Universidade do Minho

Escola de Economia Gestão e Ciência Política

Mariana Assef Negreiros

Entre Políticas Públicas e Práticas Locais: o Caso da Juventude Migrante e o Programa *Escolhas* no Município do Fundão

abril de 2026

Entre Políticas Públicas e Práticas Locais: o Caso da Juventude Migrante e o Programa *Escolhas* no Município do Fundão

Mariana Assef Negreiros

UMinho | 2026

Universidade do Minho
Escola de Economia, Gestão e Ciência Política

Mariana Assef Negreiros

Entre Políticas Públicas e Práticas Locais: o Caso da Juventude Migrante e o Programa *Escolhas* no Município do Fundão

Dissertação de Mestrado
Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação da

Professora Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais

abril, 2026

À sombra das cerejeiras em flor, ninguém é estrangeiro.
Kobayashi Issa

Despacho RT - 31 /2019 - Anexo 3

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Agradecimentos

À Professora Isabel, por toda a disponibilidade e pelo olhar atento e cuidadoso que me acompanhou ao longo de todo este percurso, tornando este desafio mais tranquilo de enfrentar.

Ao David, por ser o meu porto seguro e uma fonte inesgotável de paciência neste processo de escrita tão intenso e, por vezes, caótico. No meio de tudo isto, ainda encontrou tempo para me pedir em casamento. Prova de amor... ou de alguma loucura. Ainda estou a tentar perceber qual.

À minha família, em especial aos meus pais, que, mesmo a um mar de distância, estiveram sempre presentes. E aos meus tios Bia e Lu, que me acolheram com tanto carinho e fizeram do Minho a minha segunda casa durante este período.

Às minhas amigas do Norte, Bruna, Cristina, Isabel e Nádia: sem vocês este caminho teria sido bem mais difícil e solitário. Obrigada por todo o apoio, pelas risadas e pelo carinho ao longo desta jornada. Considero-me uma sortuda por ter vocês ao meu lado!

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri a qualquer forma de utilização indevida de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), nem à falsificação ou omissão de informações, fontes, dados, resultados ou processos em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração. Declaro ainda que qualquer utilização de ferramentas de IA foi feita de forma transparente e responsável, encontrando-se devidamente assinalada/descrita no trabalho, e que procedi à verificação crítica da exatidão do conteúdo produzido com o seu apoio, assumindo integralmente a responsabilidade pelo que submeto. Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho, bem como as normas aplicáveis de integridade académica e de proteção de dados.

Resumo

Título: Entre Políticas Públicas e Práticas Locais: o Caso da Juventude Migrante e o Programa *Escolhas* no Município do Fundão

O Programa *Escolhas* (PE), com mais de 100 projetos locais financiados em Portugal, é expressão de como se concretiza uma política pública voltada para a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconómica, com ênfase especial para jovens de origem migrante.

Reconhecida como um dos programas mais duradouros neste campo e próximo de completar 25 anos em 2026, a presente dissertação examina a resiliência do PE por meio de um estudo de caso do Projeto Matriz, implementado no Fundão.

Apesar do reconhecimento do sucesso do PE, sustentado por avaliações externas, a presente investigação foca-se no ecossistema político-institucional local do Fundão e na sua interação com o desenho operacional do programa

A escolha do Fundão prende-se com as suas estratégias recentes de atração populacional nas num território marcado por baixa densidade demográfica e envelhecimento acentuado, contexto em que o programa se insere, a par de um conjunto mais amplo de políticas públicas de acolhimento.

O objetivo central consiste em analisar como a interação entre o contexto local e o desenho do programa ativa mecanismos que fortalecem a sustentabilidade e a adaptabilidade do Projeto Matriz como instrumento de inclusão de jovens migrantes.

A investigação segue uma abordagem qualitativa, centrada num estudo de caso e orientada pelo quadro de avaliação realista de Ray Pawson e Nicholas Tilley (1997).

A análise é estruturada segundo a configuração ICAMO (Intervenção–Contexto–Atores–Mecanismos–Outcomes), com o objetivo de identificar relações causais entre políticas e resultados em contextos específicos. Pretende-se, assim, examinar o papel do contexto local na ativação de mecanismos como a cooperação interinstitucional no âmbito das políticas de inclusão, termo que será a seu tempo aqui analisado.

A hipótese central sustenta que a articulação entre a governação multinível e iniciativas locais reforça a sustentabilidade das políticas de inclusão, contribuindo para a integração de jovens migrantes, para a coesão social e para o desenvolvimento territorial em regiões do interior.

Palavras-chave: Juventude migrante; Inclusão social; Políticas públicas; Programa *Escolhas*; Avaliação Realista

Abstract

Title: Between Public Policies and Local Practices: the Case of Migrant Youth and the Program *Escolhas* in the Municipality of Fundão

The Program *Escolhas* (PE), with over 100 local projects funded across Portugal, constitutes a concrete answer of public policy aiming at the social inclusion of socioeconomically vulnerable youth, with a particular emphasis on those of migrant background. Recognized as one of the longest-running programs in this field of inclusion and approaching its 25th anniversary in 2026, this dissertation examines the resilience of the PE through a case study of the Matriz Project, implemented in the Municipality of Fundão.

Despite the acknowledged success of the PE, supported by external evaluations, this research focuses on Fundão's local political-institutional ecosystem and its interaction with the program's operational design. The selection of this municipality is based on its recent strategies to attract population to a territory marked by low population density and significant ageing, a context in which the program is embedded within a broader set of welcoming public policies.

The main objective is to analyze how the interaction between the local context and the program design activates mechanisms that strengthen the sustainability and adaptability of the Matriz Project as an instrument for the inclusion of young migrants. The study adopts a qualitative approach, grounded in a case study and guided by the realist evaluation framework developed by Ray Pawson and Nicholas Tilley (Realistic Evaluation, 1997).

The analysis is structured according to the ICAMO configuration (Intervention–Context–Actors–Mechanisms–Outcomes), with the aim of identifying causal relationships between policies and outcomes in specific contexts. It seeks to examine the role of the local context in activating mechanisms such as inter-institutional cooperation within integration policies - a concept that will be latter analyzed.

The central hypothesis argues that the articulation between multilevel governance and locally embedded initiatives strengthens the sustainability of inclusion policies, contributing to the integration of migrant youth, social cohesion, and territorial development in inland regions.

Keywords: Migrant youth; Social inclusion; Public policies; Program; *Escolhas*, Realist Evaluation

Introdução **1**
Sobre a escolha do Projeto Matriz **3**
Modelo analítico e metodologias **6**
Enquadramento analítico: avaliação realista **9**
Pressupostos da avaliação realista **9**
Fontes e técnicas de recolha de dados **13**
Tratamento e análise de dados **13**
Estrutura da dissertação **13**
Capítulo 1 – Revisão de literatura e enquadramento teórico **15**
1.1 A Administração Pública e o fenómeno das migrações **15**
1.2 Políticas públicas: conceitos e fundamentos teóricos **16**
1.3 Políticas públicas de integração **19**
1.4 Governação multinível e migrações **20**
1.5 O Conceito de integração **22**
1.6 Nacionalismos metodológicos e o "local turn" **28**
1.7 Perspectivas da produção científica em políticas públicas de migração em Portugal **32**
1.8 Considerações finais e desenvolvimento da Teoria Inicial do Programa **34**
Capítulo 2 – O Programa *Escolhas* **37**
2.1 Breve resenha histórica **37**
2.2 A metodologia do Programa *Escolhas* **39**
2.3 Financiamento **40**
2.4 Estrutura e eixos de intervenção **41**
2.5 Público destinatário **42**
2.6 Composição dos consórcios e equipa técnica dos projetos **43**
2.7 Considerações finais acerca do desenho operativo do Programa *Escolhas* **44**
2.8 Estudo de caso: Projeto Matriz **46**
Capítulo 3 – Metodologia da coleta e análise de dados **53**
3.1 As entrevistas semiestruturadas **53**
3.2 Considerações sobre a avaliação realista **55**
3.3 Sobre a Teoria Inicial do Programa **56**
3.4 Modelo analítico: configuração ICAMO **57**
3.5 Procedimento de análise de dados **58**
3.6 Sobre a utilização do software NVivo **59**

Capítulo 4 – Apresentação de resultados e conclusões **65**
4.1 Refinamento da Teoria Inicial do Programa **65**
4.2 A inovação social como resultado **67**
4.3 A governação multinível **70**
4.4 O local enquanto laboratório de políticas inovadoras **71**
4.5 Considerações finais **73**
4.6 Limitações e implicações para uma investigação futura **80**
Referências Bibliográficas: **83**
Apêndices: **92**
Apêndice I - Guiões de Entrevista 92
Apêndice II - Relatórios de avaliação externa do Programa *Escolhas* consultados 97

Lista de Abreviações:

AIMA – Agência para Integração Migrações e Asilo

FAMI- Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

ICAMO – Configuração Intervenção-Contexto-Atores-Mecanismos-Outcome

CBPs – Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU

CMO - Configuração Contexto-Mecanismo-Outcome

CLAIM – Centro Local para a Integração de Migrantes

IPDJ – Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P

MIPEX – Migrant Integration Policy Index

MLG – Multilevel Governance

PE – Programa *Escolhas*

PLNM – Português Língua Não Materna

Lista de Figuras:

Figura 1. O ciclo de uma avaliação realista. Adaptado de E. De Weger et al., 2020.

Figura 2. Distribuição geográfica dos projetos financiados pelo Programa *Escolhas*

Figura 3. Estrutura de Codificação NVIVO

Figura 4. Coding Matrix 1

Figura 5. Coding Matrix 2

Figura 6. *Feedback loop* Inclusão-Inovação

Lista de Tabelas:

Tabela 1. Modelo ICAMO. Formulação inicial da teoria do programa subjacente ao Projeto Matriz.

Tabela 2. Alterações no PE a cada Geração. Fonte: adaptação de tabela oriunda do Relatório Final de Avaliação Externa à 8ª Geração do Programa *Escolhas* (CoLABOR, 2022) e outras fontes documentais oriundas do PE.

Tabela 3. Fonte: INE, recenseamento Geral da População 1950, 1960 e 1970, Recenseamento da População e Habitação 1981, Censos 1991, 2001, 2011 e 2021.

Tabela 4. Refinamento da Teoria Inicial do Programa

Introdução

Embora Portugal tenha historicamente apresentado baixos níveis de politização no que diz respeito às reivindicações sobre as migrações até o início da década de 2020 (Carvalho e Duarte, 2020), é notória a viragem que o país sofreu neste domínio, passando o assunto a constituir mais uma clivagem do debate político português. Atualmente, são poucos os que permanecem indiferentes ao tema, podendo mesmo afirmar-se que Portugal passou a integrar o grupo de países onde predomina uma certa *migration obsession* (Scholten, 2025), na qual as migrações são frequentemente encaradas quer como bode expiatório, quer como solução milagrosa para os problemas socioeconómicos crónicos das sociedades de acolhimento.

Neste contexto, importa recuperar a observação de Silva, para quem "as disciplinas sociais são especialmente permeáveis ao senso comum", pelo que a investigação deve ter como propósito "contrariar as interpretações vulgares" (1986). No âmbito da Administração Pública, uma abordagem possível para contrariar tais interpretações passa por analisar o que tem sido feito na prática no âmbito das migrações em Portugal. Importa dizer que o país desenvolveu nas últimas duas décadas um conjunto relevante de programas, medidas e de boas práticas (Padilla et al., 2017) que, face à chegada de novos fluxos migratórios, deveriam em nosso entender ser preservados e até aprofundados. Revisitar alguns desses programas, como o Programa *Escolhas,* através de uma investigação como a que propomos, pode ser uma forma de contribuir para esse alerta, particularmente importante num momento em que Portugal revela alguma dificuldade em antecipar o que poderão ser políticas púbicas de sucesso na área da inclusão de migrantes.

Investigar as realidades no terreno é imprescindível para que se possam construir soluções adequadas que evidenciem a ligação entre o papel das migrações, o desenvolvimento territorial e a coesão social. Torna-se, assim, particularmente relevante analisar as políticas públicas dirigidas às populações migrantes, olhando para as medidas, práticas, e programas que dão expressão a essas mesmas políticas. Neste contexto, destaca-se o Programa *Escolhas* (PE), que pode ser considerado o principal programa orientado para jovens em situação de vulnerabilidade no país, com um enfoque e sensibilidade particular para os jovens de origem migrante. O interesse por este programa advém do facto de se tratar de uma das políticas públicas mais duradouras nesta área em Portugal, e ainda assim, permanecer relativamente pouco estudado, predominando principalmente uma literatura baseada em relatórios de avaliação

externa (Abrantes et. al., 2025). Criado em 2001, no rescaldo do denominado 'verão quente' (Calado, 2014), enquanto programa de prevenção da delinquência juvenil, o Programa *Escolhas* celebra 25 anos de existência em 2026. Ao longo deste período, as premissas do programa foram redirecionadas para a promoção da "inclusão social", mas mantendo o seu foco na integração da juventude da etnia cigana e da segunda geração de imigrantes (Raposo e Aderaldo, 2019).

Neste contexto, é importante ter em conta o facto de o perfil migratório em Portugal se encontrar em rápida transformação. De acordo com os dados mais recentes da Agência para Integração Migrações e Asilo (AIMA), tem-se registado um aumento significativo da população estrangeira residente no país ao longo da última década, totalizando atualmente 1 543 697 pessoas (2025). Ainda segundo a agência, a população jovem entre os 5 e os 24 anos — público-alvo do PE — representa 18,8% desse total. Longe de constituírem números alarmantes (tendo Portugal apenas recentemente se aproximado da média europeia) o crescimento do número de migrantes no país, com uma percentagem significativa composta por jovens, exige uma reflexão atenta por parte do Estado português.

Perante este cenário, torna-se pertinente analisar de que forma o Programa *Escolhas* tem vindo a responder a estas mudanças e quais os resultados dessa resposta nos territórios abrangidos, sobretudo nas regiões mais despovoadas do país, onde este tipo de intervenção pode vir a ser um contributo relevante para a fixação de famílias e para o desenvolvimento do território.

Revela-se interessante, também, analisar o facto do PE ter nascido centralmente, como um programa de âmbito nacional (a partir da sua 2ª Geração), mas que baseia a sua atuação na implementação de projetos *bottom-up* em estreita colaboração com atores da sociedade civil e do poder local, em formato de consórcio. Este facto leva-nos diretamente ao papel dos governos locais no que diz respeito às estratégias de governação multinível relacionadas às migrações. Segundo Zapata-Barrero et. al. este é um *policy topic* que tem desafiado constantemente a governação multinível (2017).

Neste aspeto, chamam a atenção alguns municípios da região Centro, como o Fundão[1], que perdeu mais de metade da sua população ativa desde 1960, mas cujas políticas de integração de migrantes (ou de incorporação, como preferem alguns autores, tal como Beatriz Padilla ou Peter Scholten, ou de inclusão, como preferem outros autores como Carvalhais) têm-se revelado

[1] O Fundão é um município português localizado no distrito de Castelo Branco, integrado na região Centro (NUTS II) e na sub-região das Beiras e Serra da Estrela (NUTS III). Apresenta uma área de 700,2 km² e uma população de 27.285 habitantes (PORDATA, 2024) correspondendo a uma densidade populacional aproximada de 39 hab./km², sendo classificado como território de baixa densidade.

uma poderosa ferramenta no combate ao despovoamento e à falta de mão-de-obra em áreas essenciais para a economia local, como o setor agrícola, mas também na área tecnológica, tendo o município vindo a tornar-se um *hub* de atração de *start-ups*.

Para além dos equipamentos municipais direcionados à população migrante, como o Centro para as Migrações e um Centro Local para a Integração de Migrantes (CLAIM), o município conta também, há mais de 14 anos, com um projeto do Programa *Escolhas*, que atualmente dedica grande parte das suas atividades à juventude migrante local: com atividades lúdico-pedagógicas, tais como aulas de Português Língua Não Materna (PLNM), campeonatos de críquete e futebol, e a dinamização de mercados comunitários, para além de acompanhamento escolar.

Neste contexto, torna-se particularmente relevante compreender de que forma a implementação do Programa *Escolhas*, originalmente concebido para contextos urbanos periféricos, atuou ao longo do tempo num município de pequena dimensão, situado numa das regiões menos populosas e mais envelhecidas do país.

Partindo dos pressupostos da avaliação realista (Pawson, 2013), a presente investigação procura identificar e analisar os mecanismos causais que, em interação com contextos políticos, institucionais e sociais específicos, explicam a longevidade e a capacidade de adaptação do programa neste território. Partindo do entendimento de Henriques (2003), considera-se que a ação de programas como o Programa *Escolhas* não deve ser analisada apenas a partir da sua dimensão factual ou operacional, mas sobretudo em função dos diversos mecanismos que a intervenção desencadeia, produzindo diferentes efeitos em indivíduos e contextos diversos.

Partindo da preocupação em compreender como contextos políticos e institucionais locais moldam a ativação de mecanismos relevantes para a sustentabilidade de políticas públicas de inclusão de jovens migrantes, esta dissertação é orientada pela seguinte pergunta de investigação: **como é que a articulação entre o contexto político-institucional local do Fundão e o desenho operativo do Programa *Escolhas* ativa mecanismos específicos que contribuem para a sustentabilidade do Projeto Matriz enquanto expressão da política de inclusão de jovens migrantes?**

Sobre a escolha do Projeto Matriz

Primeiro, a escolha de um projeto financiado pelo Programa *Escolhas,* situado no Fundão, enquanto caso de estudo dá-se pelo facto do município se ter tornado em um exemplo de boas práticas no domínio das políticas de acolhimento e inclusão de migrantes. De tal modo que foi

eleito em 2023 Capital Europeia para a Inclusão e Diversidade[2]. Muito para além das comunidades migrantes, estas políticas parecem gerar impactos transversais, pois permitem que o município trace uma rota de fuga ao declínio demográfico que afeta tantos territórios do interior. O caso do Projeto Matriz, portanto, parece ser um bom ponto de partida para analisar a inusitada capacidade de resistência do Programa *Escolhas* que segue enquanto política pública de âmbito nacional, financiando atualmente 118 projetos locais.

Segundo Paulo Fernandes, autarca do Fundão entre 2013 e 2025, a forma mais interessante de fugir às dicotomias litoral/interior é posicionar o olhar e as ambições dos territórios do interior para o mundo (CESOP, 2021). O autarca faz então uma espécie de paralelo literário com os dizeres de Miguel Torga, para quem "*o Universo é o local sem paredes"* (2001). Ora, as respostas do município no que diz respeito ao acolhimento e integração de migrantes parecem consubstanciar estas palavras, uma vez que veem na captação de novos residentes uma oportunidade de afirmação não apenas local, mas também global do território na sua dinâmica social e económica.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que a inserção profissional prévia desta autora no terreno, na condição de um estágio profissional no âmbito do Projeto Matriz, foi um elemento decisivo para a escolha do tema e consequentemente para a construção deste percurso de investigação.

O estágio profissional decorreu entre abril de 2024 e fevereiro de 2025, tendo, após a sua conclusão, havido continuidade na participação no quotidiano do Projeto através de aulas de PLNM, lecionadas semanalmente em regime de voluntariado. Tais experiências possibilitaram não apenas o contacto direto com a realidade em estudo, mas também a formulação de interrogações orientadas para a compreensão crítica dessa mesma realidade.

É importante considerar, contudo, que este posicionamento talvez traga consigo uma espécie de tensão ou ambivalência no curso da presente dissertação, e que deve, portanto, ser devidamente assinalada: a dupla condição de estagiária e, posteriormente, de mestranda/investigadora do tema, imprime às análises realizadas no âmbito desta dissertação uma perspetiva marcada pela participação ativa no âmbito do Programa *Escolhas*. Ou seja, é

2 Fundão ganha Prémio de Bronze nas Capitais Europeias da Inclusão e da Diversidade 2023, disponível em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/fundao-ganha-premio-de-bronze-nas-capitais-europeias-da-inclusao-e-da-diversidade-2023-2023-04-27_pt

inevitável que o olhar sobre a realidade da política pública em causa fique marcado pelas vivências anteriores da investigadora no Projeto Matriz.

Se, por um lado, a proximidade ao campo permitiu acesso aprofundado e diversificado a informações e às vivências quotidianas do projeto em causa; por outro, conduziu a reflexões que inevitavelmente são influenciadas pelas vivências desta experiência prática/profissional.

Assim, o exercício investigativo, nesse contexto, traduz-se no desafio de adotar uma postura de "estranhar o familiar", conforme proposto por Velho (2003), procurando estudar a realidade próxima com o necessário distanciamento crítico, mas sem desconsiderar a pertença ao universo analisado. Mais uma vez, a pretensão de distanciamento não deve ser confundida com a de imparcialidade.

A participação no dia a dia do Projeto certamente possibilitou um lugar de observação privilegiado, mas os motivos que levaram à escolha do Projeto Matriz enquanto estudo de caso vão para além da mera ordem pessoal. Foi precisamente a partir deste "lugar" de privilégio que foi possível reconhecer as características que fazem do Projeto um objeto de estudo particularmente interessante, enquanto política pública direcionada à juventude migrante.

A bibliografia dedicada a este tema é vasta (Caponio & Borkert, 2010; Hepburn & Zapata-Barrero, 2014; Jorgensen, 2012; Poppelaars & Scholten, 2008; Zincone et al., 2011), e alguns autores (Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, 2017) falam mesmo de uma espécie de *local turn* no que diz respeito à conceção das políticas públicas de integração, uma vez que os municípios se têm tornado cada vez mais proeminentes e empreendedores nesta área (Zapata-Barrero et al, 2017). No que se refere ao caso português, a investigação sobre o papel da esfera local neste domínio (sobretudo no interior do país) continua a ser relativamente limitada, especialmente quando comparada com países como a Espanha e os Países Baixos (Schiller, 2017).

Desta forma, a presente dissertação procura compreender de que maneira este "ecossistema" de acolhimento desenvolvido pelo município do Fundão se articula com outros níveis de governação, como é o caso do Programa *Escolhas*, integrado no IPDJ (Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P).

Para responder às questões formuladas acima (e na tentativa de realizar a tal ruptura com o senso comum proposta por Silva) a investigação também se apoiará na produção de autores que possuem perspetivas críticas sobre os modelos de integração atualmente vigentes na Europa,

como Leila Hadj Abdou (2019). É importante assinalar, portanto, que o termo "integração", conceito que atravessa de forma transversal esta dissertação, será utilizado sem perder de vista a dimensão crítica que lhe é atribuída por alguns autores.

Modelo analítico e metodologias

Do ponto de vista metodológico, a análise da atuação do PE a nível local segue uma abordagem qualitativa, tendo como estudo de caso, tal como já mencionado, o Projeto Matriz. Para tal, realizou-se uma análise documental das principais medidas institucionais implementadas pelo PE ao longo dos seus 25 anos de vigência, principalmente através dos dados fornecidos por relatórios de avaliação externa e interna do PE. Também realizaram-se entrevistas semiestruturadas com a equipa técnica do projeto, com o antigo Coordenador Nacional do PE, com a Chefe da Área de Migrações e Acolhimento do Fundão, bem como a uma ex-vereadora da Câmara Municipal do Fundão, responsável pela área social do município.

O estudo de caso como estratégia metodológica: justificação e relevância do método

Apesar de o método de estudo de caso frequentemente ser considerado uma "estratégia metodológica inferior" (Nina, Silveira e Reis, coord. 2024, p. 129), as professoras Edna Costa e Patrícia Silva sublinham que a sua utilização se justifica quando o caso selecionado permite "investigar algo com significado para além dos seus próprios limites" e é "deliberadamente escolhido como exemplo de fenómenos mais amplos" (p. 130). No campo da Ciência Política, um dos exemplos mais emblemáticos é o de New Haven, município norte-americano escolhido por Robert Dahl como caso de estudo, e que deu origem ao conceito de poliarquia na sua obra seminal *Who Governs* (1961).

O recurso frequente ao estudo de caso na investigação sobre políticas públicas de integração (Cabral & Swerts, 2021; Schiller, 2015; Zapata-Barrero, 2017; Caponio, 2006) torna-se também uma fonte de inspiração para o presente trabalho. Acresce que o PE considera-se a si próprio como um programa orientado para resultados. Esta autoperceção suscita desde logo a dificuldade de avaliar o que se entendem por resultados, ou *outcomes*, de uma política pública desta natureza (CoLABOR,2022). Chega-se assim novamente a uma questão que é frequentemente feita pela literatura nesta área: como quantificar a inclusão de grupos considerados vulneráveis? É possível fazê-lo? Torna-se, assim, pertinente recuperar a ideia de que a "integração" não constitui um fenómeno diretamente observável, enquanto um

comportamento social específico (Lindo, 2005), até porque o próprio significado do termo é objeto de disputa entre diferentes autores, questão que será aprofundada nos capítulos seguintes deste trabalho.

A aparente dificuldade em "quantificar" este fenómeno foi um dos fatores que sustentou a escolha da abordagem da avaliação realista como "lente" analítica, a qual será também apresentada em maior detalhe nas seções seguintes. Tal opção justifica-se pelo facto de o modelo proposto por Pawson e Tilley (1997) privilegiar a análise da "corrente causal" através da qual determinados programas produzem certos resultados, procurando compreender **como** e **para quem** essas intervenções funcionam

Esta dificuldade em quantificar resultados é corroborada pelos próprios relatórios de avaliação externa do PE. Muitos deles, ao avaliarem diferentes gerações do Programa, reconheceram tal dificuldade e optaram sistematicamente pela adoção de estudos de caso (CEPCEP, 2014). Esta opção metodológica, de facto, possibilita um exame mais próximo e direto das dinâmicas do programa, e abre espaço para detetar as diferentes perspetivas dos atores envolvidos, inclusive dos próprios jovens que frequentam o projeto.

Para além disso, a opção por um estudo de caso justifica-se também pelo caráter exploratório da presente investigação, bem como pela relevância teórica do caso, que permite analisar a longevidade e a adaptação de um programa originalmente concebido para contextos urbanos periféricos num município de pequena dimensão.

De acordo com Yin (2018), o estudo de caso constitui uma estratégia metodológica particularmente adequada para a compreensão de fenómenos contemporâneos complexos inseridos em contextos reais, tal como as migrações, sobretudo quando as fronteiras entre o fenómeno em análise e o contexto em que se insere não se encontram claramente delimitadas. Neste sentido, o estudo de caso do Projeto Matriz, enquanto expressão local de uma política pública de âmbito nacional orientada para a inclusão social de jovens oriundos de contextos socioeconómicos vulneráveis, pode revelar-se uma opção metodológica pertinente. Acresce que no âmbito da avaliação realista, o estudo de caso pode ser utilizado para testar e refinar teorias do programa, permitindo identificar configurações explicativas do tipo Contexto–Mecanismo–Resultado (Pawson & Tilley, 1997).

