



Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica e política

Immigrants' integration local plans: the dimension of civic and political participation

Paulo Manuel Costa*

Resumo

A política de integração dos imigrantes tem como objetivo promover a coesão social, assegurando que todos os residentes num território beneficiam de idênticas oportunidades e condições de vida. A aprovação de planos locais de integração é uma mais-valia para esse processo, porque eles são construídos por quem tem um conhecimento de maior proximidade dos residentes e sabe quais as suas necessidades específicas. Em matéria de participação cívica e política, a informação estatística disponível e os diagnósticos efetuados pelos municípios mostram-nos um quadro geral caracterizado por uma reduzida taxa de recenseamento eleitoral entre os estrangeiros e um baixo envolvimento cívico e político. Para além das medidas que os municípios se propõem desenvolver, é necessário procurar formas alternativas de participação política que assegurem um maior envolvimento de todos nos assuntos locais.

Palavras-chave

integração, imigrantes, planos, municípios, participação cívica e política

Abstract

Immigrant integration policy aims to promote social cohesion by ensuring that all residents have equal opportunities and living conditions. The approval of local integration plans is an asset to this process, because they are built by someone who has closer knowledge of residents and know what their specific needs are. In the area of civic and political participation, the available statistical information and diagnostics carried out by municipalities show us a general framework characterized by a low voter registration rate among foreigners and low civic and political involvement. In addition to measures that municipalities propose to develop, it is necessary to seek alternative forms of political participation to ensure greater involvement of all in local affairs.

Keywords

integration, immigrants, plans, municipalities, civic and political participation

* Professor Auxiliar no Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta, investigador no CEMRI – Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais e na ELO – Unidade Móvel de Investigação em Estudos do Local (pmcosta@uab.pt).



Os planos locais de integração dos imigrantes: a dimensão da participação cívica e política

Paulo Manuel Costa

Introdução

A política de integração dos imigrantes tem como objetivo principal promover a coesão social, no sentido de assegurar que todos os residentes num mesmo território possam beneficiar das mesmas oportunidades e condições de vida.

As definições de coesão social são muitas e variadas e, apesar de ser um conceito objeto de crescente atenção pelos investigadores e pelos políticos, ainda não se conseguiu atingir um consenso generalizado quanto ao que é. Mas o que parece unir as várias definições que têm sido propostas, é a ideia de que algo nos liga uns aos outros e que esse algo se poderá traduzir na disponibilidade para cooperarmos e trabalharmos em conjunto com as outras pessoas, em todos os níveis da sociedade, de modo a que possam ser atingidos determinados objetivos coletivos (Jeannotte *et al.*, 2002: 2). A esta disponibilidade para cooperar, outros autores acrescentam a necessidade de partilhar um conjunto de valores coletivos (Jackson *et al.*, 2000: 4). Para além disso, alguns investigadores verificaram que a coesão social, enquanto promotora da igualdade e da reciprocidade, não pode resultar apenas da partilha de valores de identidade e pertença, necessitando ainda de considerar uma outra dimensão: as condições sociais e económicas dos membros da comunidade. É nesse sentido que os mais recentes esforços para encontrar uma definição de coesão social procuram integrar estes dois planos (Bernard, 1999: 3-5; Jackson *et al.*, 2000: 3-4; Jeannotte *et al.*, 2002: 2-4; Duhaime *et al.*, 2004: 296).

Deste modo, a política de integração terá de ser multidimensional, incidindo sobre as esferas económica, política e sociocultural e não poderá visar exclusivamente a promoção da igualdade, da inclusão e da participação, pois deverá também procurar gerar um sentimento de pertença e de identificação entre os residentes, nomeadamente pelo desenvolvimento de laços de união resultantes da partilha de valores e práticas comuns. Como refere Shils (1992: 119), *"Examinar a integração da sociedade implica examinar aquelas atividades mínimas, crenças, relações e instituições, que têm de estar presentes num agregado de seres humanos para que eles formem uma sociedade e sejam mais do que um simples agregado estatístico de famílias, linhagens, organizações, etc."*

Por este motivo, e para monitorizar a integração dos imigrantes, é utilizado um leque extenso de indicadores (OECD, 2015: 17 e ss.; Oliveira e Gomes, 2014: 22-27; Ager e Strang, 2008: 170).

O conceito de imigrante também não é objeto de consenso e embora tenhamos preferência por um conceito mais restrito, em que se designa alguém que entra num território de que não é nacional e estabelece residência com vista ao exercício de uma atividade profissional, têm sido apresentadas definições com um âmbito mais alargado (OECD, 2015: 15-16; Bijl e Verweij, 2012: 32; Rosa *et al.*, 2003: 30), admitindo-se inclusive que alguém que entretan-

to tenha adquirido a nacionalidade portuguesa continue a ser qualificado como imigrante (Rosa *et al.*, 2003: 33-34; Oliveira e Gomes, 2014: 21). Este conceito amplo de imigrante tem sido adotado nos planos de integração de imigrantes em Portugal e, embora lhe possam ser colocadas várias objeções teóricas e práticas, a verdade é que a política de integração não pode ignorar a situação de todos os estrangeiros residentes, sejam eles trabalhadores, estudantes, aposentados ou familiares.

No processo de integração dos imigrantes, a intervenção do Estado é muito importante, nomeadamente porque é este quem define os direitos e os deveres de cidadania que são atribuídos, implementa a política de gestão dos fluxos migratórios e estabelece as regras fundamentais para o acesso e funcionamento do mercado de trabalho. No entanto, a intervenção unilateral do Estado não é suficiente para o sucesso do processo de integração, pois ele depende também do envolvimento dos grupos (culturais/étnicos) e dos indivíduos, porque são eles que determinam, nomeadamente, uma maior ou menor abertura face ao exterior, em resultado do tipo e da intensidade de contactos que aceitam manter com os restantes grupos e membros da comunidade, assim como são eles que configuram e articulam as diferentes pertenças e identidades.

Em matéria de integração, a intervenção pública não tem de ser prosseguida exclusivamente pela administração central, mesmo que esta tenha uma intervenção decisiva, pelo que a administração local autárquica também tem um papel a desempenhar no processo de integração social, embora se deva ter em conta que as autarquias locais, de acordo com a Constituição Portuguesa, "*visam a prossecução de interesses próprios das populações*" residentes nos seus territórios (artigo 235.º, n.º 2). Deste modo, e tendo em conta a repartição geral de competências políticas e administrativas, o âmbito de intervenção das autarquias locais nesta matéria é mais limitado territorial e materialmente.

Apesar destes limites, a dimensão local da política de integração dos imigrantes foi objeto de várias menções nos dois primeiros Planos para a Integração dos Imigrantes (PII)¹.

Assim, no PII1, a medida 2 previa a abertura de Centros Locais de Apoio ao Imigrante em concelhos com presença significativa de imigrantes, em cujo processo se pretendia envolver as autarquias e as instituições locais da sociedade civil. Por sua vez, a medida 98 preconizava o desenvolvimento de parcerias com o poder local para a disponibilização de recursos para o funcionamento das associações de imigrantes, nomeadamente, o acesso à internet e a cedência de espaços para a instalação de sedes das associações². Para além disso, também se pretendia estimular a participação das associações de imigrantes nas políticas de acolhimento e integração a nível local, através de parcerias com as autarquias ou da criação de conselhos consultivos locais³ (medida 95).

No PII2, as medidas estavam menos dirigidas para o envolvimento de parceiros locais e mais direcionadas para a compreensão da dimensão local do fenómeno migratório, nomeadamente, através do conhecimento das dinâmicas migratórias (medida 2⁴) ou da implementação de projetos na área da interculturalidade (medida 78). Também se pretendia o envolvimento das autarquias locais na sinalização e na identificação de situações de regularização da situação documental de cidadãos estrangeiros que carecessem de uma intervenção concreta do SEF, defendendo-se, para isso, a formalização de parcerias (medida 6).

