cabo Verde (1) e Angola (1). De forma a capacitar os jovens para a tarefa que iriam realizar foi realizada uma formação de 3 dias, que procurou abordar diversos assuntos relacionados com a imigração e competências associadas à dinamização de FG (contextualização do PMII em Cascais; metodologia FG e construção do guião; técnicas de Facilitação de FG e sessões de treino). Os próprios dinamizadores ajudaram na construção do guião dos FG do espaço social e foi realizada uma sessão treino com os jovens que frequentavam o Programa Escolhas.

### 2ª Fase: Divulgação do Plano

O Município iniciou a divulgação do PMIIC utilizando os meios de comunicação à sua disposição, nomeadamente a página web institucional e o facebook. O objetivo da divulgação nesta fase foi a de mobilizar os munícipes para os FG que se iriam promover. No site foi criado um formulário em português e inglês em que qualquer munícipe se poderia inscrever na sessão desejada.

Para além destes canais do Município, foram ainda exploradas outras vias:

- Divulgação porta a porta pelo município, em locais de frequência das diferentes comunidades imigrantes
- Via mail a organizações cujo público-alvo são imigrantes

- Associações de Imigrantes, tendo elas próprias realizado uma grande mobilização junto dos seus associados.
- Mobilização dos parceiros para divulgação junto das comunidades /utentes mais próximos.

A utilização desta diversidade de formas de divulgação teve como objetivo chegar ao máximo de pessoas que se encontravam fora dos circuitos habituais de relacionamento com as organizações e associações. Ou seja, pretendia-se chegar ao cidadão comum.

### 3ª Fase: Realização dos FG Espaço social

Foram realizados 13 FG direcionados para os imigrantes e sociedade de acolhimento, nas 4 freguesias do Concelho. Os FG decorreram durante três sábados consecutivos, em 2 horários (manhã e tarde). Para além destes 13 FG foram realizados ainda 2 FG com as turmas de portugueses para estrangeiros disponibilizadas pelo Município e um FG numa escola da freguesia de São Domingos de Rana, a Escola Frei Gonçalo de Azevedo, uma das escolas com maior peso de alunos estrangeiros. Nestes 16 FG foram envolvidos quase 200 participantes, distribuídos por 26 nacionalidades, sendo as mais representadas a guineense, a moldava, a angolana e a portuguesa. Cada sessão teve a duração de 3h, com intervalo tendo sido realizadas em diversos locais como sedes de Junta de Freguesia, sede de associações e IPSS e instalações de Bombeiros Voluntários. Todos os FG foram gravados e transcritos integralmente. O guião destes FG encontra-se em anexo (anexo B).

Estes FG constituíram-se de facto, como momentos de encontros improváveis, com impactos relevantes para os participantes, a diversos níveis:

- No que diz respeito aos elementos da equipa técnica que acompanhou, os FG permitiram o contacto com pessoas imigrantes provenientes de nacionalidades cuja realidade era até aqui pouco conhecida. Os imigrantes provenientes de países da União Europeia partilharam nestes encontros o seu percurso migratório e as dificuldades que sentem na sua integração em Cascais. São problemas com uma natureza diferente daqueles que o município por norma responde, mais associados às populações mais vulneráveis economicamente;
- A partilha em coletivo das diferentes experiências, permitindo perceber o que elas tinham em comum apesar das diferentes proveniências e aquilo que elas tinham

de diferente, mostrou-se muito revelador para os participantes. O encontro com o Outro, também imigrante.

- A narrativa da experiência permitiu aos participantes a tomada de consciência do seu percurso, das suas necessidades, das suas forças e a refletirem sobre a sociedade e a forma como ela se estrutura e responde às necessidades de todos os seus membros;

- A consciência por parte dos técnicos envolvidos das dificuldades que existem na integração dos imigrantes em Cascais, apesar de todas as respostas criadas e das políticas desenvolvidas. A realidade mostra que é necessário fazer muito mais e a níveis que não se encontravam a ser contemplados.

A presença do mediador, com uma posição neutra, não pertencendo a nenhuma entidade foi um garante da participação igualitária de todos, que não se sentiram julgados nas suas opiniões. O facto de ser ele próprio um imigrante ajudou no processo de criação de empatia entre todos os participantes.

Em cada FG realizado foram nomeados 2 representantes, cujo objetivo seria a presença num FG que juntasse todos os representantes dos diferentes FG. Este FG com representantes teve como objetivo analisar os problemas identificados nas diferentes sessões e iniciar já um trabalho de construção de possíveis medidas a constar do PMIIC. Em anexo encontra-se o material produzido pela equipa técnica do PMIIC que serviu de base ao trabalho dos participantes (anexo C). Este FG teve a presença de 22 pessoas, para além da equipa de dinamizadores e da *task-force* do PMIIC. Neste encontro todos os representantes das diferentes nacionalidades puderam trabalhar em conjunto num verdadeiro encontro improvável de diferentes visões, vivências, modos de vida e estados de integração. Foi um exercício de verdadeiro empoderamento, no sentido em que se passou de uma visão dos problemas para a construção de uma visão da mudança e da ação, o que nem sempre foi fácil para os participantes. Deste encontro resultaram uma série de medidas que foram tidas em conta na construção do PMIIC.

#### 4ª Fase: Inquérito aos técnicos da rede social

Com o objetivo de recolher informação acerca das respostas existentes direcionadas para a população imigrante e os principais problemas e necessidades que persistem nesta

população foi realizado um inquérito on-line a todas as organizações da Rede Social e Departamentos do Município. O inquérito foi respondido por um total de 41 pessoas, tendo sido enviado a cerca de 100 organizações. Das respostas recebidas (que serão analisadas adiante), salienta-se que em média 49,5% da população alvo destas organizações é população imigrante, o que demonstra bem a centralidade deste grupo enquanto clientes da rede de suporte social do Concelho e a importância da adequação desta resposta às necessidades reais.

#### 5ª Fase: Realização FG Espaço Técnico

Os FG com os técnicos foram realizados durante 2 manhãs, tendo os mesmos sido divididos por salas onde foram abordados grupos de temáticas. Nestes FG participaram 62 técnicos correspondendo a 30 organizações nas seguintes tipologias: IPSS, Misericórdia, Instituições Saúde, Forças de Segurança, Município, Emprego e Segurança Social. Estes FG tiveram como principal objetivo, à semelhança do FG com os representantes das comunidades imigrantes e sociedade de acolhimento, o de iniciar a construção de possíveis medidas a integrar no PMIIC, com base nos problemas e necessidades identificadas pelos imigrantes e pelos técnicos. As medidas identificadas foram objeto de trabalho pela equipa técnica do PMIIC e explanadas num plano que sintetizava as opções tomadas.

#### 6ª Fase: Realização FG Espaço Decisores

O FG com os decisores teve como objetivo principal a validação política das medidas propostas para o PMIIC e o compromisso institucional de diferentes organismos assinalados como responsáveis por essas medidas. Para tal foram convidados eleitos locais e representantes da administração central e contou com 14 participantes, incluindo representantes da Vereação, Assembleia Municipal, Juntas de Freguesia, Diretores Municipais, SEF, IEFEP e Segurança Social. Terá sido a primeira vez que vários elementos com poder de decisão política se juntaram para discutir uma política municipal. Esta condição traduziu-se na forma pouco confortável com que inicialmente estes representantes se apresentaram, uma vez que este contexto acabava por ser “desconhecido”. Com o desenrolar da sessão a discussão foi crescendo, sendo que as

medidas de “advocacy”<sup>3</sup> foram aquelas que suscitaram mais controvérsia, uma vez que a sua concretização depende de um nível superior de decisão, fora do controlo das pessoas presentes, que não se quiseram comprometer na sua efetivação.

O Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais foi aprovado em Reunião de Câmara do dia 22 de Junho de 2015 e foi apresentado publicamente no dia 26 de Junho de 2015 no evento “EstarAqui.com”.