A pertinência do Projeto Matriz (Fundão) enquanto estudo de caso

À luz do quadro teórico desenvolvido por autores que serão analisados em mais detalhe adiante, como Scholten, Zapata-Barrero e Caponio, o interesse pelo Fundão, e mais especificamente na maneira como um projeto do PE foi sendo implementado ao longo de mais de uma década no município, não se revela isolado. A sua relevância não reside apenas no facto de o Fundão ser um "exemplo interessante" na área das migrações e acolhimento, mas sobretudo no facto de o seu contexto de políticas públicas parecer se alinhar com dinâmicas observadas noutros municípios europeus, que vivenciam um *local turn* na conceção de políticas públicas de integração (Pettrachin, 2026; Caponio, 2006).

O significado deste estudo de caso, como destacam as professoras Edna Costa e Patrícia Silva, parece ir além dos seus próprios limites. Artigos recentes (Pettrachin, 2024; 2026) têm buscado analisar processos de implementação de políticas públicas locais de integração em pequenas e médias cidades e zonas rurais da Europa, além de abordarem a existência de *integration policy networks* que facilitam a difusão de boas práticas entre municípios europeus. Nenhum município português, porém, surge nesses estudos.

Apesar disso, o Fundão parece acompanhar dinâmicas semelhantes às observadas noutros territórios europeus no que toca à conceção de políticas públicas locais de integração. Importa ainda sublinhar que o município integra uma *policy network* nesta área, a rede WELDI (URBACT)[3]. Analisar um projeto local no Fundão permite, portanto, contribuir para um corpo de literatura recente, colocando Portugal como parte dessas dinâmicas europeias no que diz respeito à conceção e implementação de políticas públicas locais de integração.

Além disso, o município do Fundão surge, muito provavelmente, como uma espécie de *outlier* na região das Beiras e Serra da Estrela (NUTS III), dado que, como já foi referido, tem procurado traçar caminhos alternativos ao despovoamento que afeta grande parte dos territórios do interior do país. O investimento na continuidade do PE no município, materializado na aposta na atuação em rede e na inclusão da CMF enquanto parceira de longa duração no consórcio que integra o Projeto Matriz, parece constituir uma dessas vias de resposta.

Assim, ao optar pelo método do estudo de caso, espera-se compreender de que forma este caso se articula com a arquitetura teórica da literatura especializada: uma intersecção entre a Administração Pública e os estudos sobre migrações. Com o recurso a este método, também se

[3] **Rede Weldi (URBACT):** https://urbact.eu/networks/weldi

poderá eventualmente estabelecer hipóteses a serem testadas em contextos mais amplos em investigações futuras.

Enquadramento analítico: avaliação realista

Importa, desde logo, apresentar um esclarecimento metodológico: o facto de a presente dissertação não recorrer a métodos experimentais ou quase-experimentais impede que o exercício aqui desenvolvido seja classificado como uma avaliação de políticas públicas em sentido estrito, na medida em que tais abordagens assentam, em grande parte, em pressupostos de natureza quantitativa que não se adequam aos objetivos desta investigação.

Assim, propõe-se a realização de uma análise avaliativa do campo, de carácter não pragmático, orientada não para a produção de juízos imediatos, mas para a compreensão dos mecanismos através dos quais determinadas intervenções produzem efeitos em contextos específicos. É precisamente nesse sentido que se adota o enquadramento da avaliação realista, a qual, como sublinha Pawson, procura analisar o que funciona, para quem, em que contextos e através de que mecanismos (2013). Esta perspetiva, segundo o mesmo autor, revela-se especialmente pertinente no estudo de políticas sociais territorializadas nas quais a interação entre intervenção e contexto local assume um papel determinante na produção de resultados: para Pawson os programas são ideias, que "possuem o seu tempo e o seu lugar" (2013, p.71). Na visão do autor, é justamente esta conjunção de tempo e lugar que a investigação deve buscar captar.

Pressupostos da avaliação realista

A abordagem da Avaliação Realista foi desenvolvida por Pawson e Tilley na obra intitulada *Realistic Evaluation*, publicada em 1997. A premissa central da obra consiste no desenvolvimento de uma abordagem capaz de responder, no âmbito dos programas sociais, à seguinte questão: "o que funciona, para quem, em que circunstâncias e de que forma". Segundo os autores, os programas sociais podem ser definidos como tentativas de resolver ou minimizar determinadas questões sociais, permitindo que o público envolvido passe a realizar certas escolhas a partir dos recursos disponibilizados pelo programa em causa.

Os autores reconhecem, no entanto, que essas escolhas serão sempre informadas por valores, crenças e atitudes pré-existentes ao programa, que moldam a realidade social em que os

seus participantes se inserem. Ou seja, os programas funcionam de formas distintas consoante o contexto em que são desenvolvidos, o que influencia de forma decisiva os resultados obtidos.

Para Pawson e Tilley, determinados fatores contextuais podem possibilitar (ou não) a ativação de certos mecanismos, existindo, assim, uma interação constante entre Contexto (C), Mecanismos (M) e Resultados (O). Daí decorre o facto de a questão central da avaliação realista incidir sobre o "como", o "para quem" e o "em que contextos". Uma vez que, ainda que um programa possa ser considerado eficaz relativamente às questões sociais que procura resolver, é necessário reconhecer que essas ações podem produzir resultados muito distintos, dependendo do contexto em que ocorrem e dos públicos que acabam por atingir.

Nesta perspetiva, a avaliação realista parte da ideia de que os programas funcionam como "teorias encarnadas". Isto é, todo o programa, ao ser implementado, está, de forma explícita ou implícita, a testar uma determinada teoria sobre os mecanismos que poderão gerar certas mudanças (Pawson, 2013). A função da abordagem da avaliação realista consiste, assim, em tornar explícitas as teorias subjacentes ao programa, através da formulação de hipóteses sobre como funciona, para quem funciona e em que contextos.

Embora o presente trabalho adote um estudo de caso, a avaliação realista pode igualmente ser aplicada através da comparação de diferentes configurações Contexto–Mecanismos–Resultados entre vários programas. É possível, por exemplo, comparar os resultados de uma mesma intervenção em diferentes localidades ou junto de diferentes públicos. Esta abordagem distingue-se, portanto, de uma abordagem quase-experimental, na qual se procede à comparação entre participantes envolvidos num programa e indivíduos que não participaram no mesmo.

Adicionalmente, Pawson e Tilley salientam a importância de recolher informação sobre o programa junto de diferentes partes interessadas, uma vez que estas poderão apresentar perspetivas distintas sobre o seu funcionamento. Assim, o processo de recolha de dados deve permitir identificar o conhecimento que essas partes interessadas detêm sobre o programa em análise, possibilitando, posteriormente, uma análise aprofundada da teoria inicial, de modo a refiná-la, caso se revele necessário (Greenhalgh, T., Wong, G., Jagosh, J., et al., 2015).

Segundo Greenhalgh, a utilização da abordagem realista também deve ter em conta os princípios filosóficos que lhe são subjacentes, devendo o investigador que a utiliza estar consciente da sua "ontologia construtivista e epistemologia interpretativista" (p. 414, 2009). Ou seja, para

além de técnicas metodológicas, como a identificação de configurações CMO, Greenhalgh também nos lembra que a abordagem da avaliação realista engendra pressupostos sobre o que é a realidade (ontologia) e como o conhecimento sobre ela é produzido (epistemologia).

Ainda em relação à afirmação anterior, pode-se afirmar que a *ontologia construtivista* da avaliação realista pressupõe que os fenómenos sociais e organizacionais são dependentes dos atores envolvidos, sendo a realidade entendida como construída de forma subjetiva. Em paralelo, a *epistemologia interpretativista* implica que o conhecimento é produzido a partir da interpretação dos significados atribuídos pelos participantes às suas experiências, algo que o investigador deve considerar ao longo de todo o processo de construção da investigação.

Em consonância com os pressupostos da avaliação realista, esta investigação adota o modelo ICAMO (Intervenção–Contexto–Atores–Mecanismos–Outcomes) (Mukubang, 2018) como ferramenta analítica para explicitar e testar a teoria inicial do programa associada ao Projeto Matriz enquanto estudo de caso. Esta configuração representa um desdobramento do modelo CMO inicialmente proposto por Pawson e Tilley na obra Realistic Evaluation (1997). Este modelo permite distinguir não apenas entre o contexto, os mecanismos e o resultado (*outcome*), mas também incorpora os elementos constitutivos da intervenção e os diferentes atores envolvidos (E. De Weger et al., 2020). De acordo com estudos que utilizam a abordagem ICAMO, um "resultado (Outcome) será produzido por um mecanismo (M) quando ativado em determinados contextos (C) através de atores (A) uma vez que intervenções (I) sejam implementadas" (Mukumbang, 2019).

Este desdobramento da configuração "CMO" parece adequar-se ao estudo de caso do Projeto Matriz, na medida em que permite melhor apreender a perspetiva dos diferentes atores institucionais envolvidos, bem como os seus modos de atuação, uma vez que faz a diferenciação entre a Intervenção do Contexto no qual ela acontece.

O modelo ICAMO ajuda a estruturar a compreensão dos mecanismos centrais de uma intervenção social. Em particular, permite articulá-los com o contexto em que a intervenção se desenvolve e com os diferentes atores envolvidos, possibilitando explicar de que modo essa intervenção produz determinados resultados. Assim, após 25 anos de implementação do Programa *Escolhas*, sustentados por diversos relatórios de avaliação externa que evidenciam os seus efeitos positivos (CoLABOR, 2022; Alexandre J. et al., 2020; Azevedo, J. et al, 2014), a questão central deixa de ser se o programa funciona, passando a centrar-se em como funciona,

em que contextos e para quem, em consonância com os pressupostos da abordagem da avaliação realista.

Para além disso, operacionalizar o modelo ICAMO permite orientar a recolha e análise dos dados empíricos, possibilitando a identificação de configurações explicativas que poderão clarificar de que modo a interação entre o contexto local e a intervenção contribui para a inclusão de jovens migrantes e para a sustentabilidade deste tipo de projeto no município do Fundão.

Ainda que a abordagem da avaliação realista possa ser considerada como um processo iterativo, ou seja, podendo ser feito em etapas sucessivas de refinamento, o processo de construção desta análise pode ser ilustrado através dos seguintes passos apresentados na **Figura 1**:

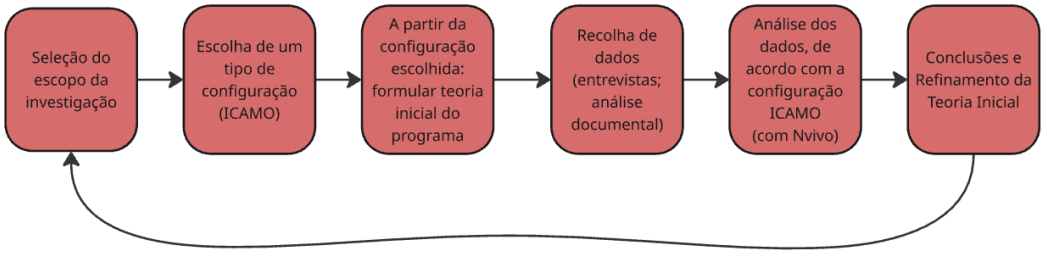


Figura 1. O ciclo de uma avaliação realista. Adaptado de E. De Weger et al., 2020.

Tendo em vista a figura acima apresentada, também importa sublinhar que a teoria inicial do programa será formulada após a realização da revisão de literatura, uma vez que procurará relacionar os conceitos que emergiram nesta etapa como forma de relacioná-los entre si e com o objeto concreto do estudo de caso, qual seja, o Projeto Matriz.

Por fim, é importante referir que o exercício exploratório desenvolvido ao longo desta investigação ocorreu em paralelo com a implementação da política pública em causa, dado que a 9.ª Geração do Projeto Matriz se encontra aproximadamente a meio do seu ciclo, prevendo-se a sua conclusão em setembro de 2026. Assim, esta dissertação foca-se igualmente no processo de execução da política, procurando uma compreensão mais aprofundada da forma como a política é operacionalizada na prática, bem como das experiências e interpretações dos diversos atores envolvidos, uma vez que a realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes do projeto também será um método de recolha de informação primária (PLANAPP, 2024, p. 16).

Fontes e técnicas de recolha de dados

A opção pelo método do estudo de caso implicou a utilização de instrumentos de recolha e de fontes de dados diversificadas, designadamente entrevistas e documentação relevante, como os relatórios intercalares elaborados pelo PE e os relatórios de avaliação externa.

No âmbito das entrevistas, foi ouvida a equipa do Projeto Matriz, representada pela coordenadora do projeto, bem como o antigo coordenador nacional do Programa *Escolhas*, que dedicou quase duas décadas ao PE e possui, portanto, uma visão abrangente do mesmo. Além disso, realizou-se uma entrevista com o ex-vereadora da Câmara Municipal do Fundão, em exercício até 2025, bem como à Chefe da Área de Acolhimento e Migrações, cujas perspectivas são consideradas relevantes para compreender o posicionamento da autarquia face à implementação do projeto e ao "ecossistema" de acolhimento promovido pelo município.

Por fim, é importante mencionar que inicialmente previa-se realizar o acompanhamento etnográfico dos jovens envolvidos no Projeto Matriz, na medida em que tal acompanhamento permitiria ultrapassar uma visão estritamente institucional do Programa e das formas de articulação com a autarquia local. Como sublinha Raposo, "incorporar a experiência vivida dos sujeitos através de etnografias detalhadas é condição *sine qua non* para compreender a implementação das políticas públicas 'a partir de baixo', avaliando os seus impactos nos espaços do quotidiano" (2024). No entanto, a limitação de tempo e recursos restringiu a realização deste tipo de coleta de informação, sem que se deixasse de reconhecer a importância de acompanhar a experiência vivida dos jovens.

Tratamento e análise de dados

Com base na informação recolhida, torna-se igualmente necessário definir e explicitar a técnica de análise adotada, que, neste caso, correspondeu à análise temática, uma vez que esta permite identificar aspetos críticos, fatores contextuais, experiências relevantes, bem como os valores e perceções dos participantes (PLANAPP, 2024, p. 36). A partir das fontes documentais e entrevistas, foi realizada uma análise de conteúdo, recorrendo-se ao software Nvivo, e que será descrita em pormenor no Capítulo 3 desta dissertação.

Estrutura da dissertação

O presente trabalho encontra-se estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo busca explorar um conjunto de conceitos que gravitam em torno do fenómeno das migrações. A

partir de uma leitura exploratória da literatura sobre o tema, procurou-se identificar os principais eixos de debate em torno das políticas públicas de integração, nomeadamente os conceitos de governação multinível (MLG) e de nacionalismos metodológicos. Outra parte considerável deste mesmo capítulo debruça-se sobre a crítica ao conceito de "integração", uma vez que boa parte da literatura recente sobre o tema parece dedicar-se a esta reflexão.

Em paralelo, procede-se também a uma breve revisão da produção científica no domínio das políticas públicas de migração em Portugal, recorrendo, entre outros, aos contributos de Maria Ioannis Baganha, com o intuito de compreender de que modo a investigação académica nacional tem abordado esta temática nas últimas décadas. Estes diferentes elementos, que à partida podem parecer desconexos, revelam, contudo, pontos de contacto importantes para a análise da atuação do Programa *Escolhas*, que será desenvolvida ao longo desta dissertação.

No segundo capítulo, procede-se à análise do objeto central desta dissertação, com uma breve resenha histórica do Programa *Escolhas*, desde o seu surgimento, em 2001, até à atualidade. Para tal, recorreu-se aos diversos relatórios de avaliação externa do Programa, que permitem traçar um retrato detalhado da sua evolução ao longo das diferentes gerações. No âmbito da leitura e análise dos relatórios, centra-se a atenção, sobretudo, nos temas que constituem o cerne desta investigação: a juventude migrante e os possíveis reflexos da implementação do PE em territórios de baixa densidade populacional, tal como o Fundão. O final deste capítulo é dedicado ao estudo de caso que constitui o núcleo empírico da presente investigação: o Projeto Matriz. Nos subcapítulos que lhe são dedicados, apresenta-se uma caracterização sociodemográfica do território em que ocorre a intervenção, bem como uma descrição das principais características do projeto, com base em entrevistas realizadas a técnicos e outros atores institucionais, assim como na análise de relatórios de avaliação externa.

No terceiro capítulo, passa-se à metodologia de recolha e análise de dados, explicitando-se em maior detalhe o modo como foram conduzidas as entrevistas semiestruturadas, bem como o processo de análise dos dados, assente na abordagem da avaliação realista e apoiado pela utilização do software Nvivo.

Por fim, no quarto e último capítulo, são apresentados os principais resultados e conclusões desta dissertação, com o objetivo de sintetizar as implicações da análise realizada, bem como identificar limitações e apontar pistas para investigações futuras.

Capítulo 1 – Revisão de literatura e enquadramento teórico

Este capítulo tem como objetivo estabelecer o enquadramento teórico que sustentará a análise a ser desenvolvida ao longo da dissertação, de forma a situar o fenómeno das migrações no campo da Administração Pública, e em especial das políticas públicas. Partindo de uma revisão crítica da literatura, procura-se explorar os principais conceitos e abordagens que caracterizam o estudo das políticas públicas de integração. Ao articular contributos de diferentes tradições disciplinares, este capítulo visa não apenas clarificar os fundamentos teóricos do tema, mas também construir uma base analítica que possibilite compreender, de uma forma crítica e contextualizada, a intervenção pública neste domínio.

1.1 A Administração Pública e o fenómeno das migrações

O presente tema de investigação situa-se na intersecção entre o domínio da Administração Pública e os estudos sobre as migrações, área sobre a qual não existe uma definição única. Segundo Scholten et. al. (2022), este é um campo inerentemente pluralista, que emergiu na confluência de uma variedade de disciplinas, como a Ciência Política, a Antropologia, o Direito e a Administração Pública, a que podemos também aditar a própria Sociologia das Migrações. Sabe-se que a migração, em si, é um fenómeno tão antigo como a Humanidade. Enquanto campo de pesquisa interdisciplinar, no entanto, é relativamente recente, o que leva autores como Scholten a considerar que carece de consolidação teórica (Scholten et. al. 2022), e outros a considerar que "o carácter necessariamente interdisciplinar do estudo das migrações deve não só ser reconhecido como ativamente promovido de modo a captar a complexidade das mobilidades humanas" (Arango 2004 quoted in Amelina & Horvath, 2017).

A génese dos estudos sobre migrações situa-se no final do século XIX, com a publicação de estudos como o de Ernst Ravenstein, intitulado As Leis da Migração (1885). É apenas a partir do início do século XXI, contudo, que a academia assiste a um *boom* em publicações relacionadas ao tema (Scholten et. al., 2022), acompanhado por um processo de crescente institucionalização deste campo nas universidades.

Apesar da sua amplitude, o presente tema relaciona-se com a Administração Pública na medida em que a governação das migrações se tem tornado um tópico cada vez mais proeminente na agenda política de diversos Estados. A preocupação da literatura neste sentido é refletir sobre o papel do Estado na sua relação com as populações migrantes (Huddleston e Scholten, 2022).

1.2 Políticas públicas: conceitos e fundamentos teóricos

Antes, porém, de aprofundar o que se entende por "políticas públicas de migração" e, de forma mais específica, pelas chamadas "políticas de integração", é fundamental esclarecer o próprio significado de "políticas públicas", conceito que, embora aparente ser de natureza intuitiva, revela-se notavelmente complexo quando se busca uma definição precisa, uma vez que não raro pode ser acompanhado de alguma polissemia (Capucha e Caramelo, 2024, p.20). Assim, pode afirmar-se que não existe uma definição única, nem uma melhor, do que é uma política pública, mas sim várias definições que podem complementar-se entre si.

Segundo Souza, "as definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos" e para além disso, também tendem a assumir uma visão holística sobre o tema, uma vez que a disciplina das políticas públicas "situa diversas unidades em totalidades organizadas" (2006, p. 25). Deste modo, a política pública não se circunscreve a uma única área científica, podendo configurar-se como objeto analítico de múltiplos campos do conhecimento, uma vez que os "problemas políticos" a que procura dar resposta podem ser de variada ordem.

Podemos igualmente nos fazer valer das palavras de Maria Paula Dallari Bucci para quem as políticas públicas "consistem em quadros de ação governamental, arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento", sendo estes "quadros de ação governamental" definidos como "a unidade em torno da qual se movem os agentes públicos e privados, visando obter a decisão e sua execução" (2006, p.27). Ou seja, as políticas públicas podem ser entendidas, neste sentido, como a resposta do Estado, traduzida num curso de ação, para enfrentar questões de caráter público.

1.2.1 A política pública e os valores da política

Não basta, porém, que a questão seja de natureza pública. É necessário que seja incorporada naquilo a que Birkland chama de *agenda setting:* o processo através do qual "os problemas e as soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e da elite" (2019, p.210). Surge então a pergunta: de que forma temas como as migrações têm conquistado ou perdido espaço no debate público? E de que maneira são entendidas como questões de interesse coletivo?

Estas interrogações ganham relevância quando lembramos que, ainda segundo Birkland, o grupo que detém a capacidade de formular e descrever um problema de modo eficaz será igualmente aquele que estabelece as soluções correspondentes, adquirindo, assim, primazia no debate político (2019). Isto significa que o alcance das políticas públicas vai para muito além daquilo que é meramente técnico. Esta dimensão, contudo, não deve ser confundida com qualquer pretensão de neutralidade, uma vez que a decisão final sobre qualquer política pública será sempre política, tal como evidenciado pelo processo de *agenda setting* a que Birkland se refere.

Em última instância, deve caber aos representantes democraticamente eleitos tomar essa decisão, precisamente porque podem ser responsabilizados através do voto. Ainda assim, tal facto não isenta a que as alterativas escolhidas sejam devidamente fundamentadas.

A disciplina científica das Políticas Públicas surge, fundamentalmente, da integração dessas duas dimensões, o que justifica sua sensibilidade política, já que as políticas públicas estão sempre influenciadas pelos valores presentes na sociedade. Embora não tenham como propósito resolver os conflitos entre tais valores, é imprescindível que estes sejam levados em conta no momento do desenvolvimento e da formulação de políticas públicas.

Por exemplo, a questão das políticas migratórias e o sentido atribuído à tarefa de "integração" que parte delas procura concretizar afeta diretamente não apenas os valores da sociedade de acolhimento, mas também a forma como esta se percebe a si própria. Como destacam Caponio e Bockert (2010), identificar os grupos que necessitam de "integração" significa, inevitavelmente, definir em que exatamente deverão ser "integrados". Em outras palavras, as sociedades que recebem fluxos migratórios são levadas a encarar sua própria autoimagem e a questionar o grau de permeabilidade das suas barreiras sociais

1.2.2 Políticas sociais e políticas públicas: distinções analíticas

Tal como já referenciado nas seções anteriores, as políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de decisões, ações e omissões do Estado orientadas para a resolução de problemas coletivos, envolvendo múltiplos atores e níveis de governação.

Ainda que para certos autores o termo "políticas sociais" seja vazio de significado caso não seja considerado à luz de certos valores morais (Titmuss, 1974) este tipo de política normalmente é associado à uma orientação explícita para a promoção do bem-estar ou da redução de desigualdades. Partindo de uma definição abrangente, pode-se dizer que as políticas sociais "preocupam-se com a ordenação correta da rede de relações entre homens e mulheres que vivem

juntos em sociedades, ou com os princípios que devem reger as atividades de indivíduos e grupos, na medida em que afetam a vida e os interesses de outras pessoas" (Titmuss, 1974, apud Macbeath G, 1957, p.28). Ou seja, ainda que pertencentes ao universo das políticas públicas, as políticas sociais apresentariam, de acordo com a definição citada, uma especificidade analítica decorrente da centralidade das relações sociais e da agência dos sujeitos envolvidos nos processos de produção de resultados. Ainda seguindo o rol de definições fornecidas por Titmuss, em "What is Social Policy?" a política social seria, no geral, "uma tentativa de orientar a vida da sociedade por caminhos que ela não seguiria se fosse deixada por sua conta" (Titmuss, 1974, apud Birmingham L, 1962, p.30).

Abordagens contemporâneas à análise de políticas sociais têm vindo a ressaltar que estas devem ser compreendidas invariavelmente como parte de sistemas sociais complexos e abertos, constituídos pela interação dinâmica entre indivíduos, instituições e estruturas sociais. Neste enquadramento, Pawson e Tilley (1997) definem política social na ótica de uma teoria abrangente sobre a forma como determinadas intervenções devem ser organizadas para produzir benefícios específicos. Nesse sentido, a leitura da obra Realistic Evaluation permite compreender o que os autores chamam de "programa social" como a manifestação prática de uma política social, funcionando como o veículo através do qual as suas premissas serão testadas e operacionalizadas na realidade. Tal como sublinha Pawson, os programas sociais são "inegavelmente, inequivocamente e sem exceção, sistemas" (2006, p.23). E, como em todo sistema, os programas sociais compreendem as interações entre indivíduos e instituições, entre agências e estruturas, e entre processos sociais nos níveis micro e macro (Pawson, 2006). Ou seja, independentemente da política ou do programa em questão, estes sempre operam em contextos pré-existentes, marcados por valores, relações de poder e recursos disponíveis (e finitos), que condicionarão a forma como as intervenções do Estado, na forma de políticas sociais, serão apropriadas pelos diferentes atores envolvidos.

Neste sentido, Pawson afirma que as políticas e os programas sociais não atuam diretamente sobre "destinatários", mas introduzem ideias e recursos em ecossistemas sociais específicos, sendo os seus efeitos produzidos através de mecanismos que articulam o raciocínio dos atores (os "destinatários") com as capacidades que estes detêm para agir sobre a sua realidade. A eficácia de uma política social depende, assim, menos da sua formulação abstrata e mais da forma como os seus pressupostos são interpretados pelos intervenientes e traduzidos em ação em contextos concretos. Compreender as políticas sociais implica, portanto, captar esta

articulação entre ideias, contextos e mecanismos, reconhecendo que os programas/políticas sociais têm uma história, um lugar e um conjunto de atores que moldam o seu resultado final.

No contexto desta dissertação, a opção pelo método do estudo de caso visa justamente conseguir captar esta articulação entre ideias, contextos, atores e mecanismos a que a perspectiva da avaliação realista privilegia enquanto ótica de análise para a compreensão de uma determinada política pública.

Importa ainda acrescentar que pese embora este cuidado na distinção conceitual entre políticas públicas e políticas sociais, as políticas sociais não deixam de ser políticas públicas, com um foco específico como aqui procuramos explicitar. Neste sentido, o título da presente dissertação, não se equivoca ao referir-se a políticas públicas, na medida em que as políticas sociais *são* políticas públicas.

1.3 Políticas públicas de integração

A literatura sobre políticas públicas de integração parece frequentemente girar em torno da sua própria crítica, e engendra conceitos diversos, como "governação multinível" e "nacionalismos metodológicos", que à primeira vista podem parecer desconectados. Esta secção propõe-se explorar a forma como esta literatura se compreende a si própria, dedicando também uma parte significativa da análise à crítica que os próprios autores da área lhe dirigem. Espera-se que este percurso pela literatura contribua para uma compreensão mais ampla e consciente do que se entende por "políticas públicas de integração", um termo que, com facilidade, pode ser utilizado de forma vaga e acrítica. Partindo deste enquadramento, propõe-se também analisar de que modo o Programa *Escolhas* se configura como uma política pública neste domínio.