Os planos locais de integração

O Plano Estratégico para as Migrações (PEM)¹ parece querer estabelecer uma estratégia mais articulada de intervenção, nomeadamente prevendo a criação de 50 planos municipais para o desenvolvimento de políticas locais na área do acolhimento e da integração de migrantes (medida 1) e a implementação de um “Índice dos Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade” para a monitorização dessas políticas locais (medida 2).

No entanto, estas medidas, em particular a primeira, não deixam de suscitar várias interrogações, sem resposta no PEM, nomeadamente: qual o tipo de intervenção que os municípios podem desenvolver? como serão coordenadas e repartidas as competências entre o poder central e o poder autárquico?

Efetivamente, na medida 1, na coluna designada por “medida”² só se afirma que se pretende a: *“Definição de estratégias locais que garantam uma ação concertada das diversas entidades envolvidas na área das migrações, visando a promoção e captação, bem como a integração dos migrantes.”*

Por sua vez, na coluna designada por ‘ação’ prevê-se: *“Criar planos locais para as migrações enquanto ferramenta de desenvolvimento de políticas locais na área do acolhimento e integração de migrantes.”*

Deste modo, são indicados dois grandes objetivos para os planos locais: por um lado, a promoção e a captação de migrantes e, por outro, a integração dos migrantes. Esta última vertente não se afigura especialmente problemática, uma vez que no fundo se pretende que a ação social desenvolvida pelos municípios inclua a questão específica dos migrantes, embora não seja claro quais os objetivos em concreto que se pretendem atingir globalmente, ainda para mais porque o próprio PEM é pouco claro quanto aos objetivos gerais da política de integração nacional. Já a dimensão da promoção e da captação de migrantes coloca mais problemas, uma vez que ela parece implicar a existência de uma boa capacidade de coordenação entre a administração central e as autarquias locais, de forma a articular os interesses locais (por ex.: o aumento dos residentes no município ou a atracão de migrantes com um determinado perfil de qualificações escolares e profissionais), com a necessidade de prosseguir uma política nacional rigorosa e eficaz de gestão de fluxos migratórios. Como não se sabe quantos imigrantes e emigrantes se pretende que ingressem em Portugal, nem para que setores de atividade (o PEM é omissivo sobre isso), ficam a faltar indicadores que sirvam de referência para as ações que os municípios podem desenvolver em concreto.

Estas dúvidas e dificuldades concretas servem também para ilustrar alguma incerteza política e teórica sobre o que deve ser uma política local de integração dos imigrantes, tanto mais que a investigação sobre as políticas de integração tem estado muito direcionada para o plano nacional e a investigação que tem sido efetuada sobre a dimensão local não tem criado um quadro analítico que se possa generalizar (Alexander, 2007: 7-11). Michael Alexander, na tentativa de criar um corpo conceptual de análise, entende que devem ser consideradas como políticas locais apenas aquelas em que as autoridades municipais podem decidir segundo o seu critério e descrição, seja para iniciar um projeto, seja para distri-

buir fundos ou para implementar uma política nacional (Alexander, 2007: 37). Deste modo, não se enquadraria no âmbito da política local, por exemplo, as medidas de canalização de fundos para as autoridades locais para desenvolverem ações locais de acordo com critérios predeterminados a nível nacional ou as ações desenvolvidas a nível local por associações ou agências nacionais (Alexander, 2007: 37-38).

A existência de planos locais apresenta algumas vantagens para a implementação de uma política nacional de integração dos imigrantes, uma vez que eles são construídos por quem, em princípio, terá um melhor conhecimento do terreno e, conseqüentemente, sabe quem são os residentes e quais as suas necessidades específicas, as quais não têm que ser necessariamente comuns a todos os municípios e imigrantes. Por outro lado, os municípios podem mais facilmente promover o envolvimento de outros atores nas políticas a desenvolver e potenciar as suas ligações com os destinatários das medidas a implementar. Por fim, a dimensão local confere uma maior flexibilidade à política a desenvolver, pois, como tem em conta as características específicas de cada município e um âmbito de aplicação mais delimitado, é mais fácil ajustar as medidas às alterações que entretanto ocorram e aos resultados obtidos.

No entanto, os planos locais também apresentam algumas limitações, uma vez que as grandes linhas da política de integração são definidas a nível central, pelo que a liberdade para definir uma estratégia local é menor. Por outro lado, a capacidade para influenciar as dinâmicas migratórias locais, nomeadamente a atracção e a repulsão de imigrantes, é reduzida e está muito dependente de opções políticas globais que ultrapassam o âmbito municipal. Por fim, os recursos financeiros para a implementação das medidas são menores e o acesso a financiamentos nacionais e internacionais está, normalmente, dependente de objetivos que são definidos por outras entidades, o que reduz a autonomia, como sucedeu com a construção dos planos locais de integração, cujo financiamento foi concedido pela União Europeia no âmbito de um programa de apoio à integração de nacionais de países terceiros³, o que, pelo menos em abstrato, introduz uma restrição quanto ao âmbito de aplicação dos planos de integração.

De acordo com a Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, as políticas de integração devem ter uma participação mais ativa das autoridades locais, uma vez que elas *“desempenham um papel importante na forma como são estabelecidas as interações entre os migrantes e a sociedade de acolhimento”* (Comissão Europeia, 2011: 9). Para isso, o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINPT)⁴ apoia *“estratégias coerentes especificamente concebidas para promover a integração a nível local”* (Comissão Europeia, 2011: 10), as quais devem ser avaliadas com base em indicadores como o aumento da taxa de emprego, o aumento do nível de instrução, uma melhor inclusão social e uma cidadania mais ativa (Comissão Europeia, 2011: 10).

O Programa Anual do FEINPT para Portugal (2013) previa a abertura de um concurso para a Ação 4 – Planos Municipais para a Integração dos Imigrantes, estando disponíveis 240.000€, suportados a 95% por financiamento europeu. Estes planos municipais deveriam ter como âmbito temporal o período de 2015/2017 e teriam de incluir os seguintes elementos:

- um diagnóstico que identificasse as entidades que intervêm no município e as necessidades das comunidades imigrantes aí residentes;

- a definição de estratégias de intervenção, como a realização de reuniões, sessões de informação, fóruns, consultas públicas ou sondagens;
- a definição das competências e das responsabilidades de cada entidade envolvida;
- a definição das medidas, objetivos, indicadores, metas e cronograma; e,
- a definição dos mecanismos e instrumentos de monitorização e avaliação da implementação do programa.

Quanto às áreas de intervenção que deveriam ser abrangidas pelos planos, eram indicadas as seguintes: Serviços de acolhimento e integração; Urbanismo e habitação; Mercado de trabalho e empresarial; Formação e capacitação; Educação e língua; Cultura; Saúde; Solidariedade e resposta social; Cidadania e participação cívica; *Média*; Racismo e discriminação; Relações internacionais; Religião.

Para além dos planos municipais, era ainda possível o apoio à elaboração de planos intermunicipais, os quais poderiam envolver municípios que tivessem um número reduzido de imigrantes e quisessem trabalhar em conjunto.

No concurso público aberto para financiamento do processo de elaboração dos planos municipais foi estabelecida uma comparticipação máxima de 10.000€ por candidatura, tendo sido aprovados 18 projetos dos seguintes municípios: Alcanena, Amadora, Braga, Cascais, Figueira da Foz, Lisboa, Loulé, Loures, Lousã, Montijo, Odemira, Oeiras, Portimão, São Brás de Alportel, Seixal, Sintra, Viana do Castelo e Vila Nova de Gaia; foi ainda aprovado um plano intermunicipal envolvendo Torres Vedras, Óbidos e Lourinhã⁵.

