



IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA Portugal, território de territórios

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DOS DESCENDENTES DE IMIGRANTES NA SOCIEDADE PORTUGUESA (1976-2015)

Mateus, Sandra

Doutorada em Sociologia, CIES-ISCTE-IUL, sandra.mateus@iscte.pt

Seabra, Teresa

Doutorada em Sociologia, CIES-ISCTE-IUL, teresa.seabra@iscte.pt

Resumo

No período atual, um contingente (pela primeira vez) significativo de jovens descendentes de imigrantes encontra-se no grupo etário modal de ingresso no ensino superior. Trata-se do público-alvo das políticas de inclusão social e escolar de imigrantes que se iniciaram na década de 90. No quadro do projeto "Caminhos escolares de jovens africanos (PALOP) que acedem ao ensino superior", identificámos e analisámos as principais políticas – iniciativas, ações, medidas legislativas – de iniciativa pública e privada, que, direta ou indiretamente, contribuíram para a inclusão escolar dos descendentes de imigrantes, ou outras, mais genéricas, que tiveram impacto na sua experiência. Esta comunicação tem como objetivo debater estas políticas através da análise da referência aos descendentes de imigrantes na legislação portuguesa, entre 1976 e 2015. Dá conta das modalidades, frequência e enquadramento dessa referência. Através de uma análise documental, procedeu-se ao levantamento de 145 ações no domínio educativo, direitos fundamentais, acesso à nacionalidade e regimes de permanência. Apesar dos esforços realizados nas décadas de 90 e 2000, a revisão mostra uma perda de relevância destes jovens como objeto direto de políticas públicas, e a sua submergência no grupo dos alunos em condição de desfavorecimento social.

Abstract

In Portugal, for the first time, a significant contingent of children of immigrants is in the modal age group for admission in higher education. This generation was the target public of social and educational inclusion policies that began in the 90s. Under the project "School paths of young Africans who access higher education", we identified and analysed the key policies - initiatives, actions, legislative measures - which directly or indirectly contributed to the school inclusion of children of immigrant descent; or other, more general, which had an impact on their experience. This paper aims to discuss those policies by analysing the references to children of immigrants in the Portuguese legislation, between 1976 and 2015. It gives an overview of the modalities, the frequency and the framework of those references. Through a documental analysis, we proceeded to the survey of 145 specific and broader actions, in the educational domain, fundamental rights, residence and legal status. Despite the efforts made in the decades of 90 and 2000, the review shows a loss of salience of these young people as a direct object of public policies and its submergence in the group of socially disadvantaged students.

Palavras-chave: Políticas; Educação; Legislação; Descendentes de Imigrantes; Integração.

Keywords: Policies; Education; Legislation; Children of Immigrants; Integration.

[COM0226]

1. Notas introdutórias

A integração dos descendentes de imigrantes é um dos principais desafios colocados aos sistemas de ensino, dentro e fora do espaço europeu. Portugal não é uma exceção – a presença significativa desta população, nomeadamente com origem africana, nas escolas das principais áreas urbanas tem marcado a investigação sociológica nos últimos anos, ajudando a reinterpretar novas e velhas desigualdades sociais. No período atual, um contingente (pela primeira vez) significativo destes jovens encontra-se no grupo etário modal de ingresso no ensino superior. Esta geração foi, de certa forma, o público-alvo das políticas públicas de inclusão social e escolar de imigrantes que se iniciaram na década de 90. É, ainda, parte integrante da diversificação e expansão (tardia) dos públicos escolares, e do acentuado incremento das dinâmicas de escolarização, ocorrida nas últimas duas décadas em Portugal, em grande medida resultado de uma internacionalização e europeização das políticas educativas.

O estudo dos percursos escolares destes alunos e a sua inclusão social no ensino superior foi o objeto de pesquisa do projeto "Caminhos escolares de jovens africanos (PALOP) que acedem ao ensino superior". O projeto foi financiado pelo Alto Comissariado para as Migrações – ACM, através do Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINPT), e desenvolvido entre novembro de 2014 e julho de 2015, no Centro de Estudos e Investigação de Sociologia (CIES-IUL), por uma equipa constituída por Teresa Seabra (coordenadora), Cristina Roldão, Sandra Mateus e Adriana Albuquerque (Seabra e outros, 2015).

A pesquisa pretendeu contribuir para um maior conhecimento e uma intervenção política mais informada no domínio da equidade e da inclusão escolar e social dos descendentes de imigrantes em Portugal. Constituiu o mote para a identificação e análise das principais políticas – entendidas como programas, iniciativas, ações, medidas legislativas – de iniciativa pública e privada, que, direta ou indiretamente, contribuíssem para a inclusão escolar dos descendentes de imigrantes, ou outras políticas, mais genéricas, que de algum modo tiveram impacto na sua experiência escolar, no contexto nacional.

A presente comunicação tem, assim, como objetivo, debater as políticas de integração dos descendentes de imigrantes através da apresentação de uma análise da referência aos descendentes de imigrantes na legislação portuguesa, no período compreendido entre 1976 e 2015. A análise dará conta das modalidades, frequência e enquadramento dessa referência; e incluirá também ações e iniciativas que, mesmo não mencionando diretamente os descendentes de imigrantes, tenham impacto nas suas experiências e contribuam para a sua integração na sociedade portuguesa.