Segundo Penninx e Garcés-Mascareñas (2016), a análise das políticas públicas de integração requer compreender de que forma a questão é ou foi percecionada pelos diferentes atores envolvidos, bem como identificar os cursos de ação daí decorrentes. Por exemplo: a imigração é entendida como um problema ou como uma oportunidade? E de que modo os imigrantes são percecionados pela sociedade de acolhimento? Na avaliação dos autores acima citados, as respostas a estas questões constituem, frequentemente, a espinha dorsal das políticas de integração e influenciam decisivamente a forma como estas são implementadas.

Uma vez identificada a perspetiva a partir da qual o "problema" foi definido, torna-se necessário analisar o curso de ação adotado pelos agentes envolvidos no processo. Em outras palavras, perante o diagnóstico formulado, que passos foram ou deverão ser dados? Em terceiro

lugar, é igualmente relevante determinar quem são os destinatários da medida de política pública. Por exemplo: todos os imigrantes ou apenas grupos específicos, como os jovens?

Esta análise em três etapas (diagnóstico; definição do curso de ação e definição do grupo-alvo) proposta por Penninx e Garcés-Mascareñas nem sempre pode ser conduzida de forma direta, sendo frequentemente necessário reconstituir o processo a partir de fontes documentais (2016). Com efeito, o debate político que antecede a formulação da política pública raramente se encontra explicitado no documento final que a institui, embora seja um elemento essencial para compreender tanto a própria política como o contexto em que foi implementada. No caso do Programa *Escolhas* (e conforme será analisado mais adiante) torna-se fundamental compreender, por exemplo, os acontecimentos ocorridos no Verão de 2001, na região de Lisboa, de modo a apreender o contexto que esteve na génese da formulação desta política pública.

Os autores citados acima defendem ainda que os principais aspectos a considerar dizem respeito "aos pressupostos e orientações gerais sobre as causas do problema e as soluções, bem como aos conceitos básicos utilizados (ou explicitamente rejeitados); aos objetivos gerais das políticas e às dimensões da integração abordadas; e à definição dos principais grupos-alvo" (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016, p. 21).

Todavia, os mesmos autores observam que documentos de política pública (como a legislação que as formaliza) tendem, não raro, a aproximar-se mais do discurso político do que da prática efetivamente observada. Tal constatação impõe a necessidade de reconhecer a análise das práticas como dimensão igualmente imprescindível no escrutínio de qualquer política pública de integração. No âmbito do modelo de análise ICAMO, que será apresentado em pormenor adiante, "as práticas" da política pública sob análise serão um elemento relevante para compreender a intervenção que a mesma busca realizar.

1.4 Governação multinível e migrações

A ênfase dada pelo PE à articulação entre diferentes níveis de governo remete para a noção de "multilevel governance" (MLG). Para além de uma maior coordenação entre os atores (no modelo de consórcio), também se torna relevante analisar de que maneira essa postura pró-ativa dos atores locais relaciona-se com outros níveis de governação. Tendo em vista esse dilema, autores como Zapata-Barrero (2017) defendem que a MLG pode se constituir enquanto uma abordagem de análise bastante útil para compreender a maneira como políticas públicas locais encontram, ou não, congruência com medidas nacionais, tornando-se assim um dos fatores que

pode incentivar ou reduzir os resultados benéficos de uma certa política pública. Assim, examinar a formulação e implementação de políticas públicas também implica transferir o foco do "governo", como ente monolítico, para a "governação", uma vez que há uma ampla gama de atores envolvidos nestas políticas, tal como demonstrado pelo modelo de consórcio adotado pelo Programa *Escolhas*.

Tendo sido feita a referência ao conceito de Multilevel Governance, é importante sublinhar que o conceito de *governance* (ou governação), quando aplicado ao contexto das migrações, pode ter pouca clareza analítica (Geddes, 2022): baseando-se na afirmação do cientista político Claus Offe (2009), que considera ser o termo "governação" um "significante vazio", Geddes afirma que este conceito ganha significado apenas na medida em que se torna associado a "ideias, processos e práticas" (p. 311). Ou seja, descrever a governação das migrações enquanto "multinível", por exemplo, significa apenas dizer que ela ocorre em diferentes níveis de governação, mas o real significado de "governação" permanece pouco claro neste contexto.

O autor defende, assim, que a expressão "governação das migrações" só adquire um significado concreto (e não meramente retórico) quando se observa aquilo que os diferentes atores, como as autoridades locais e as organizações do terceiro setor, efetivamente fazem ou deixam de fazer. Em outras palavras, o conceito de governação, neste contexto, ganha substância na medida em que se analisam as formas como esses atores regulam e gerem as migrações, bem como as categorias e ideias de que se apropriam para orientar as suas intervenções.

Termos como "boa governação", apesar de sua aparência meramente técnica e neutral, podem vir carregados de preferências ideológicas, que a depender do contexto, poderão gerar consequências decisivas sobre quem vai ou quem fica, ou sobre quais grupos são passíveis ou não de serem "integrados" pelos Estados, a partir da sua própria definição de "boa governação".

Geddes, portanto, nos leva a concluir que a governação das migrações não é um processo organizacional que apenas reage na medida em que os fluxos migratórios aumentam ou diminuem: pelo contrário, é um processo organizacional que também molda o próprio fenómeno migratório, e define ativamente quais são os "desafios" a serem enfrentados pelos agentes da governação, que são formados "sob a sombra de alguma incerteza, e não apenas por fatos e evidências, mas também por valores e crenças" (Geddes, 2022, p. 320). Ou seja, o que há de mais relevante no termo "governação das migrações" é o significado dado a ideias e práticas associadas às migrações internacionais, daí a importância de refletir criticamente sobre os

conceitos utilizados pela literatura dedicada às políticas públicas de migração, como é o caso da "integração". Na secção seguinte, passa-se a refletir precisamente sobre este conceito.

1.5 O Conceito de integração

1.5.1 Fronteiras sociais e soberania nacional

O facto de a "integração", enquanto objetivo de política pública, se inscrever no domínio social exige uma análise cuidada do seu enquadramento conceitual e das suas implicações. Segundo Borkert e Caponio, "enquanto a migração internacional diz respeito sobretudo à soberania territorial dos Estados-nação - sendo definida como o cruzamento das fronteiras nacionais por pessoas - a integração refere-se às fronteiras sociais das nações" (2010, p.10). Esta perspetiva constitui um ponto de partida pertinente para a discussão de um conceito que tem sido objeto de disputa não apenas no meio académico, mas também entre instituições internacionais, o que cria, novamente, a necessidade de cautela ao utilizá-lo.

Afinal, pretende-se integrar quem? E ao quê? E, em havendo esta pretensão, qual o ponto de referência a partir do qual medem-se estes processos? Ou seja, a análise de qualquer política pública que se queira de integração deve ir além da política pública *stricto sensu*. Antes de mais, é necessário examinar a forma como os *policymakers* operacionalizam o próprio conceito de integração.

1.5.2 A evolução normativa do conceito na União Europeia

Do ponto de vista normativo, vale a pena observar, a título de exemplo, a evolução deste conceito ao longo dos anos no seio da Comissão Europeia, que até meados da primeira década do século XXI, considerava, de forma implícita, que a integração dizia respeito essencialmente à dimensão legal: as diretivas relacionadas à reunificação familiar e à livre circulação pela UE após cinco anos de residência legal eram consideradas suficientes, uma vez que o "restante" da integração poderia ser deixado à cargo de forças societais (Garcés-Mascareñas e Pennix, 2016, p.1). Pode se dizer, no entanto, que a Comissão tem gradualmente expandido o seu conceito de integração de imigrantes.

Em 2004, a Comissão Europeia adotou os *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU (CBPs*) –[Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração de

Imigrantes na União Europeia], um conjunto de onze princípios orientadores concebidos para servir de base às políticas de integração na UE (Comissão Europeia, 2004). Embora o termo integração seja frequentemente mobilizado a partir de diferentes perspetivas, configurando-se, assim, como um conceito "contestado" (Zapata-Barrero, 2024), iniciativas como o grupo Consenso Imigração (2025) passaram a recorrer de forma sistemática à expressão "integração e inclusão" sobretudo a partir da adaptação, pela Comissão Europeia, dos CBPs, a partir da sua expansão/reformulação com a publicação da *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, em 2011.

Esta perspetiva assenta, em primeiro lugar, na ideia de que a integração é um processo dinâmico, que varia ao longo do tempo e entre pessoas, podendo mesmo atravessar gerações. E, como sublinha Lindo, trata-se de um processo que não é linear, ao contrário do que muitas vezes presume o discurso político e as medidas de política pública daí provenientes. O autor afirma que a interação entre a panóplia de variáveis envolvidas neste "processo" (e.g. identificação cultural, status social e padrões de interação entre grupos) pode ter muitos outros *outcomes* que não apenas a aproximação dos "hábitos" ou "modos de fazer" típicos dos imigrantes àqueles da "sociedade majoritária" (Lindo, 2005, p.10).

Em segundo lugar, a partir da expansão conceitual por parte da Comissão Europeia daquilo que se entende por integração, o termo passa a ser concebido como um fenómeno tridimensional: transformaria não apenas quem acolhe e quem chega, mas também os países de origem destes últimos. Portugal, com a sua longa tradição de emigração, guarda ainda na memória recente os impactos desse processo, sendo de primeira importância a ligação que mantém com as suas comunidades emigradas.

Em suma, trata-se de um processo de acomodação mútua, "de quem chega e de quem vê os outros chegarem", mas que comporta efeitos para lá dos países de acolhimento (Garcés-Mascareñas e Pennix, 2016, p. 11). Neste contexto, é interessante recuperar o facto de que o Programa *Escolhas*, em sua 6ª Geração (2016-2018), também assumiu a tarefa de acompanhar jovens portugueses emigrados, tendo expandido a sua ação para além do território nacional (com a implementação de projetos a título experimental no Luxemburgo e no Reino Unido). Esta geração também assumiu como missão apoiar o retorno de emigrantes e seus descendentes que enfrentassem situações de maior fragilidade (Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015, de 23 de dezembro).

1.5.3 Eixos fundamentais da integração

Ainda a partir do quadro conceitual fornecido pela Comissão Europeia, é possível deduzir que a integração assenta em dois eixos fundamentais. O primeiro corresponde ao respeito pelos valores fundamentais, uma vez que não é possível conceber uma verdadeira interculturalidade fora destes limites. A integração deve, portanto, realizar-se com base num conjunto de valores que constituem um denominador comum da "vida em sociedade", entre os quais se destaca, no caso português, a Constituição da República de 1976.

Ou seja, a interculturalidade deve dar-se, essencialmente, dentro dos limites constitucionais da sociedade de acolhimento. Esta afirmação não deve, contudo, ser confundida com qualquer pretensão assimilacionista por parte da "sociedade maioritária". Até, porque, tal como afirma Schinkel (2017), a própria noção de sociedade deve ser vista de maneira crítica, uma vez que implica a existência de um sistema social relativamente coeso e homogéneo ao qual os "Outros" deveriam tencionar integrar.

Já o segundo eixo prende-se com a natureza multidimensional da integração, uma vez que se concretiza em várias esferas: no acesso ao emprego, nas relações sociais quotidianas, bem como nas dimensões legal, cultural, cívica e política. É importante ressaltar, no entanto, que a Comunicação da Comissão Europeia a que aqui faz-se referência não constitui uma política europeia comum direcionada à integração de migrantes, o que reflete a persistência da lógica do Estado-nação nesta seara. Ou seja, as políticas de integração ainda não ultrapassaram, em definitivo, a barreira dos Estados nacionais, que continuam a ser considerados como a principal fonte de legislação neste domínio (Scholten e Penninx, p. 92, 2016).

Este facto não retira a relevância deste tipo de documento, já que ele ajuda a compreender a maneira como o conceito de integração é operacionalizado no contexto da política europeia. A título ilustrativo, da Comunicação da Comissão infere-se que compete ao Estado garantir aos recém-chegados condições de acesso a serviços que viabilizem e sustentem a sua integração. Todavia, tal premissa revela-se frequentemente objeto de contestação ou incongruência no seio do debate público.

Neste sentido, e conforme já referido ao longo desta dissertação, importa salientar que Portugal registou, nos últimos anos, um aumento expressivo dos fluxos migratórios num curto

espaço de tempo. Este crescimento coincidiu com um processo de reconfiguração dos serviços de apoio e de controlo migratório, originando um cenário particularmente complexo.

Tal contexto pode ter contribuído para que algumas dimensões institucionais, nomeadamente no âmbito da AIMA, tenham sido relegadas para segundo plano, deixando em aberto a necessidade de consolidar medidas como o ensino da língua portuguesa, a inclusão escolar ou os programas de apoio ao empreendedorismo[4].

Não obstante estes desafios, Portugal dispõe de um património significativo de políticas públicas e práticas consolidadas nesta matéria. Com efeito, as duas primeiras décadas do século XXI revelaram uma aposta consistente em iniciativas de inclusão, entre as quais se destaca o Programa *Escolhas*, com a sua já citada inabitual capacidade de resiliência.

Assim, torna-se pertinente enfatizar que o custo social e económico da exclusão pode ser substancialmente superior ao investimento em programas sociais. Apesar de o Programa *Escolhas* nunca ter sido submetido a uma avaliação deste tipo, programas com escopo semelhante, cujo objetivo é a inclusão de jovens em contextos socio-económicos vulneráveis, já demonstraram ter um *value for money* positivo (Marjory M e Fisher J., 2009). Segundo o Washington State Institute for Public Policy, em um relatório dedicado aos benefícios e custos dos programas de prevenção e intervenção precoce para jovens, há evidências credíveis de que programas sociais deste tipo, se bem implementados e monitorizados, podem pagar a si mesmos (2004).

1.5.4 Perspetivas críticas sobre a integração

Embora o conceito de "integração de imigrantes" apareça consolidado em diversos documentos institucionais, como nos já referidos CBPs, importa salientar as contradições que o próprio termo encerra e que têm alimentado um intenso debate no meio académico. Longe de constituir um mero exercício teórico, este debate assume particular relevância na medida em que pode contribuir para a formulação de políticas de integração genuinamente emancipatórias.

Autores como Schinkel (2018) criticam o "imaginário da integração de imigrantes" e defendem que uma das formas através das quais as sociedades ocidentais rearticulam e reafirmam as suas identidades (e o seu suposto essencialismo) é precisamente ao enfatizarem o

4 Ex-comissário Rui Marques acusa AIMA de ter perdido o "I da integração": https://observador.pt/2025/09/01/ex-comissario-rui-marques-acusa-aima-de-ter-perdido-o-i-da-integracao/

não pertencimento do Outro, neste caso, o migrante. Em suma, esta concepção estática de sociedade reforça-se ao tornar explícito aquilo que ela não é e o que não pretende ser.

Esta construção do Eu em oposição ao Outro remete inevitavelmente para Edward Said, que afirma que "a cultura europeia ganhou força e identidade ao contrastar-se com o Oriente, visto como uma espécie de eu substituto e até subterrâneo" (Said, 2007, p. 30). Esta reflexão é facilmente transponível para o contexto das migrações nas sociedades europeias do século XXI: tal como no período do mandato colonial britânico no Médio Oriente, ao qual Said se refere, o Ocidente continua a ser tomado, de forma acrítica, como o referencial único a partir do qual se procura compreender o resto do mundo. Eis, portanto, mais uma razão pela qual as formas hegemónicas de imaginação social devem ser encaradas sob uma perspetiva crítica, uma vez que delas decorrem, entre outros aspetos, as próprias políticas públicas.

1.5.5 A integração como instrumento de diferenciação social

Ainda no que diz respeito à posição de Said, o autor considera que a sociedade maioritária é sempre articulada em contraposição aos Outros (2007), uma vez que a mesma pressupõe possuir um passado comum, enraizado em certos acontecimentos históricos que a tornam una, bem como a defesa de valores universais, como a tolerância, a democracia, a liberdade. A ideia que prepondera nestas sociedades imaginadas é que a integração diz respeito genericamente aos outros, de maneira que a única componente que se problematiza é o que está fora destas sociedades (Schinckel, 2017).

No mesmo sentido, Leila Hadj Abdou afirma que como resultado da imaginação de uma sociedade integrada – em oposição àqueles que ainda estão por integrar:

> as desigualdades existentes e os diferentes interesses políticos dentro dessa "sociedade" podem ser ocultados e marginalizados. É, em última instância essa marginalização das diferenças e a minimização das desigualdades existentes dentro da sociedade integrada imaginada que facilita a oposição dos "nativos" ao "outro" migrante (p. 3, 2019).

Uma vez mais, analisar as políticas de integração a nível local pode se constituir enquanto uma abordagem crítica à questão, na medida em que estas ultrapassam a perspetiva clássica dos

Estados nacionais (muitas vezes encarados como entes monolíticos) e permitem posicionar o foco de análise nos objetivos concretos da integração de migrantes a nível local.

Ainda segundo Schinckel, a verdadeira questão em relação aos migrantes prende-se com as assimetrias no nível de desemprego e no acesso a uma educação de qualidade (questões centrais ao Programa *Escolhas*). Na visão do autor, acrescentar a estes migrantes ainda o peso de "não serem membros integrados" da sociedade apenas acentua e amplia desigualdades já existentes (2017).

Por fim, é importante reconhecer, como sublinham Pennix e Garcés-Mascareñas, a existência de um paradoxo: apesar de muitos académicos rejeitarem o conceito de integração ou lhe serem fortemente críticos, é inegável que ele continua a ocupar um lugar central no debate, sobretudo no que toca ao *policy making*. O paradoxo reside, portanto, no facto de que, sendo um conceito "profundamente problemático" de acordo com os autores já citados neste capítulo, acabou por se tornar, na prática, incontornável. A questão que se coloca é: como abordar este tema sem cair, por exemplo, na armadilha de uma perspetiva assimilacionista ou de uma integração acrítica?

A análise deve ir para além do plano meramente normativo, desdobrando o conceito de integração nas suas diferentes dimensões: político-legal, socioeconómica e cultural-religiosa (Pennix e Garcés-Mascareñas, 2016). Para além disso, a avaliação das próprias políticas deve contemplar tanto a dimensão horizontal (que abrange a diversidade de agentes envolvidos<9 como a dimensão vertical (referente aos diferentes níveis de governo associados).

Em suma, encarar as políticas de forma heurística é uma estratégia para evitar cair inadvertidamente na armadilha da integração acrítica. Para tal, é importante recuperar os atributos cruciais das políticas públicas, dentre os quais destacam-se o planeamento, a monitorização e a avaliação (Adão e Silva, 2025).

1.5.6 Leitura em contraponto e políticas públicas

Face a estes atributos cruciais, podemos também recorrer ao conceito de "leitura em contraponto", tal como proposto por Edward Said. Partindo da ideia de contraponto na teoria musical, entendida como a relação entre diferentes linhas melódicas executadas em simultâneo, Said reflete sobre as várias perspetivas que coexistem num mesmo texto literário, procurando rejeitar essencialismos simplificadores. Para o autor, ler em contraponto significa ler com a

consciência da história metropolitana que é narrada, bem como das outras histórias contra as quais e em articulação com as quais o discurso dominante atua (1995, p. 51).

Transportar este instrumento analítico para o domínio das políticas públicas de integração pode ajudar a compreender melhor o paradoxo identificado por Penninx e Garcés-Mascareñas, pois permite perceber como vários fatores se entrelaçam, se sobrepõem e influenciam mutuamente a definição das políticas públicas neste domínio. Aqui torna-se útil recuperar, por exemplo, as ideias de Birkland, para quem o *agenda setting* resulta sobretudo da forma como soluções e alternativas políticas ganham ou perdem a atenção do público. Em outras palavras, este *agenda setting* depende essencialmente da maneira como diferentes narrativas se cruzam em simultâneo, tornando essencial ler o processo de construção de uma política pública em "contraponto", num verdadeiro "vai e vem" analítico. Ou seja, as narrativas formadoras de uma política pública nunca podem ser tomadas como fatores singulares ou isolados.

Ainda deste mesmo raciocínio, decorre que a leitura em contraponto também pode ser uma ferramenta útil para compreender os mecanismos causais subjacentes à política pública em análise, uma vez que joga luz sobre a forma como diferentes atores e intervenções se entrecruzam, podendo eventualmente trazer à tona possíveis contradições.

1.6 Nacionalismos metodológicos e o "local turn"

A leitura crítica do conceito de integração conduz-nos, entre outros caminhos, aos chamados "nacionalismos metodológicos", entendidos, em essência, como a forma pela qual os Estados incorporam novas minorias (Wimmer e Glick Schiller, 2002). Estes "nacionalismos metodológicos", por sua vez, dão origem aos designados "modelos nacionais de integração", que podem assumir contornos mais ou menos assimilacionistas, multiculturalistas, universalistas ou diferencialistas. Sobre este tema, a grande crítica feita por Scholten é a de que estes modelos interpretam a agência e o interesse de grupos sociais enquanto fator marginal na formulação de políticas, e privilegiam "estruturas normativas e idealistas" que por sua vez são interpretadas como "a força motriz primária por detrás de políticas e práticas relacionadas à identidade, cidadania e imigração" (2018, p. 10). Tal crítica abre espaço a questionamentos sobre o real significado de "integração" a nível nacional, uma vez que parece ser a nível local que as migrações e os seus efeitos se tornam mais aparentes.

Além disso, o autor também afirma que este tipo de modelo tende a "simplificar excessivamente e dar demasiada ênfase na sua alegada coerência e consistência" (Scholten,

2018, p. 10). Esta aparente "coerência e consistência" dos modelos nacionais de integração nem sempre se verifica na realidade, podendo inclusive haver significativos *gaps* de implementação, tal como verificou Schiller (2015) em seu estudo de caso sobre a implementação de "políticas de diversidade" nos municípios de Antuérpia, Amsterdão e Leeds.

Favell (2015) também contribui para o debate ao questionar o significado do conceito de integração: apesar de adjetivar o termo enquanto "algo antiquado e funcionalista", o autor reconhece que esta continua a ser "a forma mais popular de concetualizar a relação em desenvolvimento entre os antigos Estados-nação europeus e as suas crescentes populações imigrantes "étnicas" não europeias". Ou seja, a integração enquanto conceito ainda estrutura a investigação e pauta os debates nesta área. Entretanto, quando interpretada sob os moldes mencionados acima, continua a assentar no paradigma do Estado-nação enquanto a principal unidade organizacional da sociedade. Ao utilizar-se desse termo de maneira acrítica, há uma parte da literatura que continua a conceber a sociedade enquanto uma unidade funcional idealizada, e alicerçada num Estado cuja responsabilidade é criar políticas para manter essa suposta coesão. Imagina-se, portanto, uma sociedade homogénea, estática e sobretudo integrada – em oposição àqueles que ainda estão por integrar.

1.6.1 A dimensão local das políticas de integração

É durante a década de 1990, contudo, que começarão a surgir questionamentos acerca dos limites das abordagens que privilegiam os "modelos nacionais" referidos na secção anterior: face aos desafios enfrentados por diversas cidades que passaram a receber novos fluxos migratórios, certos autores afirmam que houve uma viragem significativa da literatura à dimensão local (Cabral & Swerts, 2021, p. 186). Segundo Hackett, este *local turn* (ou viragem para o local) refere-se à noção de que os governos locais desempenham papéis cada vez mais significativos na conceção e implementação de políticas relacionadas à integração de migrantes e políticas de diversidade (2017).

Conforme já referido, a presente dissertação privilegia a análise do Programa *Escolhas* enquanto instrumento de intervenção social com expressão territorial alargada, procurando compreender a sua capacidade de capilarização e adaptação às dinâmicas locais, tendo um projeto localizado no Fundão como estudo de caso. Esta abordagem remete inevitavelmente para a dimensão local, uma vez que é nesse espaço que a integração se concretiza efetivamente. É a

nível local que ocorrem as interações quotidianas que, em muitos casos, assumem uma relevância superior à própria pertença a um determinado Estado-nação (Caponio, 2006).

Neste sentido, recorrer a autores que adotam uma perspetiva crítica face aos modelos tradicionais de integração pode contribuir para a abertura a novas abordagens teóricas e conceituais, afastando-se das categorizações definidas exclusiva e centralmente por atores de âmbito nacional. Além disso, observar o modo como estas políticas públicas se desenvolvem no plano local e a forma como os atores locais influenciam determinados resultados pode constituir uma via privilegiada para compreender de forma mais próxima os impactos reais da política pública implementada.

Apesar da sociologia norte-americana há muito valorizar a dimensão local como objeto de análise (sendo exmplos os estudos de Robert Dahl em New Haven ou a teoria dos subgovernos de Theodore Lowi, desenvolvida no contexto das políticas públicas, especialmente ao nível local) este nível de análise foi, historicamente, secundarizado pela literatura europeia sobre migrações. Tal como referido, até meados da década de 1990, as abordagens predominantes na literatura centravam-se sobretudo no nível nacional (Caponio, 2006), questionando essencialmente de que forma o Estado-nação incorpora ou integra novas minorias.

1.6.2 O governo local como laboratório de políticas

No contexto desta "viragem para o local" identificada pela literatura, Caponio defende que o governo local pode funcionar, idealmente, como um verdadeiro "laboratório de políticas inovadoras para os imigrantes" (2006, p. 11). Contudo, a autora também alerta que o entusiasmo em torno desta ideia não deve desviar a atenção do objetivo central da investigação neste domínio: compreender o "conjunto de processos, atores, interesses, influências e pressões" que moldam efetivamente as políticas migratórias a nível local (2006, p. 12). Além disso, o argumento de um suposto pragmatismo de governos locais na implementação de políticas pode ser contraposto, por exemplo, pela existência de movimentos NIMBY (*not in my backyard*), cujas reivindicações criam dilemas que, por vezes, podem ser tão ou mais complexos do que aqueles que dominam a política nacional.

Outra crítica feita por Caponio em relação à recente literatura sobre o tema, e que se relaciona com o suposto pragmatismo de governos locais, é a "total falta de interesse pela política, que é considerada um elemento secundário em relação a um fato mais geral, que são as políticas locais" (2006, p. 94). Segundo a autora, o tipo de literatura que mais contribui para a

compreensão da relação entre a política e as políticas locais de migração é aquela que visa "reconstruir redes de atores e explicar como e porque as políticas assumiram uma configuração específica" (p. 94). Ora, neste contexto, importa ressaltar que abordagem da avaliação realista parece adequar-se justamente a este fim.

1.6.3 A expansão das competências municipais

Também podemos considerar que esta viragem na literatura acompanha a transformação dos municípios no que diz respeito à expansão de suas competências administrativas. No caso português, por exemplo, e tal como afirma Tavares (2022), existe um contraste significativo dos municípios "com o seu papel passado no âmbito da burocracia local a operar dentro da hierarquia organizacional" (p. 60).