Como tal, verificamos a existência de uma certa heterogeneidade geográfica entre os municípios que apresentaram planos locais de integração de imigrantes, os quais têm também distintas dimensões populacionais, embora exista um natural predomínio dos concelhos do litoral e, sobretudo, do distrito de Lisboa, no qual se concentra quase 45% do total de estrangeiros residentes em Portugal.

O número de estrangeiros potencialmente abrangidos pelos planos locais de integração oscila entre os 365 a residir em Alcanena e os 50.047 residentes no concelho de Lisboa (cf. quadro 1), e o seu peso no total da população municipal varia entre os 1,1% de Viana do Castelo e os 16% de Loulé.

Quanto aos grupos nacionais mais numerosos por concelho, o Brasil (9) e Cabo Verde (4) ocupam a primeira posição num maior número de concelhos, embora no caso dos cabo-verdianos isso suceda apenas em concelhos do distrito de Lisboa. Em seis concelhos (Loulé, Lousã, Montijo, Óbidos, Odemira e São Brás de Alportel), o grupo de estrangeiros residentes mais numeroso é originário de países da União Europeia. Quanto ao peso relativo de cada um desses grupos no total da população estrangeira residente em cada concelho, ele varia entre os 16,1% de cabo-verdianos em Loures e os 40,8% de ucranianos em Alcanena.

Como a elaboração dos planos locais foi permitida por uma linha de financiamento europeu para a integração de nacionais de países terceiros, os planos revelam, por vezes, uma certa dificuldade em delimitar exatamente a população objeto do plano de integração, oscilando entre menções aos estrangeiros e imigrantes em geral e menções específicas aos nacionais de países terceiros.

Quadro 1 - Total de estrangeiros residentes, por concelho

Concelho	N.º estrangeiros residentes 31/12/2014	% sobre total população residente em 2014	País de origem com mais residentes
Alcanena	365	2,7%	Ucrânia (40,8%)
Amadora	17.979	10,2%	Cabo Verde (36,9%)
Braga	4.786	2,6%	Brasil (35,6%)
Cascais	20.065	9,6%	Brasil (28,3%)
Figueira da Foz	1.428	2,3%	Brasil (31,3%)
Lisboa	50.047	9,8%	Brasil (20,3%)
Loulé	11.074	16,0%	Roménia (19,8%)
Loures	16.521	8,1%	Cabo Verde (16,1%)
Lourinhã ^(a)	822	3,2%	Ucrânia (27,0%)
Lousã	398	2,3%	Reino Unido (22,9%)
Montijo	2.631	4,8%	Roménia (37,5%)
Óbidos ^(a)	571	4,9%	Roménia (23,6%)
Odemira	3.320	13,0%	Bulgária (32,3%)
Oeiras	9.041	5,2%	Brasil (30,0%)
Portimão	6.830	12,4%	Brasil (18,2%)
S. Brás de Alportel	986	9,4%	Reino Unido (32,7%)
Seixal	8.298	5,1%	Cabo Verde (29,8%)
Sintra	32.707	8,6%	Cabo Verde (24,8%)
Torres Vedras ^(a)	3.285	4,2%	Brasil (29,3%)
Viana do Castelo	970	1,1%	Brasil (23,8%)
Vila Nova de Gaia	4.095	1,4%	Brasil (35,3%)

Fonte: SEF, 2015; PORDATA, 2015. Dados retrabalhados.

Legenda: ^{a)} É um dos municípios envolvidos no único plano intermunicipal apresentado.

Embora se perceba a razão desta confusão, o município terá de ter uma estratégia global abrangendo todos os estrangeiros, procurando promover a sua integração enquanto via para garantir a coesão social local, o que supõe que tenha em conta a composição em concreto das nacionalidades existentes no concelho e os problemas específicos existentes. Tal como não parece fazer sentido ter uma política de integração só para os nacionais de países terceiros, até porque alguns dos problemas que estes enfrentam são comuns a todos os estrangeiros (como é o caso, por exemplo, das dificuldades na utilização da língua portuguesa), também não se pode ignorar, por exemplo, que o estatuto jurídico dos estrangeiros provenientes de outros estados-membros da União Europeia é mais estável e seguro no que respeita à entrada e permanência em território português, o que facilita a sua integração. Como tal, qualquer estratégia local de intervenção terá de ser capaz de acomodar a diversidade existente e de responder às necessidades sentidas, articulando-as num plano de ação coerente.

Um dos aspetos mais positivos da aprovação destes planos foi a elaboração de diagnósticos concelhios sobre a imigração e os imigrantes residentes nos respetivos territórios, em especial nos municípios que nunca o tinham feito, bem como a atualização da informação por parte dos municípios que já tinham elementos sistematizados.

"Pretende-se fazer uma breve caracterização da população imigrante de Vila Nova de Gaia, tarefa difícil de efetuar pela falta de dados estatísticos e estudos pormenorizados." (Vila Nova de Gaia, 2015: 14)

"Entre a primeira e a segunda reunião da CMI, foi elaborado o "Primeiro Levantamento Diagnóstico da População Imigrante Residente no Concelho de Odemira e Identificação de Potencialidades/Constrangimentos por Áreas" [....]." (Odemira, 2015: 22)

"Embora a população imigrante não tenha sido considerada nos eixos estratégicos do Plano de Desenvolvimento Social e da Saúde 2013-2016 (PDSS), da Rede Social do concelho de Viana do Castelo, por representar um peso relativamente baixo (cerca de 1,2%), em relação à população total do concelho, merecerá, contudo, especial atenção no próximo plano da Rede Social, em consequência das medidas agora definidas no PMIIVC [...], o plano] agrega um conjunto de medidas que visa responder às necessidades desta população, identificadas no diagnóstico local e que consideramos fundamentais para a sua integração efetiva na comunidade de acolhimento." (Viana do Castelo, 2015: 29)

"O Plano Municipal para a Integração do Imigrante de Portimão visa a atualização do Diagnóstico sobre a situação dos imigrantes residentes no Concelho, com o objetivo de direcionar e aprofundar o conhecimento/planeamento de um conjunto de medidas de promoção para a integração dos mesmos para o biénio 2015/2017." (Portimão, 2015: 9)

"Numa perspetiva geral, constituíram objetivos da elaboração deste documento a promoção do debate participado e a análise das questões relacionadas com a integração de imigrantes, a sua incorporação na gestão do Município, aprofundando as metodologias utilizadas no "Diagnóstico da população imigrante no Concelho de Oeiras" (2011), assim como a criação de um modelo de governança local, vocacionado para acompanhar as questões respeitantes à imigração." (Oeiras, 2015: 10)

"O Plano Municipal para a Integração de Imigrantes indubitavelmente veio permitir um maior conhecimento da realidade, necessidades e dificuldades da população imigrante do concelho [...]." (Alcanena, 2015: 102)

Embora, por vezes, os diagnósticos integrem informação muito genérica sobre o município e a utilização de informação estatística de fácil acesso, a utilização de metodologias de recolha de informação que envolveram e auscultaram os imigrantes, como o recurso a *focus groups* ou a aplicação de questionários, possibilitou um melhor conhecimento dos respetivos problemas e necessidades específicas.