Do plano constam 55 medidas, que respondem nas áreas pré-determinadas pelo Alto Comissariado para as Migrações, podendo ser agrupadas em quatro grandes domínios:



**Figura 12: Tipologia de Medidas incluídas no PMIIC**

Fonte: Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais, 2015

O plano procurou integrar por um lado, todas as preocupações e medidas comuns a (provavelmente) todos os municípios (problemas do emprego, habitação, apoio social, etc.) mas procurou igualmente responder às especificidades locais. Por exemplo foram incluídas medidas como a defesa da facilitação do acesso à carta de marinheiro, para que os imigrantes possam ter acesso a trabalho na área do mar (Cascais, 2015: 86) ou a proposta de criar nas escolas uma área temática ou disciplinar sobre a história de Cascais

<sup>3</sup> O PMIIC prevê várias medidas que passam pela promoção de processos de *advocacy* junto do governo no sentido de fazer alterações de natureza legislativa, uma vez que existem problemas identificados cuja intervenção ultrapassa o nível local.

e aquilo que liga os residentes que vivem em Cascais, a qual será tanto mais interessante quanto consiga traduzir a interculturalidade existente (Cascais, 2015: 66).

Trata-se de um documento vivo, que contem vários testemunhos dos imigrantes nos FG, que de alguma forma pretendem ser a voz daqueles a quem estas políticas afetarão na sua vida.

Por outro lado, é um documento realista, uma vez que retrata a realidade construída a partir das perceções e pontos de vista dos participantes, tal qual foi transmitida, inclusive as notas menos positivas que foram dadas relativamente às políticas seguidas pelo município nesta área. Este facto é revelador do espaço de liberdade técnica possibilitado pelos órgãos autárquicos e da sua sensibilidade para a reflexividade e melhoria contínua da sua ação junto dos munícipes.

“Este plano de integração de Cascais (...) integra alguns reparos feitos à ação da autarquia nos *focus groups*, revelando uma atitude inteligente do ponto de vista estratégico, pois a identificação de aspetos menos conseguidos permitirá ao município a sua correção e a implementação de uma política que possa responder às necessidades efetivamente sentidas pelos destinatários das medidas” (Costa, 2016b:76).

Para acompanhar o processo de implementação deste Plano foi criada a estrutura Plataforma Representativa das Comunidades Imigrantes, constituída por representantes dos *stakeholders* relevantes na área das migrações:

- Câmara Municipal de Cascais
- Representantes do Estado Central que manifestem o interesse em ingressar na plataforma: Instituto de Emprego e Formação Profissional, Segurança Social, ACES Cascais, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública.
- Representantes das Juntas de Freguesia
- Representantes de IPSS / ONG's / Associações;
- Representantes de Associações de Imigrantes;
- Representantes da Sociedade de Acolhimento,
- Representantes de comunidades específicas: comunidade muçulmana e outra que mostre interesse em ingressar
- Pessoas em nome individual, no máximo de 5, convidadas pela plataforma pela sua ligação à temática

De alguma forma pretende-se que esta estrutura possa funcionar como plataforma de manutenção da participação dos vários atores, nomeadamente as comunidades imigrantes, de uma forma estruturada e institucionalmente legitimada.

#### *4.1.2 Implementação do PMIIC*

O processo de implementação do PMIIC iniciou-se ainda em 2015. A execução da maior parte das medidas era da responsabilidade do município e dos parceiros locais, com financiamentos próprios. No entanto, algumas medidas necessitavam para a sua concretização de recursos financeiros externos. Tendo sido criado nesta fase pela União Europeia um Fundo específico para projetos na área das Migrações (FAMI), o município apresentou várias medidas para serem financiadas por este fundo:

- Medida 8. “Implementar programa concelhio de mediadores escolares”
- Medida 18. “Amplificar a resposta CLAII e outros serviços de acolhimento de imigrantes pelo Concelho numa lógica territorial”
- Medida 41. “Dinamizar uma programação cultural no “Espaço Cascais”
- Medida 44. “ Formação de técnicos e voluntários na área da consciência intercultural”

O desenho deste projeto teve uma proposta global que operava a níveis complementares:

- Uma atividade para área do acolhimento, tendo como destinatários diretos os imigrantes;
- Uma atividade na área do apoio social que visava capacitar os técnicos e voluntários e assim adequar a prestação de apoios sociais às especificidades e diversidades dos públicos a que se destinam;
- Uma atividade na área da Educação que, apesar de decorrer em contexto da escola, visava capacitar jovens imigrantes para se apresentarem nesse contexto como uma nova figura de agentes de mediação, por forma a facilitar a convivência num espaço multicultural por excelência.
- Uma grande atividade subdividida em 4 componentes associadas à medida 41 em que as associações de imigrantes conceberam ações que melhor concorriam para dar relevo às tradições do país de origem mas no que estas dialogam com as necessidades de integração na comunidade acolhimento. Estas atividades mostraram como a integração se faz do equilíbrio subtil de trazer à atualidade vivências das práticas do país de origem e memórias destas, e de como essas expressões, à partida só perceptíveis e apropriáveis por

quem domina os códigos que lhes estão subjacentes, podem afinal ser partilhadas por todos, porque esta partilha se faz sob a forma de celebração da diversidade, em que cada comunidade se sente confortável para apresentar como manifestação cultural aquilo que mais pode ter de privado e identitário.

A reflexão acerca da implementação do PMIIC - no que diz respeito às medidas financiadas pelo FAMI - que aqui se apresenta será apenas relativa ao eixo de análise deste trabalho ou seja, a análise da dimensão de participação dos públicos, neste caso imigrantes. Esta análise será realizada fundamentalmente com base no relatório de avaliação externa do mesmo, que através de uma metodologia participativa procurou ouvir os envolvidos e identificar impactos da execução destas medidas de política. Será de referir no entanto que esta avaliação centrou-se mais nas questões da eficácia e eficiência do projeto e menos nos impactos da forma como as políticas foram implementadas (o processo). Mesmo assim existem alguns elementos que podemos identificar e que apontam para as consequências de uma abordagem do tipo participativa.

Algumas atividades, através da metodologia escolhida, permitiram ter impactos de natureza transformativa nos participantes. Foi o caso da atividade dinamizada pela Casa do Brasil, que consistiu na elaboração de um filme documentário sobre ser imigrante brasileiro em Cascais, baseado em testemunhos reais. A atividade acabou por criar um instrumento de integração – o documentário, a partir das vivências reais partilhadas.

“A Casa do Brasil considerou que esta atividade superou em muito os objetivos porque a relação estabelecida provocou nas pessoas um processo transformador”(Relatório de Avaliação Externa do PMIIC, 2018:10).

Outro aspeto a reter é o de que as atividades vieram responder a necessidades identificadas pelas pessoas e por isso são valorizadas pelas mesmas:

“Com base nas apreciações das entidades parceiras e na avaliação do cumprimento das metas, é inequívoco o bom cumprimento dos objetivos do projeto. A satisfação de todos os *stakeholders* e a valorização social que fazem da importância das atividades para as suas comunidades”(Relatório de Avaliação Externa do PMIIC, 2018:23).

A participação dos imigrantes enquanto parceiros na implementação do plano, nomeadamente das estruturas que os representam (as associações de imigrantes)

acabaram por contribuir para a sua capacitação e acessibilidade a recursos importantes, que contribuíram para o seu fortalecimento e visibilidade na comunidade:

“A parceria que implementou este projeto incluiu parceiros com graus diferentes de maturidade organizacional e experiência de trabalho com instrumentos de co-financiamento, por isso foi um amplo benefício sobretudo para os parceiros não financeiros a possibilidade de poderem integrar uma parceria; falamos de associações de imigrantes sem contabilidade organizada, que de outro modo ficam excluídas de aceder a estes fundos”(Relatório de Avaliação Externa do PMIIC, 2018).

Apesar desta avaliação positiva por parte dos envolvidos, em termos de resultados concretos de melhoramento das condições de vida dos imigrantes em Cascais, o impacto detetado é reduzido:

“Em concreto, não obstante todas as mais valias decorrentes da promoção e valorização cultural ou do processo transformador da partilha das suas histórias de vida (dimensão pessoal e subjetiva), as quais importa sempre que considerar, no plano objectivo de análise de efeitos de uma política social, nenhuma destas medidas assegura qualquer integração ou mesmo regularização dos NPT – e a aquela que mais poderia ter ajudado acabou por excluir (Medida 8). Ou seja, em termos sociais, a realidade não mudou. Pelo menos não com o programa em si. A situação da regularização mantém-se. As questões referentes à formalização do contrato de trabalho também. Quanto à habitação também não foi criada qualquer medida” (Relatório de Avaliação Externa do PMIIC, 2018:17).