Tendo em vista tal transformação, os gestores públicos passam a ter um papel mais pró-ativo no âmbito da implementação de políticas públicas: "agora espera-se que sejam capazes de atravessar barreiras organizacionais para gerir programas públicos em contextos envolvendo múltiplos atores e organizações" (Tavares, 2022, p. 60). Ou seja, afirmar a existência de uma viragem para o local também significa reconhecer a importância de uma rede de atores que assumem configurações diversas: os governos locais, portanto, não podem ser considerados enquanto entes monolíticos (numa lógica verticalizada e unidirecional), devendo ser encarados enquanto um dos muitos atores que compõem a governação local.

Ou seja, mais do que estruturas macro-institucionais de integração, que certamente poderão ser úteis para muitos tipos de análise, importa, no âmbito desta dissertação, analisar a maneira como políticas públicas são de facto implementadas a nível regional ou local.

Os modelos mencionados acima devem servir pois como contexto, como referência de análise. Mas o escopo da investigação é outro: a análise da dimensão local poderá permitir entrever maior dinamicidade na relação entre a política e a prática do que os "grandes modelos", o que pode nos ajudar a repensá-los, e analisá-los, quiçá, sob óticas mais críticas. Afinal, o processo de integração social é altamente complexo, de maneira que considerar apenas certas variáveis (as que conformam os chamados modelos nacionais) não necessariamente encontram eco naquilo que se está a fazer localmente.

1.7 Perspectivas da produção científica em políticas públicas de migração em Portugal

No campo dos estudos sobre migrações, o trabalho da investigadora portuguesa Maria Ioannis Baganha constitui uma referência importante. Embora esta revisão de literatura não tenha carácter exaustivo, a omissão do seu contributo implicaria ignorar uma parte significativa da produção académica nesta área. Para além da sua vasta obra sobre o tema, centrada principalmente na emigração portuguesa e nas imigrações internacionais em Portugal, a professora Maria Baganha foi uma das fundadoras do IMISCOE (*International Migration Research Network*) que atualmente é a maior rede interdisciplinar de investigação no campo das migrações.

Dentre os seus diversos contributos para a área, e especificamente no que diz respeito ao contexto português, pode-se citar o artigo intitulado "Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?" (1998), publicado na Revista Crítica de Ciências Sociais, no qual é apresentado um "balanço da produção científica nacional" sobre o tema (p. 229), e no qual a autora conclui com a interessante afirmação de que Portugal pode ser entendido como "uma placa giratória que distribui e absorve mão-de-obra consoante os parâmetros do espaço público em que está inserido e as necessidades do mercado de trabalho internacional e nacional" (p.270).

Mais recentemente, o livro "Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas" (2017), visa colmatar uma lacuna na produção teórica nacional dedicada ao tema, uma vez que "a avaliação e a reflexão crítica sobre as políticas públicas no âmbito das migrações internacionais tem sido objeto de preocupação, mas nem sempre de investigação empírica com enfoque nas políticas públicas" (Padilla e Azevedo, 2017, p.1). Segundo Nuno Oliveira, no segundo capítulo da obra supramencionada, a governação portuguesa das migrações segue claramente a lógica da interculturalidade no âmbito de suas "políticas de integração" (2017, p. 30).

Reconhecendo a acepção vaga do termo, o autor cita a definição de interculturalidade segundo o *White Paper on Intercultural Dialogue* (Comissão Europeia, 2008), entendida como uma prática social que emerge da gestão democrática da diversidade, promovendo a construção de relações capazes de reconhecer e valorizar identidades distintas de forma construtiva e com base em valores universais comuns. Tal como a expressão "boa governação", alvo de críticas por Geddes (2022), a noção de "valores universais comuns" expõe igualmente a lógica etnocêntrica que, não raras vezes, sustenta a conceptualização teórica dos estudos sobre migrações.

Ainda segundo Oliveira (2017), no que o autor delimita como uma primeira fase das políticas de integração portuguesas, em meados dos anos 2000,

> (...) a integração era codificada como um processo individual, cujo culminar é a ascensão ao estatuto de cidadão nacional e, simultaneamente, uma recusa generalizada de qualquer reconhecimento de estruturas comunitárias que pudessem levar à segmentação da sociedade portuguesa e da sua relação com o Estado (p. 38).

Ou seja, também Portugal foi influenciado pelos "nacionalismos metodológicos" citados por Wimmer e Glick Schiller (2002).

A crescente diversidade dos fluxos migratórios para Portugal, contudo, viria a pôr termo a esta acepção: num dos textos inaugurais do então recém-criado Observatório das Migrações, Rui Marques defende o reconhecimento de diferentes grupos étnicos em território português, mesmo que divergentes ou conflitantes com os da sociedade de acolhimento. Ainda assim, esta retórica mantém-se fortemente ancorada no paradigma do Estado-nação como principal referência na conceptualização e implementação das políticas neste domínio.

Ainda no que respeita à investigação em território português, Padilla e França (2016) referem que Portugal tem vindo a destacar-se pelas suas políticas públicas de integração. De facto, ainda que a afirmação das autoras tenha sido feito há uma década, facto é que Portugal mantém-se numa posição de destaque no que diz respeito à área: o país ocupa atualmente a 3.ª posição entre os 28 países avaliados pelo *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX, 2025). Segundo as autoras, Portugal poderia constituir, por essa razão, um caso emblemático. Contudo, as mesmas alertam para uma limitação significativa do índice: o facto de este não contemplar a análise da implementação e do impacto efetivo das políticas avaliadas. Tal lacuna analítica, defendem as autoras, deve ser colmatada pela investigação académica.

Neste contexto, também importa citar o estudo realizado por Seabra e Mateus (2016), que realiza uma análise diacrónica das políticas portuguesas de integração de jovens descendentes de imigrantes entre 1976 e 2015: da promulgação do direito à não-discriminação na Constituição Portuguesa (art. 13º) ao Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)[5], foram analisadas 145 iniciativas, leis, programas e diplomas, dos quais 56 citam explicitamente jovens descendentes de imigrantes (2016). O Programa *Escolhas* é identificado pelas autoras como pertencente a uma segunda fase de políticas neste domínio, centradas sobretudo na "proximidade

[5] Aprovado pelo pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015

e clarificação de direitos" (p. 9). As autoras referem, contudo, que uma das limitações do estudo, que não se pretende exaustivo, é a ausência da análise de iniciativas de caráter local.

No âmbito da revisão de literatura realizada, a relativa escassez de estudos focados nas migrações ao nível local permite afirmar que é necessária uma maior produção científica sobre esta temática. Verifica-se uma certa carência de informação na literatura nacional no que diz respeito à medição do impacto da implementação de políticas públicas de migração a nível local (nomeadamente no que se refere às políticas de integração ou de inclusão de migrantes).

1.8 Considerações finais e desenvolvimento da Teoria Inicial do Programa

Com base na revisão de literatura apresentada, e tendo como referência a abordagem da avaliação realista, torna-se oportuna a formulação de uma Teoria Inicial do Programa (Pawson e Tilley, 1997), que permita articular os principais conceitos discutidos neste primeiro capítulo de forma a poder operacionalizá-los no modelo analítico adotado. Este exercício, mais do que relacionar os conceitos aqui apresentados (MLG, integração etc.), representa também um primeiro passo no processo de compreensão sobre como, para quem e em que contextos os resultados do Projeto Matriz emergem. Assim, a partir dos conceitos que emergiram durante a revisão bibliográfica, procura-se também realizar uma formulação inicial dos mecanismos causais desencadeados pela intervenção do Projeto Matriz, considerando os diferentes atores envolvidos e o contexto específico do Fundão, de modo a compreender os resultados da intervenção.

Importa salientar que a formulação inicial da Teoria do Programa parte de "palpites informados" (RAMESES II, 2017). Assim, a sua construção não se apoia exclusivamente no enquadramento teórico delineado na revisão de literatura, mas também numa leitura aprofundada dos relatórios de avaliação externa do Programa *Escolhas*, cuja análise será desenvolvida com maior detalhe nos capítulos 3 e 4 da presente dissertação.

A partir desse enquadramento, foi possível construir um primeiro modelo analítico que estrutura a intervenção da seguinte forma: a atuação do Programa *Escolhas* no Fundão (Projeto Matriz) ocorre num contexto institucional em que a autarquia reconhece a questão das migrações como uma oportunidade estratégica, conferindo-lhe centralidade no seu *agenda setting*, em consonância com a perspetiva de Birkland sobre a definição de prioridades políticas. Este contexto favorável envolve múltiplos atores (nomeadamente jovens, técnicos, autarquia local e coordenação

nacional) cujas interações se dão num quadro de governação multinível, marcado por relações de proximidade e de trabalho em rede.

Os mecanismos ativados neste contexto não se traduzem apenas em *outputs* mensuráveis (e.g., nº de aulas de PLNM ministradas durante a implementação do Projeto), mas sobretudo em resultados que podem não ser imediatamente observáveis. A noção de integração, enquanto resultado da intervenção do PE, deve assim ser compreendida de forma crítica. Ou seja, não se deve perder de vista questões como: de que forma se expressa esta integração? Há um sentimento, por parte dos jovens, de pertença simbólica, de reconhecimento na comunidade, ou do desenvolvimento de competências individuais e coletivas?

A partir das considerações feitas acima, o modelo ICAMO proposto na **Tabela 1** procura relacionar os contributos teóricos da literatura, a abordagem da avaliação realista e o Projeto Matriz enquanto objeto de estudo deste trabalho, funcionando, portanto, como "ponto de partida" para a compreensão dos seus efeitos no contexto local.

Tabela 1. Modelo ICAMO. Formulação da Teoria Inicial do Programa subjacente ao Projeto Matriz.

(I) **Intervenção**	**(C)** **Contexto**	**(A)** **Atores**	**(M)** **Mecanismos**	**(O)** **Resultados**
Implementação do Projeto Matriz no âmbito do Programa *Escolhas*, através de atividades de acompanhamento, capacitação e envolvimento comunitário de jovens.	Território do Fundão caracterizado por uma autarquia que enquadra a intervenção como oportunidade estratégica, atribuindo-lhe centralidade no *agenda setting* local e assegurando apoio institucional.	Jovens participantes; técnicos do projeto; autarquia local; coordenação nacional do Programa *Escolhas*.	Ativação de mecanismos associados à governança multinível (MLG), cooperação interinstitucional e relações de proximidade; reforço da confiança, do reconhecimento mútuo e da participação ativa dos jovens.	Integração entendida de forma crítica e não imediatamente observável, manifestando-se através do fortalecimento do sentimento, por parte dos jovens de pertença simbólica, do reconhecimento comunitário e do desenvolvimento de competências pessoais e sociais.

A partir desta formulação inicial, o que se buscará fazer nos capítulos seguintes será: *(i)* oferecer uma visão abrangente do desenvolvimento do Programa *Escolhas* enquanto expressão de uma política pública ao longo dos últimos 25 anos; *(ii)* abordar em pormenor as características e o desenho operativo do Programa *Escolhas*, para então *(iii)* introduzir o Projeto Matriz enquanto

estudo de caso, de maneira a analisar os resultados com base nos dados recolhidos e finalmente *(iv)* reformular/refinar, se necessário, a Teoria Inicial do Programa acima introduzida.

Por fim, importa ter em mente que o modelo ICAMO apresentado acima constitui apenas uma entre várias possibilidades de enquadramento analítico da política pública em questão. Não se pretende, assim, transmitir a noção de que os processos analisados ao longo desta dissertação se desenvolvem de forma linear ou determinística. Como demonstram Pawson e Tilley, na obra Realistic Evaluation (1997), a partir de uma mesma política pública ou programa podem ser esquematizadas diversas configurações de causa, mecanismo e resultado (CMO).

A opção por este modelo visa sobretudo identificar e explicitar alguns dos mecanismos causais associados ao processo em análise, sem com isso reduzir a sua complexidade. Tal como sublinhado por Lindo (2005), trata-se de um processo dinâmico e não linear, resultante da interação contínua entre contextos, atores e mecanismos, cuja configuração pode variar ao longo do tempo e em função das circunstâncias.

Capítulo 2 – O Programa *Escolhas*

Após uma breve revisão da literatura portuguesa sobre políticas de migração, e considerando a componente teórica já apresentada nesta dissertação, segue-se a análise prática do Programa *Escolhas* enquanto expressão de como se concretiza uma política pública voltada para a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconómica. Para tal, torna-se necessário enquadrar o PE a partir de diferentes perspetivas, descrevendo as suas origens e a evolução histórica ao longo das suas nove gerações (2001-2026). Este capítulo procurará igualmente abordar a metodologia aplicada pelo PE, as suas formas de financiamento, o público-alvo e a composição das equipas técnicas, contribuindo assim para uma compreensão mais ampla dos elementos que têm moldado a trajetória desta política pública ao longo dos últimos 25 anos.

2.1 Breve resenha histórica

Inicialmente tutelado por um conjunto de ministérios, incluindo as pastas da Administração Interna, Trabalho e Solidariedade, Justiça, Educação e Juventude e Desporto, o Programa *Escolhas* encontra-se atualmente sob a responsabilidade do Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ). Criado em 2001, o programa surgiu na sequência de diversos incidentes amplamente mediatizados envolvendo jovens da Área Metropolitana de Lisboa. Devido a este contexto, e a maneira como ocorreu a construção deste facto político controverso - "os jovens-problema"- , Raposo e Aderaldo consideram que o Programa *Escolhas* "nasce como fruto de uma sensação de medo, e como forma de gestão do Outro" (2019, p.115). Os mesmos autores afirmam que nos primórdios da existência do PE a ocupação dos tempos livres de "jovens-problema" funcionava essencialmente sob uma lógica de "controlo social e gestão da pobreza*"* (Raposo e Aderaldo, 2019, p. 116).

Prestes a cumprir 25 anos, contudo, o PE soube reorientar sua estratégia de ação: inicialmente voltada para a prevenção da delinquência juvenil, o Programa passou paulatinamente a dar maior ênfase à promoção da inclusão social (Calado e Duarte, 2015). De acordo com o relatório de avaliação externa produzido em 2014 pelo Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa, o PE "tem conseguido manter uma inabitual capacidade de persistência ao longo dos anos" (p. 107). Passada uma década desde essa observação, tal resiliência continua a revelar-se significativa, tendo o PE demonstrado continuidade e evolução apesar dos diferentes ciclos políticos, atravessando sucessivos governos e períodos de turbulência social (e.g., a intervenção da Troika) ao longo do último quarto de século.

Também cabe ressaltar, para além disso, os pontos de conexão do PE com outras medidas de política pública: ao longo das suas diferentes gerações, o Programa procurou articular-se com vários compromissos assumidos pelo Estado Português, entre os quais o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (2019), o Plano para a Igualdade do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (PLANAPP, 2022), bem como a Estratégia Única dos Direitos das Crianças e Jovens (2025–2035), a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza (2021–2030) e o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021–2025) (CoLABOR, 2025).

Atualmente na sua 9.ª geração, correspondente ao triénio 2024-2026, o Programa *Escolhas* financia 118 projetos distribuídos por 75 concelhos do país (ver **Figura 2**). Importa, no entanto, salientar que, ao longo dos últimos 25 anos, o número de projetos aprovados sofreu variações significativas, oscilando entre 53 (no triénio 2001-2003) e 134 (no triénio 2010-2012). No âmbito desta investigação, pretende-se também debruçar sobre esta "inabitual capacidade de persistência", já referida em relatórios de avaliação externa.

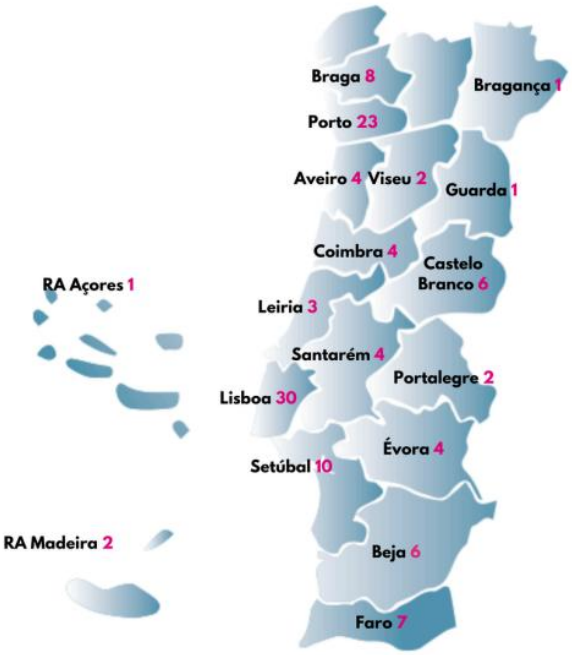


Figura 2. Distribuição geográfica dos projetos financiados pelo Programa *Escolhas* Fonte: IPDJ

Além disso, face à alteração do perfil migratório em Portugal, torna-se pertinente refletir sobre a forma como uma política pública tão consolidada e capilarizada como o PE poderá responder aos desafios colocados por esta nova realidade, uma vez que desde a 2.ª geração do PE, iniciada em 2004, os projetos financiados têm centrado a sua intervenção, dentre outros

públicos-alvo, na inclusão de jovens descendentes de migrantes. Pode-se dizer, portanto, que as equipas do Programa dispõem hoje de uma prática acumulada e de uma experiência ampla no tratamento desta temática.

O aumento substancial da população imigrante no país vem também reforçar a relevância social e política desta política pública. Num contexto em que o discurso xenófobo ganha terreno (ECRI, 2025) e em que a já referida *migration obsession* parece também instalar-se em Portugal (Scholten, 2025), poderá o PE funcionar como um mecanismo capaz de auxiliar a ressignificar a relação da sociedade portuguesa com a juventude imigrante residente no país?

2.2 A metodologia do Programa *Escolhas*

Adicionalmente (e para além da sua longevidade) há um interesse acrescido nesta política pública devido à metodologia utilizada pelo programa, baseada essencialmente no trabalho de terreno e pelo *learn by doing*. Tal como afirma Calado, o programa foi "fazendo o seu caminho, caminhando" (2012), tendo optado também por uma lógica descentralizada, permitindo desenvolver um modelo de governação que tem se mostrado eficiente na mobilização das comunidades e das instituições locais (CoLABOR, 2025).

É através da adoção de um modelo de consórcio que o PE procura fazer convergir para a escala local as "respostas, recursos e sinergias" decorrentes dos "diferentes níveis de decisão (nacional, regional, local)" (Calado e Duarte, 2015, p. 18). Assente em intervenções desenhadas, implementadas e avaliadas por consórcios locais que mobilizam recursos e fomentam sinergias, o modelo de governação do PE sustenta uma abordagem integrada e territorializada, promotora de processos participativos e de capacitação comunitária (PLANPP, 2022).

A Resolução do Conselho de Ministros nº 74/2023, que estabelece a atual geração do PE, determina que os parceiros dos projetos aprovados, integrados nos consórcios, podem ser "todas as entidades públicas e privadas que demonstrem ter uma vocação de intervenção junto dos destinatários do Programa *Escolhas*", mencionando expressamente autarquias e organizações da sociedade civil que sejam representativas das populações ciganas e migrantes, entre outros tipos de entidades, como associações de pais (2023).

Ainda sobre o seu *design,* a mesma resolução considera o PE como uma política pública de caráter transversal, tanto pela diversidade dos públicos-alvo como pela amplitude das áreas estratégicas que abrange. A resolução ainda afirma ainda que o Programa *Escolhas* tem vindo a ser reconhecido, ao longo dos anos, como uma referência de boa prática a nível nacional e

internacional[6], e que o seu contributo se estende à implementação de diversos planos setoriais e nacionais, como é o caso da Declaração Lisboa+21 sobre Políticas e Programas para a Juventude 2019.

Além disso, também importa ressaltar o modelo de monitorização e avaliação adotado pelo PE, que combina autoavaliação, avaliação interna e externa, permitindo aferir a relevância, eficácia e eficiência da medida, com evidência de impactos positivos em domínios como o sucesso escolar, a experimentação e o reforço de competências dos públicos abrangidos (CoLABOR, 2022). O programa tem vindo a refletir sobre a sua missão, objetivos, públicos e metodologias de acompanhamento, o que tem possibilitado reajustes e reorganizações contínuas. Uma análise mais aprofundada dos Relatórios de Avaliação Externa já produzidos pelo PE será apresentada mais adiante, com o objetivo de compreender a evolução do Programa *Escolhas* ao longo das suas diferentes gerações.

Tendo sido apresentado um enquadramento histórico do Programa *Escolhas* e delineadas as suas principais características, procede-se, em seguida, a uma análise mais detalhada da sua estrutura interna e da forma como a mesma se articula com os objetivos e dinâmicas do Programa.

2.3 Financiamento

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros nº 74/2023, o PE é financiado por: "(i) transferência de receitas de impostos do Orçamento do Estado e (ii) por fundos europeus, em função do respetivo enquadramento na regulamentação aplicável e na medida da sua elegibilidade".

Pode-se dizer, contudo, que nos últimos 25 anos o financiamento do PE passou por várias transformações, refletindo alterações nas fontes de financiamento e nos recursos disponíveis. Estas mudanças acompanham não só os ciclos políticos nacionais, mas também as flutuações no apoio financeiro por parte da União Europeia (CoLABOR, 2025).

Conforme registado nas diversas Resoluções de Conselho de Ministros que aprovaram cada geração do Programa, esta política pública tem sido sustentada principalmente por verbas do Orçamento de Estado, com a participação constante da Segurança Social. Além disso,

[6] A 3 de dezembro de 2014, o Programa *Escolhas* foi distinguido em Bruxelas com o Prémio Internacional Justiça Juvenil Sem Fronteiras, atribuído durante a 6.ª Conferência do Observatório Internacional da Justiça Juvenil. A iniciativa, realizada sob o patrocínio da UNESCO, reconheceu o contributo significativo do programa para a promoção da inclusão social de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade em Portugal.

excetuando a 2.ª Geração (2004-2006), o PE contou sempre com financiamento europeu, permitindo-lhe alinhar-se com as agendas e prioridades definidas a nível europeu na área.

A diminuição do financiamento público direto a partir da 7ª Geração, contudo, implicou a que as entidades parceiras dos projetos (isto é, os parceiros do consórcio) passassem a ter que financiar no mínimo 15% do valor global dos projetos locais, o que, segundo o relatório de avaliação externa subsequente originou desafios relacionados à sustentabilidade dos mesmos (DINAMIA/CET, 2022).

Pode-se afirmar, assim, que o financiamento do Programa *Escolhas* é assegurado, em grande medida, por um modelo de multifinanciamento, que articula recursos provenientes dos níveis europeu, nacional e local, incluindo-se contribuição dos parceiros que integram os consórcios dos projetos locais.

2.4 Estrutura e eixos de intervenção

Tal como as formas de financiamento, a estrutura e os eixos de intervenção do Programa *Escolhas* foram alvo de alterações sucessivas desde 2001. Segundo alguns relatórios de avaliação (DINAMIA/CET, 2022), a longevidade do programa associa-se também a esta capacidade de adaptação constante, que lhe permitiu atravessar diferentes contextos, e dar resposta às respetivas exigências e particularidades de cada período.

Ao longo das suas diferentes gerações e respetivos regulamentos, o PE foi sendo estruturado em várias áreas estratégicas de intervenção. Na 6.ª Geração, por exemplo, chegou a organizar-se em cinco domínios (o maior número de eixos desde o início do PE) sendo eles: *(i)* educação e formação; *(ii)* empregabilidade e emprego; *(iii)* participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; *(iv)* inclusão digital; e *(v)* capacitação e empreendedorismo. Desde então, as gerações seguintes têm vindo a simplificar estes eixos. Atualmente, a 9ª Geração do Programa *Escolhas* assenta em dois eixos estratégicos de intervenção, desdobrados em medidas específicas, delineando o âmbito e os objetivos de cada componente, sendo elas:

- **Medida I - Educação, Formação e Emprego:**

O primeiro eixo concentra-se na promoção de trajetórias escolares positivas, na mitigação do absentismo e do abandono escolar, bem como no reforço da qualificação e da formação profissional. Paralelamente, procura estimular a integração no mercado de trabalho, o

desenvolvimento da empregabilidade e a capacidade empreendedora dos participantes, atendendo, em particular, aos desafios colocados pela transição digital (IPDJ, 2024).

- **Medida II – Dinamização Comunitária e Cidadania:**

O segundo eixo orienta-se para a consciencialização sobre direitos e deveres cívicos e comunitários, promovendo simultaneamente a valorização das artes, do desporto, da cultura, da saúde, da educação não formal e da participação cidadã em contextos formais e informais. Este eixo visa, ainda, potenciar efeitos positivos nas relações interpessoais e interculturais, contribuir para o bem-estar individual e coletivo, incentivar a gestão de talentos e fomentar o desenvolvimento do pensamento crítico e criativo (IPDJ, 2024).

2.5 Público destinatário

É importante também referir os destinatários dos eixos de intervenção descritos no tópico anterior: desde 2001, todos os regulamentos das diferentes gerações do Programa *Escolhas* têm concentrado a sua ação em jovens provenientes de contextos socioeconómicos vulneráveis, com especial atenção aos descendentes de imigrantes e da comunidade da etnia cigana. A faixa etária dos participantes sofreu, no entanto, alterações ao longo do tempo: a partir da 2.ª Geração, passou a abranger jovens dos 6 aos 18 anos, podendo, em casos excecionais, incluir aqueles entre os 19 e os 24 anos. Na 6.ª Geração, esta abrangência foi alargada até os 30 anos. A partir da 7.ª Geração, o limite etário foi novamente reduzido para os 25 anos, mantendo-se assim atualmente. Pode-se dizer, contudo, que a descontinuidade destas faixas-etárias entre as diferentes gerações do PE, ainda que muito semelhantes, podem comprometer uma análise longitudinal da implementação do programa (CoLABOR, 2022).

Além disso, a partir da 4.ª Geração do Programa *Escolhas*, passou a ser feita uma distinção entre os jovens beneficiários, dividindo-os entre "público direto" e "público indireto". Os primeiros correspondem aos jovens a quem os parceiros do consórcio consideram estar mais expostos a riscos de exclusão social, beneficiando, por isso, de uma intervenção mais direcionada por parte da equipa técnica do projeto. Já os segundos apresentam menor exposição a esses riscos e, consequentemente, recebem um acompanhamento considerado menos intensivo.

A identificação destes participantes é feita, inicialmente, na própria fase de candidatura dos projetos: nesta etapa de diagnóstico, definem-se o número de crianças e jovens prioritários (o público direto), bem como os indiretos. Após a aprovação da candidatura do projeto, o contato com as crianças e jovens ocorre de diferentes maneiras, dependendo das estratégias adotadas pelas equipas. Um método eficaz consiste em situar as instalações do projeto na própria área de intervenção. Essa proximidade geográfica permite a que a equipa técnica mantenha uma presença regular, fortalecendo vínculos de confiança, empatia e relacionamento com os participantes diretos e, de forma mais ampla, com a comunidade, considerada participante indireta, inclusivamente com os familiares (CoLABOR, 2022).

Já nos projetos que se estendem por várias gerações, como é o caso do Projeto Matriz, a reputação consolidada e a confiança junto da comunidade funcionam como um verdadeiro cartão de visita. Esse reconhecimento facilita a participação contínua, não apenas de crianças e jovens que já estiveram envolvidos em anos anteriores, mas também de novos participantes, garantindo a frequência nas atividades propostas.