"[...] os imigrantes foram chamados a responder a um questionário inicial que pretendia identificar as necessidades sentidas no concelho e participar nos grupos de discussão para a elaboração do plano." (Figueira da Foz, 2015: 4)

"Alguns entrevistados também transmitiam a necessidade da criação de uma associação de imigrantes que promova encontros entre imigrantes de diversas nacio-

nalidades. Citando um entrevistado num focus group 'Esta reunião é uma oportunidade que nós temos de poder estar juntos, nós não costumamos conviver entre nós, é mais com os portugueses. Tem que haver uma pessoa à frente que organize. O encontro de imigrantes foi a melhor coisa que aconteceu para mim em dezasseis anos como imigrante. Foi muito bom. Muita gente gostou e pediu para se repetir, até começar mais cedo para estarmos mais tempo.' (Lousã, 2015: 60)

"Nas sessões de focus group realizadas com a população imigrante nos vários bairros de realojamento e construção e ocupação ilegal, foi [...] narrada a dificuldade de acesso aos serviços públicos essenciais por alguns residentes deste bairro, pelo isolamento territorial face ao resto da cidade, assim como a escassez e elevado custo dos transportes públicos (ex: Casal da Mira)." (Amadora, 2015: 12)

Apesar da especificidade dos problemas locais, os planos municipais também revelam várias dificuldades que são comuns à população estrangeira residente em quase todos os municípios. No entanto, em relação a este aspeto, não se pode descartar a hipótese de que o 'guião' de apresentação dos projetos de planos locais possa ter induzido a identificação das mesmas problemáticas em todos os municípios. Isto não é necessariamente um problema, uma vez que algumas dessas dificuldades são nucleares para o processo de integração, como acontece, por exemplo, com o domínio e a utilização da língua portuguesa.

"A barreira da língua foi um forte constrangimento para estes cidadãos quando cá chegaram." (Odemira, 2015: 158)

"Apesar dos cidadãos inquiridos terem apontado a língua como principal dificuldade na adaptação a Portugal, e a terem considerado o factor mais importante para a integração no país, não referiram grandes dificuldades no domínio da mesma. Tendo em consideração que 41% dos cidadãos NPT inquiridos tem origem em países de língua oficial portuguesa, justifica-se este fato. Os inquiridos apontaram as maiores dificuldades na expressão escrita." (Viana do Castelo, 2015: 35)

"Como principais aspetos facilitadores à integração social os imigrantes referiram em primeiro lugar 'saber falar bem português' (52,6%), em segundo lugar 'saber como funciona o país' (26,3%) e, em terceiro lugar 'ter trabalho' (21,1%). Pode-se apurar que a aprendizagem da língua portuguesa é o principal entrave à integração dos imigrantes, não respondendo as respostas existentes no concelho a esta necessidade [...]." (Lousã, 2015: 46)

"[...] o acesso a serviços como a segurança social, os serviços de saúde, a autoridade tributária ou as autarquias locais (CMA e juntas de freguesia) é [...] apontado como sendo de grande dificuldade e pouco eficaz. Este facto terá na base o desconhecimento da língua portuguesa por parte da população imigrante, que coloca entraves claros à comunicação, assim como alguma dificuldade das equipas técnicas destes serviços em comunicar de forma clara e eficaz os procedimentos de cada entidade." (Amadora, 2015: 11)

"[...] os imigrantes partilharam o quanto foi difícil aceder a cursos de português ou

a respostas mais estruturadas e que de facto proporcionassem a aprendizagem da língua.” (Cascais, 2015: 35)

Por isso, e para fazer face a esta dificuldade na utilização da língua portuguesa, os planos preveem a realização de vários tipos de ações para alargamento da oferta formativa existente:

- a realização de um curso de português por ano (Oeiras, 2015: 68; Sintra, 2015: 16);
- a realização de dois cursos de português básico e um de português avançado (Vila Nova de Gaia, 2015: 34-35);
- a organização de 30 sessões de aperfeiçoamento da língua portuguesa para 40 imigrantes (Viana do Castelo, 2015: 36);
- a realização de 6 ações de formação “Português para Estrangeiros” e de 6 ações de alfabetização de adultos para nacionais de países terceiros (Amadora, 2015: 30-31);
- o envolvimento de 100 imigrantes em ações de aprendizagem da língua (Odemira, 2015: 177);
- a divulgação de cursos de língua portuguesa e a recolha de 15 inscrições (Portimão, 2015: 59);
- a realização de um *workshop* por ano de Português para Estrangeiros (Alcanena, 2015: 93);
- a realização de pelo menos uma ação de formação e formar 10 imigrantes (Lousã, 2015: 85);
- a criação de pelo menos dois espaços de aprendizagem da língua portuguesa em instalações de juntas de freguesia (Montijo, 2015: 78);
- a realização de 50 sessões Língua e Cultura de Português para Imigrantes e a divulgação de ações de PPT que se realizem no concelho (Figueira da Foz, 2015: 93).

Para além das preocupações e medidas comuns a todos os municípios, os planos também procuram responder às especificidades locais. Neste particular, merece destaque o plano de Cascais, que inclui medidas como, por exemplo, a defesa da facilitação do acesso à carta de marinheiro, para que os imigrantes possam ter acesso a trabalho na área do mar (Cascais, 2015: 86) ou a proposta de criar nas escolas uma área temática ou disciplinar sobre a história de Cascais e aquilo que liga os residentes que vivem em Cascais, a qual parece que será tanto mais interessante quanto consiga traduzir a interculturalidade existente e sugerido pela sua inclusão temática no documento (Cascais, 2015: 66). Para além disso, o plano de Cascais revela também a intenção do município de desenvolver ações de *advocacy* junto do poder central em diversas situações de acesso e exercício de direitos, nomeadamente, visando a introdução de alterações na legislação em vigor (Cascais, 2015: 57, 70, 77, 78, 82 e 86).

Este plano de integração de Cascais é, provavelmente, o documento mais interessante e bem construído de todos (a par do de Lisboa, mas, a elaboração deste foi feita por uma equipa técnica bem mais extensa e envolvendo diretamente um centro de investigação) e, inclusive, integra alguns reparos feitos à ação da autarquia nos *focus groups*, revelando uma atitude inteligente do ponto de vista estratégico, pois a identificação de aspetos menos conseguidos permitirá ao município a sua correção e a implementação de uma política que possa responder às necessidades efetivamente sentidas pelos destinatários das medidas.

No entanto, nem tudo é “perfeito” e certas menções existentes nos planos locais causam alguma incompreensão ou estranheza. Por exemplo, o plano de integração de Viana do Castelo apurou entre os 674 nacionais de países terceiros inquiridos por questionário que, pelo menos, 10% deles não têm condições para praticar a sua religião, nomeadamente pela falta de locais de culto. Qual a resposta do plano?

“[...] 70% dos inquiridos afirmaram praticar a sua religião e consideram que têm condições para o fazer. Isto deve-se ao facto de a maioria dos inquiridos serem católicos e, portanto, terem acesso aos locais de culto predominantes no país [...] os indicadores apresentados pelo diagnóstico realizado, bem como os dados do INE baseados nos Censos 2011, mostram que as principais religiões mais representadas têm espaços para o culto, não se diagnosticando, por isso, necessidades para a sua prática, pelo que, também não se justifica a definição de qualquer medida como resposta a esta área de intervenção.” (Viana do Castelo, 2015: 48)

Ou seja, identificou-se, em concreto, uma necessidade de algumas minorias religiosas (muçulmanos, hindus e budistas) e respondeu-se a este problema com um argumento sobre a satisfação das necessidades religiosas da maioria.

Um outro exemplo, o Montijo pretende entregar a Constituição Portuguesa, no dia 10 de junho, a “*peças imigrantes*” que tenham adquirido a nacionalidade portuguesa. Até se pode perceber o simbolismo e o objetivo, no entanto, se são portugueses, não podem ser imigrantes em Portugal.