Ou seja, as limitações das competências políticas a nível local influenciaram o grau de impacto das medidas deste plano. As principais questões que de facto condicionam os processos de integração local estão dependentes de decisões e políticas em níveis superiores do Estado.

#### 4.2 A Segunda Geração de Planos Municipais: O Plano Municipal de Integração de Migrantes de Almada (PMIMA)

Depois da experiência da primeira geração de planos municipais e seguindo o objetivo constante do PEM de abranger 50 municípios nesta medida, foi aberto novo período de candidaturas para a construção de novos Planos Municipais, desta vez designados de Integração de Migrantes, seguindo as tendências nacionais ao nível das políticas nesta área, tal como analisado na primeira parte deste trabalho.

A metodologia proposta pelo ACM distinguiu-se da primeira geração em muitos aspetos. Apesar dos princípios gerais serem semelhantes, as condições de operacionalização de alguma forma desvirtuaram estes princípios. Nesta segunda geração os municípios teriam que apresentar a candidatura para a construção do plano mas também apresentar uma pré-proposta das medidas que iriam constar do plano. Ora se se defendia que este teria que ser um processo bottom-up, baseado nas necessidades identificadas pelos atores, como se poderia à partida identificar já as medidas que fariam parte deste plano?

Esta incongruência, desvalorizada pela equipa do ACM é demonstrativa da crescente subvalorização do processo para a centração na execução da medida constante do PEM, de forma a alcançar os resultados esperados (50 Planos Municipais). De referir por exemplo a inexistência de qualquer acompanhamento técnico por parte do ACM aos municípios para construção dos planos, quando na primeira geração tinha existido uma entidade externa a apoiar este processo de forma a refletir nomeadamente a abordagem participativa. Será interessante perceber neste contexto quantos municípios da 1ª geração optaram por renovar os seus planos. Dos 19 planos iniciais, 10 não se propuseram a novo financiamento (não renovaram os seus planos), tendo entrado 10 novos municípios. Este facto poderá ser revelador de várias condicionantes, nomeadamente do modelo de financiamento e da avaliação que os municípios fazem da sua participação em termos de relação custo-benefício. Estes planos tem servido na sua maioria para o financiamento dos gabinetes locais de atendimento aos imigrantes, no contexto de uma crescente pressão para serem os municípios assumirem esta competência a nível local (tal como se encontra previsto na Lei Quadro de transferência de competências do Estado central para os Municípios).

De seguida apresenta-se a implementação do processo de construção desta medida de política no Município de Almada, um dos 10 novos municípios que apresentou candidatura à segunda geração de PMIM.

Tal como no PMIIC, aquando da manifestação de vontade política do executivo camarário em apresentar uma candidatura para a criação de um plano municipal nesta área foram contactadas as entidades do Concelho Local de Ação Social de Almada no sentido de averiguar do seu interesse em fazer parte deste projeto. Aqui verificaram-se já algumas diferenças face ao plano de Cascais. Enquanto que na 1ª geração as entidades foram

selecionadas pelo município para desencadear um processo de construção do plano; aqui estamos face a uma convocatória mais abrangente para a participação no plano, que inclui construção e implementação. Existiu neste caso uma preocupação de envolvimento generalizado dos diversos atores territoriais, enquanto que em Cascais essa mobilização foi posterior.

Assim, em Almada procurou-se a mobilização de uma diversidade de atores que de alguma forma traduzissem a multidimensionalidade de áreas que um plano desta natureza contempla. Foram mobilizadas associações de Imigrantes (4), IPSS e outras associações (5) e entidades da Administração Local e Central (5) das áreas do poder local, educação e saúde).

Esta mobilização precoce de um número tão elevado de atores é de alguma forma também uma manifestação das características do tecido social deste município e da tradição participativa e ativista dos seus residentes. Ao contrário de Cascais, encontramos em Almada um tecido associativo muito ativo e dinâmico, com experiência de dinamização de projetos da sua iniciativa, com historial de processos reivindicativos e portanto com alguma consciência crítica face à realidade e às políticas públicas. No entanto, e neste caso, ao contrário de Cascais, em Almada não existia historial de dinamização destes processos da iniciativa do poder local. Enquanto que em Cascais encontramos um historial de políticas locais públicas de integração das comunidades imigrantes, em Almada não existia uma tradição a este nível. Em Almada as políticas de integração sempre estiveram centradas nas Associações e nas IPSS. Neste dois casos pode-se dizer que os contextos territoriais apresentam diferenças significativas, que determinam as escolhas estratégicas da implementação de um processo de construção participada de uma política local.

Os objetivos gerais referem-se já não apenas ao processo de construção mas também de implementação do PMIMA:

- Construir um documento de política local na área das migrações, utilizando uma abordagem *bottom up*, garantindo o envolvimento e a participação dos cidadãos migrantes e da sociedade de acolhimento;

- Criar uma Plataforma representativa da diversidade cultural do concelho e da diversidade de atores relacionados com a temática das migrações (instituições públicas e privadas, comunidades imigrantes e sociedade de acolhimento) que funcione como órgão de acompanhamento e monitorização do PMIM de Almada;
- Promover a integração de NPT na sociedade de acolhimento através da implementação das medidas/ ações incluídas no Plano concebido, prevendo-se um investimento nas seguintes áreas:
  - Aprofundamento da resposta de acolhimento aos NPT, promovendo um atendimento integrado e descentralizado que responda às diversas necessidades identificadas;
  - Capacitação e formação de agentes e destinatários no que diz respeito às áreas da diversidade, interculturalidade e competências pessoais e sociais de forma a promover processos de integração mais efetivos;
  - Promoção de uma maior visibilidade da diversidade cultural do concelho dinamizando espaços de convivência intercultural.

#### *4.2.1 Desenho do processo participativo*

A definição do processo participativo foi realizado pela equipa técnica da CMA, sendo que existia um constrangimento temporal adicional que influenciou as metodologias escolhidas. Mais uma vez demonstrando a desvalorização que esta etapa foi sofrendo, o prazo para a realização da fase de construção foi encurtado. Neste contexto, procurou-se adaptar o desenho do processo de Cascais mas numa versão que aprofundou muito menos a dimensão participativa.

#### 1ª Fase: Inquérito aos técnicos da rede social

Com o objetivo de recolher informação acerca das respostas existentes direcionadas para a população migrante e os principais problemas e necessidades que persistem nesta população, foi realizado um inquérito on-line a todas as organizações da Rede Social e outras que, não fazendo parte, têm contacto com a população imigrante.

O inquérito era composto por 11 questões, sendo que nas primeiras 5 questões foram solicitados dados quantitativos, relativos à população imigrante abrangida pelas diversas entidades e, nas restantes questões, dados de natureza mais qualitativa relativos por um

lado, ao tipo de respostas disponibilizadas para este público e por outro uma avaliação relativamente às dificuldades que persistem nas comunidades estrangeiras abrangidas e as dificuldades existentes por parte das organizações no apoio que disponibilizam.

O inquérito foi respondido por um total de 43 valências / respostas / projetos, tendo sido enviado a 77 organizações, incluindo todos os agrupamentos de escolas e juntas de freguesia. De referir a dificuldade das organizações em dispor de dados quantitativos organizados e na ausência de respostas por parte dos agrupamentos de escola, que limitam muito a capacidade de leitura no que diz respeito ao retrato da população escolar estrangeira.

### 2ª Fase: Realização de *Focus Group*

Tendo como objetivo a recolha de dados de natureza mais qualitativa foram organizados encontros com diferentes interlocutores, com número limitado de participantes de forma a permitir o aprofundamento do diagnóstico, tal como tinha acontecido em Cascais. Neste caso os dinamizadores foram técnicos da CMA, tal como a autoria do guião para os FG (cf. guiões FG em anexo).

O processo foi iniciado com os *focus group* do espaço técnico, no total de 4, à volta das temáticas da saúde, emprego e empreendedorismo, apoio social e cultura e associativismo.

Realizaram-se 2 *focus group* mistos, na temática da educação, em que se juntaram-se agentes do sistema educativo e alunos imigrantes.