2.6 Composição dos consórcios e equipa técnica dos projetos

Os consórcios locais dos projetos do Programa *Escolhas* caracterizam-se por uma composição diversificada, integrando entidades públicas e privadas com intervenção relevante nos territórios onde os projetos são implementados. Estes consórcios devem ser compostos por uma Entidade Gestora e demais Entidades Parceiras, e devem incluir ao menos quatro parceiros[7]. Estes consórcios incluem, de forma recorrente, autarquias locais, estabelecimentos de ensino, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), associações juvenis e outras organizações da sociedade civil, como associações de imigrantes.

Segundo o último relatório de avaliação externa produzido sobre o PE (CoLABOR, 2022) as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia estão presentes em mais de 85% dos consórcios locais, estando apenas atrás, em percentagem, dos Agrupamentos Escolares, presentes em 99% dos consórcios. Já as IPSS encontram-se presentes em 58,8% dos consórcios.

De acordo com o mesmo relatório, verifica-se ainda a participação, embora com menor regularidade, de um conjunto diversificado de entidades nos consórcios locais, nomeadamente associações recreativas, culturais e desportivas (44,1%), associações de desenvolvimento local

[7] Regulamento do Programa *Escolhas* – E9G. Atigo 7º

(33,3%), associações de pais (13,1%), gabinetes de inserção profissional (6,9%), entre outras organizações de âmbito local.

Ainda neste contexto, a equipa de avaliação externa do Programa *Escolhas* realizou um inquérito com o objetivo de aferir, entre outros aspetos, a importância atribuída pelas equipas técnicas às entidades parceiras nos projetos locais. Os resultados evidenciam que as administrações locais (como câmaras municipais e juntas de freguesia) são percecionadas como parceiros de elevada relevância, tendo-lhes sido atribuída uma pontuação média de 4,5 numa escala de 1 a 5, o que confirma o papel central que as autarquias desempenham no dia a dia destes projetos, uma vez que permitem mobilizar recursos e promover uma articulação em rede face àquelas que são as especificidades dos projetos locais.

Já em relação às equipas técnicas, importa dizer que são constituídas por um Coordenador(a), um Técnico(a), e um Monitor(a), sendo este último dedicado à execução das atividades relativas ao CID (Centro de Inclusão Digital). Além disso, os projetos também podem candidatar-se à integração de um Dinamizador(a) Comunitário(a), que, de acordo com o regulamento da geração atual do PE deverá ser um jovem "oriundo do território de intervenção", que tenha entre 18 e 25 anos e o 9º ano como escolaridade mínima[8]. É interessante notar que a figura do Dinamizador(a) Comunitário(o) surge apenas na 4ª Geração do PE, e assemelha-se em grande medida à figura do Jovem Mediador Urbano, que teve lugar apenas na 1ª Geração. A reintrodução de um elemento jovem, oriundo do próprio território de intervenção, aponta para a valorização, por parte do Programa *Escolhas*, da mediação cultural como dimensão central da intervenção, uma vez que o Dinamizador(a) pode servir de ponto de ligação entre a equipa técnica e os jovens, podendo também ser visto como uma figura de referência para os mesmos.

2.7 Considerações finais acerca do desenho operativo do Programa *Escolhas*

Tendo sido apresentadas as principais características que estruturam a intervenção do Programa *Escolhas*, bem como uma breve recapitulação da sua trajetória ao longo dos últimos 25 anos e dos seus momentos de viragem mais significativos, a **Tabela 2** sistematiza os diferentes aspetos do Programa abordados neste capítulo, permitindo igualmente traçar um perfil temporal das transformações ocorridas em distintos domínios de intervenção.

[8] Regulamento do Programa *Escolhas* – E9G. Artigo 23º, 18

Tabela 2. Alterações no PE a cada Geração. Fonte: adaptação de tabela oriunda do Relatório Final de Avaliação Externa à 8ª Geração do Programa Escolhas (CoLABOR, 2022) e outras fontes documentais oriundas do PE

	E1G (2001-2003)	E2G (2004-2006)	E3G (2007-2009)	E4G (2010-2012)	E5G (2013-2015)	E6G (2016-2018)	E7G (2016-2018)	E8G (2021-2022)	E9G (2023-2026)
Áreas Estratégicas de Intervenção	a) Mediação social; b) Ocupação de tempos livres; c) Participação comunitária	a) Promoção da inclusão escolar e formação profissional; b) Ocupação dos tempos livres e participação comunitária; c) Plena integração na sociedade; d) Inclusão	a) Inclusão escolar e educação não formal; b) Formação profissional e empregabilidade; c) Participação cívica e comunitária; d) Inclusão digital.	a) Inclusão escolar e educação não formal; b) Formação profissional e empregabilidade; c) Dinamização comunitária e cidadania; d) Inclusão digital; e) Capacitação e Empreendedorismo	a) Inclusão escolar e educação não formal; b) Formação profissional e empregabilidade; c) Dinamização comunitária e cidadania; d) Inclusão digital; e) Capacitação e Empreendedorismo	a) Educação e formação; b) Empregabilidade e emprego; c) Participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; d) Inclusão digital; e) Capacitação e empreendedorismo	a) Educação, formação e qualificação; b) Emprego e empreendedorismo c) Dinamização comunitária, participação e cidadania	a) Educação e formação; b) Empregabilidade e emprego; c) Participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; d) Inclusão digital; e) Capacitação e empreendedorismo	a) Educação, Formação e Emprego; b) Dinamização Comunitária e Cidadania;
Público-alvo	Crianças e jovens dos 6 aos 18 anos e, excecionalmente, jovens dos 19 aos 24 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais desfavorecidos e problemáticos	Crianças e jovens dos 6 aos 24 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, particularmente descendentes de imigrantes e minorias étnicas	Crianças e jovens dos 6 aos 18 anos e, excecionalmente, jovens dos 19 aos 24, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente descendentes de imigrantes e minorias étnicas	Crianças e jovens dos 6 aos 24 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente descendentes de imigrantes e comunidades ciganas	Crianças e jovens entre os 6 e os 30 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente descendentes de imigrantes, comunidades ciganas e emigrantes portugueses	Crianças e jovens entre os 6 e os 30 anos, provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, nomeadamente descendentes de imigrantes, comunidades ciganas e emigrantes portugueses	Crianças e jovens dos 6 aos 25 anos, provenientes de contextos mais vulneráveis.	Crianças e jovens dos 6 aos 25 anos provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis.	Crianças e jovens dos 6 aos 25 anos provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis.
Âmbito Territorial de Implementação	Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional e Internacional	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional	Âmbito Nacional
Nº de Projetos Aprvoados	53	87	121	134	110	112	103	105	118
Nº de Participantes	6.712	43.199	85.021	89.232	85.160	68.914	37.585	30.018	

2.8 Estudo de caso: Projeto Matriz

O presente subcapítulo tem como objetivo apresentar, em maior detalhe, o estudo de caso do Projeto Matriz, desenvolvido no âmbito do Programa *Escolhas*. Nos tópicos seguintes, procede-se a um breve enquadramento do projeto, considerando *(i)* o seu contexto territorial; *(ii)* o enquadramento institucional, com particular atenção à composição do consórcio; e *(iii)* as principais características da intervenção implementada.

A partir desde enquadramento, espera-se que este estudo de caso possa constituir a base empírica deste trabalho, permitindo analisar, a partir das entrevistas semiestruturadas e da análise documental que se fará mais à frente, os mecanismos, contextos e resultados associados à atuação do projeto no território em que se insere.

2.8.1 Caracterização sociodemográfica do município do Fundão

Tal como referido ao longo desta dissertação, o *local turn* na formulação de políticas públicas para a integração de migrantes tem atualmente no poder local um dos seus principais protagonistas. No contexto português, esta afirmação pode ser também corroborada pelo aumento de competências administrativas das autarquias nas últimas décadas (Tavares, 2022).

Torna-se, assim, essencial analisar as características sociodemográficas e a história recente do município do Fundão, que, na última década, viveu uma autêntica mudança de paradigma na sua estratégia de desenvolvimento, passando a priorizar a "inovação" nas palavras da autarquia. Ainda que a princípio ambiciosa (e para alguns inexequível, uma vez que a promoção da "Inovação" não constaria no rol de atribuições da autarquia) tal estratégia ajudou a projetar o município no panorama nacional e europeu, culminando na sua distinção como uma das Capitais Europeias da Inclusão e da Diversidade em 2023. Afinal, como é que um município que é visto por muitos como pertencente ao "longínquo interior" ascende ao estatuto de capital nesta matéria? E de que forma a autarquia passou a associar a "inovação" à promoção de políticas de acolhimento de imigrantes?

Para iniciar a compreender tal viragem é importante sublinhar que o município do Fundão se insere num contexto de baixa densidade populacional, com 39 hab./km2 (PORDATA, 2024), estando historicamente ligado à agricultura e aos seus derivados, bem como a alguma indústria tradicional, como a têxtil, que sofreu de forma significativa com as transformações associadas à entrada de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CMF, 2015).

Fato é que, apesar de em tempos ter sido um "importante polo de atividade económica" (CMF, 2015), o município foi o único do país que, tendo albergado um magistério primário, não viria a ficar com qualquer escola integrada no ensino politécnico ou universitário, de acordo com o relato de Paulo Fernandes, ex-autarca do município (Causa Comum, 2025). Segundo Fernandes, isto por si só fez com que o município perdesse um certo "comboio" no âmbito de seu desenvolvimento.

No plano demográfico, o Fundão enfrenta desafios significativos: atualmente com 27.285 habitantes, o concelho registou, entre 1959 e 2011, uma perda de 41,5% da sua população (ver **Tabela 3**). É de se destacar ainda, a acentuada perda populacional ocorrida no período entre 2001 e 2011, no qual o concelho perde 7,2% de seus habitantes. Embora não existam dados suficientemente atualizados para estabelecer uma correlação direta entre políticas de atração e fixação de imigrantes e crescimento populacional, os registos mais recentes indicam um ligeiro aumento populacional, com um crescimento de 1,3% entre 2022 e 2023, valor superior ao observado no mesmo período em concelhos vizinhos e historicamente mais atrativos à fixação de populações devido a sua infraestrutura, como Castelo Branco (0,78%) ou Covilhã (0,64%). Já em 2024, segundo dados da Pordata, o Fundão apresentou o maior crescimento populacional em relação aos cinco municípios mais próximos, sendo o saldo migratório responsável por esta variação positiva (Pordata, 2024).

Tabela 3. Fonte: Câmara Municipal do Fundão (2022), com dados do INE,(recenseamento Geral da População 1950, 1960 e 1970, Recenseamento da População e Habitação 1981, Censos 1991, 2001, 2011 e 2021).

Anos	População residente	Variação populacional (%)
1950	49941	-
1960	47593	-4,70
1970	35185	-26,07
1981	32089	-8,80
1991	31687	-1,25
2001	31482	-0,65
2011	29213	-7,21
2021	26503	-9,3

Apesar destes números, o Fundão continua a enfrentar o desafio de ter perdido cerca de dois terços da sua população ativa ao longo das últimas décadas, situação que reflete, em parte, as tendências demográficas nacionais. É justamente tendo em conta este cenário demográfico e as projeções negativas daí decorrentes que o município, a partir de meados da década de 2010,

passa a apostar na "montagem de um projeto autárquico para a criação de valor" do qual a questão da interculturalidade (que viria a culminar no mote "Fundão, terra de acolhimento") foi uma declinação natural, nas palavras de Paulo Fernandes (Causa Comum, 2025).

A partir do primeiro mandato de Paulo Fernandes, o município passou a seguir uma estratégia orientada para a criação de um ecossistema integrado de inovação, apostando na atração de mão de obra qualificada e de startups tecnológicas. Mais de uma década após o arranque desta agenda, a transformação operada pode ser vista como um dos êxitos da gestão do autarca. De acordo com dados da Câmara Municipal do Fundão, foram criados mais de 1 200 empregos qualificados na área tecnológica, com a atração de 18 empresas de tecnologia, tendo sido apoiados mais de 250 projetos de investimento privado e cerca de 90 startups (CMF, 2024). Paralelamente, o município passou a dispor de uma rede de espaços de *coworking*, de um Centro Agrotech e de uma incubadora de empresas, reforçando a sua capacidade de reter talento e gerar inovação. Outro indicador do sucesso alcançado foi o volume de investimento privado no concelho, que praticamente duplicou entre 2011 e 2021, passando de 330 para 580 milhões de euros, segundo dados do programa Move to Fundão (CMF, 2024).

Neste conjunto de fatores, Paulo Fernandes entende que a "interculturalidade" surgiu como consequência natural da aposta na inovação tecnológica. Mais do que uma postura pró-ativa do município, a interculturalidade foi encarada como um dos pilares essenciais para o êxito da estratégia de desenvolvimento. Como o próprio sintetiza, "percebemos que acolher também é reter", razão pela qual esta dimensão ganhou tal relevância que passou a assumir-se como eixo prioritário de intervenção, articulando-se diretamente com o ecossistema de integração que se procurava consolidar no município (Causa Comum, 2025).

É interessante notar a própria forma como o município passou a descrever a sua relação com fluxos migratórios: segundo o II Plano Municipal de Integração de Migrantes do Fundão (MixIn2), *"*as primeiras referências a um lugar denominado "Fundão" remontam ao fim do século XV e relacionam-se com a chegada das comunidades Judaicas que ali procuraram refúgio, após serem expulsas da vizinha Espanha pelos reis católicos" (MixIn2, 2020, p.31). O próprio município, portanto, passa a evocar (ou a recuperar) uma certa tradição histórica de acolhimento, afirmando que:

> Os migrantes estão assim no coração da história do Fundão e do seu desenvolvimento urbano, económico, social e cultural, com a cidade a crescer a partir dos movimentos dos comerciantes e artesãos Judeus, que a transformaram num importante polo de atividade económica (2020, p. 32).

Pode-se dizer, assim, que o elemento distintivo do Fundão é a abordagem estratégica do município em relação às migrações: não como um problema, mas como uma oportunidade de desenvolvimento. O mote do município "Fundão, terra de acolhimento" sintetiza esta visão, transformando o acolhimento em eixo central das políticas públicas locais. Paulo Fernandes sublinha esta abordagem recorrendo à frase de Péricles: "Atenas acolhia, e Esparta expulsava" (CESOP, 2021), evidenciando a opção clara do Fundão por políticas inclusivas. O município também parece implementar estas estratégias de forma holística: há uma forte ênfase na mediação cultural e na inserção socio-profissional, considerada determinante para a dinamização económica e social do concelho.

Esta conjugação de acolhimento, planeamento estratégico e valorização do capital humano tem contribuído, inclusive, para a manutenção de níveis baixos de desemprego, mesmo perante um contexto de crescimento populacional recente: segundo o INE, em 2011, num contexto de crise económica, a taxa de desemprego no município era de 14,03%. Já em 2021, a mesma taxa havia descido para 6,45% (abaixo também da média nacional, nos Censos de 2021, de 8,13%).

2.8.2 Caracterização do consórcio do Projeto Matriz

Atualmente, o consórcio da 9ª Geração do Projeto Matriz inclui diversas escolas e entidades do município do Fundão. No setor educativo, participam a Escola Profissional, o Agrupamento de Escolas Serra da Gardunha e o Agrupamento de Escolas do Fundão. Entre as associações e organizações parceiras estão a Associação de Teatro das Beiras (EST), a Associação de Investigação e Desenvolvimento ARS, também ligada às artes, e o CAF, Clube de Futebol do Fundão. Fazem ainda parte do consórcio a Pinus Verde, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens do Fundão (CPCJ), a Câmara Municipal do Fundão e a União das Freguesias do Fundão, Valverde, Donas, Aldeia de Joanes e Aldeia Nova do Cabo.

Segundo um dos relatórios internos de atividades do Projeto Matriz (2024), são feitas reuniões periódicas, e o consórcio do projeto reúne bem mais do que o mínimo definido no regulamento do Programa *Escolhas*[9] de quatro parceiros. Ainda segundo o mesmo regulamento, as reuniões com representantes de pelo menos um membro de cada entidade do consórcio deve ocorrer a cada dois meses. O mesmo relatório interno de atividades do Projeto Matriz dá conta de que "as reuniões para além de agilizarem uma intervenção concertada e integrada, têm-se constituído também, enquanto espaço de reflexão, de avaliação do trabalho realizado e sobretudo na medição de resultados/ impacto" e que "muitas vezes basta um simples telefonema para desbloquear o apoio necessário à realização das atividades" (2024, p.9).

2.8.3 A intervenção do Projeto Matriz junto aos jovens do Fundão

Com base nos relatórios de atividades de 2024 e 2025, já no âmbito da 9.ª geração do Projeto, percebe-se que a intervenção do Matriz assenta numa lógica de proximidade, buscando ajustar-se à necessidade de cada jovem. A equipa técnica realiza uma avaliação global do perfil do jovem, que não se limita ao desempenho escolar, mas considera também o contexto familiar e social. A partir daí, são definidos objetivos e planos de acompanhamento individualizados, que vão sendo ajustados ao longo do tempo, conforme a evolução e as necessidades identificadas. Ao longo do ano de 2024, o relatório menciona que foram envolvidos ao todo 233 jovens residentes no município, sendo 39,48% de origem migrante. Já no relatório de 2025, esta percentagem sobe para 55,27%, com o envolvimento de 131 de origem migrante (sendo jovens imigrantes ou refugiados).

O trabalho do Projeto Matriz é desenvolvido em articulação com escolas, famílias e restantes entidades do consórcio, reforçando a monitorização e a intervenção conjunta, sobretudo nos casos mais complexos, como no caso de jovens sinalizados pela CPCJ. No domínio educativo (Medida I), o projeto aposta no apoio ao estudo, na criação de métodos de trabalho, na definição de rotinas e no reforço da motivação escolar. Paralelamente, promove o desenvolvimento de competências digitais e apoia percursos de formação e empregabilidade, incluindo o encaminhamento para respostas curriculares alternativas quando necessário. A dimensão do empreendedorismo social também está presente, com destaque para as oficinas de costura

[9] Artigo 7º - Regulamento da 9ª Geração do Programa *Escolhas*. Disponível em: https://ipdj.gov.pt/documents/20123/28475657/regulamento-pe-e9g.pdf/a43eeee2-6e08-3bae-dd00-2d4ab8f30317?t=1764865050768

criativa, dirigidas sobretudo a mulheres migrantes, enquanto estratégia de inclusão e possível geração de rendimento.

A componente intercultural e comunitária tem vindo a ganhar maior relevância, especialmente face ao aumento de jovens migrantes no território. Segundo o relatório de 2024, o Projeto passou a contar, desde o arranque da 9ª Geração, com 18 nacionalidades. Já o Relatório de 2025 dá conta de 22 nacionalidades. Face a esta diversidade, o projeto tem promovido oficinas de língua portuguesa em contexto escolar, ações de mediação intercultural e apoio à integração social, procurando responder às dificuldades linguísticas e culturais identificadas. Iniciativas como a criação de um Kit de Boas-Vindas em várias línguas a ser distribuído nas escolas do município ou a dinamização e transformação de espaços comunitários demonstram uma preocupação clara com a valorização da diversidade e com o reforço do sentimento de pertença dos jovens aos espaços escolares, por exemplo.

A intervenção junto das famílias é outro eixo importante. Na atividade chamada "Espaço Família", trabalham-se competências parentais, a relação entre pais e filhos e estratégias para lidar com dificuldades do quotidiano, em articulação com a CPCJ e outras respostas especializadas por parte das escolas do município. Segundo os relatórios de atividades consultados, parte-se do reconhecimento de que fragilidades económicas, instabilidade emocional ou conflitos familiares têm impacto direto no percurso dos jovens, pelo que a intervenção procura envolver, sempre que possível, todo o agregado familiar.

No que respeita ao incentivo da participação cívica, o projeto valoriza a participação ativa dos jovens, nomeadamente através das Assembleias de Jovens, onde se discutem ideias, se planeiam atividades e se avaliam resultados sobre o dia a dia das atividades do Projeto. Além disso, os relatórios dão conta de que as atividades artísticas, culturais e desportivas são utilizadas como ferramentas de educação não formal, promovendo competências sociais, responsabilidade e cidadania ativa.

De forma geral, os relatórios de atividades produzidos até agora no âmbito da 9.ª Geração destacam como principais características da intervenção a personalização/proximidade do acompanhamento, a regularidade das atividades para fomentar o compromisso dos jovens com a comunidade, o trabalho em rede com diversas entidades, a valorização da diversidade cultural e a promoção da autonomia dos participantes. Segundo os relatórios, o Matriz assume-se, assim,

como um espaço de aprendizagem e crescimento, onde a inclusão é trabalhada no dia a dia, de forma prática e próxima da realidade das famílias e escolas envolvidas.

O envolvimento direto no Projeto durante mais de um ano também permitiu observar que a maioria dos jovens desenvolve um forte sentimento de pertença em relação ao espaço do Projeto, algo particularmente visível entre os jovens migrantes, que rapidamente passam a frequentar as atividades quase diariamente. A partir das 17h30, horário em que a maioria das escolas do município encerra, o espaço transforma-se num autêntico ponto de encontro multicultural, reunindo jovens de mais de 20 nacionalidades.

As atividades planeadas pela equipa técnica muitas vezes ganhavam vida própria: eram apropriadas pelos jovens, que chegavam perguntando o que estava programado e de que forma poderiam colaborar. Esse envolvimento espontâneo revelava não apenas interesse, mas também um sentido crescente de corresponsabilidade.

A equipa técnica demonstrava sensibilidade ao reconhecer e valorizar essas iniciativas perante o grupo. Em ações de rua, nas quais os jovens assumiam o papel central na dinamização de atividades, como no evento anual "*Escolhas* de Portas Abertas", esse sentimento de pertença expandia-se para além das paredes do projeto. O espaço público tornava-se também território de participação ativa, seja em deslocações à praça do município para realizar entrevistas com munícipes, seja em visitas à Câmara Municipal para recolher informações sobre o funcionamento e a organização local.

Capítulo 3 – Metodologia da coleta e análise de dados

Este capítulo tem como principal objetivo descrever a abordagem utilizada no processo de obtenção e interpretação dos dados, visando compreender como a implementação do Projeto Matriz é moldada pelo contexto político-institucional do município do Fundão. A investigação combinou entrevistas semiestruturadas e análise documental, na tentativa de identificar de que forma a ação dos diferentes atores, em interação com as condições do contexto, influencia os resultados do projeto sob análise. Trata-se, portanto, de um trabalho qualitativo de natureza interpretativa, que toma por base a abordagem da avaliação realista.

3.1 As entrevistas semiestruturadas

Partindo da compreensão do Programa *Escolhas* como um "sistema social" (Pawson, 2013) e alinhando-se com os pressupostos da avaliação realista, esta investigação parte do princípio de que o sucesso de programas como o *Escolhas* não decorre apenas do seu desenho formal. Depende, em larga medida, da forma como os diferentes atores (e.g., decisores políticos, técnicos e participantes) interpretam, apropriam-se e concretizam a intervenção, bem como das condições do contexto que influenciam a sua ação (Henriques, 2003).

Neste enquadramento, considerou-se pertinente realizar entrevistas semiestruturadas a atores institucionais ligados ao Projeto Matriz, com o objetivo de compreender em que contextos são ativados certos mecanismos causais que possibilitam a produção de certos resultados (e.g. participação sustentada dos jovens, sustentabilidade do projeto, resultados intermédios de inclusão). Procurou-se, assim, recolher diferentes perspetivas sobre o projeto, contemplando tanto o nível local (equipa técnica e representantes da autarquia) como o que seria o nível nacional, através da coordenação do Programa *Escolhas*.

No total, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas entre dezembro de 2025 e fevereiro de 2026. Cada entrevista teve uma duração média de 40 minutos, sendo três conduzidas em formato online. Uma vez que o objetivo da presente dissertação não é a generalização estatística, mas sim a compreensão aprofundada de mecanismos causais em contextos específicos, pode-se dizer que a reduzida dimensão da amostra não constitui um obstáculo determinante para o alcance dos objetivos definidos pela questão de investigação.

A seleção dos participantes foi intencional e restrita a agentes institucionais, uma vez que o objetivo da dissertação consiste em captar as perspetivas institucionais em diferentes níveis de governação. Ainda que a voz dos jovens seja central na compreensão dos resultados do projeto, o foco analítico incidiu, neste momento, sobre a forma como os responsáveis pela conceção e implementação interpretam os processos e avaliam os resultados da intervenção.

Os agentes institucionais entrevistados foram os seguintes:

- **Alcina Cerdeira:** exerceu funções como vereadora da Câmara Municipal do Fundão entre 2009 e 2025, tendo sido responsável sobretudo por pelouros ligados às áreas sociais. Foi também presidente, até 2025, do Centro Assistencial Cultural e Formativo do Fundão (CACFF), entidade promotora do Projeto Matriz.

- **Filipa Batista:** é atualmente Chefe da Área das Migrações e Acolhimento do Município do Fundão, sendo também a Coordenadora do Centro para as Migrações do Fundão.

- **Pedro Calado:** foi Coordenador Nacional do Programa *Escolhas* até 2019. Embora já não exerça funções no PE, o interesse em ouvir a sua perspetiva prende-se com o facto de ter integrado, em 2001, as equipas que iniciaram a implementação do Programa *Escolhas* no terreno. Ao longo dos anos, acompanhou praticamente todas as gerações do PE e desempenhou diversas funções, culminando o seu percurso como Coordenador Nacional.

- **Virgínia Batista:** foi coordenadora do Projeto Matriz até o final de 2025, tendo ocupado funções por mais de 14 anos.

Importa assinalar que, embora três dos quatro entrevistados já não exerçam atualmente funções diretamente associadas à perspetiva institucional que se pretende representar, a sua seleção deveu-se sobretudo por conta do longo percurso que construíram nesta área. Esse percurso permite-lhes oferecer uma visão transversal das transformações ocorridas tanto ao nível do Projeto Matriz, como da autarquia e do Programa *Escolhas* a nível nacional. Acresce que muitas dessas mudanças de funções são relativamente recentes, pelo que estes entrevistados mantêm, ainda assim, uma perspetiva particularmente relevante sobre o histórico de implementação do

Projeto Matriz bem como das transformações ocorridas no município do Fundão no que diz respeito às políticas de acolhimento.

Para complementar e triangular a informação recolhida nestas entrevistas, foram igualmente analisados documentos mencionados pelos participantes, nomeadamente os relatórios de avaliação interna até então produzidos sob a 9ª Geração do Projeto Matriz (dos anos de 2024 e 2025), permitindo reforçar a consistência da análise.

3.2 Considerações sobre a avaliação realista

Tal como preconizado pela abordagem da avaliação realista, a identificação inicial da Teoria do Programa partiu de "palpites informados" (RAMESES II Project, 2017), construídos a partir da leitura dos relatórios de avaliação externa do Programa *Escolhas*. Estes relatórios foram utilizados igualmente para a caracterização histórica e institucional do Programa no capítulo anterior, e constituíram a principal base documental para a formulação de uma Teoria Inicial de Programa (Pawson e Tilley, 1997).