Por outro lado, os planos locais, em linha com o que acontece com os planos nacionais, integram muitas ações de sensibilização ou de produção de folhetos, as quais, sendo importantes, nem sempre terão um impacto significativo ou influirão de forma relevante nas condições de vida das pessoas. Nomeadamente, porque este tipo de atividades tem sobretudo um caráter instrumental, ou seja, a sua existência não é garantia de que seja mais fácil mudar algo e que isso vá mesmo suceder. Assim, por exemplo, podem fazer-se sessões de sensibilização para o exercício de direitos e deveres políticos e produzir folhetos sobre o recenseamento eleitoral, sem que se consiga chegar às pessoas que interessam; para além disso, se um número significativo de imigrantes está pura e simplesmente excluído da participação política, qual o impacto destas ações, quando ainda, por cima, não existe uma cultura cívica participativa e existem poucas possibilidades de participação política local?

Participação cívica e política

O envolvimento na resolução dos problemas da comunidade é um importante indicador do nível de integração social e ela própria promove a coesão social, ao facilitar o estabelecimento de laços entre os cidadãos e a definição de uma identidade comum. A participação política permite ainda que seja canalizada informação sobre os interesses e as necessidades dos cidadãos para o sistema político, facilitando a identificação de problemas e a definição de soluções que tenham em conta as necessidades reais das pessoas.

A participação em eleições é apenas uma das dimensões possíveis da participação política, derivando a sua importância do facto de permitir escolher os representantes e as

grandes opções políticas que irão determinar o futuro da comunidade. Tradicionalmente, a participação política só era reconhecida aos nacionais, mas isso tem vindo a mudar com a aceitação, com maiores ou menores restrições, da participação dos estrangeiros em atos eleitorais.

Em Portugal, a Constituição estabelece um princípio geral de equiparação de direitos e deveres entre os nacionais e os estrangeiros (art. 15.º, n.º 1), mas excetua dessa equiparação os direitos políticos (art. 15.º, n.º 2). No entanto, aceita que possam ser reconhecidos direitos aos nacionais de Estados de língua oficial portuguesa que não sejam conferidos a outros estrangeiros, desde que em condições de reciprocidade e com exceção, por exemplo, do acesso ao cargo de Presidente da República (art. 15.º, n.º 3).

Ao mesmo tempo, aceita a atribuição aos estrangeiros residentes de capacidade eleitoral ativa e passiva, em condições de reciprocidade, nas eleições dos titulares dos órgãos das autarquias locais (art. 15.º, n.º 4) e idêntica capacidade eleitoral ativa e passiva aos nacionais de Estados-Membros da União Europeia nas eleições para o Parlamento Europeu (art. 15.º, n.º 5).

Esta possibilidade de participação dos estrangeiros nas eleições autárquicas está vertida no artigo 2.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, o qual reconhece a capacidade eleitoral ativa (ou seja, o direito de votar), em condições de reciprocidade:

- aos cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia;
- aos nacionais de países de língua oficial portuguesa, com residência legal em Portugal há mais de dois anos;
- a outros estrangeiros legalmente residentes em Portugal há mais de três anos.

Tendo em conta estas condições, e de acordo com a Declaração n.º 4/2013, de 24 de junho, têm capacidade eleitoral ativa os nacionais:

- dos Estados-Membros da União Europeia;
- do Brasil e Cabo Verde;
- da Argentina, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai e Venezuela.

Quanto à capacidade eleitoral passiva (ou seja, o direito de ser eleito), nos termos do artigo 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, ela é reconhecida, em condições de reciprocidade:

- aos cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia;
- aos nacionais de países de língua oficial portuguesa, com residência legal em Portugal há mais de quatro anos;
- a outros estrangeiros legalmente residentes em Portugal há mais de cinco anos.

Nos termos da Declaração n.º 4/2013, de 24 de junho, preenchem estas condições os nacionais:

- dos estados-membros da União Europeia;
- do Brasil e Cabo Verde.

Quadro 2 – Total de estrangeiros recenseados, por concelho

Concelho	N.º estrangeiros residentes em 31/12/2014	N.º estrangeiros recenseados em 31/12/2014	% Estrangeiros recenseados
Alcanena	365	19	5,2%
Amadora	17.979	1.889	10,5%
Braga	4.786	140	2,9%
Cascais	20.065	952	4,7%
Figueira da Foz	1.428	45	3,2%
Lisboa	50.047	2.894	5,8%
Loulé	11.074	1.430	12,9%
Loures	16.521	1.057	6,4%
Lourinhã	822	18	2,2%
Lousã	398	37	9,3%
Montijo	2.631	57	2,2%
Óbidos	571	48	8,4%
Odemira	3.320	312	9,4%
Oeiras	9.041	1.716	19,0%
Portimão	6.830	535	7,8%
S. Brás de Alportel	986	158	16,0%
Seixal	8.298	1.130	13,6%
Sintra	32.707	1.890	5,8%
Torres Vedras	3.285	35	1,1%
Viana do Castelo	970	91	9,4%
Vila Nova de Gaia	4.095	234	5,7%

Fonte: SEF, 2015; MAI, 2015

Tal como resulta do artigo 4.º da Lei n.º 13/99, de 22 de março, o recenseamento eleitoral é voluntário para os estrangeiros, ao contrário do que acontece com os nacionais, para quem o recenseamento eleitoral é obrigatório e é efetuado de forma oficiosa.

O número de estrangeiros recenseados em Portugal apresenta valores bastante reduzidos, conforme se pode ver no quadro 2, referente aos concelhos com planos locais de integração. Existem várias explicações possíveis para isso: as condições muito restritivas para a aceitação da participação eleitoral, a voluntariedade do processo de recenseamento, o desconhecimento sobre a possibilidade de participação eleitoral⁶, a duração da permanência em Portugal, o aumento da taxa de abstenção nas eleições portuguesas, etc..

Os dados apresentados mostram também uma grande diferença entre os municípios, oscilando a percentagem de estrangeiros recenseados entre os quase 20% de estrangeiros em Oeiras e os 1,1% em Torres Vedras ou os 2,2% na Lourinhã e no Montijo.

Em si mesmos, estes valores e as diferenças entre municípios não revelam necessariamente a existência de um problema ou colocam questões sobre o modo como decorre a inte-

gração local dos estrangeiros, uma vez que, como se disse, eles podem ser determinados, por exemplo, pela composição em concreto das nacionalidades da população estrangeira residente, em que a predominância de estrangeiros de países com os quais não existem acordos de reciprocidade fará com que o número daqueles que podem votar e se podem recensear seja necessariamente mais reduzido, independentemente do interesse ou vontade individual de participar nos atos eleitorais.

Ou, então, eles podem ser explicados pela duração do período de permanência em Portugal, não só pela exigência de observância de períodos mínimos de residência, mas também porque vários estudos empíricos mostram que a taxa de participação política é tanto maior quanto maior for a duração da permanência (Costa, 2012: 142; Costa, 2000: 208-209).

Em qualquer caso, os valores são, em geral, bastante baixos e parecem sugerir a necessidade de uma intervenção com vista ao seu alargamento ou a procura de vias alternativas para a participação a nível municipal, de modo a evitar o alheamento de um número significativo de pessoas face ao destino e às soluções para os problemas locais.

As restrições legais impostas pelo princípio da reciprocidade, ao contribuírem para a exclusão de um número significativo de estrangeiros da possibilidade de participação política, colocam um problema de integração social, não só porque marginalizam um número significativo de residentes ao recusar-lhes a possibilidade de terem voz ativa nos destinos da comunidade, como estabelecem uma discriminação pouco aceitável entre estrangeiros em razão da nacionalidade, recusando a uns aquilo que dá a outros⁷.

Como esta taxa reduzida de estrangeiros recenseados é acompanhada por um reduzido interesse pela política e por uma reduzida taxa de participação cívica, existe uma preocupante combinação de condições que podem ter reflexos no respetivo envolvimento nos assuntos de interesse comum e no estabelecimento de laços cívicos com os restantes cidadãos e, consequentemente, com impacto sobre a coesão social.