Por fim realizaram-se 5 *focus group* do ES, nas 5 freguesias do Concelho. A mobilização de imigrantes para os FG foi realizada pelas entidades do CLASA e associações de imigrantes. Esta mobilização foi bastante díspar. Nas freguesias onde existem entidades a trabalhar diretamente com estas comunidades assistiu-se a uma forte mobilização de participantes, enquanto que nas outras não se conseguiram participantes (como foi o caso da freguesia de Almada e Charneca de Caparica). De alguma forma este seria já um indicador do afastamento dos cidadãos das entidades locais e do seu pouco envolvimento em dinâmicas coletivas influenciadoras de políticas locais. A equipa técnica da CMA realizou um trabalho de análise dos dados recolhidos em todos os FG e sintetizou num documento as medidas propostas.

Por fim realizou-se um *focus group* institucional, com a presença de 14 entidades com poder decisório e que validaram e se comprometeram politicamente na implementação do plano. No total, neste processo tivemos o envolvimento de quase 200 participantes. O PMIMA contém 48 medidas e encontra-se em fase de implementação, não existindo ainda possibilidade de analisar impactos finais.

Do processo de construção do PMIM em Almada é possível destacar alguns aspetos que o diferenciam do anterior. Comparativamente ao processo que decorreu em Cascais, verificou-se uma menor diversidade de públicos abrangidos, decorrente da mobilização muito centrada nas associações de imigrantes e entidades locais. Verificou-se igualmente uma grande dificuldade em chegar aos imigrantes naturais do Brasil, sendo esta a comunidade mais numerosa em Almada. Este facto, que já se tinha verificado também em Cascais, decorre das características desta imigração, em que as pessoas não têm uma tendência de se organizar em associações, estando mais associadas à participação em eventos e organizações de outra natureza (como por exemplo religiosa).

No entanto, as associações de imigrantes existentes, nomeadamente aquelas que apresentam um maior grau de organização, tiveram um papel central neste processo, colocando-se ao lado da equipa técnica na condução do processo.

Esta tratou-se da primeira iniciativa da CMA no sentido de chamar os atores para a dinamização de um processo desta natureza, que incluía definição de medidas concretas. Neste sentido, as entidades locais tiveram alguma dificuldade e entender o processo e o seu papel e mesmo alguma desconfiança, uma vez que o historial de intervenção nas áreas sociais em Almada era muito incipiente (o departamento de habitação e desenvolvimento social foi criado em 2017 e até aí todo o trabalho na área social era assegurado por 2 técnicas e estava enquadrado na Divisão dos Assuntos Culturais). De referir neste contexto que a construção deste plano foi atravessada por uma mudança de ciclo político em Almada, a primeira em 40 anos.

A nível de conteúdo das medidas, são bastante semelhantes ao plano de Cascais, sendo que existem áreas onde a intervenção foi mais além, uma vez que Almada apresentava um contexto de base diferente com potencial significativo em algumas áreas, mormente no que respeita aos equipamentos e iniciativas culturais. Não foram definidas medidas de *advocacy*.

Almada nunca teve políticas direcionadas para as questões da integração de imigrantes uma vez que a sua visão foi sempre a de integrar os imigrantes nas políticas locais como qualquer outro munícipe. As políticas de gestão dos fluxos migratórios são da responsabilidade do Estado Central e são essas que determinam os processos de integração. A opção sempre foi por não sectorizar os públicos. A construção de um plano municipal nesta área acaba por ser um sinal de mudança de paradigma:

“As organizações da sociedade civil como por exemplo Associações de imigrante, precisam de orientar as ações devidamente articuladas com o poder local e central. A ideia de implementação de um plano Municipal para integração dos NPT é sem sombras de dúvidas um passo importante na melhoria do acolhimento daqueles que escolheram Almada para viver. O Município de Almada tem uma visão própria a nível de integração de imigrantes, e caracteriza esse segmento da população como um munícipe como os outros. Essa especificidade embora bem-intencionada, a avaliar pelo conhecimento que temos a nível do trabalho no terreno, peca porque as organizações de imigrantes e a sua comunidade tem necessidades específicas”. (Associação Cretcheu in Plano Municipal para a Integração dos Migrantes de Almada, 2018:54)

O maior desafio do PMIMA acaba por ser a sua legitimação no seio da parceria, enquanto instrumento de política agregador de toda a intervenção realizada no concelho na área da integração dos imigrantes. O reconhecimento de todos deste instrumento e a CMA enquanto impulsionadora de uma visão para a gestão da diversidade que agregue imigrantes e sociedade de acolhimento.

#### 4.3 A experiência dos planos: análise da dimensão participativa

Da experiência que tem constituído a construção e implementação dos planos municipais é possível tecer algumas considerações, à luz das conceptualizações explanadas na primeira parte deste capítulo e da análise dos resultados obtidos já com duas experiências concretizadas.

A opção pela implementação de um processo participativo para a construção de uma política pública pode ter três motivações: empoderamento das comunidades, no contexto de um ideal democrático, legitimar uma política (atingir o consenso) ou receber inputs dos cidadãos face a problemas complexos com que o Estado tem de lidar. De facto, pode-se dizer que estes processos de construção e implementação dos planos municipais de

integração de imigrantes se encontram permeados por elementos destes três tipos de fundamentos para o envolvimento dos destinatários.

Se por um lado a participação dos imigrantes tem uma natureza instrumental no sentido em que traz para o processo informação que de outra forma seria difícil de conseguir (ou pelo menos não da forma direta) e que é fundamental para a definição dos instrumentos de política, por outro lado o envolvimento dos destinatários na definição da política de alguma forma vem também legitimá-la, facilitando a colaboração e evitando conflitos. Por último, a dimensão do *empowerment* está presente na forma como os processos participativos foram desenhados, na linha da participação transformativa proposta por White (1996), já desenvolvida na parte II deste trabalho.

Analisando a dimensão participativa da construção desta medida de política, salientam-se dois aspetos. Por um lado é uma participação direta dos cidadãos, neste caso balizada pela condição de imigrante. Em Cascais ainda se verificaram tentativas de mobilizar a denominada sociedade de acolhimento no processo, tendo em consideração a bi-direccionalidade dos processos de integração. No entanto, para esta as questões de integração de imigrantes continuam a ser vistas como “problemas dos imigrantes”. Por outro lado, tratou-se de um processo que permitiu uma participação igualitária entre todos, num contexto de neutralidade. Este aspeto foi mais bem conseguido em Cascais, uma vez que os dinamizadores dos espaços de participação foram pessoas sem ligações institucionais, ao contrário do que aconteceu em Almada, permitindo a criação de espaços livres de papéis sociais.

Nos seus aspetos mais normativos, a fase de construção dos planos foi baseada na constituição de arenas deliberativas, na linha do conceito de Bobbio (2003) anteriormente apresentado, uma vez que o objetivo destes encontros superava a auscultação, pretendendo-se um envolvimento em ações e em escolhas políticas. Os FG apresentam outros aspetos que os identificam como arenas deliberativas:

- Foram espaços delimitados no tempo criados com a função específica de construção de uma medida de política na área da integração de imigrantes;
- Foram espaços da iniciativa do poder local;
- Foram espaços estruturados por regras concretas, conhecidas por todos os participantes e com um guião de condução;

- As suas conclusões não produziram efeitos legais mas foram canalizadas para um documento público legitimado pelos órgãos de soberania local; Os planos são instrumentos de política local, institucionalizados num documento público, aprovado em sede de reunião de câmara e assembleia municipal.
- Foram dinamizadas por um mediador;
- Foram espaços inclusivos;
- As decisões foram tomadas através de deliberação.

O desenho do processo participativo da fase de construção dos planos constituiu um das dimensões essenciais para os impactos que essa participação teve nos vários atores, nomeadamente na consciencialização e reflexividade sobre as condições da integração dos imigrantes, da parte dos próprios como da parte dos políticos e demais agentes. Esta dimensão de empowerment não se restringiu à dimensão de consciencialização mas também da construção de alternativas de ação (fundamentalmente no caso de cascais), o que implicou um fortalecimento da capacidade dos participantes em construir conhecimento, tornando-se co-autoras das políticas.

Este desenho parece ser igualmente determinante no grau de confiança que os atores registam com o processo e que terá seguramente implicações nas fases seguintes, nomeadamente na implementação das políticas.