Foram analisados todos os relatórios produzidos até a data (listados no Anexo II), sendo o mais recente referente à 8.ª Geração (2020–2023). A maioria dos documentos encontra-se disponível no website do IPDJ e são da autoria de diferentes entidades avaliadoras, incluindo o PLANAPP, o ISCTE e empresas de consultoria contratadas para o efeito. Os relatórios que não se encontravam disponíveis na plataforma do IPDJ foram solicitados e posteriormente cedidos pelo Departamento de Programas da Juventude do IPDJ. A diversidade institucional das entidades produtoras dos relatórios contribuiu para uma leitura plural sobre os resultados e os processos de implementação do Programa *Escolhas* ao longo das suas diferentes gerações.

A leitura aprofundada destes relatórios teve como objetivo identificar mecanismos causais que, em determinados contextos, produzem resultados específicos junto de determinados atores. Ou seja, a leitura focou-se na compreensão do que faz o Programa *Escolhas* gerar certos resultados em certos territórios, com especial atenção à sua atuação junto de jovens migrantes. A leitura foi orientada por duas dimensões centrais:

1. O papel dos agentes locais na implementação do PE;
2. A evolução da centralidade da juventude migrante ao longo das diferentes gerações do PE.

Importa salientar que este exame não se propôs a uma análise exaustiva de cada relatório, mas sim à identificação de possíveis transformações que possam ter contribuído para a resiliência institucional e a longevidade do PE, com foco particular nos fatores que fizeram do Projeto Matriz uma intervenção tão longeva num território considerado ultra periférico.

Adicionalmente, a experiência profissional prévia no âmbito de um estágio realizado em 2024/2025 proporcionou acesso privilegiado a dinâmicas internas e especificidades operacionais do Projeto Matriz. Este conhecimento contextual, articulado com a consulta dos relatórios de avaliação externa, permitiu formular uma Teoria Inicial de Programa mais ajustada às características do projeto em análise.

3.3 Sobre a Teoria Inicial do Programa

A intervenção do Projeto Matriz no território do Fundão ocorre há mais de 15 anos e nos últimos anos passou a envolver anualmente um número considerável de jovens migrantes. A Teoria Inicial de Programa, tal como já mencionado na Secção 1.8 desta dissertação, parte da hipótese de que a atuação do Programa *Escolhas* no Fundão se insere num contexto institucional que se tornou particularmente favorável ao longo da última década, no qual a autarquia passou a reconhecer as migrações como uma oportunidade estratégica, conferindo ao tema centralidade no processo de definição da agenda política (em linha com a perspetiva de Birkland sobre o processo de *agenda setting*).

Este contexto caracteriza-se por:

- Reconhecimento político da atração de fluxos migratórios como uma prioridade estratégica da autarquia;
- Envolvimento ativo da autarquia, sendo a CMF uma das entidades integrantes do Consórcio do Projeto Matriz;
- Articulação multinível entre a coordenação nacional do PE e atores locais (como a equipa técnica, a CMF, e os Centro para as Migrações);
- Desenvolvimento do trabalho em rede no município (sendo o modelo de consórcio do Projeto Matriz um exemplo disto).

A partir deste quadro, é possível supor que a interação entre jovens, técnicos, autarquia e coordenação nacional ocorre num modelo que poderia ser caracterizado como de governação

multinível, e que poderá ativar mecanismos específicos, como a confiança institucional, o sentimento de pertença, o reconhecimento simbólico e a capacitação cívica, conduzindo a resultados do que se poderia chamar de "integração" ou "inclusão" e participação sustentada dos jovens no quotidiano do município, através das atividades fomentadas pelo Projeto Matriz.

No entanto, é importante levar em consideração o facto de os "programas nunca oferecerem uma única teoria", uma vez que existe "uma proliferação de ideias dentro de um programa, criando diferentes recursos que provocam diferentes reações entre os participantes" (Pawson R, Manzano-Santaella A., 2012). Ou seja, pensando numa configuração ICAMO, haverá sempre múltiplos Is, Cs, As, Ms e Os. O que se delimita nesta dissertação é apenas uma destas possíveis configurações.

3.4 Modelo analítico: configuração ICAMO

Uma vez formulada a Teoria Inicial do Programa, a análise empírica foi orientada igualmente pelo modelo ICAMO (Intervenção–Contexto–Atores–Mecanismos–Outcomes), conforme sistematizado por Mukumbang et. al. (2018), no âmbito da avaliação realista de Pawson e Tilley (1997).

Esta abordagem permitiu ultrapassar aquilo que seria uma leitura meramente descritiva das práticas do Projeto Matriz, possibilitando a identificação de possíveis configurações causais explicativas que articulam:

- **Intervenção** – desenho e instrumentos da política pública (atividades do Projeto Matriz, por exemplo);
- **Contexto** – condições institucionais, territoriais e políticas do município;
- **Atores** – perfis e posições dos envolvidos, como jovens, equipa técnica e autarquia;
- **Mecanismos** – processos geradores de resultado ativados pela intervenção;
- **Outcomes** – resultados gerados pela ativação de mecanismos, podem ser observados de forma direta ou inferida indiretamente.

A configuração ICAMO, neste sentido, mostrou-se particularmente adequada para analisar uma política pública cujos resultados dependem em larga medida das condições do território no qual se realiza a intervenção, e em que os efeitos dependem também da interação entre o contexto local e a agência dos atores envolvidos.

Importa também justificar a opção pela configuração ICAMO, em vez da tradicional configuração CMO (Contexto–Mecanismo–Outcome) desenvolvida por Pawson e Tilley (1997). A utilização desta configuração inspira-se em Jonsson e Goicolea (2020), que a aplicaram na avaliação de uma política pública voltada para jovens em situação de vulnerabilidade na Suécia. Segundo as autoras, "com base nas narrativas dos participantes, o nosso objetivo é também contribuir com conhecimentos sobre como o resultado da integração social – que é tão mal descrito quanto vagamente definido – pode ser melhor compreendido" (2020, p. 2). O estudo destaca, em particular, a forma como certos atores influenciam e são influenciados pela política pública (sobretudo decisores políticos e jovens).

Transpondo esta lógica para o Projeto Matriz, a configuração ICAMO poderá revelar-se útil para compreender de que forma o envolvimento de determinados atores institucionais ativa mecanismos que, em última instância, poderão contribuir para processos de integração social mais consistentes entre jovens migrantes do Fundão.

3.5 Procedimento de análise de dados

Tendo em conta a abordagem adotada, torna-se igualmente fundamental explicitar o procedimento seguido na análise dos dados obtidos através das entrevistas e relatórios de avaliação. Esta análise foi orientada sobretudo por uma lógica retrodutiva, conforme proposta no âmbito da avaliação realista (RAMESES II, 2017).

Neste contexto, importa citar o contributo do Projeto RAMESES II, financiado pelo Instituto Nacional de Investigação em Saúde do Reino Unido, e que tem como um dos objetivos elaborar formação e materiais didáticos para estudos que utilizam a abordagem da avaliação realista, uma vez que a mesma tem se tornado cada vez popular desde o início do século XXI, principalmente em estudos relacionados a programas da área da saúde (Renmans e Pleguezelo, 2023), pois estes raramente funcionam da mesma forma em todos os contextos. Neste sentido, segundo uma publicação do Projeto Rameses II (2017, p. 1):

> A retrodução recorre tanto à lógica indutiva como à dedutiva, bem como a palpites informados (...) Implica refletir sobre quais os mecanismos causais que poderão estar em ação na produção dos padrões observados ou nas alterações desses padrões. Assenta na

> convicção de que a compreensão da causalidade não pode ser alcançada apenas com base em evidências observáveis. A teorização retrodutiva exige que os investigadores recorram a (...) conhecimentos especializados e imaginação fundamentada para construir e testar teorias sobre os processos causais subjacentes [tradução da autora].

Neste contexto, é importante relembrar que uma Teoria Inicial do Programa foi desenvolvida no âmbito da dissertação (ver **Tabela 1**, subcapítulo 1.8), embora baseada principalmente em "palpites informados" e no conhecimento prévio do território, devido à experiência profissional no Projeto Matriz. O objetivo era justamente testar tal teoria, e refiná-la a partir das entrevistas e da análise documental, conforme propõe a abordagem realista. Em outras palavras, o processo iniciou-se sob a lógica dedutiva, buscando evidências para validar a Teoria Inicial do Programa (RAMESES II, 2017).

À medida que novos conceitos e perspetivas emergiam, sobretudo pelas falas dos entrevistados, a teoria inicial foi sendo ajustada, de maneira que pode-se dizer que este processo envolveu também o método indutivo. Esse movimento de constante ajuste pode ser entendido como uma forma de retrodução, ou seja, uma espécie de vai-e-vem entre as lógicas dedutiva e indutiva, refletindo o caráter iterativo da abordagem realista, que se fundamenta justamente no refinamento contínuo das teorias inicialmente formuladas.

3.6 Sobre a utilização do software NVivo

Uma das principais dificuldades encontradas ao longo deste processo foi, precisamente, a escassez de literatura que descrevesse de forma detalhada como *softwares* de análise qualitativa, como o NVivo, têm sido utilizados em estudos orientados pela avaliação realista. Conforme salientam Paulus et al. (2017), embora este tipo de ferramenta seja empregue há mais de 25 anos, grande parte das publicações oferece descrições pouco aprofundadas sobre o seu uso concreto.

Detalhar a utilização do *software* revela-se, contudo, essencial: não se trata apenas de mencionar a ferramenta utilizada, mas de clarificar como a informação foi organizada, codificada e interpretada. Essa explicitação contribui para tornar o percurso analítico mais transparente, permitindo ao eventual leitor compreender de que modo determinados resultados foram construídos no âmbito de uma investigação de caráter qualitativo.

Assim, os tópicos que se seguem procuram ultrapassar a simples referência nominal ao *software* adotado, com o objetivo de conferir maior densidade substantiva à descrição do processo analítico. A análise dos dados qualitativos (entrevistas e documentos institucionais) desenvolveu-se, portanto, em três fases principais:

3.6.1. Leitura Exploratória Inicial

Uma vez realizadas as entrevistas, foi feita uma leitura integral das transcrições e documentos referidos pelos participantes, tal como os relatórios internos de atividade do Projeto Matriz, com o objetivo de identificar padrões preliminares, recorrências discursivas e possíveis configurações ICAMO, para além da Teoria Inicial do Programa desenvolvida *à priori.*

3.6.2. Codificação no NVivo

A partir das leituras iniciais e das informações recebidas ao longo das entrevistas semiestruturadas, procedeu-se à codificação temática recorrendo ao software NVivo. A grelha de codificação foi criada *à priori*, de acordo com a Teoria Inicial do Programa, e foi organizada em cinco dimensões correspondentes às componentes do modelo ICAMO, conforme a **Figura 3**:

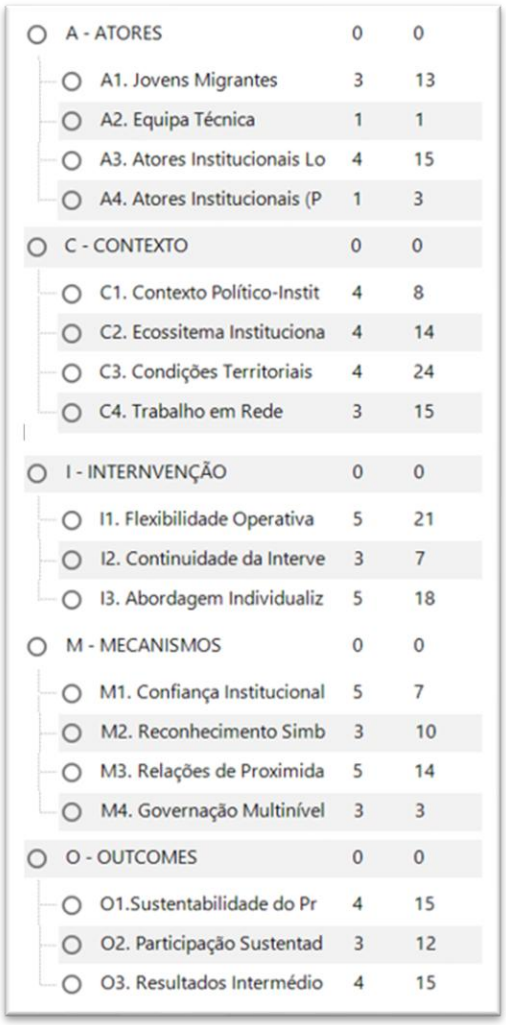


Figura 3. Estrutura de Codificação NVIVO

Sempre que pertinente, os excertos foram codificados em múltiplas dimensões, permitindo captar inter-relações entre contexto, mecanismos e resultados. Por exemplo, a partir deste trecho da entrevista concedida pela chefe da área de Acolhimento e Migrações do Fundão:

> E nós, sendo um território em que conhecemos muito bem as entidades, as pessoas, porque às vezes basta um telefonema, conhecemos o presidente, o diretor, basta um telefonema para resolvermos assuntos, sem termos que estar a escrever e-mail, sem ter que estarmos a fazer uma exposição muito detalhada. Isso é uma força que temos no

nosso território, da proximidade. E obviamente que isso nos levou a ser facilitador ao nível do acolhimento e da integração.

Esse trecho foi codificado tanto na categoria "I3 – Proximidade relacional" quanto no contexto "C4 – Trabalho em rede". Ao longo da análise, procurou-se identificar quais categorias apresentavam maior número de intersecções, de modo a facilitar a articulação entre conceitos que, à primeira vista, não se mostravam explicitamente relacionados.

3.6.3. Elaboração de Coding Matrices

Com base na literatura sobre avaliação realista que descreve de forma mais detalhada a utilização do NVivo (Hutchison et al., 2010; Bergeron e Gaboury, 2020), a construção de *coding matrices* revelou-se particularmente útil para identificar relações entre diferentes categorias de códigos. Esse recurso possibilitou, por exemplo, articular elementos das falas dos entrevistados associados ao contexto com aqueles relacionados aos mecanismos.

Na prática, tornou-se possível observar como, no interior de uma mesma fala, distintas categorias de codificação se cruzavam e em que medida se encontravam interligadas. Um número mais elevado de intersecções indicava, em princípio, uma relação mais estreita entre os códigos analisados, conforme se observa na **Figura 4**.

Com base na abordagem proposta por Bergeron e Gaboury (2020), para a utilização do NVivo no âmbito da avaliação realista, foram elaboradas diversas *coding matrices* com o objetivo de explorar diferentes combinações e relações entre as componentes da configuração ICAMO, ampliando, assim, a capacidade de análise das articulações entre os seus elementos. A elaboração da primeira *coding matrix*, por exemplo, procurou relacionar as subcategorias de Contexto e Intervenção com os Mecanismos.

A forte co-ocorrência entre "I3. Abordagem Individualizada" e "M3. Relações de Proximidade" e "M2. Reconhecimento Simbólico" permitiu começar a direcionar a análise para determinados aspetos presentes nos discursos dos entrevistados. Por outro lado, a fraca co–ocorrência entre as subcategorias de Contexto e Intervenção e a subcategoria "M4. Governação Multinível" levou a privilegiar outras linhas de análise, uma vez que, apesar de surgir nas falas dos

entrevistados, a governação multinível não parece estabelecer uma relação tão forte com os elementos de contexto e de intervenção.

	A : M1. Confiança Institu...	B : M2. Reconhecimento...	C : M3. Relações de Pro...	D : M4. Governação Mul...
: C1. Contexto Político...	1	1	1	0
: C2. Ecossistema Instit...	2	1	1	1
: C3. Condições Territ...	1	0	2	1
: C4. Trabalho em Rede	1	0	1	0
: I1. Flexibilidade Oper...	0	0	3	0
: I2. Continuidade da I...	1	0	0	0
: I3. Abordagem Indivi...	0	5	6	0

Figura 4. Coding Matrix 1

Uma vez identificadas as co-ocorrências entre as subcategorias do Contexto, da Intervenção e do Mecanismo, realizou-se um segundo processo de codificação, no qual todas as co-ocorrências foram codificadas sob "Contexto+Intervenção+Mecanismo". Ou seja, todos os trechos identificados a partir de células não vazias na primeira matriz foram codificados novamente, mas sob um único código. A partir disso, gerou-se uma segunda *coding matrix*, com o objetivo de encontrar coocorrências com as subcategorias relacionadas ao que se entendeu por *outcomes*, conforme a **Figura 5**:

	A : Contexto+I...
1 : O1.Sustentabilidade do Projeto	2
2 : O2. Participação Sustentada do...	1
3 : O3. Resultados Intermédios de I...	2

Figura 5. Coding Matrix 2

O número de coocorrências identificadas nesta segunda matriz foi substancialmente menor, mas permitiu entrever conexões entre elementos relacionados ao Contexto, à Intervenção, aos Mecanismos e aos *Outcomes*. Ainda que a identificação destas coocorrências não tenha sido o "ponto final" da análise, a elaboração de *coding matrices* certamente contribuiu para a facilitação do reconhecimento de padrões e de "afinidades" entre o discurso de diferentes entrevistados e documentos institucionais, permitindo também integrar novos conceitos à análise, que não

estavam inicialmente previstos na formulação da Teoria do Programa feita no subcapítulo 1.8 desta dissertação.

Capítulo 4 – Apresentação de resultados e conclusões

Neste capítulo, será feita a apresentação e a análise dos dados recolhidos no âmbito desta dissertação, procurando compreender, a partir da perspetiva de diferentes atores institucionais, como o contexto político e institucional do Fundão influencia a intervenção do Projeto Matriz. A partir da abordagem da avaliação realista, o objetivo deste capítulo será o de refinar o que se entendeu pela Teoria Inicial do Programa, buscando fazer referência aos principais mecanismos causais que geram os *outcomes* do programa sob análise, considerando também o contexto no qual a intervenção é realizada.

4.1 Refinamento da Teoria Inicial do Programa:

Com base na abordagem da avaliação realista, já explicitada em capítulos anteriores, a análise centra-se particularmente na identificação de configurações causais que articulam contexto, intervenção, atores, mecanismos e resultados. Com base na Teoria Inicial do Programa, desenvolvida no subcapítulo 1.8, o objetivo é aprofundar a compreensão dos fatores políticos e institucionais presentes no município que influenciam a implementação e os resultados do Projeto Matriz. O "aprofundamento" da compreensão destes fatores significa essencialmente refinar a Teoria Inicial do Programa, tal como proposto por Pawson e Tilley (1997).

A partir da utilização do *software* Nvivo, tal como referenciado no capítulo anterior, buscou-se relacionar diferentes dimensões associadas à configuração do Programa *Escolhas* e dos atores intervenientes. A partir da criação de *coding matrices*, buscou-se analisar as intersecções entre diferentes categorias de codificação, o que à partida poderia indicar, por exemplo, maior proximidade entre fatores como "Contexto" e "Mecanismo": a maior ocorrência de intersecções entre fatores associados ao contexto, como o "ecossistema institucional" (amplamente referido pelos entrevistados), e fatores associados aos mecanismos, como a "confiança institucional", pode sugerir que a articulação mais estreita entre diferentes instituições do município (por exemplo, agrupamentos escolares, Câmara Municipal e o Projeto Matriz) está relacionada com um reforço do sentimento de confiança institucional por parte do público-alvo do projeto.

Importa, contudo, assinalar uma limitação relevante desta interpretação: os jovens não foram entrevistados no âmbito desta dissertação. Assim, esta relação reflete sobretudo os padrões identificados nos discursos de agentes institucionais. A inclusão direta da perspetiva dos jovens

poderia, neste contexto, constituir um desenvolvimento particularmente interessante para uma futura investigação, permitindo aprofundar ou mesmo reavaliar esta relação. Ou seja, um possível refinamento da teoria passaria também pela inclusão da perspetiva dos jovens, com a realização de entrevistas e *focus groups*, por exemplo.

A teoria inicial sugeria que a implementação do Projeto Matriz no âmbito do Programa *Escolhas*, através de atividades de acompanhamento, capacitação e envolvimento de jovens de origem migrante, poderia contribuir para processos de inclusão social no município do Fundão, de desenvolvimento de competências pessoais e de reforço do sentimento de pertença à comunidade. Tal como já sublinhado, a formulação desta configuração explicativa partiu de "palpites informados", com base na literatura e na experiência profissional prévia no território, pelo que esses fatores causais se mostraram, genericamente, alinhados aos discursos dos entrevistados, que referem amplamente a questão da "integração na comunidade" como sendo central nas atividades do Projeto Matriz. Segundo a fala de alguns dos entrevistados, estas atividades assumem o objetivo de "mostrar à comunidade que os jovens migrantes são pessoas" ou de "reconhecê-los enquanto novos fundanenses".

A interação entre este contexto institucional favorável e a intervenção do Projeto Matriz parece, assim, contribuir para a ativação de mecanismos relacionados com o reforço da confiança, o reconhecimento mútuo e a participação ativa dos jovens:

> O projeto teve um papel importante neste processo de aproximação dos jovens à comunidade local, nomeadamente através das atividades de rua, cujo objetivo era valorizar e respeitar estes jovens enquanto parte integrante da comunidade.
>
> (Ex-coordenadora do Projeto Matriz)

Importa, contudo, introduzir uma dimensão crítica relativamente ao próprio conceito de "integração", discutido no Capítulo 1, dedicado à revisão da literatura. Tradicionalmente, a integração tem sido conceptualizada como um processo predominantemente unidirecional, no qual os migrantes são chamados a adaptar-se às normas e estruturas da sociedade de acolhimento (Abdou, 2019; Schinkel, 2017). A análise das entrevistas realizadas sugere, contudo, uma dinâmica distinta. No contexto do Fundão e à luz da intervenção do Projeto Matriz, observa-se um deslocamento desta lógica unidirecional: os jovens deixam de ser apenas objetos da

intervenção (ou seja, algo sobre o qual as instituições decidem) e passam a assumir um papel mais ativo na construção da vida comunitária do município.

Estes mecanismos não apenas promovem processos do que se entende por integração ou inclusão social, como também favorecem a emergência de novas formas de colaboração e participação na comunidade, que podem ser interpretadas como expressões de inovação social.

4.2 A inovação social como resultado

Neste sentido, a análise das entrevistas feita aos atores institucionais permitiu identificar um resultado adicional relevante que não se encontrava explicitamente formulado na teoria inicial: a emergência de dinâmicas de inovação social associadas à participação dos jovens migrantes na vida comunitária.

O termo "inovação social" emergiu num primeiro momento das falas do ex-Coordenador Nacional do Programa *Escolhas*:

> Acho que vejo no Fundão um acumular de várias experiências que o tornam uma espécie de *Silicon Valley*, porque também havia um incentivo para tal: trazer inovação, conhecimento, ligar o Fundão a dinâmicas maiores para lá da escala local ou mesmo regional (...) O município seria então uma espécie de *Silicon Valley* dos projetos e da inovação social (...) trazia tudo isso para o território, encaixando-se num plano estratégico mais amplo.

A partir dessa referência ao município e aos projetos ali desenvolvidos, como o Projeto Matriz, enquanto espaços potenciadores de inovação social, outras falas dos entrevistados (ainda que não mencionem explicitamente o termo "inovação social") contribuíram para deslocar o foco da análise para essa dimensão. Em particular, destacam-se os discursos que estabelecem uma relação entre o "ecossistema institucional" (também referido como um "escudo de proteção" contra movimentos anti-imigração) e a participação dos jovens enquanto atores de mudança nos agrupamentos escolares e em demais espaços do município. Segundo as entrevistas:

> O Projeto Matriz quase toda a gente conhece, o que significa que teve impacto na comunidade, não é? Quando as escolas se lembram de desenvolver alguma coisa para ajudar, o Projeto Matriz praticamente está sempre presente. E dá um suporte enorme, sobretudo às escolas, às famílias e aos jovens (...) o Projeto faz parte da engrenagem de acolhimento do Fundão. De facto, toca a todos.
>
> (Ex-representante do Executivo Municipal)

Esses processos, entretanto, trouxeram também grandes desafios. Se antes a preocupação era evitar o fechamento de escolas (a ex-representante do Executivo Municipal menciona na entrevista a perda de cerca de 40 alunos por ano até o início da última década), a chegada de novos fundanenses rapidamente mudou o foco da questão. Segundo a Chefe da Área de Migrações, a proporção de alunos migrantes nas escolas do município saltou de 3% em 2020 para 20% em 2024. Ainda de acordo com a mesma entrevistada, frente a este desafio:

> (...) rapidamente criaram-se respostas, e de facto eu penso que o Fundão, porque o ecossistema está muito vivo e está completamente equilibrado, a escola teve de se abrir e teve de pedir ajuda, e então temos na escola projetos como o Matriz (...) E também os próprios alunos migrantes mais velhos já fazem também esta integração dos novos alunos migrantes. Esta ligação com os pares, para mim, é uma das maiores e melhores ferramentas, é quase uma mediação também.
>
> (Chefe da Área das Migrações e Acolhimento do Fundão)

Ou seja, a abertura dos agrupamentos escolares do município para projetos como o Matriz, cuja intervenção potencia a criação de vínculos entre os jovens, possibilita a que estes mesmos jovens passem a ser parte ativa no processo de acolhimento de novos jovens migrantes que chegam ao território.

Outra resposta criada pelo município, em conjunto com o Projeto Matriz, e que também é referenciada nas entrevistas feitas a diferentes agentes institucionais locais, bem como em documentos institucionais referenciados pelos mesmos, é a vertente do desporto:

> E também outras coisas espetaculares que aconteceram para que estes alunos, crianças e jovens, se sentissem incluídos: houve a criação de novas respostas, por exemplo, o críquete como desporto escolar.
>
> (Chefe da Área das Migrações e Acolhimento do Fundão)

> (...) todos os alunos também jogam o críquete e isto empodera toda a comunidade escolar para se abrir ao mundo, isto para mim é um grande sinal de integração.
>
> (Ex-representante do Executivo Municipal)

> O desenvolvimento dos treinos de Críquete pelo nosso dinamizador veio trazer ao Matriz a verdadeira construção de pontes, um desporto que aposta na inclusão e na diversidade e que reforça a dinamização comunitária de dentro para fora e vice-versa. É nesta dicotomia que continuaremos a promover a dinamização comunitária por migrantes como reconhecimento da diversidade como uma força e não como uma fraqueza.
>
> (Relatório de Atividades Projeto Matriz, 2024, p. 9)

Ou seja, a dinamização dos treinos de críquete, no contexto do desporto escolar e com apoio do Projeto Matriz, partiu também da iniciativa dos próprios jovens (a partir da figura do dinamizador comunitário, também um jovem da comunidade). Estes foram progressivamente apropriando-se da organização e dinamização desta atividade, transformando-a numa ferramenta de inclusão. Neste contexto, a introdução do críquete enquanto desporto escolar aproxima-se da definição de inovação social proposta por autores como Geoff Mulgan, que a descreve como *"n*ovas ideias que respondem a necessidades sociais e que, simultaneamente, criam novas relações sociais e formas de colaboração" (Mulgan, 2012, p. 19).