Para tal, e no quadro de uma análise documental, procedeu-se a um levantamento de ações e iniciativas que visaram, diretamente ou indiretamente, os filhos de imigrantes no domínio educativo, compreendendo o ensino básico, secundário e superior. Incluiu-se ainda legislação relativa aos aspetos mais gerais de integração, como os direitos fundamentais ou o acesso à nacionalidade e aos regimes jurídicos de permanência em território nacional. Registaram-se também algumas iniciativas privadas de suporte aos seus processos de escolarização. No total, foram analisadas 145 leis, diplomas, programas e outras iniciativas, no período compreendido entre 1976-2015. Em 56 destas são especificamente referidas as crianças e jovens com origem imigrante.

A informação recolhida foi organizada cronologicamente para fins analíticos.¹ Trata-se de uma informação extensa, que permite: a) ampliar a temporalidade de análises anteriores; b) observar a evolução das iniciativas especificamente dirigidas a esta população, percebendo o modo como são reconhecidos e referenciados diretamente, ou estão ausentes, das políticas e iniciativas; c) a observação dos períodos de maior ou menor frequência das iniciativas, bem como a sua evolução; d) conhecer os seus domínios e como se articulam com políticas educativas e migratórias mais alargadas e genéricas, ou

com iniciativas de caráter privado; e) integrar a referência aos descendentes de imigrantes no quadro das mudanças estruturais mais alargadas.

Outros autores realizaram nas últimas décadas análises de políticas no domínio intercultural (entre outros, Araújo, 2008; Cardoso, 1996; Casa-Nova, 2005; Cortesão e Pacheco, 1991; Cortesão e Stoer, 1996; Leite, 2002; Pacheco e Cortesão, 1993; Pratas, 2010; Souta, 1997; Stoer e Cortesão, 1999). Do mesmo modo, existe também literatura relacionada com questões mais específicas da integração, como a evolução da legislação relativa à nacionalidade (Healy, 2011) e à regulação migratória (Costa, 2004; Baganha e Marques, 2011). Mais recentemente, Maeso e Araújo (2013) focaram-se também na análise da legislação antirracista. Em todos estes trabalhos encontramos elencos de iniciativas, mas organizados de forma mais restrita no tempo, ou mais segmentados por domínio. Interessava-nos, para o propósito desta análise, identificar a temporalidade e evolução das iniciativas especificamente dirigidas a esta população, os domínios em que estas surgem, bem como a sua articulação com as políticas educativas e migratórias mais alargadas e genéricas.²

2. A evolução das iniciativas ao longo de 40 anos

A informação recolhida inicia-se, cronologicamente, com a consagração, em 1976, do direito constitucional à não-discriminação em razão de ascendência, raça, língua ou território de origem; prosseguindo depois a partir da publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986. Finaliza em 2015, contemplando o mais recente Plano Estratégico para as Migrações.

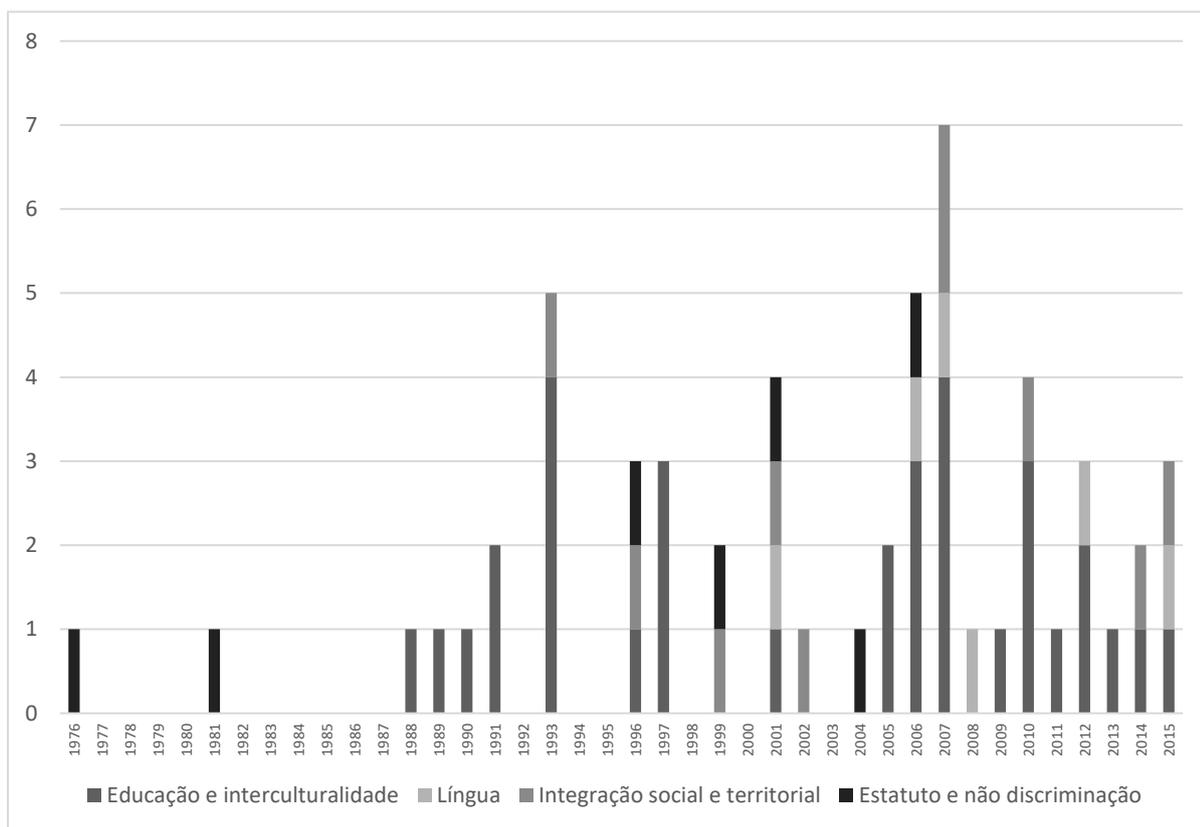


Figura 1 - Legislação, ações e iniciativas nacionais que referenciam os descendentes de imigrantes, segundo o domínio, por ano