Tivemos oportunidade de identificar este quadro geral num trabalho de investigação em que participamos sobre as dinâmicas de integração política das comunidades brasileira e cabo-verdiana, residentes na Área Metropolitana de Lisboa⁸. Nele foi aplicado um questionário a uma amostra não representativa de 200 brasileiros, 200 cabo-verdianos e 200 portugueses (como grupo de controle) residentes na área metropolitana de Lisboa, que tivessem entrado em Portugal há pelo menos seis meses e tivessem idade superior a 18 anos.

Este questionário integrava um grupo de questões sobre a participação na vida pública⁹. Uma delas procurou saber qual o interesse dos entrevistados pela política do município em que residiam. Entre os entrevistados brasileiros, apenas 43,5% responderam que estavam bastante ou muito interessados, enquanto somente 29% dos cabo-verdianos mostravam um idêntico interesse¹⁰. Nos dois grupos, comparativamente, os valores de interesse pela política nacional portuguesa e do país de origem foram sempre superiores: 48,5% e 60,5% (brasileiros) e 33% e 36,5% (cabo-verdianos) respetivamente.

Os entrevistados foram também questionados sobre a sua pertença a organizações ou associações da sociedade civil, a partir de exemplos que integravam uma lista que lhes foi apresentada (cf. quadro 3).

Quadro 3 – Pertença a organizações políticas e associações cívicas

	Brasileiros	Cabo-verdianos	Portugueses
Associação com fins culturais, de preservação de tradições ou <i>hobbies</i>	0,5%	4,0%	6,5%
Organização de ajuda humanitária	0,5%	4,0%	8,0%
Organização de (ou pro) imigrantes	1,0%	2,5%	0,5%
Associação do grupo étnico	-	5,0%	-
Associação de moradores ou de bairro	-	3,0%	2,0%
Clube desportivo	2,5%	8,0%	24,5%
Partido político	1,0%	0,5%	3,0%
Sindicato	-	2,5%	6,5%
Organização profissional, empresarial	-	0,5%	2,5%
Associação ecologista	-	-	4,5%
Associação de direitos humanos ou pacifista	-	-	1,5%
Paróquia ou organização de carácter religioso	7,5%	2,5%	6,5%
Associação contra o racismo	-	-	-
Associação educativa, de professores ou de encarregados de educação	-	-	1,5%
Associação juvenil	-	1,5%	9,0%
Associação ou clube de aposentados	-	-	2,0%
Associação de mulheres	-	-	0,5%
Outra	1,0%	-	1,0%

Fonte: Costa, 2012

Como se pode ver, os valores de pertença a organizações políticas ou associações cívicas são bastante baixos para todos os grupos de entrevistados, especialmente entre os brasileiros. No entanto, neste caso, será necessário ter em conta que 56% dos entrevistados brasileiros tinham entrado em Portugal nos cinco anos anteriores à realização da entrevista, pelo que poderiam não ter tido ainda tempo para estabelecer outro tipo de ligações para além daquelas que estão mais diretamente associadas ao exercício de uma atividade profissional; apesar disso, é de sublinhar os valores de pertença a organizações de carácter religioso, pois nestas não se desenvolve apenas a dimensão individual e espiritual, uma vez que elas também permitirão a manutenção ou o estabelecimento de laços com os compatriotas e outras pessoas.

Os entrevistados foram ainda questionados se nos doze meses anteriores teriam realizado alguma das atividades cívico-políticas que lhes foram apresentadas numa lista (cf. quadro 4). Também neste caso, os dados mostram uma reduzida intervenção cívica e política em todos os grupos, verificando-se, em geral, um maior envolvimento dos entrevistados portugueses.

Os resultados apurados neste trabalho de investigação são reforçados pela informação que é possível retirar dos diagnósticos efetuados por alguns municípios. Assim, no caso da Figueira da Foz, 85,7% dos imigrantes entrevistados afirmaram não participar em atividades de cariz social, comunitário, recreativo ou associativo e 94% não têm conhecimento de nenhuma associação promovida por imigrantes (2015: 88).

Quadro 4 – Desenvolvimento de atividades cívico-políticas

Atividade cívico-política	Brasileiros	Cabo-verdianos	Portugueses
	Sim	Sim	Sim
Contactar um político	0,5%	7,5%	10,0%
Contactar uma autoridade ou funcionário local ou estatal	1,5%	10,5%	11,0%
Colaborar com um partido	0,5%	5,0%	3,0%
Colaborar com uma plataforma de intervenção cidadã	-	5,0%	2,5%
Usar ou mostrar autocolantes ou cartazes de alguma campanha política	2,0%	2,0%	1,5%
Assinar uma petição	-	9,5%	16,5%
Participar em manifestações	0,5%	7,0%	6,5%
Boicotar certos produtos	-	-	8,5%
Comprar certos produtos por motivos políticos, éticos ou ambientais	0,5%	1,0%	12,0%
Doar dinheiro a um grupo ou organização política	-	2,5%	3,0%
Participar numa greve	2,5%	2,0%	4,5%
Contactar a comunicação social	-	3,0%	2,5%
Contactar um advogado para apresentar queixa por motivos não pessoais	-	1,5%	-

Fonte: Costa, 2012

Em Viana do Castelo, apenas 10,5% dos inquiridos responderam que pertenciam a uma associação (2015: 22). Enquanto, em Alcanena, 89% dos imigrantes afirmou não pertencer a nenhuma associação ou grupo da comunidade (2015: 72). Entre os inquiridos em Braga, 65,2% não têm participação associativa e 77,3% não desenvolvem nenhuma atividade de voluntariado (2015: 28). No Montijo, apenas 15,2% inquiridos afirmaram ter participação em atividades de natureza associativa (2015: 60). E, em Oeiras, apenas 12% dos inquiridos pertencem a algum tipo de grupo ou associação (2015: 58).

Deste modo, temos um quadro geral caracterizado por uma reduzida taxa de recenseamento eleitoral entre os estrangeiros e uma baixa participação cívica e política. Para fazer face a ele, os municípios propõem-se desenvolver três grandes tipos de ações:

- a divulgação de informação e a realização de campanhas de sensibilização para o recenseamento eleitoral (Alcanena, Braga, Cascais, Figueira da Foz, Lisboa, Lousã, Montijo, Odemira, Portimão, Seixal);
- a promoção de iniciativas de mobilização dos imigrantes para a criação de associações de imigrantes (Alcanena, Figueira da Foz, Lousã, Odemira); e,
- o desenvolvimento de iniciativas de capacitação do movimento associativo (Cascais, Montijo).

Apenas Vila Nova de Gaia considerou que a dimensão da cidadania e da participação cívica não era uma prioridade estratégica para o município, não tendo apresentado qualquer medida nesta área (Vila Nova de Gaia, 2015: 26).

Em termos de recenseamento e participação eleitoral, os municípios pouco mais podem

fazer do que divulgação e sensibilização. Neste caso, parece sempre preferível as ações de contacto direto com as pessoas, em lugar da distribuição de folhetos ou da realização de encontros que impliquem deslocações para outros locais, assim como parece desejável que elas sejam efetuadas, em especial, nos períodos que antecedem os atos eleitorais, uma vez que será mais fácil demonstrar as vantagens do recenseamento eleitoral. Naturalmente, estes esforços locais terão de ser complementados por iniciativas nacionais.