Outro aspeto a destacar é o facto de estarmos a abordar o nível local de implementação das políticas públicas, que parece de facto o nível ideal para a convocação dos cidadãos para os processos de decisão. Mas será importante reter que a capacidade do poder local na manutenção dos espaços de participação entretanto criados para os diferentes atores, nomeadamente os imigrantes, quer seja através das associações ou não, irá influenciar muito o seu nível de envolvimento e motivação futuros. Por outro lado, e tendo como pano de fundo os impactos limitados que um plano municipal tem nas áreas de vida essenciais de um imigrante, estas medidas de política deveriam centrar-se nos aspetos da integração em que o nível local tem influência. O incremento do capital social através do reforço das relações entre as pessoas, criando condições para os “encontros improváveis” para o conhecimento do outro, para o estabelecimento de pontes e relações de convivência intercultural deverá ser um investimento sobretudo local, em que a dimensão participativa poderá ser um dos instrumentos de intervenção local na gestão da diversidade. Isto sem

nunca esquecer a dimensão de advocacy que o poder local pode e deve ter junto do nível de poder central.

## Conclusão

Este trabalho teve como objetivo principal a análise dos processos participativos na construção das políticas públicas na área da promoção da integração de imigrantes em Portugal. Para isso optou primeiramente por uma análise das políticas macro que contextualizam a ação pública nesta área, passando depois a análise dos níveis meso e micro, sendo neste último que foi aprofundada a análise da dimensão participativa dos públicos.

As migrações têm um contributo central para a criação de sociedade mais ricas e plurais, para além dos efeitos a nível de sustentabilidade económica e demográfica nos países de acolhimento. Para que isto aconteça é necessária uma efetiva integração dos imigrantes, aqui vista mais em termos de inclusão, sustentada nos pilares dos direitos humanos. E a responsabilidade desta integração é fundamentalmente da sociedade de acolhimento e dos Estados democráticos, que têm o dever de implementar políticas públicas promotoras dessa integração.

As alterações que os fluxos migratórios foram sofrendo, ilustradas na primeira parte do documento, provocadas por acontecimentos vários (crises económicas, períodos de crescimento, mudanças políticas, guerras, etc.) foram colocando desafios aos governos no sentido de encontrar as políticas que melhor respondessem a essas mudanças, centradas num pólo mais regulador ou mais integrador.

Foram apresentados e analisados os diversos instrumentos de política que o Estado Português tem utilizado para operacionalizar a sua política de imigração. Utilizando como referência o modelo de etapas para analisar as políticas nacionais, foi possível identificar os diferentes fatores que influenciaram a entrada deste problema na agenda política. A utilização deste modelo para analisar as políticas públicas revelou-se importante uma vez que ao desagregar as políticas em etapas permitiu uma análise mais clara de um processo complexo e multidimensional.

Ficou patente ao longo da análise macro das políticas públicas na área das migrações que estas têm sido influenciadas e mesmo determinadas pelas políticas transnacionais, a partir do momento em que Portugal integra várias estruturas e acordos europeus. Por outro lado, a globalização dos fenómenos ligados à mobilidade populacional não mais permitiu que as políticas de migrações fossem meramente nacionais. A regulação da entrada,

permanência e saída de estrangeiros de cada país deixou de ficar na dependência dos países. As opções que cada um toma têm de ser vistas a nível global.

Outro elemento importante na emergência na arena política dos problemas associados ao processo de integração dos imigrantes tem sido o surgimento de outros atores tais como as associações de imigrantes, ONG's, partidos políticos. A dimensão participativa em Portugal foi crescendo, a partir do momento em que o Estado criou um organismo responsável por toda a política migratória – atual ACM. Este organismo, ele próprio um reflexo das alterações registadas nas políticas nacionais, tem tido uma influência importante na visibilidade desta temática e na capacitação dos diversos atores representativos das comunidades imigrantes.

Verifica-se no entanto que existe ainda um potencial de crescimento importante destes mecanismos de participação. Porém isso implica a existência de maior abertura dos atores com mais poder para partilhá-lo com os cidadãos. O que se verificou frequentemente ao longo do tempo foram a criação de espaços de participação mas que muitas vezes acabaram por revelar-se como participação ao nível da consulta (casos de comissões). A participação efetiva leva tempo, implica criação de espaços concretos (arenas deliberativas ou outras) e implica que exista espaço de apropriação posterior dos contributos.

O caso do PEM ilustra de alguma forma estas limitações. Um instrumento de política construído com base em pressupostos participativos, mas cuja implementação se está a revelar limitada devido à desadequação de alguns dos seus conteúdos face à realidade. A não incorporação em tempo dos contributos das estruturas de base poderá justificar algumas destas limitações.

Os planos por seu lado são um bom exemplo de uma política construída a partir dos cidadãos. As duas experiências m-ostam isso mas também a influência que os territórios e as suas idiossincrasias podem ter no alcance do processo. A dimensão local de facto parece ser a mais adequada para o desenvolvimento deste tipo de processos.

O plano desenvolvido em Cascais teve uma dimensão de capacitação e de empowerment dos atores muito forte, sendo um exemplo de uma metodologia que se poderá aplicar a muitos outros âmbitos. De referir por exemplo que já foi utilizada para a construção de um plano de integração das comunidades ciganas; de um plano de promoção do envelhecimento ativo; de um plano local de promoção da saúde.

Este tipo de metodologias apresenta algumas limitações nomeadamente no que diz respeito às expectativas que cria nos participantes. Ou seja, o seu impacto é tanto maior quanto seja assegurada por um lado a sua continuidade (permanência de arenas deliberativas) e por outro, até que ponto se assegura que as políticas públicas incorporam os contributos recolhidos nestes fóruns ou seja até que ponto se coloca o cidadão no centro das políticas no contexto de um modelo de democracia participativa reinventada.

Neste contexto torna-se clara a importância do Serviço Social enquanto *policy actor* no processo de construção das políticas públicas (Branco, 2017), a *policy practice*, vista como a “atividade profissional que valoriza e integra a formulação e execução da Política Social no domínio organizacional, local, nacional e internacional, de acordo com os valores do Serviço Social” (Gal & Weiss, cit. por Branco, 2017:65).

Para além do papel de agente de mudança individual que caracteriza frequentemente o Serviço Social, crescentemente tem de ser valorizada a sua dimensão política, no sentido da concretização dos valores da justiça social através do exercício da *policy practice*, ao assumir um papel ativo e participante na construção, avaliação e redefinição de políticas públicas e, não apenas, na sua implementação, como será mais comum.

O assistente social deve cada vez mais tornar-se um ator comprometido com a criação e/ou alteração e/ou redefinição de políticas públicas nos meios em que se insere, quer seja estatal, em instituições ou em comunidades locais, com o objetivo principal de combater problemas sociais (ex.: desigualdade, discriminação, injustiça social) ao lado daqueles a quem as políticas servem: os cidadãos, criando condições para a sua efetiva participação.

## Bibliografia

Allegretti, Giovanni & Dias, Nelson (2019), “Participação Cívica e políticas habitacionais: que desafios para Portugal?”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, 38, pp.20-26.

Araújo, Luisa & Rodrigues, Maria (2017), “Modelos de Análise das políticas públicas”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, pp.11-35.

Arnstein, Sherry (1969), “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp.216-224.

Bilhim, João (2016), “Políticas Públicas e Agenda Política”, *Valorizar a Tradição: Orações de Sapiência do ISCSP*. Lisboa: Ed. ISCSP: 82-103.

Birkland, Thomas (2010), *An introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*, London: Routledge.

Blondiaux Loïc & Sintomer Yves (2002), “L’impératif délibératif”, *Politix*, vol. 15 (57), pp. 17-35

Bobbio, Luigi (2003), “Building Social Capital through Democratic Deliberation: the Rise of Deliberative Arenas”, *Social Epistemology*, 17 (4), pp.343-357.

Bobbio, Luigi (2018), “Designing effective public participation”, *Policy and Society*, 38 (1), pp.41-57.

Branco, Francisco (2017). “O Serviço Social como elemento substantivo de efetivação da Política Social”, Bagão Félix, A. e Patrão Neves, M. (org.), *Ética Aplicada: Proteção Social*, Lisboa: Edições 70, pp. 49-72.