De forma agregada, a figura 1 mostra a evolução e a frequência da referência aos descendentes (ou à origem étnica e cultural diferenciada) nas medidas identificadas ao longo das 4 décadas estudadas. Como é possível observar, genericamente, esta população começa a marcar presença no enquadramento legal educativo no final dos anos 80, na formulação dos primeiros programas de combate ao insucesso escolar.

O gráfico permite uma visão de conjunto, onde sobressaem a maior frequência de iniciativas de âmbito educativo e intercultural (sobretudo na década de 90, mas não só); a emergência mais tardia das medidas de inclusão no domínio da língua; e a menor frequência das ações no âmbito do estatuto e combate à discriminação (concentradas entre 1996 e 2006). E possibilita a identificação de dois anos fortes em iniciativas: os anos de 1993 e 2007, épocas com medidas de teor diferenciado.

Entre 1988 e 2015 vamos encontrar uma dinâmica mais ou menos constante de ações, com algumas paragens nos anos 90. A continuidade observável nos anos 2000 é, com a exceção de 2006 e 2007, mais contida e pulverizada. Nos últimos anos, a partir de 2007, por via da existência dos planos de integração de imigrantes de carácter coordenado e articulado, a frequência observável pode ser enganadora, já que um mesmo plano pode ter iniciativas em vários domínios.

As medidas estão detalhadas na figura 2, que revela de forma mais precisa as principais iniciativas lançadas no período em análise, e permite acompanhar o seu teor.

É no período em que Portugal transita para o regime democrático após o fim do Estado Novo, que encontramos, na elaboração da Constituição Portuguesa, a primeira referência ao direito de não discriminação por via da raça, língua ou território de origem (art.º 13). O mesmo documento garante ainda, aos estrangeiros residentes em Portugal, os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses (art.15). A primeira menção aos filhos de imigrantes que encontramos na legislação está presente na Lei da Nacionalidade de 1981, que define como portugueses de origem os indivíduos aqui nascidos, filhos de estrangeiros residentes há, pelo menos, seis anos em Portugal. Esta lei marca o reconhecimento da presença das populações imigrantes em Portugal.

Mais tarde, em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo, não fazendo referência direta à presença dos alunos filhos de imigrantes no sistema de ensino (mas referindo a necessidade de estabelecer um regime de equivalências com graus conferidos noutros países), não deixa de assinalar e considerar a "valorização dos diferentes saberes e culturas" no processo educativo (artigo 3, alínea d).

Na realidade, a população de origem imigrante começa a marcar presença no enquadramento legal educativo no final dos anos 80, na formulação dos primeiros programas de combate ao insucesso escolar, associando a diferenciação étnica às vulnerabilidades dos territórios periféricos. A menção aos alunos de origem etnicamente diferenciada na definição das Escolas de Intervenção Prioritária (1988) revela que as políticas de integração começaram, de facto, no domínio educativo. Mas a primeira iniciativa legal de apoio pedagógico complementar é dirigida, paradoxalmente, aos filhos de imigrantes comunitários (1989), e não aos filhos de imigrantes africanos que já marcavam presença na periferia da área metropolitana de Lisboa.