Em geral, os municípios atribuem uma grande importância à existência de associações de imigrantes locais, de tal modo que alguns deles pretendem mesmo influenciar a sua criação. Percebe-se a intenção, nomeadamente, de facilitar a criação de dinâmicas de participação e envolvimento e de encontrar interlocutores para as instituições, mas, se a existência de associações é importante, parece preferível que o seu surgimento resulte, sobretudo, da dinâmica das pessoas interessadas, uma vez que esse será um fator determinante para o sucesso da criação e funcionamento das associações.

Depois é necessário ter em conta que, pelo menos nas fases iniciais do processo migratório, as pessoas poderão mais facilmente criar associações étnicas do que associações de imigrantes que envolvam pessoas de diferentes origens geográficas. Como as primeiras podem desempenhar diversas funções necessárias para os seus membros, como a interação com pessoas com hábitos e práticas culturais semelhantes ou a manutenção da identidade cultural (Albuquerque *et al.*, 2000: 18-19), o interesse e o envolvimento das pessoas é mais facilitado. Por sua vez, nas associações de imigrantes é mais difícil a partilha de laços comuns pelos seus membros, pois a condição de imigrante não parece suficiente para estabelecer essa união e identidade, embora possa servir para a mobilização para uma causa concreta comum. A isto acresce o facto de muitos municípios não terem um número particularmente elevado de imigrantes e as pessoas estarem dispersas territorialmente, o que dificulta a criação e a manutenção de uma dinâmica associativa, por falta de 'massa crítica'. Estas dificuldades podem ser ilustradas com o exemplo da criação e atividade de uma associação de imigrantes no Montijo:

"[...] em 2008, foi criada, com o apoio da autarquia, a Associação de Imigrantes de Montijo (ASSIM). Esta era uma associação constituída por pessoas de onze nacionalidades diferentes e tinha como objetivos defender e promover os direitos e interesses dos imigrantes e seus descendentes [...] Atualmente, a ASSIM não está em funcionamento e alguns aspetos foram apontados para tal projeto associativo tivesse terminado: o facto de reunir em si pessoas de origens diferentes, o que poderá ter dificultado o sentimento de pertença e a partilha de experiências [...] o facto de a associação se localizar num bairro social.

"A atual inexistência de tecido associativo imigrante alimentou alguma discussão, em particular no grupo de discussão inteiramente participado por pessoas imigrantes. Não fica clara a vontade de criação de uma nova associação, até porque no dizer de algumas destas pessoas "os imigrantes não têm tempo para isso" [...]. (Montijo, 2015: 61-62)"

O nível reduzido de participação torna necessário que os municípios procurem criar outros espaços e momentos alternativos de participação para as associações e para as pessoas (preocupação que não se coloca exclusivamente com os imigrantes) e que encontra poucas soluções nos planos locais consultados.

No caso de Oeiras, o município pretende implementar “*um modelo de governança local*” que acompanhe as questões da imigração, propondo-se dinamizar uma plataforma ou um grupo de trabalho para a integração dos imigrantes (Oeiras, 2015: 69). Aliás, durante o processo de preparação dos planos de integração, vários municípios procederam à constituição de órgãos consultivos, como aconteceu, por exemplo, com Portimão que criou o Conselho Municipal para a Integração do Imigrante (Portimão, 2015: 9).

Outros municípios pretendem envolver os imigrantes em procedimentos consultivos já existentes, como é o caso dos orçamentos participativos. Neste caso, a Amadora propõe-se desenvolver três ações de sensibilização junto das associações para que elas divulguem junto dos imigrantes a possibilidade de participarem no orçamento participativo com a apresentação de ideias e de votos (Amadora, 2015: 33). Em Cascais, pretende-se promover a sua divulgação de modo a conseguir que 10% dos participantes em cada sessão do orçamento participativo sejam imigrantes (Cascais, 2015: 84).

Noutra linha de intervenção, os municípios de Viana do Castelo e de Braga pretendem desenvolver iniciativas que promovam o voluntariado entre os imigrantes.

Em Sintra, propõe-se a realização de dois processos de consulta sobre assuntos de interesse de todos os munícipes, não sendo claro se estes são processos dirigidos preferencialmente aos imigrantes ou se são dirigidos a todos os munícipes pretendendo-se apenas que neles exista uma participação significativa de imigrantes (Sintra, 2015: 21).

No caso de Odemira, pretende-se incentivar e acolher opiniões, testemunhos e propostas de imigrantes, disponibilizando-se para o efeito um endereço de *e-mail* da autarquia (Odemira, 2015: 180).

Por sua vez, o município de Cascais quer fomentar a igualdade de género no movimento associativo imigrante, através da criação de um plano para a igualdade construído em conjunto com as associações de imigrantes, com vista à adoção de estratégias de atração das mulheres para o movimento associativo (Cascais, 2015: 85). Quanto ao Montijo, quer realizar um debate anual sobre a igualdade de género e a participação das mulheres na esfera público e dos homens na esfera privada (Montijo, 2015: 82).

Por fim, embora se proponha apenas realizar ações de sensibilização para os direitos políticos dos imigrantes, Lisboa quer promover o aumento desses direitos através da elaboração de uma recomendação para ampliação do direito à participação política (Lisboa, 2015: 98).

Considerações Finais

Embora promovidos por estímulo externo, e com alguns condicionamentos de conteúdo, a aprovação dos planos locais de integração para os imigrantes representa um primeiro esforço meritório para a implementação de estratégias locais que potenciem a integração social dos imigrantes residentes nos municípios portugueses.

Este esforço é tanto mais meritório quanto se sabe que o estabelecimento de uma política local de integração dos imigrantes encontra diversas limitações, não só em termos de recursos, mas também porque é condicionada por opções políticas nacionais, nas quais os municípios nem sempre têm possibilidade ou hipótese de participar e que nem sempre têm em devida conta as dinâmicas locais.

De igual modo, o envolvimento dos imigrantes na participação política, nomeadamente em eleições locais, está dependente de opções político-constitucionais que fazem com que parte da população imigrante fique automaticamente excluída, por efeito do princípio da reciprocidade. Por isso, alguns municípios expressam a vontade de desenvolver processos de *advocacy* junto do poder político nacional no sentido de alterar esta situação e promover o alargamento dos direitos de cidadania dos imigrantes.

A evolução futura da política de integração local dos imigrantes, nomeadamente com a libertação das amarras de programas europeus de financiamento, mostrar-nos-á a consistência política da intervenção sugerida pelos planos locais agora apresentados. Poderemos ver com maior clareza, nessa altura, em que medida os planos de integração são capazes de responder à especificidade dos problemas e dos desafios locais, evitando a mera reprodução de respostas e soluções 'nacionais', as quais frequentemente têm um carácter mais abstrato e geral.

No que respeita, em concreto, à participação política e cívica, e tendo em conta as limitações legais existentes e a baixa taxa de participação apurada, os municípios precisam de se envolver mais na procura de soluções alternativas e inovadoras de participação que possibilitem um maior envolvimento de todos os residentes nos assuntos locais, e não só dos imigrantes, criando condições para o desenvolvimento de uma cidadania que seja capaz de fortalecer os laços de união e ligação entre as pessoas e, por essa via, promover a integração.

Em relação aos imigrantes, essas soluções deverão ir bastante mais além da participação de associações em órgãos consultivos étnicos. Efetivamente, é necessário que as pessoas tenham a perceção de que podem participar na tomada de decisões (e não apenas serem ouvidas) e que o interesse pela sua participação não está limitada a assuntos étnicos. Quer as associações de imigrantes, quer os imigrantes, devem poder participar em todos os processos de decisão, pois isso é também um indicador de integração.

Por fim, a implementação de estratégias e políticas locais duradouras e consistentes poderá também contribuir para um aprofundamento da investigação sobre o local, assim como o desenvolvimento de um quadro conceptual que tenha em conta as especificidades locais da intervenção, servindo como referência genérica não só para essa intervenção, mas também para a sua avaliação.