Bruns, Bryan (2003), *Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation*, Regional Center for Social Science and Sustainable Development Conference 11-14 July, Thailand.

Cabral, Alcinda & Ferreira, Márcia (2009), “As Associações de Imigrantes Brasileiros, Espaços de e para a cidadania”, *Revista Antropológicas*, 11, pp.81-92.

Caldas, Ricardo (2008), *Políticas Públicas, Conceitos e Práticas*, Belo Horizonte: Sebrae MG.

Casas, Cristina (2016), “Os Planos para a Integração dos Imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva”, *Migrações*, 13, pp. 34-43.

Connor, Desmond (1988), “A New Ladder of Citizen Participation”, *National Civic Review*, 77 (3), 249-257.

Cornwall, Andrea & Gaventa, John (2001), *IDS Working Paper 127: From users and choosers to makers and shapers, repositioning participation in social policy*, Sussex: Institute of Development Studies.

Costa, Paulo (2016), “A Política Portuguesa de Integração dos Imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração”, Backstrom, B. et al (org.) *Políticas de Igualdade e inclusão: reflexões e contributos*, Lisboa: Universidade Aberta, pp. 32-59.

Costa, Paulo (2016b), “Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica e política”, *Migrações*, 13, pp. 68-88.

Giddens, Anthony, (1991), *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta Editora.

Gimenez, Carlos (2010), *Interculturalidade e mediação*. Cadernos de Apoio à Formação. Lisboa: ACIDI.

Góis, Pedro & Marques, José (2018), “Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos”, *e-Cadernos CES*, 29, pp.125 – 151.

Hassenteufel, Patrick & Smith, Andy (2002), “Essoufflement ou second soufflé? L’analyse des politiques publiques «à la française»”, *Revue Française de Science Politique*, vol.52, pp.53-73.

Knill, Christoph & Tosun, Jale (2008), *Policy Making. Working Paper*, Department of Politics and Management, University of Konstanz.

Knoepfel, Peter et al (2007), “Hacia um modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones”, *Ciência Política*, 3, pp. 6-29.

- Marques, Luciana (2008), “Democracia Radical e Democracia Representativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação”, *Educação & Sociedade*, 29 (102), pp.55-78.
- Marques, Rui (2005). *As grandes linhas da política de acolhimento e integração de imigrantes em Portugal*. Presidência do Conselho de Ministros, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- Milani, Carlos (2008), “O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias”, *Revista de Administração Pública*, 42(3), pp.551-579.
- Nunes, Helena, (2004), *Serviço Social e Regulação Social*. Porto: Estratégias Criativas.
- Oliveira, Catarina (2016), “O desenvolvimento de planos de ação para a integração de imigrantes: Portugal e a Europa na última década”, *Migrações*, 13, pp. 11-32.
- Padilla, Beatriz & Ortiz, Alejandra (2012), “Fluxos Migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise, balanços e desafios”, *Revista Internacional Mobilidade Humana*, 39, 159-184.
- Padilla, Beatriz (2017), “Políticas Públicas e Migrações” Padilla, B., Azevedo, J. & França, T. (org.) *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas*, Lisboa: Mundos Sociais, pp. 7-28.
- Pereirinha, José (2008), *Política Social: Fundamentos da Atuação das Políticas Públicas*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Pinho, Ana (2013), “A evolução das políticas de imigração e asilo em Portugal no contexto de uma Europa Comunitária”, *População e Sociedade*, 21, pp.123-139.
- Pires, Cláudia (2016), “A integração faz-se a nível local: o processo de conceção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes”, *Migrações*, 13, pp. 46-65.
- Portas, Nuno (1986), “O Processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº18/19/20, pp.635-644.
- Potapchuk, William (1991), “New Approaches to Citizen Participation: building consent”, *National Civic Review*, Spring, pp.158-168.

- Roberts, Nancy (2004), “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation”, *The American Review of Public Administration*, 34, pp. 315-353.
- Rodrigues, Maria (2014), “O modelo das etapas e a análise das políticas públicas”, Maria Lurdes Rodrigues (org.), *Exercícios de análise de políticas públicas*, Lisboa: INCM, pp.17-34.
- Sabatier, Paul & Weible, Christopher (2007), “The Advocacy Coalition Framework, Innovations and Clarifications”, Paul Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press, pp. 189-211.
- Sabatier, Paul (2014), “Advocacy Coalition Framework”, Laurie Boussaguet et al (org.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), pp. 49-57.
- Santos, Boaventura & Avritzer, Leonardo (2002), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, Santos, B (org.), *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia representativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp.39-82.
- Santos, Boaventura Sousa (1994), *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (1998), *Reinventar a Democracia: Entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo*, Oficina N°107, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura Sousa (1998b), “Presupuestacion Participativa hacia una democracia redistributiva”, *Ruralter*, N°16/17, pp.107-156.
- Santos, Boaventura Sousa (2000), *A crítica da razão indolente – Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- Santos, Boaventura Sousa (2002). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Fundação Mário
- Sardinha, João (2007), “Providing Voices? Civic Participation opportunities for immigrants in Portugal”, *Politis*, Working Paper 7, University of Oldenburg.
- SEF (2008), *A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal*. Lisboa: Rede Europeia das Migrações.
- Silva, Filipe (2010). “Democracia deliberativa”, Viegas, J., Santos, S. e Faria, S. (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal. Deliberação, representação e participação políticas em Portugal e Espanha*, Lisboa: Mundos Sociais, pp. 11-36.

True, James, Jones, Brian & Baumgartner, Frank (2007), “Punctuated-Equilibrium Theory”, Paul Sabatier (org.), *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press, pp. 155-187.

Warburton, Diane (1997), *Participatory Action in the Countryside: a literature review*. London: Countryside Commission.

White, Sarah (1996), “Depoliticising development: the uses and abuses of participation”, *Development in Practice*, 6(1), Abingdon: Taylor & Francis, pp.142-155.

## **Legislação**

Constituição da República Portuguesa

Decreto Lei 251/2002

Decreto Lei 31/2014 de 27 de Fevereiro

Decreto Lei 3-A/96

Decreto-Lei 34/2003, de 25 de fevereiro

Resolução de Conselho de Ministros 63-A/2007 de 3 de Maio

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

Resolução do Conselho de Ministros n.º.4/2001, de 9 de Janeiro

## **Legislação e Outros Documentos Europeus**

*Agenda Comum para a Integração: enquadramento para a Integração de NPT na UE*, 2005, Comissão das Comunidades Europeias.

*Agenda Europeia para a Integração dos NPT*, 2011, Comissão Europeia.

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Abordagem global para a migração e a mobilidade* in *Jornal Oficial da União Europeia*, 29.06.2012

*Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na UE, 2004*  
Conselho de Justiça e Assuntos Internos da EU.

### **Documentos de Políticas Públicas e Relatórios de Avaliação**

Carolo, Daniel (2018), *Relatório de Avaliação Externa do PMIIC*

*II Plano para a Integração dos Imigrantes 2010-2013*

*Plano Estratégico para as Migrações*

*Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Cascais 2015-2017*

*Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Almada 2018-2020*

*Plano para a Integração dos Imigrantes, 2007*

*Relatório de Avaliação Intercalar Externa do PEM 2015-2016, HUB2050*

*Relatório Estatístico Anual dos Indicadores de Integração de Imigrantes, 2018,*  
Observatório das Migrações.