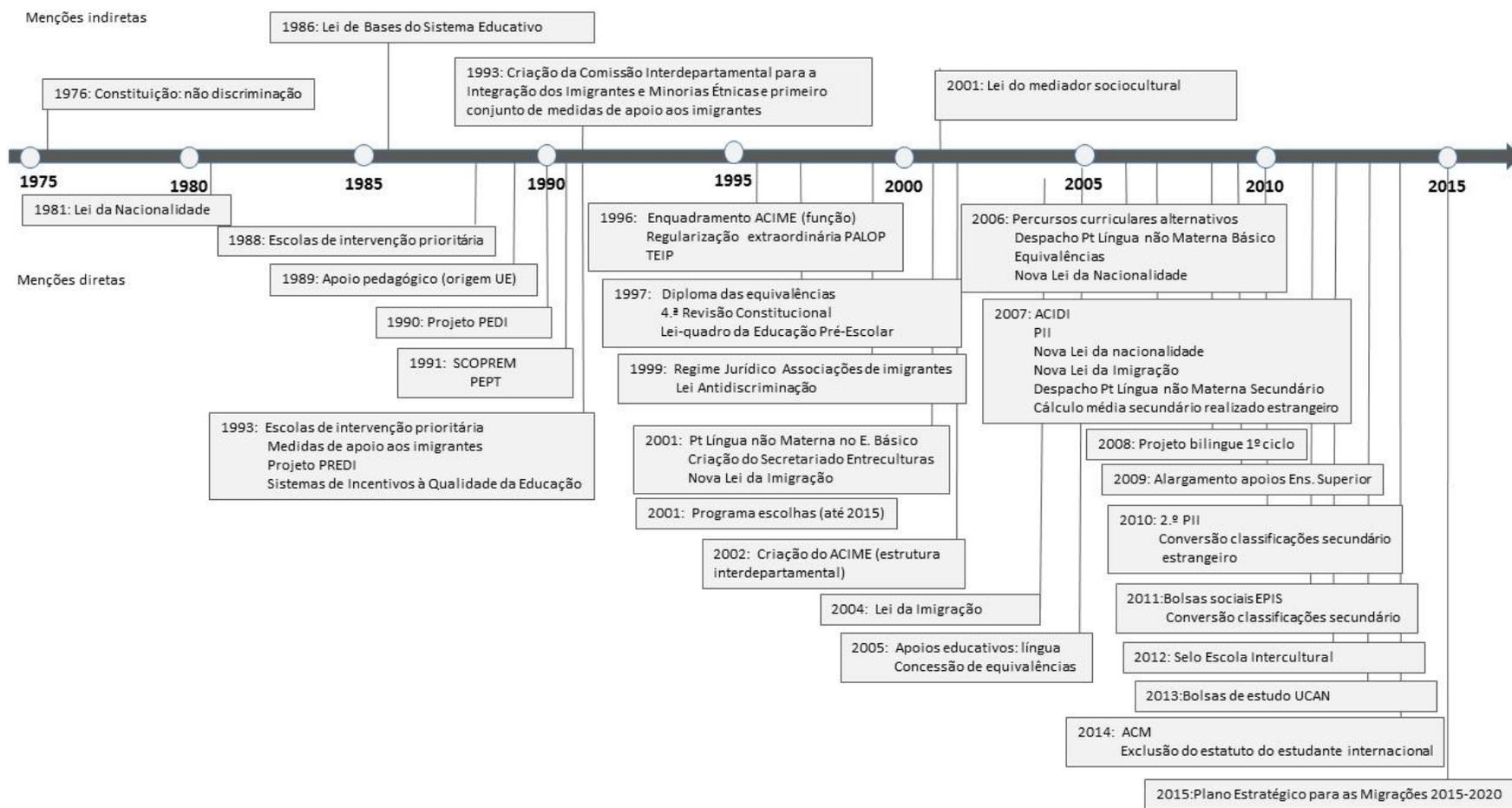


Figura 2 - Cronologia de legislação, ações e iniciativas nacionais que referenciam os descendentes de imigrantes (1975-2015)

3. Os anos 90: um foco na interculturalidade e na compensação

Politicamente, a década de 90 teve um foco na questão da interculturalidade. Em 1990, é lançado o PEDI - Projeto “A Escola na Dimensão Intercultural”. Iniciativa da DGEBS – Direção Geral do Ensino Básico e Secundário (Ministério da Educação), este projeto teve como objetivo o desenvolvimento de práticas pedagógicas multiculturais, e dirigiu-se a alunos de origem cabo-verdiana e cigana do 1º ano de escolaridade. No ano seguinte, em 1991, é criado o Secretariado Coordenador de Programas de Educação Multicultural – SCOPREM, por iniciativa do Ministério da Educação. Ainda no mesmo ano, o lançamento do PEPT - Programa Educação para Todos, de combate ao insucesso escolar, enumerava os “pertencentes a minorias étnicas e linguísticas” como público preferencial, portador de *necessidades especiais*. Só em 1993 é lançado um conjunto de “medidas de apoio aos imigrantes”, entre as quais se contam medidas de promoção do sucesso educativo, consubstanciado num Projeto de Educação Intercultural – PREDI; e é definida a primeira “Lei dos Estrangeiros” (Decreto-Lei n.º 59/93, de 3/03), que define o regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros e aplica ao contexto nacional um conjunto de convenções internacionais.

É nesta década que vamos encontrar o maior número de referências e iniciativas de âmbito especificamente intercultural. Como afirma Souta (1997: 61), “a educação multicultural, como a generalidade dos movimentos de reforma educativa no nosso país, é de tipo *top-down*”, resultando menos de reivindicações das populações, e mais da aplicação de diretivas europeias. O esboço de respostas educativas deu-se sobretudo para face à chegada a Portugal dos refugiados bósnios oriundos, entre 1992 e 1995, da guerra nos territórios da ex-Jugoslávia, e que foram integrados nas escolas. Na 4ª Revisão Constitucional, em 1997, é introduzida na Constituição da República uma alínea específica consagrando o direito educativo dos descendentes de imigrantes: “Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino” (atual artigo 74.2, alínea j). É, no mesmo ano, publicado um Diploma de Equivalências onde se reconhece que o “crescente número de alunos estrangeiros que, actualmente, pretendem frequentar o ensino português reforça a necessidade de se encontrarem medidas adequadas à situação específica para a sua inserção no nosso país” (Decreto-Lei n.º 219/97, de 20/08).

Parte das iniciativas levadas a cabo foram de âmbito muito territorializado, compensatório, mais atento às condições de pobreza das populações do que à promoção efetiva do seu sucesso escolar. As várias análises de que este período foi alvo mostram que a promoção da interculturalidade entre os agentes educativos, no sentido da valorização dos diferentes saberes e culturas, foi um desígnio nunca verdadeiramente cumprido. Mas produziu reflexão e conhecimento, e uniu um conjunto de agentes em torno da possibilidade de mudanças nas práticas educativas (nomeadamente através da criação da APEDI – Associação de Professores para a Educação Intercultural, em 1993).