É importante referenciar, a partir da citação de Geoff Mulgan, que a inclusão da "inovação social" enquanto "resultado" das atividades do Projeto Matriz no município do Fundão, poderia resultar numa nova linha de investigação por si só, o que implicaria também numa revisão de literatura mais aprofundada. O facto de a "inovação social" ter chegado tardiamente à discussão, enquanto fruto da análise das entrevistas e documentos institucionais fornecidos pelos entrevistados, vai em linha também com aquilo que Pawson afirmam sobre o facto da revisão de literatura ser também ela iterativa, incluída, portanto, no "ciclo" de refinamento da Teoria Inicial do Programa (Pawson, 2006).

Deste modo, o refinamento da Teoria Inicial do Programa sugere que, em contextos institucionais que valorizam a imigração como recurso estratégico e quando mediado por

intervenções que promovem a participação e capacitação de jovens migrantes, podem emergir resultados que ultrapassam a "integração individual" dos mesmos. Nestes casos, os jovens passam a ser reconhecidos como agentes ativos na comunidade, contribuindo para a produção de novas relações sociais e práticas de colaboração que configuram dinâmicas de inovação social ao nível local.

4.3 A governação multinível

A questão da governação multinível (MLG) não se revelou particularmente recorrente nos discursos dos entrevistados. Consequentemente, na análise realizada no NVivo, os fatores associados à MLG não evidenciaram interconexões significativas com outros fatores relacionados com a intervenção ou com os mecanismos associados aos *outcomes* Projeto Matriz. Assim, no exercício de refinamento da teoria, a MLG deixou de ser considerada como um fator diretamente associado aos mecanismos geradores de resultado ativados pela intervenção do Projeto Matriz.

Ainda assim, importa reconhecer que as dinâmicas associadas à governação multinível assumem um papel relevante em processos mais amplos, relacionados com a estratégia municipal do Fundão neste domínio. Segundo a Chefe da Área das Migrações e Acolhimento, por exemplo, os fundos europeus são fundamentais para sustentar diversas atividades nesta área, incluindo investimentos em infraestrutura física, recursos humanos e respostas ao nível da aprendizagem da língua portuguesa. De acordo com a entrevistada, projetos como o CASA F, responsável pelo cofinanciamento do equipamento do Centro para as Migrações e já na sua terceira edição no município, são financiados em cerca de 90% pela União Europeia. Da mesma forma, os planos municipais de integração, também na sua terceira edição, contam com um financiamento de 75% proveniente da União Europeia, mais especificamente do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Também é importante referir novamente à participação do município em *policy networks* de municípios europeus que são dedicadas ao tema das migrações, especialmente no que diz respeito às políticas de acolhimento, tal como a Rede WELDI (Urbanact). Segundo a entrevistada, estes instrumentos de política europeia "permitem de facto fazer uma gestão leve e com alguma folga, porque de facto os municípios não têm esta capacidade de investimento".

Apesar de sua importância estrutural, a MLG não é mencionada pelos entrevistados como um mecanismo direto para gerar resultados, como a "participação sustentada dos jovens". O que surge, por outro lado, fortemente associado a estes resultados, e que pode ser enquadrado na

categoria do Contexto, é o trabalho em rede. As referências às entidades que compõem o consórcio do projeto e à relação de proximidade entre elas foram amplamente mencionadas pelos entrevistados como tendo um impacto direto na intervenção do Projeto Matriz:

> O alinhamento do consórcio com os objetivos da candidatura facilitou bastante este processo, uma vez que os recursos necessários foram sendo disponibilizados para que as atividades decorressem com dignidade.
>
> (Ex-coordenadora do Projeto Matriz)

> E nós, sendo um território em que conhecemos muito bem as entidades, as pessoas... às vezes basta um telefonema. Conhecemos o presidente, o diretor, basta um telefonema para resolvermos assuntos, sem termos de estar a escrever e-mails, sem ter que estarmos a fazer uma exposição muito detalhada. Isso é uma força que temos no nosso território, a força da proximidade.
>
> (Chefe da área de Acolhimento e Migrações do Fundão)

Assim, mais do que as relações de carácter "multinível", são sobretudo as relações horizontalizadas ao nível local que parecem estar mais diretamente associadas aos resultados obtidos pelo Projeto Matriz. A articulação em rede entre a autarquia, as escolas e IPSS permite que o projeto se adapte às especificidades do território do Fundão, que garante uma capilaridade que as políticas centralizadas raramente parecem alcançar. Tal como referido pela Ex-representante do Executivo Municipal, o projeto "toca a todos".

Ainda assim, o contexto europeu não deve ser desconsiderado, uma vez que o próprio Programa *Escolhas*, como já referido anteriormente, é também cofinanciado pela União Europeia, integrando-se, portanto, num quadro mais amplo de governação multinível.

4.4 O local enquanto laboratório de políticas inovadoras

A análise do Fundão parece alinhar-se com a tese da viragem para o local (*local turn*) na governação das migrações. Enquanto a literatura aponta para as limitações do nacionalismo metodológico (Wimmer e Glick Schiller, 2002; Scholten, 2018), que tende a ver o Estado-nação

como uma unidade homogénea e estática, a prática no Fundão corrobora a tese de que os governos locais podem funcionar como "laboratórios de políticas inovadoras", tal como defendem autores como Caponio (2006), Zapata-Barrero (2017) e Pettrachin (2026).

É particularmente interessante analisar o caso de um município como o Fundão: pela sua pequena dimensão e pela distância em relação aos grandes centros urbanos, poderia facilmente presumir-se (numa perspetiva mais estreita) que a inovação dificilmente encontraria ali terreno fértil. A esta perceção junta-se ainda o facto de as migrações não constituírem, tradicionalmente, uma área integrada no conjunto de competências dos municípios portugueses, e tampouco a Inovação, associada à questão económica, mas também à área social.

No entanto, um dos contributos mais singulares deste caso parece residir na articulação entre inovação tecnológica e interculturalidade. Ao colocar o acolhimento de migrantes no centro da sua agenda, a autarquia do Fundão demonstrou que a gestão da diversidade pode constituir também um motor de desenvolvimento económico e social. Com efeito, o decréscimo populacional identificado pelos dados do INE revela sinais de inversão a partir de 2022: os registos mais recentes, como já sublinhado em capítulos anteriores, apontam para um ligeiro aumento da população, com um crescimento de 1,3% entre 2022 e 2023. De acordo com a CMF, esta evolução deve-se sobretudo aos fluxos migratórios (MIXIN3, 2025).

De facto, a análise das entrevistas e documentos corrobora o que muitos autores, como Caponio, afirmam há anos sobre o facto de o nível local ser um potencial "laboratório de inovação social". Afinal, a análise da atuação de um projeto local, como o Matriz, mostra-nos que a "integração" se concretiza efetivamente nas interações quotidianas locais, que assumem muitas vezes uma relevância superior às diretrizes nacionais, por vezes percecionadas como abstratas. No caso em questão, o mote "Fundão, terra de acolhimento" não é apenas retórico; representa uma escolha política deliberada de enquadrar as migrações como uma oportunidade estratégica para combater o declínio demográfico, superando a visão da migração como um "problema" ou "bode expiatório".

Assim, a “integração” é aqui entendida de forma crítica e dinâmica, não como uma assimilação unilateral, mas como um processo de acomodação mútua num território que se assume como um “local sem paredes” (Torga, 2001). Nesse contexto, projetos como o Matriz, já há muito presentes no território, encontraram apoio para se adaptar às mudanças identificadas

no diagnóstico social, orientando a sua intervenção para os jovens migrantes. Tal como afirma a ex-coordenadora do Projeto:

> A Câmara Municipal do Fundão foi sempre muito aberta e teve um papel determinante. O diagnóstico social surgiu precisamente deste trabalho de proximidade desenvolvido em conjunto com a Câmara e com o Centro para as Migrações. Sempre que surge uma nova geração do Projeto, é necessário partir de um diagnóstico social atualizado, e o do Fundão alterou-se significativamente.

Adicionalmente, ao passarem a integrar as atividades do projeto, esses jovens rapidamente começam também a dinamizar iniciativas de carácter comunitário no espaço do município, como atividades de rua, treinos desportivos ou mercados interculturais. Tal como afirma a Chefe da área das Migrações, "todos os projetos satélites que se criaram à volta deste ecossistema de acolhimento como o Matriz, passam a ser parte integrante do mesmo".

Pode-se dizer, assim, que se gera uma espécie de processo de retroalimentação: o tecido institucional do município abre-se a novas iniciativas da área social e estas, por sua vez, passam a sustentar e a adotar a visão estratégica do próprio município, o que potencia a sustentabilidade de iniciativas como o Projeto Matriz.

4.5 Considerações finais

O processo de revisão da literatura, aliado à análise das entrevistas e dos documentos já mencionados, permite-nos aproximar de uma resposta à pergunta de partida sobre a forma como o "ecossistema" de acolhimento do Fundão se articula com o Programa *Escolhas*, através da sua expressão local, o Projeto Matriz. Tratando-se de uma investigação de caráter qualitativo, não parece adequado apresentar uma resposta única, definitiva e fechada sobre si mesma. Pelo contrário, os dados recolhidos ao longo do processo de investigação possibilitam uma compreensão mais informada do fenómeno em análise, ainda que esta não se pretenda exaustiva. Ainda assim, parece seguro afirmar que a relação entre o Município do Fundão e projetos como o Matriz se estabelece através de uma lógica de governação de base territorializada, capaz de adaptar diretrizes nacionais (do Programa *Escolhas*, no caso) em práticas de inclusão ajustadas à

realidade local, e que permitem ao projeto tornar-se parte integrante deste "laboratório de políticas inovadoras" do município.

Neste contexto, é importante ressaltar que tendo em conta a abordagem adotada, esta "aproximação informada" ao fenómeno apenas foi possível em articulação com os pressupostos da avaliação realista: procurou-se compreender não apenas os resultados do Projeto Matriz, uma vez que é praticamente consensual entre os entrevistados que se trata de uma ferramenta eficaz de integração. O foco, no caso, foi o "como" e "por que" razão o projeto produz determinados efeitos no contexto específico do Fundão. Como já referido, a configuração ICAMO (Mukumbang et. al., 2018) revelou-se fundamental para ultrapassar uma leitura meramente descritiva da intervenção do projeto. Assim, as considerações finais da presente dissertação serão apresentadas sob a forma de um refinamento da Teoria Inicial do Programa.

a. Refinamento da Teoria Inicial do Programa:

Partindo de "palpites informados" utilizados na formulação de uma teoria inicial sobre "como" e "por que" o Projeto Matriz produz determinados resultados no contexto do Fundão, a análise das entrevistas e de outros documentos, bem como a incorporação progressiva de literatura ao longo do processo de investigação, permitiu identificar novas relações entre os fatores inicialmente propostos na configuração ICAMO.

Importa também salientar que esta configuração não deve ser entendida como uma fórmula rígida ou matemática. As relações entre os diferentes conceitos e fatores aqui destacados podem assumir múltiplas combinações e interpretações. Nesse sentido, a leitura apresentada resulta de um processo interpretativo, a partir dos dados recolhidos e do enquadramento teórico utilizado.

b. A Intervenção e a proximidade relacional:

A intervenção do Projeto Matriz é caracterizada por sua presença continuada no território, pela sua flexibilidade operativa e também por sua abordagem individualizada, algo que já vem do próprio desenho operativo do Programa *Escolhas*. Ao contrário de diretrizes abstratas, a prática da equipa técnica foca-se na proximidade relacional com os jovens, que se revelou um elemento da intervenção crucial para gerar compromisso entre os mesmos. Segundo o mesmo relatório de

atividades, é crucial "adaptar o projeto aos interesses e necessidades dos destinatários (...) o facto de os jovens terem sido envolvidos neste desenho de atividades faz com que sintam parte envolvida e tenham uma participação mais regular" (p. 12, 2024).

c. O Contexto como fator de ativação de Mecanismos:

Os resultados do Programa *Escolhas* no Fundão não dependem apenas do seu "desenho nacional", mas de um contexto político-institucional favorável, e de uma flexibilidade operativa do PE que permita adequar-se ao mesmo. A estratégia municipal de colocar as migrações no centro do processo de *agenda setting* local (o mote "Fundão, terra de acolhimento") funciona como o terreno onde os mecanismos de confiança institucional e reconhecimento simbólico podem ser ativados, o que contribui para os bons resultados do Projeto (como uma taxa de 100% de execução das atividades, envolvendo anualmente mais de 230 jovens do município, sendo boa parte de origem migrante, e participado em pelo menos dez sessões do projeto, segundo os relatórios internos de atividades já produzidos no âmbito na 9.ª Geração). A partir desta centralidade concedida ao tema das migrações, foi possível a formação de um "ecossistema institucional" de acolhimento no município, que privilegia o trabalho em rede. Certas condições territoriais, como a pequena dimensão do Fundão, facilitam o desenvolvimento deste tipo de trabalho, uma vez que, tal como afirmaram alguns dos entrevistados, a resolução de problemas pode muitas vezes estar a "um telefonema de distância".

d. O papel desempenhado pelos Atores:

A configuração ICAMO permitiu distinguir o papel de diferentes atores, sublinhando que a articulação em rede (consórcio) entre a autarquia, escolas e equipas técnicas é um dos fatores que garante a sustentabilidade da política pública em causa. Identificou-se também que as relações horizontalizadas ao nível local parecem ser mais determinantes para a resolução de problemas cotidianos do que a governação multinível (MLG) vertical, ainda que a mesma não possa ser descurada quando consideramos dinâmicas mais amplas (como as *integration policies networks*, da qual o Fundão faz parte). O trabalho integrado entre estes atores parece conferir uma maior centralidade aos reais beneficiários do Projeto Matriz: jovens fundanenses de todas as nacionalidades.

e. Mecanismos e a integração enquanto processo de acolhimento mútuo:

A partir da abordagem da avaliação realista, percebeu-se que a intervenção do Projeto Matriz ativa mecanismos que buscam transformar o jovem migrante de "objeto sobre o qual a política incide" em agente ativo na comunidade. O sentimento de pertença simbólica e o reconhecimento por parte da comunidade, bem como as relações de proximidade entre equipa e jovens, são os processos que não podem ser observados diretamente, mas que podem ser uma chave de explicação para a participação sustentada dos jovens nas atividades do Projeto, realizadas muitas vezes em conjunto com os agrupamentos escolares e o Município (como a dinamização do críquete enquanto desporto escolar e a realização de mercados interculturais na Praça do Município).

f. *Outcomes* gerados a partir da Intervenção do Projeto Matriz:

A partir da intervenção do Projeto Matriz e dos mecanismos subjacentes descritos na seção anterior, os resultados concentram-se principalmente na participação sustentada de jovens migrantes, como evidenciado nos relatórios de atividades de 2024 e 2025, com o envolvimento de mais de 230 jovens a cada ano. Essa participação contribui também para a própria sustentabilidade do projeto, ao gerar o que os relatórios identificam como "resultados intermédios de inclusão". Esse termo refere-se a efeitos parciais da intervenção, diretamente observáveis, que poderão indicar avanços na inclusão social do público-alvo do Projeto. Em outras palavras, são marcos que mostram a superação de certas barreiras, como o aumento da participação em atividades comunitárias ou a adesão consistente a programas de apoio escolar e de Português Língua Não Materna. Para além dos resultados aqui mencionados, há um outro resultado, a "Inovação Social", que, não estando previsto na Teoria Inicial do Programa, será descrito em pormenor no subcapítulo a seguir.

4.5.1 A Inovação Social enquanto categoria emergente na presente análise

Um dos resultados mais significativos identificados, e que, como já referido, não estava previsto na Teoria Inicial do Programa, foi a inovação social. Práticas como o críquete escolar, dinamizadas pelos próprios jovens através do Projeto Matriz, criam novas relações sociais e formas

de colaboração que respondem a necessidades dos jovens do território. Assim, em conjunto com a "sustentabilidade do projeto", "participação sustentada dos jovens" e "resultados intermédios de inclusão", gerados essencialmente a partir de mecanismos como o "sentimento de pertença" e o "reconhecimento simbólico", a inovação social também aparece como um resultado relevante da intervenção, na medida em que parece ser resultado de um processo de "acolhimento mútuo", no qual os que chegam também se tornam parte ativa na definição de atividades do Projeto. A integração e o reconhecimento de perspetivas diversas parecem propiciar a inovação social. A grelha da configuração ICAMO, refinada, pode, portanto, ser disposta da seguinte forma:

Tabela 4 – Refinamento da Teoria Inicial do Programa

Intervenção	Contexto	Atores	Mecanismos	Outcomes
I1. Flexibilidade Operativa **I2.** Continuidade da Intervenção **I3.** Proximidade Relacional	**C1**. Contexto político-institucional **C2**. Ecossistema Institucional **C3.** Condições territoriais **C4.** Trabalho em rede	**A1**. Jovens Migrantes **A2**. Equipa Técnica **A3.** Atores Institucionais Locais **A4**. Atores Institucionais (PE Nacional)	**M1**. Confiança Institucional **M2**. Reconhecimento Simbólico **M3.** Relações de Proximidade	**O1**. Sustentabilida-de do Projeto **O2**. Participação sustentada dos jovens **O3**. Resultados Intermédios de Inclusão **O4**. Inovação social

Com base no refinamento da Teoria Inicial do Programa, torna-se possível identificar um processo de retroalimentação (*feedback loop*), cuja dinâmica não é plenamente captada pela configuração apresentada na **Tabela 4**. Assim, torna-se necessário recorrer a outro tipo de representação gráfica (**Figura 6**) para ilustrar esse fenómeno, caracterizado pela abertura do tecido institucional do município à emergência de iniciativas no domínio social, as quais, por sua vez, passam a sustentar e incorporar a visão estratégica municipal, potenciando a sustentabilidade de projetos que intervêm diretamente no território, como o Projeto Matriz. Neste contexto, importa recuperar o facto de as abordagens tradicionais à integração de migrantes terem, em larga

medida, conceptualizado este processo como unidirecional (no qual os recém-chegados se adaptam às sociedades de acolhimento) ou, mais recentemente, como bidirecional, envolvendo um ajustamento mútuo entre migrantes e comunidades locais (Garcés-Mascareñas e Penninx, 2016). Contudo, estas perspetivas tendem a desvalorizar dinâmicas emergentes já observáveis em territórios como o Fundão. Um exemplo ilustrativo é o do críquete enquanto desporto escolar, que evidencia como processos de inclusão podem desencadear inovação sistémica no seio das próprias estruturas de governação local, que se tornam mais abertas às reivindicações da juventude migrante. Neste contexto, destacam-se ainda outras iniciativas relacionadas ao Projeto Matriz, como a dinamização regular de Assembleias de Jovens e a participação em sessões de auscultação juvenil para a Agenda Nacional da Juventude, bem como o projeto Bem-Vindos à Escola, dinamizado em conjunto com os agrupamentos escolares do município, e que recorre a metodologias participativas (Relatório Anual de Atividades, 2025).

Embora não esteja diretamente ligado ao Projeto Matriz, a elaboração do atual Plano Local de Integração insere-se nesta mesma dinâmica. Desenvolvido pela CMF em estreita colaboração com as comunidades migrantes do município, foi referido por dois dos entrevistados como uma importante ferramenta de inclusão a nível municipal (MIXin3, 2025). Neste enquadramento, propõe-se que os processos de inclusão/integração de pessoas migrantes no Fundão não sejam entendidos de forma unidirecional, mas antes como uma dinâmica de coprodução entre atores institucionais e as comunidades migrantes, conforme representado na **Figura 6**:

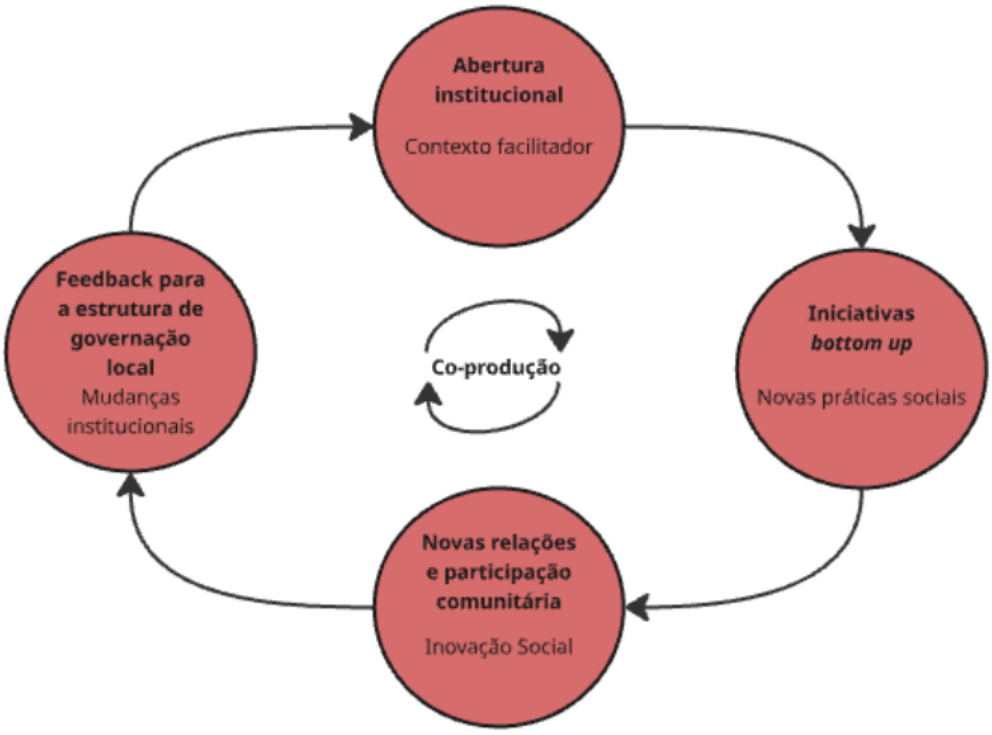


Figura 6. *Feedback loop* de Inclusão-Inovação

A abertura institucional promovida pelo Executivo Municipal cria condições para o surgimento de iniciativas *bottom up*, como o Projeto Matriz, as quais, por sua vez, fomentam novas relações e formas de participação, (neste caso, por parte dos jovens). Este aspeto constitui o cerne da inovação social, ao redefinir os modos de interação e colaboração entre diferentes grupos. No caso do Projeto, os jovens passam a ter apoio para dinamizar atividades no seio da comunidade, como é o caso do desporto, mais especificamente o críquete, mas também o futebol.

Estas transformações não permanecem à margem; pelo contrário, são incorporadas neste ciclo, podendo gerar efeitos ao nível da governação local, ao influenciarem políticas e práticas institucionais, como exemplifica a introdução de uma nova modalidade desportiva nas escolas do município. Este movimento contribui, subsequentemente, para o reforço e a ampliação da abertura institucional, reiniciando o ciclo.

No centro deste processo situa-se a co-produção, sublinhando que a inovação não resulta da ação isolada de um único ator, mas emerge da interação contínua entre instituições e comunidades. Este conceito é compreendido por autores como Elinor Ostrom (1996) como a produção conjunta de bens e serviços públicos, resultante da articulação entre atores institucionais e não institucionais

Neste âmbito, a co-produção não se limita à participação dos cidadãos, implicando também o seu envolvimento ativo e continuado em diferentes fases do ciclo das políticas públicas. Neste sentido, o caso do Fundão pode ser interpretado à luz da co-produção, na medida em que o poder local parece interpretar as comunidades migrantes não apenas como meras destinatárias das políticas públicas, mas participantes ativas na sua configuração e implementação, contribuindo para a redefinição das práticas institucionais e para a emergência de inovação social ao nível local.

Nesta perspetiva, a integração/inclusão de pessoas migrantes deixa de ser entendida como um resultado estático, assumindo-se antes como um processo dinâmico, capaz, em última análise de impulsionar transformações sistémicas no âmbito da governação local.

Por fim, à luz desta abordagem, e considerando a configuração ICAMO utilizada nesta dissertação, coloca-se a hipótese de o que é tradicionalmente concebido como *outcome* poder, em determinadas circunstâncias, assumir-se como a própria intervenção. Ou seja, sob essa

perspectiva, os resultados da integração ou inclusão social não são estáticos, mas sim parte de um ciclo de inovação social que se retroalimenta a partir da abertura institucional de órgãos do poder local.

4.6 Limitações e implicações para uma investigação futura

À luz da avaliação realista, futuras investigações sobre este tema poderão concentrar-se em testar e aprofundar as configurações aqui identificadas, procurando, por exemplo, refinar a compreensão dos mecanismos em causa para a geração de resultados. Além disso, considerando a alteração no executivo local do município do Fundão em 2025, seria interessante perceber de que maneira a mudança de ciclos políticos pode influenciar a sustentabilidade de projetos locais como o Matriz.

Quanto às limitações desta investigação, uma das principais questões prende-se com a ausência da voz direta dos jovens no processo de mapeamento desses mecanismos, uma vez que a análise se apoiou sobretudo em perspetivas de natureza institucional. Nesse sentido, a validação dos mecanismos junto dos jovens participantes do projeto constituiria um passo relevante, uma vez que permitiria aferir se elementos como a confiança institucional, as relações de proximidade e o reconhecimento simbólico, identificados pelos atores institucionais, correspondem efetivamente à experiência subjetiva dos jovens migrantes residentes que participam do Projeto Matriz. Assim, a perspetiva dos agentes institucionais poderia ser comparada com a dos participantes, permitindo um melhor entendimento sobre a intervenção e os resultados da intervenção em causa.

No que diz respeito aos resultados, seria igualmente pertinente analisar se os mecanismos de inovação social associados ao projeto contribuem, no longo prazo, para a fixação dos jovens no território. Embora os resultados identificados sejam globalmente positivos, não se pode ignorar a dimensão económica: o Fundão, apesar de ter atraído diversas empresas do setor tecnológico na última década, continua a ser um território periférico, e não dispõe de um polo de ensino superior, fatores que podem reduzir a sua atratividade para jovens que procuram iniciar a vida adulta e desenvolver percursos profissionais mais diversificados. Ou seja, os esforços na área do acolhimento não podem ser realizados de maneira isolada. Como afirmam Abrantes et. al, ao analisarem os efeitos do Programa *Escolhas*:

> Como é evidente, este programa, como qualquer outro, tem impactos positivos, cujo alcance é sempre limitado: potencia melhorias que estavam em estado embrionário no terreno e que se efetivam com a presença e "alavancagem" do *Escolhas*, mas dificilmente consegue agir num quadro estabelecido em que não existem outros impulsos no sentido da transformação da situação de exclusão vivida pelos jovens. Por outro lado, sabemos que a mudança, quando ocorreu, só é sustentável se for possível alargar o compromisso com as instituições e as organizações locais (...)