*Relatório Final do Projeto PMIIC*

## Anexos

Anexo A. Esquema metodológico Focus Group PMIIC

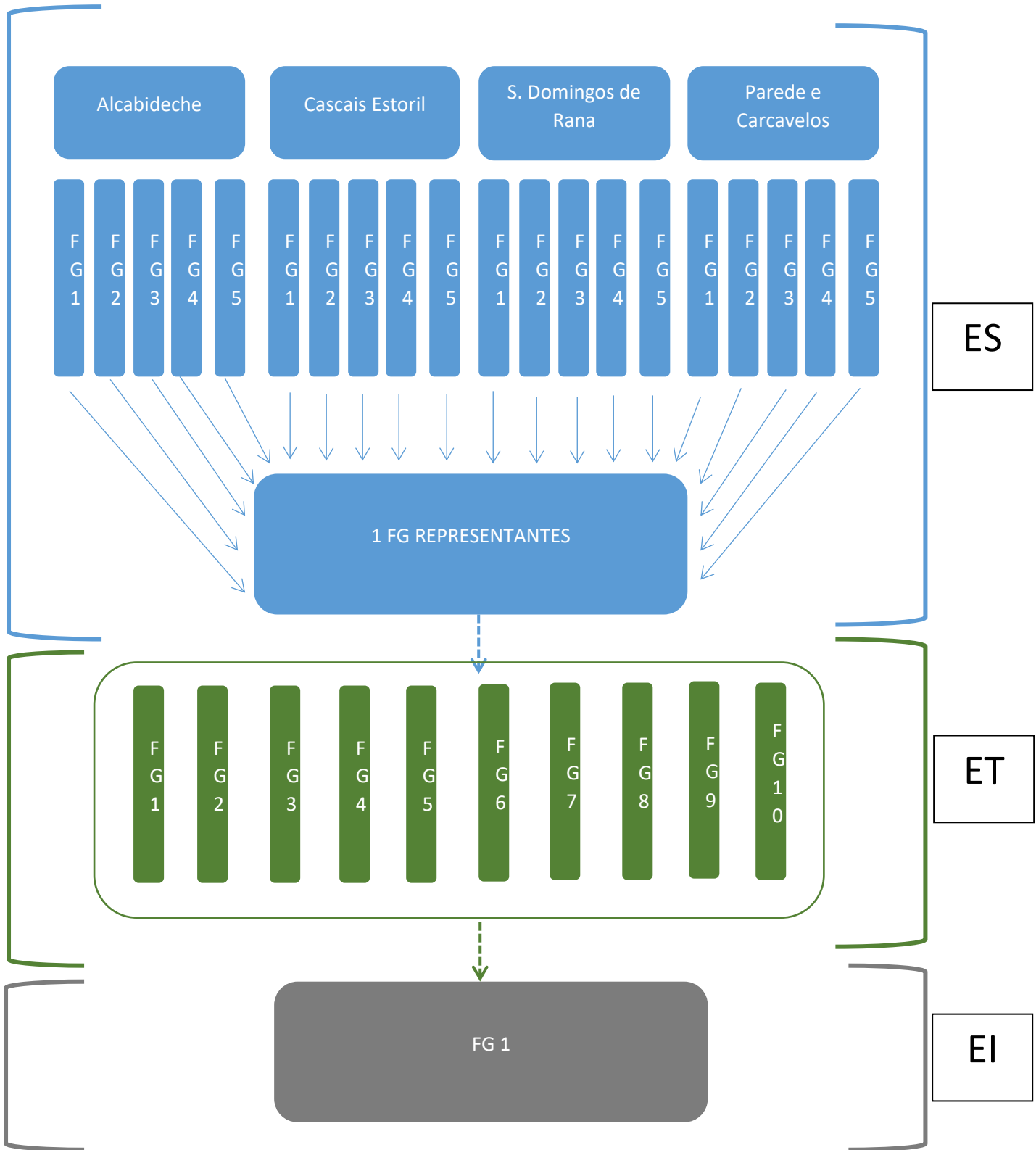
Anexo B. Guiões FG Espaço Social PMIIC

Anexo C. Material de apoio ao FG dos Representantes do ES (PMIIC)

Anexo G. Guiões FG ES PMIMA

## ANEXO A

### Esquema metodológico Focus Group PMIIC



**ANEXO B**  
**Guiões FG Espaço Social PMIIC**

## FOCUS GROUP ESPAÇO SOCIAL

### GUIÃO

Pergunta	Tempo	Observações
Boas Vindas Enquadramento do Encontro	5m	<p><u>Agradecer a presença de todos</u></p> <p><u>Definição regras FG</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tudo o que for dito neste espaço é confidencial e será utilizado apenas com o objetivo de construir o plano municipal</li> <li>- Não há opiniões certas ou erradas, é importante para nós ouvir todas as opiniões.</li> <li>- Devemos respeitar as opiniões de todos e falar um de cada vez, para ouvirmos bem tudo o que têm a dizer.</li> <li>- Se tiverem alguma questão adicional sobre o plano podem perguntar no fim, estamos disponíveis para vos esclarecer em maior pormenor sobre as atividades previstas</li> </ul> <p><u>Apresentação do PMII</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conjunto de medidas de política que melhorem a integração dos imigrantes em Cascais</li> <li>- Vai ser construído a partir dos contributos das próprias comunidades imigrantes, visa obter as vossas preocupações com o que corre bem e mal com a integração de imigrantes</li> <li>- Vai ter uma fase de envolvimento do poder político de forma a existir um comprometimento para aplicação das medidas</li> <li>- A versão final do Plano sairá em Junho de 2015 e este plano terá a duração de 2 anos</li> </ul>

Apresentação dos presentes	5m	Nome, Residência, Origem (Naturalidade), Nº anos de residência em Cascais
<p>Na vossa opinião, para a imigração correr bem, o que é que é preciso?</p> <p>Na vossa opinião, uma terra/concelho que acolhe bem o que é que faz?</p>	30m	<p><u>Não esquecer o ponto de vista da sociedade de acolhimento:</u> Na sua opinião enquanto sociedade que acolhe, o que será uma imigração bem sucedida?</p> <p><b>Tipo de perguntas:</b></p> <p>Então uma imigração bem sucedida significa...?</p> <p>O que é um bom processo de imigração?</p> <p>O que na tua opinião a sociedade de acolhimento deve ter para que...?</p> <p>Uma sociedade que acolhe bem o que é que tem?</p> <p>O que para vocês é central para acolher bem?</p> <p>O que é um bom processo de integração?</p> <p>Então um concelho que integra bem faz ...?</p> <p>Como é que seria diferente?</p> <p>Como seria a situação ideal?</p> <p>Quais é que foram os contextos em que houve essa situação ideal?</p> <p>O que é importante existir para isso ser possível?</p> <p>Então o que estás a dizer é... (ver necessidade/causa por detrás)?</p> <p>Vocês referiram (...) querem desenvolver um bocadinho esse tema?</p> <p>Qual é a vossa opinião sobre...?</p> <p>O que deve partir da sociedade de acolhimento e o que deve partir do imigrante?</p>
Quais os principais problemas que os imigrantes enfrentam em Cascais?	30m	<u>Temas a abordar:</u>

	<p><b>Serviços de Acolhimento e Integração:</b> conhece estes serviços em cascais? O que pensa dos serviços que dão orientação a nível de documentação, nacionalidade, condições de acesso a serviços? Que tipo de informação será mais necessária? Como é que se poderia aceder a essa informação?</p> <p><b>Urbanismo e Habitação:</b> que problemas identificam nesta área? Qual a importância do acesso à habitação para um imigrante? Quais as dificuldades que os imigrantes enfrentam a este nível? Sentem diferenças face à sociedade de acolhimento?</p> <p><b>Mercado de trabalho e empreendedorismo:</b> quais as dificuldades que enfrentam no acesso a um emprego? E nas relações laborais, com outros colegas trabalho, com os patrões? Que tipo de contratos laborais são feitos maioritariamente agora, no caso dos imigrantes que conhece? Conhecem as leis do trabalho, alguma vez tiveram que pedir apoio nesta área? Como foi? Alguma vez tentou pedir ajuda para criar o próprio negócio? Onde se dirigiu e quais as dificuldades?</p> <p><b>Educação e Língua:</b> a questão do domínio da língua é importante em que aspetos? Alguma vez tentou ter apoio a este nível? Dificuldades? Alguma vez tentou certificar as suas habilitações do país de origem? Dificuldades?</p> <p><b>Capacitação e Formação</b> Já frequentaram cursos de formação aqui? Como avaliam? O que falta?</p> <p><b>Cultura</b> Têm conhecimento dos eventos organizados em cascais? Já participaram em alguns? Quais? E eventos ligados à vossa cultura, país? O que acham que falta? Sente que consegue manter alguns dos seus hábitos culturais (comida, música...)</p> <p><b>Saúde</b> Enquanto imigrante que avaliação faz do acesso à saúde? Que problemas encontra no acesso à saúde em cascais? Impactos na sua vida?</p> <p><b>Solidariedade e Resposta Social</b> Conhece locais onde pode pedir ajuda em caso de precisar (ajuda alimentar, financeira, jurídica, apoio social?) Alguma vez acedeu a estes serviços? Como avalia? O que falta?</p>
--	--