A década de 90 encerra com a promulgação do Regime jurídico das Associações de Imigrantes e com o lançamento da Lei Anti discriminação (Lei n.º 134/99), que proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica e que cria a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (que inicia funções em 2000). Esta lei refere explicitamente que: “h) A recusa ou limitação de acesso a estabelecimento de ensino público ou privado; (...) i) A constituição de turmas ou a adoção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de ensino público ou privado, segundo critérios de discriminação racial” são práticas discriminatórias puníveis. Explícita e condena, deste modo, algumas das práticas seletivas que nos contextos educativos vão sendo identificadas.

A organização cronológica das ações permite observar que a integração escolar precedeu a integração social nas políticas públicas portuguesas: verifica-se a precedência do reconhecimento da presença desta população na escola portuguesa ainda antes de reconhecer a presença dos seus pais. Entre o primeiro reconhecimento da presença dos filhos de imigrantes nas escolas portuguesas, em 1988, e a definição da primeira lei de regulação das migrações, em 1993, decorrem 5 anos, pontuados pelo esboço tímido de iniciativas de promoção da interculturalidade.

Outra ideia forte que decorre da análise desta década é a associação, logo desde o início da intervenção política, no desenho de medidas, entre pobreza e origem imigrante: as iniciativas descrevem os jovens de origem étnica diferenciada como portadores de necessidades especiais, em condições agravadas de pobreza, residentes nos territórios periféricos mais vulneráveis. Esta associação entre diferença étnica e diferença social consolidou-se de forma duradoura nas representações de agentes escolares e trabalhadores sociais, persistindo até aos nossos dias.

4. Anos 2000: proximidade e clarificação de direitos

A figura 2 mostra o desdobramento e a particularização que acontecem nas iniciativas a partir do ano 2000. Ocorre, nesta altura, uma transição da promoção da interculturalidade (que não será mais retomada), e da compensação educativa, para uma clarificação do estatuto e a definição de direitos e apoios específicos.

No período entre 2000 e 2010, as iniciativas desenvolvidas são sobretudo no domínio da língua, dos regimes de equivalência, e da intervenção de tipo comunitário e de proximidade, tais como a consagração legal do Mediador Sociocultural e o lançamento do Programa Escolhas, ainda numa versão centralizada, em 2001. Este Programa é, em 2006, renovado com um enfoque mais claro na inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, particularmente dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas, e prossegue até à atualidade.

No domínio linguístico, destacam-se a menção aos programas de ensino de língua portuguesa para alunos oriundos de países estrangeiros como uma das modalidades de apoios educativos (2005), bem como o despacho que consagra as normas e princípios de atuação para o ensino do Português como Língua não Materna (PLNM) para os alunos do ensino básico (2006) e posteriormente, para os alunos do ensino secundário (2007), contemplando todas as ofertas com a exceção, incompreensível, do ensino profissional (e que vigora até aos nossos dias). A implementação do ensino do PLNM é tardia e de algum modo contraditória: um estudo realizado pelo Departamento de Educação Básica inquiriu o tipo de apoios linguísticos existentes no início dos anos 2000. Agrupando quer a existência de apoio pedagógico acrescido, quer o apoio específico de português, concluiu que era na região Norte que estes apoios mais se verificavam, região essa que detinha apenas 10% do total nacional de alunos identificados no ensino básico como possuindo outra língua materna que não o português (Seabra e Mateus, 2007). O texto do Despacho "Português como Língua não Materna (Ensino Básico)" (n.º 7/2006) referia explicitamente que o mesmo se destinava a "colmatar as necessidades específicas dos alunos recém-chegados ao sistema educativo nacional, oriundos dos movimentos migratórios". Os apoios linguísticos a filhos de imigrantes dos PALOP, ou fora da condição de recém-chegados, permaneceram entregues ao livre arbítrio das instituições escolares.

Em termos de regime de equivalências, aprovam-se, em 2006, as tabelas comparativas entre o sistema de ensino português e outros sistemas de ensino, normalizando e facilitando a integração dos alunos que realizaram parte da sua escolaridade no estrangeiro. Dá-se ainda a definição da atribuição da classificação final no ensino secundário a alunos com equivalência de sistema de ensino estrangeiro, com efeitos no acesso ao ensino superior (2007). Na prática, esta definição vai uniformizar as práticas e procedimentos de equivalência que eram até aí decididos escola a escola.

Algumas ações importantes dão-se no domínio do alargamento e definição de direitos por via do estatuto, tais como a definição dos direitos dos menores em situação regular no território nacional, em 2004 (conferindo-lhes o acesso à educação independentemente do seu estatuto legal); uma reformulação mais inclusiva da Lei da Nacionalidade, em 2006; e a definição, a partir de uma nova Lei da Imigração (2007), das condições de acesso à educação e ensino dos descendentes de imigrantes (atualizada em 2012, sem que nessa atualização tivessem havido revogações relativamente aos descendentes). As possibilidades de regularização dos imigrantes em território nacional ligam-se legalmente, nesta altura, aos processos de escolarização dos seus filhos, conferindo-lhes centralidade e importância acrescida. Healy (2011) conclui através da análise da

implementação da desta lei, e do modo como esta possibilitou a diversificação dos dispositivos de naturalização de menores filhos de estrangeiros, que a mesma se constituiu como um instrumento de integração, nomeadamente para um segmento de jovens numa situação particularmente vulnerável por se encontrarem fora dos requisitos da lei anterior.