Ou seja, a intervenção junto das juventudes migrantes em Portugal é, por si só, complexa, sendo inevitável que a análise de um Programa como o *Escolhas* (na figura de um projeto local, o Matriz) seja atravessada por tensões e alguma ambivalência: desde as primeiras gerações do PE, centradas na "prevenção" da "delinquência juvenil", até às mais recentes, orientadas para o empoderamento dos jovens (Abrantes et al., 2025), evidencia-se a necessidade de analisar esta intervenção longa e multifacetada a partir de uma leitura em contraponto (Said, 2007), já mobilizada ao longo desta dissertação. Tal abordagem permite compreender melhor a evolução do programa ao longo dos seus 25 anos de funcionamento, constituindo uma ferramenta útil para apreender os mecanismos causais subjacentes à política pública em análise, ao evidenciar como diferentes atores e intervenções se entrecruzam e ao trazer à tona eventuais contradições decorrentes da intervenção.

Além disso, num cenário ideal, sem restrições de tempo ou recursos, seria particularmente interessante comparar o caso do Projeto Matriz, com experiências semelhantes noutros municípios portugueses, que também enfrentam os desafios do declínio demográfico. Essa comparação poderia incluir localidades que recebem fluxos migratórios crescentes, mas que talvez não adotem a mesma abordagem do Fundão relativamente às migrações, como acontece em algumas áreas do Algarve ou de Setúbal. A análise permitiria avaliar até que ponto a ausência de um contexto político favorável (por exemplo, uma autarquia menos proativa na área das migrações) pode dificultar a ativação de mecanismos como o reconhecimento simbólico ou o sentimento de pertença entre os jovens migrantes, mesmo quando a intervenção do Programa *Escolhas* financia projetos semelhantes em municípios dessas regiões, como Odemira ou Setúbal, por exemplo.

Neste sentido, a comparação entre o que se pode chamar de "modelo Fundão" e outros municípios que talvez não disponham de um ecossistema de acolhimento tão estruturado poderia

contribuir para avaliar se os resultados de inovação social identificados são, de facto, replicáveis noutros contextos institucionais.

Por fim, importa ressaltar que este exercício de investigação, marcado pela dupla condição de estagiária e investigadora, exigiu o esforço metodológico de "estranhar o familiar", tal como já sublinhado nos primeiros capítulos desta dissertação. Esta proximidade, ainda que possa trazer ambivalências no processo de análise, permitiu também a tal "leitura em contraponto", confrontando as narrativas institucionais com as vivências quotidianas no Projeto.

Embora esta dissertação apresente limitações, como a subjetividade inerente à interpretação dos dados no mapeamento de configurações causais, e a ausência de um exercício comparativo, os resultados poderão eventualmente oferecer informação relevante para outros municípios. Os resultados positivos do Fundão e dos projetos ali desenvolvidos não são um mero acaso, mas sim fruto de um alinhamento entre ideias, contextos, atores e mecanismos que valorizam a diversidade como um ativo territorial, estratégico do ponto de vista social, económico e cultural.

Seria interessante, para além da realização de estudos comparativos, que futuras investigações pudessem eventualmente aprofundar o impacto longitudinal destas políticas na fixação efetiva das segundas gerações de migrantes em territórios do interior. Territórios como o município Fundão, que teve o rasgo criativo de olhar sob outra perspetiva para aquilo onde muitos, potencialmente, veriam fragilidades. Ao articular essa visão com um plano consistente de desenvolvimento local, o município aninhado no sopé da Serra da Gardunha conquistou uma inesperada centralidade num tema que hoje ocupa o coração do debate público. Nesse terreno fértil, o Projeto Matriz encontrou condições para cumprir a sua potencialidade enquanto uma intervenção de carácter emancipatório capaz de abrir novos caminhos e, por si mesma, criar ela própria novas *Escolhas* para jovens fundanenses de todas as nacionalidades.

Referências Bibliográficas:

Abramowitz, A. (2018). The Great Alignment: Race, Party Transformation, and the Rise of Donald Trump. Yale University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctvhrczh3

Abrantes, P., Raposo, O., Ferro, L., Varela, P., Lacerda, B., Seabra, T., Sadock, M., Moreira, L., & Lopes, J. T. (2025). Políticas públicas de inclusão de jovens em contextos periféricos: O caso do programa Escolhas (2001–2023). Sociologia, Problemas e Práticas, (109), Artigo e202510939301. https://doi.org/10.7458/SPP202510939301

Adão e Silva, P. (Coord.). (2025). *Relatório do Estado da Nação 2025: A descentralização e a desconcentração das políticas públicas*. IPPS-Iscte

AIMA, I. P. – DPEE – Direção de Planeamento, Estudos e Estatística. (2025). *Relatório de Migrações e Asilo 2024*.

Alexandre, J., Barata, M. C., Oliveira, S., Almeida, S., & Gomes, J. (2020). *Avaliação externa do Programa Escolhas E7G: Relatório final*. Lisboa, Portugal: Alto Comissariado para as Migrações.

Azevedo, J. (Coord.). (2014). *Avaliação externa do Programa Escolhas – 5.ª geração: 2.º relatório intercalar*. Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa.

Amelina A, Horvath K. Sociology of Migration. In: Korgen KO, ed. The Cambridge Handbook of Sociology: Core Areas in Sociology and the Development of the Discipline. Cambridge University Press; 2017:455-464. DOI:

Baganha, M. I. (1998). Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (52-53), 229–280.

Câmara Municipal do Fundão. (2020). MIXin 2: Plano Municipal para a Integração de Migrantes (2ª ed.) https://www.cm-fundao.pt/index.php/documentos/category/37-planos-municipais?download=366%3Aplano-municipal-para-a-integracao-de-migrantes-do-fundao

Câmara Municipal do Fundão. (2024). *Move to Fundão 2024*. https://movetofundao2024.pt/

Câmara Municipal do Fundão. (2025). MIXin 3: Plano Municipal para a Integração de Migrantes do Fundão (3ª ed.) https://www.cm-fundao.pt/index.php/documentos/category/37-planos-municipais

Dave A. Bergeron & Isabelle Gaboury (2020) Challenges related to the analytical process in realist evaluation and latest developments on the use of NVivo from a realist perspective, International Journal of Social Research Methodology, 23:3, 355-365, DOI:10.1080/13645579.2019.1697167

Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making* (5th ed.). Routledge.

Bucci, M. P. D. (2006). *Fundamentos de uma teoria jurídica das políticas públicas* (2ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Cabral, I., & Swerts, T. (2021). Governing precarious immigrant workers in rural localities: Emerging local migration regimes in Portugal. Politics and Governance, 9(4), 185–195. https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4506

Calado, P. (2014). O papel da educação não-formal na inclusão social: a experiência do Programa *Escolhas*. Revista Interacções, 10(29). https://doi.org/10.25755/int.3922

Calado, P., & Duarte, V. (2015). Programa *Escolhas*: Um contributo na prevenção da delinquência juvenil em Portugal. In S. Neves, V. Duarte, R. Barbosa, & N. Formiga (Orgs.), *Violências na contemporaneidade em Portugal e no Brasil: Teorias e práticas* (pp. 143–182). Edições ISMAI.

Carvalho, J., & Duarte, M. C. (2020). The politicization of immigration in Portugal between 1995 and 2014: A European exception? European Politics and Society, 21(3), 311–327. https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/20446

Caponio, T. (2006). Città italiane e immigrazione: Discorso pubblico, politiche, pratiche. Il Mulino.

Caponio, T., & Borkert, M. (2010). The local dimension of migration policymaking. Amsterdam University Press.

Capucha, L., & Caramelo, S. (2024). Ciências sociais aplicadas: planeamento e avaliação de políticas públicas. Edições Almedina

Conselho da União Europeia. (2004). *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*. https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/common-basic-principles-immigrant-integration-policy-eu_en

Consenso Imigração. (2025). *Carta de princípios do "Consenso Imigração"*. https://www.consensoimigracao.pt/assets/files/Carta-dePrincipiosCI.pdf

Dahl, R. A. (1961). Who governs? Democracy and power in an American city. Yale University Press.

Diário Digital Castelo Branco. (2024). Idanha-a-Nova vai abrir 1.º Gabinete da AIMA no distrito de Castelo Branco e 10.º a nível nacional.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI). (2025). *Sixth report on Portugal* (Council of Europe). Estrasburgo: Conselho da Europa.

Favell, A. (2015). Integration nations: The nation-state and research on immigrants in Western Europe. In C. B. Brettell & J. F. Hollifield (Eds.), *Migration theory: Talking across disciplines* (3rd ed., pp. 168–195). Routledge.

Garcés-Mascareñas, B., & Penninx, R. (2016). *Introduction: Integration as a three-way process approach?* In B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (pp. 1-9). Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_1

Geddes, A. (2022). Migration Governance. In: Scholten, P. (eds) Introduction to Migration Studies. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_20

Greenhalgh, T., Humphrey, C., Hughes, J., Macfarlane, F., Butler, C., & Pawson, R. (2009). *How do you modernize a health service? A realist evaluation of whole-scale transformation in London*. The Milbank Quarterly, 87(2), 391–416. https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2009.00562.x

Greenhalgh, T., Wong, G., Jagosh, J., et al. (2015). Protocol—The RAMESES II study: Developing guidance and reporting standards for realist evaluation. *BMJ Open, 5*(7), e008567. https://doi.org/10.1136/bmjopen-2015-008567

Hackett, S. E. (2017). The 'local turn' in historical perspective: Two city case studies in Britain and Germany. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 340–358. https://doi.org/10.1177/0020852315592466

Hadj Abdou, L. (2019). Immigrant integration: The governance of ethno-cultural differences. Comparative Migration Studies, 7(1), 15. https://doi.org/10.1186/s40878-019-0124-8

Hepburn, E., & Zapata-Barrero, R. (Eds.). (2014). The politics of immigration in multi-level states: Governance and political parties. Palgrave Macmillan.

Henriques, J. M. (2003). Avaliação em programas experimentais: perspectivas da "avaliação realista". Cadernos de Estudos Africanos, (4), 85–97. https://doi.org/10.4000/cea.1569

Huddleston, T., & Scholten, P. (2022). The governance of migration-related diversity. In P. Scholten (Ed.), *Introduction to migration studies: An interactive guide to the literatures on migration and diversity* (pp. 325–356). Springer Nature Switzerland AG. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_21

Hutchison, A. J., Johnston, L. H., & Breckon, J. D. (2010). Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: an account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology*, *13*(4), 283–302. https://doi.org/10.1080/13645570902996301

IPPS-Iscte. (2025). Causa Comum [Podcast]. https://ipps.iscte-iul.pt/pt/divulgacao/podcasts-ipps-iscte/causa-comum

Jonsson, F., & Goicolea, I. (2020). "We believe in you, like really believe in you": Initiating a realist study of (re)engagement initiatives for youth not in employment, education or training with experiences from northern Sweden. Evaluation and Program Planning, 83, 101851. https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2020.101851

Lindo, M. P. (2005). The concept of integration. Theoretical concerns and practical meaning. In L. Fonseca, & J. Malheiros (Eds.), Socialintegrationandmobility (pp. 7-20). CEG

Matos, M. G., Simões, C., Figueira, I., & Calado, P. (2012). Dez anos de *Escolhas* em Portugal: Quatro gerações, uma oportunidade? *Psicologia, Saúde & Doenças*, *13*(2), 191–208.

Mateus, S., & Seabra, T. (2016). Políticas de integração dos descendentes de imigrantes na sociedade portuguesa (1976–2015). Atas do 9.º Congresso Português de Sociologia.

Moodie, M. L., & Fisher, J. (2009). Are youth mentoring programs good value-for-money? An evaluation of the Big Brothers Big Sisters Melbourne Program. BMC Public Health. https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-41

Mukumbang FC, van Wyk B, Van Belle S, et al. (2019.)Unravelling how and why the antiretroviral adherence club intervention works (or not) in a public health facility: a realist explanatory theory-building case study. PLoS One. 2019

Migration Policy Group. (2025). MIPEX 2025: Migrant Integration Policy Index 2025 results (Relatório). https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2025/09/MIPEX-results-2025.pdf

Mulgan, G. (2012). *Social Innovation Theories: Can theory catch up with practice?* In H.-W. Franz, J. Hochgerner & J. Howaldt (Eds.), Challenge Social Innovation: Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society (pp. 19–42). Heidelberg: Springer.

Ostrom, E. (1996). *Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development*. World Development, 24(6), 1073–1087

Padilla, B., Azevedo, J., & França, T. (Orgs.). (2017). *Migrações internacionais e políticas públicas portuguesas*. Lisboa: Mundos Sociais.

Padilla, B. & França, T. (2016). *Migration policies and institutional frameworks. Development and evolution in Portugal. Comparative Cultural Studies – European and Latin American Perspectives*, 1(1), 37–52. DOI: 10.13128/ccselap-19987.

Paulus, T., Woods, M., Atkins, D. P., & Macklin, R. (2017). The discourse of QDAS: reporting practices of ATLAS.ti and NVivo users with implications for best practices. *International Journal of Social Research Methodology*, *20*(1), 35–47. https://doi.org/10.1080/13645579.2015.1102454

Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. Sage.

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.

Pawson, R., & Manzano-Santaella, A. (2012). A realist diagnostic workshop. *Evaluation, 18*(2). https://doi.org/10.1177/13563890124409

Pawson, R. (2013). *The science of evaluation: A realist manifesto*. Sage.

Pettrachin, A., Pisarevskaya, A., Caponio, T., & Schiller, M. (2026). Comparative migration studies, 14(7). https://doi.org/10.1186/s40878-025-00520-5

Pettrachin, A. (2024). Integration policy networks and the potential for local integration policy diffusion in European small- and medium-sized towns and rural areas: A comparative analysis. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 26(5), 487–510. https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2371419

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas. (2024) *Guia para a avaliação de políticas públicas*. PLANAPP.

Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant integration policies in the Netherlands. Administration & Society, 40(4), 335–357. https://doi.org/10.1177/0095399708321701

Penninx, R., & Garcés-Mascareñas, B. (2016). The concept of integration as an analytical tool and as a policy concept. In B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 11–30). Springer.

Raposo, O., & Aderaldo, G. (2019). Políticas públicas e produção artístico-cultural entre jovens das periferias de Lisboa e São Paulo. Etnográfica, 23(1), 109–132. https://doi.org/10.4000/etnografica.6395

Raposo, O. (2024). Para além do olhar institucional: A etnografia na compreensão das políticas públicas [Comunicação em conferência]. Fórum de Pesquisas CIES – Reflexividade e Inovação Metodológica nas Ciências Sociais.

The RAMESES II Project. (2017). *Retroduction in realist evaluation*. http://www.ramesesproject.org

Renmans, D., & Castellano Pleguezuelo, V. (2023). *Methods in realist evaluation: A mapping review*. *Evaluation and Program Planning, 95,* 102209. https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102209

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2023 (2023). Diário da República. https://diariodarepublica.pt/

Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2015 (2015). Diário da República. https://diariodarepublica.pt/

Pordata – Retrato dos Municípios. (2024). *População – Fundão*. Pordata. https://retratos.pordata.pt/populacao/fundao

Said, E. W. (1995). *Cultura e imperialismo* (D. Bottmann, Trad.). Companhia das Letras.

Said, E. W. (2007). *Orientalismo*. Companhia das Letras.

Schiller, M. (2015). Paradigmatic pragmatism and the politics of diversity: Comparing diversity policies in Amsterdam, Antwerp and Leeds. Ethnic and Racial Studies, 38(7), 1120–1136. https://doi.org/10.1080/01419870.2014.992925

Schiller, M. (2017). The implementation trap: The local level and diversity policies. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 267–282. https://doi.org/10.1177/0020852315590204

Schinkel, W. (2017). Imagined societies: A critique of immigrant integration in Western Europe. Cambridge University Press.

Schinkel, W. (2018). Against 'immigrant integration': For an end to neocolonial knowledge production. Comparative Migration Studies, 6(1). https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1

Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 91–108). Springer.

Scholten, P. (2018). Beyond migrant integration policies: Rethinking urban governance of migration-related diversity. Croatian and Comparative Public Administration, 18(1), 7–30. https://doi.org/10.31297/hkju.18.1.6

Scholten, P., Pisarevskaya, A., Levy, N. (2022). An Introduction to Migration Studies: The Rise and Coming of Age of a Research Field. In: Scholten, P. (eds) Introduction to Migration Studies. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_1

Scholten, P. (2023). The migration obsession: Why the governance of migration and diversity constantly runs into crises [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=oUwoGtG3Cdo

Scholten, P. (2025). *The migration obsession: Why the governance of migration and diversity constantly runs into crises* [Apresentação em Conferência]. Observatório da Emigração (OEm) Conference, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Lisbon, Portugal.

Silva, A. S. (1986). A ruptura com o senso comum nas ciências sociais. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), Metodologia das Ciências Sociais (pp. xx–xx). Afrontamento.

Silva, P., & Costa, E. (2024). Estudo de caso. In S. R. Nina, P. Silveira, J. Terrenas, & L. Reis (Orgs.), Manual de métodos de investigação em ciência política (pp. xx–xx). Almedina.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, (16), 20–45. https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003

Torga, M. (2001). *Diários*. Lisboa: Dom Quixote.

Tavares, A. F. (2022). *Governo local e administração autárquica*. Edições Sílabo.

Titmuss, R. M. (1974). What is social policy? In B. Abel-Smith & K. Titmuss (Eds.), *Social policy: An introduction* (pp. 138 - 147) . Allen & Unwin.

Universidade Católica Portuguesa - CESOP. (2021). *Integração de migrantes no Fundão* [Seminário]. CESOP-Local. https://cesop-local.ucp.pt/integracao-de-migrantes-no-fundao

Velho, G. (2003). O desafio da proximidade. In G. Velho & K. Kuschnir (Orgs.), Pesquisas urbanas: Desafios do trabalho antropológico (pp. 11–19). Jorge Zahar.

Washington State Institute for Public Policy. (2004). Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth.

Westhorp, G. (2014). Realist Impact Evaluation. Overseas Development Institute.

Wimmer, A., & Glick Schiller, N. (2002). Methodological nationalism and beyond: Nation–state building, migration and the social sciences. Global Networks, 2(4), 301–334. https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043

Yin, R. K. (2018). Case Study Research and Applications. Sage

Zapata-Barrero, R. (2017). Intercultural policy and multi-level governance in Barcelona: Mainstreaming comprehensive approach. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 247–266. https://doi.org/10.1177/0020852315592962

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. International Review of Administrative Sciences, 83(2), 241–246. https://doi.org/10.1177/0020852316688426

Zapata-Barrero, R. (2024). Working with contested concepts in migration research. In R. Zapata-Barrero & D. Vintila (Eds.), *How to Do Migration Research* (pp. 9–16). Edward Elgar Publishing

Zincone, G., & Caponio, T. (2006). The multilevel governance of migration. In R. Penninx, M. Berger, & K. Kraal (Eds.), The dynamics of international migration and settlement in Europe: A state of the art (pp. 269–304). Amsterdam University

Apêndices:

Apêndice I - Guiões de Entrevista

Introdução Ética e Consentimento Informado

O presente guião de entrevista integra a investigação desenvolvida no âmbito da dissertação de Mestrado em Administração Pública, centrada na análise da sustentabilidade e resiliência do **Projeto Matriz** (Fundão), no âmbito do **Programa *Escolhas***, particularmente no que respeita à inclusão de jovens migrantes.

As entrevistas destinam-se a recolher informação qualitativa sobre as perceções, experiências e estratégias de diferentes atores institucionais envolvidos no programa.

Antes do início de cada entrevista, será apresentado aos entrevistados o seguinte enquadramento ético:

Declaração ao Participante:

Esta entrevista integra a minha dissertação de Mestrado intitulada *"**Entre Políticas e Práticas: a Juventude Migrante e o Programa Escolhas no Fundão**"*. O principal objetivo é compreender as dinâmicas e os desafios associados à inclusão de jovens migrantes no âmbito do Programa *Escolhas*, tomando o Projeto Matriz como estudo de caso.

A participação é inteiramente voluntária, podendo o(a) entrevistado(a) recusar-se a responder a qualquer questão ou interromper a entrevista em qualquer momento, sem qualquer tipo de consequência.

Com a sua autorização, a conversa poderá ser gravada em formato áudio, unicamente para assegurar a precisão da transcrição.

O(a) participante poderá optar por não responder a determinadas perguntas e solicitar que a sua identidade seja mantida em anonimato. A duração prevista da entrevista situa-se entre 30 minutos e 1 hora, podendo ser concluída antecipadamente, se assim o desejar. Ao continuar, declara compreender e aceitar as condições de participação descritas.

Guião de Entrevista I – Dr. Pedro Calado, Ex-coordenador Nacional do Programa *Escolhas*

1. Resiliência e natureza do Programa *Escolhas*

1.1 Com a sua experiência desde a implementação inicial até à coordenação nacional, como explica a resiliência do Programa *Escolhas* ao longo de 25 anos?

1.2 Considera que o Programa *Escolhas* pode ser visto como uma política de integração de migrantes?

1.3 Que elementos do modelo de governação (como parcerias, financiamento e articulação institucional) foram críticos para essa resiliência?

2. Abrangência territorial e especificidades locais

2.1 Ao longo das gerações do Programa *Escolhas*, como se conciliou a dimensão nacional com as especificidades locais, especialmente entre grandes centros urbanos e municípios do interior?

2.2 Há algo no contexto político ou institucional das autarquias que favoreça a permanência dos projetos? Por exemplo, no Projeto Matriz, no Fundão, identifica alguma particularidade?

2.3 Quais foram os maiores desafios para garantir a sustentabilidade dos projetos locais ao longo do tempo?

3. Governação multinível e articulação institucional

3.1 Como vê a influência da articulação entre níveis nacional e local no desenvolvimento e continuidade do Programa *Escolhas*?

3.2 De que forma o Programa foi adaptando as suas estratégias a novas realidades, como a chegada de novas comunidades ou a segunda geração de migrantes?

4. Avaliação de políticas públicas

4.1 Na sua perspetiva, qual seria o método mais adequado para avaliar um programa da dimensão e longevidade do Programa *Escolhas*?

5. Integração social e coesão

5.1 No evento de apresentação dos resultados do MIPEX 2025, realizado em novembro de 2025, o Dr. Rui Marques sublinhou a importância de investir numa narrativa contracíclica que valorize a integração dos imigrantes e a construção da coesão social. Tendo em conta o trabalho desenvolvido pelo Programa *Escolhas*, de que forma considera que o programa pode contribuir para a promoção da coesão social? Na sua opinião, o PE continua a ser uma ferramenta relevante no atual contexto de mudança das políticas migratórias em Portugal?

5.2 Como imagina o papel do Programa *Escolhas* num cenário de maior diversidade dos fluxos migratórios em Portugal?

Guião de Entrevista II – Dra. Virgínia Batista - Coordenadora do Projeto Matriz (nível local)

1. Contexto e enquadramento

1.1 Como descreveria o papel do Projeto Matriz no contexto local do Fundão?

1.2 Quais são as principais características do território que influenciam o trabalho com jovens migrantes?

1.3 Como se articula o projeto com outras entidades municipais (escolas, autarquia, IPDJ, associações)?

2. Juventude migrante e integração

2.1 Que desafios específicos enfrentam os jovens migrantes no Fundão?

2.2 Considera que o Programa *Escolhas*, através do Projeto Matriz, se adaptou facilmente a esta mudança aos novos fluxos migratórios no Fundão?

3. Contexto político e institucional

3.1 Considera que o contexto político do Fundão teve um papel importante na forma como o projeto se posicionou? Em particular, a Câmara Municipal mostrou-se aberta a este trabalho?

3.2 O projeto enfrentou resistências neste contexto?

3.3 No contexto do Fundão, uma eventual mudança de autarca na Câmara Municipal pode influenciar este ecossistema de integração?

3.4 Qual imagina que será o papel do Projeto Matriz, ou de outras respostas sociais, no futuro da integração de jovens migrantes no Fundão?

4. Continuidade do Projeto

4.1 Que lições ou boas práticas do Projeto Matriz poderiam inspirar outros territórios?

4.2 Que riscos ou desafios se colocam à continuidade futura do projeto?

Guião de Entrevista III – Dra. Filipa Batista, Chefe da Área das Migrações e Acolhimento no Município do Fundão, e Dra. Alcina Cerdeira, ex-vereadora Da Câmara Municipal do Fundão

1. Estratégia e modelo de governação

1.1. Atendendo à sua experiência na área, como explica o sucesso do Município do Fundão em integrar as migrações como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento territorial?

1.2. Como diria que se concretiza a articulação entre o Município e outras entidades relevantes, nomeadamente IPSS, organismos do Estado central e parceiros institucionais, no domínio do acolhimento e integração de migrantes?

1.3. Qual tem sido o papel dos projetos financiados pela União Europeia no reforço da capacidade institucional e das respostas locais nesta área?

1.4. Que processos internos, metodologias de trabalho ou dinâmicas de colaboração considera fundamentais para garantir uma abordagem integrada e eficaz no acolhimento da população migrante?

2. Juventude migrante e processos de integração

2.1. Tendo em conta o aumento de 29% no número de alunos, desde o ensino pré-escolar ao secundário, no município em 2024, incluindo estudantes de diversas nacionalidades, quais são os principais desafios identificados na integração de jovens migrantes no concelho do Fundão?

2.2 Na sua perspetiva, quais os fatores mais determinantes para que os jovens desenvolvam um sentimento de pertença à comunidade local?

3. Continuidade, sustentabilidade e contexto institucional

3.1. Projetos como o Matriz, inserido no Programa *Escolhas*, têm mantido uma presença contínua no Fundão. Na sua opinião, a atuação do Município tem contribuído para essa continuidade? De que forma?

3.2. Como avalia a influência do contexto político e institucional local na manutenção e desenvolvimento de projetos na área das migrações ao longo do tempo?

3.3 Acredita que a sociedade civil no Fundão se tenha fortalecido nos últimos 10 anos? Considera que a atuação da CMF face às migrações influenciou esse processo?

4. Perspetivas futuras e capacidade institucional

4.1. Como imagina a evolução do papel da Área de Acolhimento e Migrações no Município do Fundão, particularmente no que diz respeito à integração da juventude migrante? Que fatores considera essenciais para garantir a continuidade e eficácia das políticas nesta área?

Apêndice II - Relatórios de avaliação externa do Programa *Escolhas* consultados

Relatório de Avaliação	Entidade Autora e ano de publicação
Relatório Final de Avaliação Externa E2G – *Escolhas* 2ª Geração	CET | Centro de Estudos Territoriais - Isabel Duarte (coord.) - 2004
Programa *Escolhas* 2006-2009 Relatório Final de Avaliação Externa	DINAMIA/CET - Isabel Guerra (coord.) - 2010
Avaliação Externa do Programa *Escolhas* 2010-2012	DINAMIA/CET - Ana de Saint-Maurice (coord.) - 2013
Avaliação externa do Programa *Escolhas* (5ª Geração) - 2.º Relatório intercalar	Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa – Joaquim Azevedo (coord.) - 2014
Programa *Escolhas* – 6G Relatório de Avaliação	Católica Reasearch Centre for Psgychological, Family and Social Wellbeing – s/data
Avaliação externa do Programa *Escolhas* | E7G	CB & JA Research & Scientific Consulting, Lda – Joana Alexandre (coord.) - 2020
Relatório final | Avaliação externa à 8.ª Geração do Programa *Escolhas*	CoLABOR - João Vasco Lopes (coord.) - 2022