		<p><b>Cidadania e Participação Cívica</b> Conhece eventos em Cascais que promovam a participação dos munícipes? Alguma vez participou em algum? Como vêm a questão das eleições e da possibilidade de votar?</p> <p><b>Racismo e Discriminação</b> Da sua experiência sente que existe discriminação em cascais relativamente às comunidades imigrantes? E entre as comunidades? De que tipo? Dê exemplos.</p> <p><b>Relações Internacionais:</b> Sabe que cascais tem relações privilegiadas com cidades de outros países (Geminação)? Tem conhecimentos de acordos específicos que existem com determinados países? Até que ponto estes acordos são importantes?</p> <p><b>Religião</b> Sente que em Cascais tem espaços para viver a sua religião?</p>
Intervalo	20m	Coffea Break
Quais os principais problemas que os imigrantes enfrentam em Cascais? (cont.)	45m	
Quais as soluções que vê para esse problema? Quais as soluções que estão ao seu alcance? Quais as soluções que estão fora do seu alcance?	45m	

Cartões utilizados no FG na escola

<p style="text-align: center;"><b>ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO IMIGRANTES</b></p> <p>Como é que a escola acolhe os alunos imigrantes? Quais as principais dificuldades que enfrenta neste processo? Quais as principais dificuldades dos alunos imigrantes? Quais as estratégias que a escola utiliza? Têm informação dos recursos da comunidade nesta área?</p>	<p style="text-align: center;"><b>MERCADO DE TRABALHO E FORMAÇÃO</b></p> <p>Quais as expectativas dos professores face ao percurso educativo e profissional dos alunos imigrantes? A escola prepara para o processo de inserção no mercado de trabalho? Quais as especificidades dos alunos imigrantes nesta área?</p>
<p style="text-align: center;"><b>EDUCAÇÃO E LÍNGUA</b></p> <p>Como é realizada a integração dos alunos imigrantes nas turmas? E nos percursos curriculares? Para alunos que vêm de sistemas de ensino mais fragilizados como é a sua integração no nosso sistema de ensino? Há diferenças entre as nacionalidades?</p> <p>A formação de professores capacita os próprios para o apoio aos alunos imigrantes?</p> <p>O tipo de oferta da escola na área da aprendizagem da língua é suficiente? Que aprendizagem a escola tem tido com a oferta que tem (PPT e PT como língua não materna)?</p>	<p style="text-align: center;"><b>CULTURA</b></p> <p>Qual a influência das diferentes culturas dos alunos na vivência do espaço-escola (relação pais-escola; relação entre alunos; relação alunos-escola)?</p> <p>Há aspetos da cultura que introduzem conflito / tensão na escola (refeitório, vestuário, etc.)?</p>

**DISCRIMINAÇÃO / RACISMO**

Sentem que existe discriminação / racismo na escola:

- entre alunos
- entre professores e alunos
- entre escola e família
- entre funcionários e alunos

Como gere a escola estas situações?

## ANEXO C

### Material de apoio ao FG dos Representantes do ES (PMIIC)

ANEXO D  
Guiões FG ES PMIMA

## FOCUS GROUP ESPAÇO SOCIAL

### GUIÃO

Pergunta	Tempo	Observações
<p><b>Boas Vindas</b> <b>Enquadramento do Encontro</b></p>	<p>5m</p>	<p><u>Agradecer a presença de todos</u></p> <p><u>Definição regras FG</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tudo o que for dito neste espaço é confidencial e será utilizado apenas com o objetivo de construir o plano municipal</li> <li>- Não há opiniões certas ou erradas, é importante para nós ouvir todas as opiniões.</li> <li>- Devemos respeitar as opiniões de todos e falar um de cada vez, para ouvirmos bem tudo o que têm a dizer.</li> <li>- Se tiverem alguma questão adicional sobre o plano podem perguntar no fim, estamos disponíveis para vos esclarecer em maior pormenor sobre as atividades previstas</li> </ul> <p><u>Apresentação do PMIMA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conjunto de medidas de política que melhorem a integração dos imigrantes em Almada</li> <li>- Vai ser construído a partir dos contributos das próprias comunidades imigrantes, visa obter as vossas preocupações com o que corre bem e mal com a integração de imigrantes</li> <li>- Vai ter uma fase de envolvimento do poder político de forma a existir um comprometimento para aplicação das medidas</li> <li>- A versão final do Plano sairá em Janeiro de 2018 e este plano terá a duração até 2020</li> </ul>

<b>Apresentação dos presentes</b>	5m	Nome, Residência, Origem (Naturalidade), Nº anos de residência em Almada
<b>Que perceção têm da vossa comunidade aqui em Almada? Como vivem? Como avaliam a sua integração no Concelho?</b>	10m	
<b>Que contributos acham que os imigrantes, as vossas comunidades têm trazido para a sociedade de acolhimento?</b>	10m	
<b>Quais os principais problemas que os imigrantes enfrentam em Almada?</b>	30m	<p><u>Temas a abordar:</u></p> <p><b>Serviços de Acolhimento e Integração:</b> conhece estes serviços em almada? O que pensa dos serviços que dão orientação a nível de documentação, nacionalidade, condições de acesso a serviços? Que tipo de informação será mais necessária? Como é que se poderia aceder a essa informação?</p> <p><b>Urbanismo e Habitação:</b> que problemas identificam nesta área? Qual a importância do acesso à habitação para um imigrante? Quais as dificuldades que os imigrantes enfrentam a este nível? Sentem diferenças face à sociedade de acolhimento?</p> <p><b>Mercado de trabalho e empreendedorismo:</b> quais as dificuldades que enfrentam no acesso a um emprego? E nas relações laborais, com outros colegas trabalho, com os patrões? Que tipo de contratos laborais são feitos maioritariamente agora, no caso dos imigrantes que conhece? Conhecem as leis do trabalho, alguma vez tiveram que pedir apoio nesta área? Como foi? Alguma vez tentou pedir ajuda para criar o próprio negócio? Onde se dirigiu e quais as dificuldades?</p>

		<p><b>Educação e Língua:</b> a questão do domínio da língua é importante em que aspetos? Alguma vez tentou ter apoio a este nível? Dificuldades? Alguma vez tentou certificar as suas habilitações do país de origem? Dificuldades?</p> <p><b>Capacitação e Formação</b> Já frequentaram cursos de formação aqui? Como avaliam? O que falta?</p> <p><b>Cultura</b> Têm conhecimento dos eventos organizados em almada? Já participaram em alguns? Quais? E eventos ligados à vossa cultura, país? O que acham que falta? Sente que consegue manter alguns dos seus hábitos culturais (comida, música...)</p> <p><b>Saúde</b> Enquanto imigrante que avaliação faz do acesso à saúde? Que problemas encontra no acesso à saúde em almada? Impactos na sua vida?</p> <p><b>Solidariedade e Resposta Social</b> Conhece locais onde pode pedir ajuda em caso de precisar (ajuda alimentar, financeira, jurídica, apoio social?) Alguma vez acedeu a estes serviços? Como avalia? O que falta?</p> <p><b>Cidadania e Participação Cívica</b> Conhece eventos em Almada que promovam a participação dos munícipes? Alguma vez participou em algum? Como vêm a questão das eleições e da possibilidade de votar?</p> <p><b>Racismo e Discriminação</b> Da sua experiência sente que existe discriminação em almada relativamente às comunidades imigrantes? E entre as comunidades? De que tipo? Dê exemplos.</p> <p><b>Relações Internacionais:</b> Sabe que almada tem relações privilegiadas com cidades de outros países (Geminação)? Tem conhecimentos de acordos específicos que existem com determinados países? Até que ponto estes acordos são importantes?</p> <p><b>Religião</b> Sente que em Almada tem espaços para viver a sua religião?</p>
<p><b>Quais os principais problemas que os imigrantes enfrentam em Almada? (cont.)</b></p>	<p>15m</p>	

<b>O que faz falta fazer aqui em Almada? O que é mais necessário? Como poderão as comunidades imigrantes contribuir para melhorar a integração dos imigrantes em Almada?</b>	45m	
--	-----	--