Mais tarde, outro exemplo do alargamento dos direitos é observável na atualização dos princípios da política de ação social no ensino superior que, em 2009, corrige o afastamento do regime de concessão de apoios sociais escolares a todos os cidadãos estrangeiros verificado anteriormente, por recomendação do Provedor de Justiça. Esta atualização inclui especificamente os "cidadãos estrangeiros que, nascidos ou não em Portugal, aqui residiram por período significativo, porventura aqui terão sempre realizado o seu percurso escolar, básico e secundário, pertencentes a agregados familiares que aqui vivem, trabalham e pagam os seus impostos".

No final da década, parecem estar reunidas as condições políticas para a enumeração e definição de um conjunto de medidas específicas, articuladas entre várias instituições da administração pública, no sentido de apoiar os percursos dos filhos de imigrantes. Ela vai acontecer por via do Plano para a Integração dos Imigrantes (PII), em 2007, com o estabelecimento de dezenas de medidas no domínio do apoio à integração educativa, combate à exclusão social e desenvolvimento do conhecimento científico relativo à presença e experiência deste grupo. As medidas incluem, entre outras, a adequação das estratégias de acolhimento na escola às especificidades dos alunos descendentes de imigrantes (medida 33); a valorização do papel do professor no seu acolhimento e integração (medida 36); ou o reforço da integração escolar e combate ao insucesso e abandono escolar, nomeadamente através da promoção de uma articulação mais efetiva entre os estabelecimentos de ensino, incluindo os do ensino superior, e as comunidades onde imigrantes e seus filhos residem (medida 78). Como afirma Albuquerque (2008: 155), este plano representa uma "síntese ilustrativa da tentativa de conciliação de medidas assimilacionistas e de medidas pluralistas, por parte do Estado português, traduzindo o percurso da política oficial que tendencialmente se afastou de uma dimensão diferencialista para claramente afirmar a tónica da inclusão".

5. Os anos recentes: simbolismo, efeitos da diferenciação curricular e o esquecimento do ensino superior

A partir de 2010, e até à atualidade, vão encontrar-se iniciativas mais esporádicas ou simbólicas (como a atribuição do Selo Escola Intercultural, a partir de 2012), ou de continuidade de políticas anteriores. É nesse ano lançado o II Plano de Integração dos Imigrantes, onde a área da sociedade de informação é acrescentada às medidas de integração dirigidas aos descendentes de imigrantes, e onde estes passam a constituir um eixo específico de intervenção com 5 medidas. Há uma maior atenção conferida ao ensino superior, quer por via do alargamento da ação social, quer pela necessidade de promover as universidades na divulgação de maior informação sobre este nível de ensino aos descendentes e suas famílias. Não se concretizando na prática, este domínio é esquecido no plano subsequente.

Com a reorganização do Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI), que passa a designar-se ACM em 2014 e reconfigura o seu âmbito de ação (incluindo a emigração), é lançado em 2015 um Plano Estratégico para as Migrações de carácter substancialmente diferente dos anteriores. O documento reconhece "o aumento do número dos descendentes de imigrantes nascidos em Portugal", e que é "necessário consolidar o trabalho de acolhimento e de integração social e, sobretudo, redobrar esforços na correta inclusão das segundas e terceiras gerações daqueles que, descendendo de imigrantes, já são novos cidadãos portugueses, através de mais ações de integração em escola, formação e emprego e de mais boas práticas que inculquem nos jovens uma cultura de responsabilidade, participação e confiança em si e na sociedade de que fazem parte" (Parte I, 1-Enquadramento).

Não dá, no entanto, continuidade a parte das medidas valorizadas anteriormente (nomeadamente as de articulação com o ensino superior, área em que apenas se referem a existência de 50 bolsas financiadas por uma entidade privada). Direciona a atenção para medidas educativas e promotoras do sucesso e da redução do abandono escolar como a constituição de grupos temporários de homogeneidade relativa, os TEIP e os PIEF (medida 42). Esta prática de agrupamento baseada na homogeneidade entra de algum modo em contradição com a Lei Anti discriminação de 1999, segundo a qual “a constituição de turmas ou a adoção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de ensino público ou privado, segundo critérios de discriminação racial” é uma prática discriminatória punível.

Neste período assistimos uma acentuada diferenciação da oferta educativa, não só no ensino secundário, mas também no ensino básico, que sabemos ter particular impacto na experiência escolar dos descendentes de imigrantes. Se no ano letivo de 1980/81 cerca de 8% dos jovens descendentes que frequentavam o ensino secundário se encontrava em vias profissionalizantes ou alternativas, hoje esse número ascende os 40%. Entre os jovens de origem africana, sobretudo os nascidos nos PALOP e descendentes de cabo-verdianos, esse número atingirá valores tendencialmente mais elevados (Roldão, 2015). Isto significa que mais frequentemente estão fora das “vias gerais” que são o acesso mais direto ao ensino superior e que os riscos de marginalização escolar são mais elevados nesse grupo social, como aliás vem sendo sinalizado por vários autores (Mateus, 2014; Seabra e outros, 2011; Seabra, 2010). Acresce ainda que oferta não regular de ensino secundário não está abrangida pelos apoios linguísticos dirigidos aos descendentes de imigrantes, e está deficientemente articulada com o ensino superior.

O insucesso escolar e o nível de reprovação mais frequente, que tem sido recorrentemente identificado na literatura, colocam estes jovens em desvantagem acrescida num contexto de segmentação e hierarquização dos percursos educativos, como aqueles propostos nas ofertas de ensino vocacional do ensino básico lançados em 2012, dirigidos aos "alunos a partir dos 13 anos de idade que manifestem constrangimentos com os estudos do ensino regular (...), designadamente aqueles alunos que tiveram duas retenções no mesmo ciclo ou três retenções em ciclos diferentes". Numa recomendação específica sobre o combate a atrasos sistemáticos na escolaridade dos alunos por parte do Conselho Nacional de Educação, salienta-se a necessidade de levar a "cabo iniciativas específicas para grupos já identificados como apresentando maiores dificuldades nos seus percursos escolares: alunos do sexo masculino, alunas e alunos provenientes de meios sociais desfavorecidos e da imigração" (CNE, Recomendação n.º 2/2012). Mas, nesta última década, as iniciativas neste âmbito, de perfil pedagógico e inovador, parecem estar em ausência.

No que diz respeito especificamente à inclusão escolar no ensino superior, há duas tendências de evolução a registar. Num sentido positivo, dá-se a atualização dos princípios da política de ação social no ensino superior, em 2009, pondo cobro à discriminação por via da nacionalidade, que passa a incluir os estudantes estrangeiros titulares de autorização de residência permanente ou beneficiários do estatuto de residente de longa duração. Até então, os alunos com cidadania estrangeira não podiam beneficiar deste regime.

A definição do Estatuto do Estudante Internacional, em 2014, vem também esclarecer que este estatuto, potencialmente penalizador (por via do aumento do custo da frequência do ensino superior) para os filhos de imigrantes de nacionalidade estrangeira e sem estatuto de residência permanente ou de longa duração, não abrange "os que, não sendo nacionais de um Estado membro da União Europeia, residam legalmente em Portugal há mais de dois anos, de forma ininterrupta, em 31 de agosto do ano em que pretendem ingressar no ensino superior". Outra iniciativa positiva consiste no lançamento das Bolsas U CAN, promovidas pelo Programa Escolhas com o apoio de uma entidade privada a partir de 2013 e ainda em funcionamento. Não se dirigindo especificamente a jovens de origem imigrante, estas bolsas constituem um importante, e o quase exclusivo, apoio financeiro para os nacionais de países terceiros que não estão abrangidos pela ação social escolar no ensino superior, já que não colocam condições restritivas nem de nacionalidade nem de estatuto de residência. O número de bolsas disponíveis é baixo (50), mas encontravam-se ainda em funcionamento em 2015.

Do lado menos positivo, assinala-se o afastamento dos jovens anteriormente referidos de recentes programas de apoio financeiro ao acesso ou reingresso no ensino superior – Retomar e "+Superior", já que ambos excluem do acesso ao programa os nacionais de países terceiros, independentemente do seu estatuto de residência. A um nível mais genérico, e pela sua maior vulnerabilidade ao insucesso e ao abandono escolar, também é paradoxal que o Plano Nacional de Implementação de "Garantia Jovem (PNI-GJ)" (2013) não faça referência aos jovens filhos de imigrantes ou nacionais de países terceiros. O plano, que aplica uma recomendação europeia, pretende "assegurar que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, educação ou formação ou estágio, no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal".

Conclusões

A revisão realizada não é exaustiva, e deixa de fora iniciativas de tipo municipal, associativas e outras, de relevo neste domínio, bem como programas comunitários e de desenvolvimento social local que têm sido determinantes na formação de técnicos, na requalificação territorial, e no acolhimento e integração dos descendentes e suas famílias. Mas permite uma visão diacrónica das principais medidas legislativas e outras ações com potencial benefício para os mesmos (ainda que a transposição dos quadros legais para as práticas seja um processo complexo, não linear).

Observou-se que a integração escolar precedeu a integração social nas políticas públicas: o reconhecimento da presença desta população na escola portuguesa fez-se ainda antes do reconhecimento da presença dos seus pais. Mais tarde, as medidas educativas dirigidas a descendentes de imigrantes são muitas vezes associadas à problemática da imigração, mais específica, dos seus pais. Nas ações há ainda uma associação entre pobreza e origem imigrante que é constante desde os anos 80.

Apesar dos esforços realizados nas décadas de 90 e 2000, a revisão dá conta de uma perda de relevância destes jovens como objeto de políticas públicas na atualidade, e a sua submergência no grupo dos alunos em condição de desfavorecimento social, bem como mostra indícios de uma segregação destes alunos nas vias vocacionais profissionalizantes e da ausência de ação política nesta modalidade de ensino.

A posição relativa de Portugal no contexto internacional, no domínio das políticas de integração, tem sido avaliada positivamente. Apesar de um aparelho legal considerado favorável, no domínio educativo, Portugal qualificava-se, no índice MIPEX, em 2011, em 4º lugar (lado a lado com outros dois países), com uma classificação de apenas 63% (numa escala de 0 a 100%). Se a posição portuguesa é genericamente muito favorável (2º lugar), esta dimensão é aquela onde o país obtém a pior classificação (MPG, 2011).

Na atualização deste índice, em 2015, Portugal mantém a mesma posição genérica (2º lugar), e desce um ponto percentual no domínio educativo (62%) (Huddleston e outros, 2015). As recomendações vão no sentido da necessidade de políticas educativas mais direcionadas e de proximidade. Estas são, de resto, algumas das orientações produzidas por uma das redes europeias mais ativas na análise da posição dos descendentes de imigrantes nas sociedades de acolhimento, que lançou recentemente um documento intitulado "Uma Agenda Clara para a Educação Migrante na Europa" (SIRIUS, 2014). Sabemos ainda que há uma diferença entre as políticas formuladas e legisladas, e as políticas aplicadas. Há um entendimento que é subjetivo por parte de instituições, agentes e interlocutores que, acolhem, administram, regulam e avaliam a presença e a experiência dos filhos de imigrantes. Para além dos ciclos políticos, e do maior particularismo ou universalismo das medidas adotadas, mais clareza e proximidade parecem ser necessárias para intervir na posição de desvantagem educativa dos filhos de imigrantes.

Referências

- Albuquerque, Rosana (2008). *Associativismo, capital social e mobilidade. Contributos para o estudo da participação associativa de descendentes de imigrantes de países africanos lusófonos em Portugal*. Tese de Doutoramento em Sociologia – Especialidade Sociologia das Migrações. Lisboa: Universidade Aberta.
- Araújo, Sónia Almeida (2008). *Contributos para uma Educação para a Cidadania, Professores e Alunos em Contexto Intercultural*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Baganha, Maria Ioannis e José Carlos Marques (2001). *Imigração e Política: o Caso Português*. Lisboa: FLAD.
- Cardoso, Carlos Manuel (1996). *Educação Multicultural. Percursos para Práticas Reflexivas*. Lisboa: Texto Editora.
- Casa-Nova, Maria José (2005). (I) Migrantes, diversidades e desigualdades no sistema educativo português: balanço e perspectivas, *Revista Ensaio*, 13(47), 181-216.
- Cortesão, Luiza e Natércia Pacheco (1991). O conceito de educação intercultural. Interculturalismo e realidade portuguesa, *Inovação*, 1, 33-44.
- Cortesão, Luiza e Stephen Stoer (1996). A interculturalidade e a educação escolar: Dispositivos pedagógicos e a construção da ponte entre culturas, *Inovação*, 9, 35-51.
- Costa, Paulo Manuel (2004). *Políticas de Imigração e as novas Dinâmicas da Cidadania em Portugal*. Lisboa: Piaget.
- Healy, Claire (2011). *Cidadania Portuguesa: A Nova Lei da Nacionalidade de 2006*. Lisboa: ACIDI.
- Huddleston, Thomas, Özge Bilgili, Anne-Linde Joki e Zvezda Vankova (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. Barcelona/ Brussels: CIDOB e MPG.
- Leite, Carlinda Maria Faustino (2002). *O Currículo e o Multiculturalismo no Sistema Educativo Português*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Maeso, Silvia Rodríguez e Marta Araújo (2013). A quadratura do círculo: (anti)racismo, imigração e a(s) política(s) da integração em Portugal nos anos 2000, *Oficina do CES*, nº 407, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Mateus, Sandra (2014). *Futuros convergentes? Processos, dinâmicas e perfis de construção das orientações escolares e profissionais de jovens descendentes de imigrantes em Portugal*, Tese de Doutoramento. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- MPG (2011). *Migrant Integration Policy Index III*. Brussels: Migration Policy Group.
- Pacheco, Natércia e Luiza Cortesão (1993). O conceito de educação intercultural: Interculturalismo e realidade portuguesa, *Inovação*, 4, 2-3, 33-34.
- Pratas, Maria Helena (2010). Interculturality and intercultural education in Portugal: recente developments, *Intercultural Education*, 21 (4), 317-327.
- Roldão, Cristina (2015). *Fatores e Perfis de Sucesso Escolar “Inesperado”: Trajetos de Contratendência de Jovens das Classes Populares e de Origem Africana*, Tese de Doutoramento. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- Seabra, Teresa (2010). *Adaptação e Adversidade - O Desempenho Escolar dos Alunos de Origem Indiana e Cabo-Verdiana no Ensino Básico*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Seabra, Teresa e Sandra Mateus (2007). “Imigração e escolaridade”. In Guerreiro, Maria das Dores, Torres, Anália e Capucha, Luís (Orgs.), *Quotidiano e Qualidade de Vida (Portugal no Contexto Europeu, vol. III)*, (pp. 207-246). Lisboa: Celta Editora.

Seabra, Teresa, Cristina Roldão, Sandra Mateus e Adriana Albuquerque (2015). *Caminhos Escolares de Jovens Africanos (PALOP) que acedem ao Ensino Superior*, Relatório Final de Pesquisa. Lisboa: CIES-ISCTE-IUL.

Seabra, Teresa, Sandra Mateus, Elisabete Rodrigues e Magda Nico (2011). *Trajetos e Projetos de Jovens Descendentes de Imigrantes à Saída da Escolaridade Básica*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP.

SIRIUS (2014). *A Clear Agenda for Migrant Education in Europe*. em <http://www.sirius-migrationeducation.org/a-clear-agenda-for-migrant-education-in-europe/>.

Souta, Luís (1997). *Multiculturalidade e Educação*. Porto: Profedições.

Stoer, Stephen R., e Luiza Cortesão (1999). *Levantando a Pedra: da Pedagogia Inter/multicultural às Políticas Educativas numa Época de Transnacionalização*. Porto: Edições Afrontamento.

¹ A listagem cronológica das 145 leis e ações está disponível para consulta no relatório final do projeto (Seabra e outros, 2015) e será publicado brevemente pelo ACM. Este capítulo é em grande medida extraído desse trabalho.

² Não cabe nos objetivos deste capítulo, no entanto, proceder à avaliação das medidas nem dos seus resultados.