Notas

¹ O primeiro PII foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de maio, e o segundo PII pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro.

² Neste caso, pretendia-se que, em 2007, 30 associações tivessem sedes atribuídas pelos municípios e que esse número aumentasse 10% nos anos seguintes.

³ Para isso, foi estabelecida uma meta de 35 conselhos consultivos a serem criados durante a vigência do PII1.

⁴ Isso seria conseguido com a realização de 22 estudos de diagnóstico.

⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março.

⁶ Parece que mais corretamente deveria ser designada por 'objetivo(s)'.

⁷ Ou seja, aqueles que não são titulares da nacionalidade de um dos países membros da União Europeia. O conceito de "nacionais de países terceiros" tem, pois, um âmbito mais restrito, uma vez que os nacionais de países membros da União Europeia, embora sejam estrangeiros (ou seja, não têm a nacionalidade portuguesa), são dele excluídos e beneficiam de uma proteção jurídica mais favorável, nomeadamente, em matéria de entrada e permanência em território português.

⁸ O FEINP foi criado pela Decisão n.º 2007/435/CE, do Conselho, de 25 de junho de 2007 (JO, n.º L 168, de 28 de junho, p. 18). O regime jurídico português relativo ao financiamento de ações elegíveis para apoio consta, atualmente, da Portaria n.º 270/2013, de 20 de agosto.

⁹ Todos os planos locais de integração consultados e utilizados neste artigo estão disponíveis online. Isso só não sucede com os planos locais de Loulé, Loures e São Brás de Alportel, e o plano intermunicipal de Torres Vedras, Óbidos e Lourinhã.

¹⁰ "Não tenho informações sobre se posso ou não votar (imigrante senegalesa)" – Diagnóstico local de Cascais (2015: 47); "Nos grupos de discussão com pessoas imigrantes, mais do que desinteresse por este processo ficou claro a falta de informação sobre as eleições em Portugal e, sobretudo, sobre a possibilidade de participarem" – Diagnóstico local do Montijo (2015: 59).

¹¹ Ou estabelecendo condições diferentes, como a determinação de períodos de residência menores para os lusófonos.

¹² Este trabalho de investigação, intitulado, "Cidades Multiculturais e Integração Política dos Imigrantes na Área Metropolitana de Lisboa", foi apoiado pelo ACIDI/Observatório da Imigração e o trabalho de campo foi realizado em 2008/2009.

¹³ Para maiores desenvolvimentos, cf. Costa (2012: 265 e ss).

¹⁴ No caso dos portugueses, 59,5% dos entrevistados afirmaram estar bastante interessados ou muito interessados pela política do município.

Referências Bibliográficas

- Ager, A., Strang, A. (2008), "Understand Integration: A Conceptual Framework", *Journal of Refugee Studies*, vol. 21, n.º 2, pp. 166-191.
- Albuquerque, R. et al. (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- Alexander, M. (2007), *Cities and Labour Immigration: Comparing Policy Responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*, Hampshire: Ashgate.
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d), *Relatório Final*, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Bernard, P. (1999), *Social Cohesion: A Dialectical Critique of a Quasi-concept*, SRA-491e, Québec: International Comparative Research Group.
- Bijl, R., Verweij, A. (2012), *Measuring and monitoring immigration in Europe: Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*, Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Câmara Municipal de Alcanena (2015), *Plano Municipal para a Integração e a Interculturalidade – Alcanena 2015-2017*. Disponível em: <http://cm-alcanena.pt/images/Viver/Acao-Social/3%20-%20PMII%20Corpo%20-%20FINAL.pdf> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal da Amadora (2015), *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes da Amadora 2015-2017*. Disponível em: http://www.cm-amadora.pt/images/artigos/solidaria/rede_social/instrumentos_planeamento/pdf/plano_mun_integ_imigrantes_2015_17.pdf (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Braga (2015), *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes do Concelho de Braga 2015-2017*. Disponível em: <http://www.cm-braga.pt/wps/wcm/connect/b3ea9e8049dee9baa01ae59aa5d14c5e/PMII+2015-2017.pdf?MOD=AJPERES> (data da consulta: 12/10/2015).

- Câmara Municipal de Cascais (2015), *Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Cascais 2015-2017*. Disponível em: http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/ane-xos/gerais/new/versao_final_2.pdf (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal da Figueira da Foz (2015), *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes da Figueira da Foz*. Disponível em: http://www.cm-figfoz.pt/images/servicos/por_temas/acao_social/Rede_social_da_Figueira_da_Foz/emigrante/2015-2017_PMI_fig_foz.pdf (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Lisboa (2015), *Plano Municipal para a Integração de Imigrantes de Lisboa 2015-2017*, vols. 1 e 2. Disponível em: <http://observatorio-lisboa.eapn.pt/destaque/plano-municipal-para-a-integracao-de-imigrantes-de-lisboa/> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal da Lousã (2015), *Plano Municipal de Integração de Imigrantes da Lousã (2015-2017)*. Disponível em: <http://www.cm-lousa.pt/> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal do Montijo (2015), *Plano Municipal do Montijo para a Integração das Pessoas Imigrantes 2015-2017*. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0Byv-2JK4oP1FfV1lBTzRpR2dJRGm/view?pli=1> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Odemira (2015), *Odemira Integra, Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes*. Disponível em: <http://www.cm-odemira.pt/files/2/documentos/20150714101330809367.pdf> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Oeiras (2015), *Plano Municipal de Oeiras para a Integração de Imigrantes 2015-2017*. Disponível em: http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/AcaoSocial/Interculturalidade/Documents/PMOII_Vers%C3%A3o%20Final.pdf (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Portimão (2015), *Plano Municipal para a Integração do Imigrante – Município de Portimão 2015-2017*. Disponível em: <http://www.cm-portimao.pt/index.php/teste2/atividades-municipais/migracao/3399--230/file> (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal do Seixal (2015), *Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes no Seixal*, <http://www.cm-seixal.pt/sites/default/files/documents/pmii2015.pdf>, consultado a 12 de outubro de 2015.
- Câmara Municipal de Sintra (2015), *Plano Concelhio para a Integração dos Imigrantes em Sintra*. Disponível em: http://www.cm-sintra.pt/images/pdf/PCIIIS_Plano.pdf (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Viana do Castelo (2015), *Plano Municipal para a Integração dos Imigrantes de Viana do Castelo 2015-2017*. Disponível em: http://www.cidadesaudavel.cm-viana-castelo.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=79:plano-municipal-de-integracao-dos-imigrantes-em-viana-do-castelo&Itemid=104 (data da consulta: 12/10/2015).
- Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (2015), *Plano Municipal de Integração de Imigrantes do Concelho de Vila Nova de Gaia – junho de 2015 a junho de 2017*. Disponível em: http://www.cm-gaia.pt/portais/downloadHandler.ashx?CONTENTITEMOID=E-698808080FC85GC&CLASSTOKEN=cmg_download&ATTRIBUTEID=download (data da consulta: 12/10/2015).
- Cantle, T. (2005), *Community Cohesion: A New Framework for Race and Diversity*, New York: Palgrave Macmillan.
- Carvalhais, I. E., Oliveira, C. R. (2015), *Diversidade étnica e cultural na democracia portuguesa: não-nacionais e cidadãos nacionais de origem migrante na política local e na vida dos partidos políticos*, Lisboa: ACM.

- Comissão Europeia (2011), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2011), 455 final, de 20 de julho de 2011*. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf (data da consulta: 20/08/2015).
- Costa, P. M. (2000), "A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas", *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n.ºs 81/82, pp. 179-216.
- Costa, P. M. (2012), *Comunidade Política, Imigração e Coesão Social: O caso português*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Costa, P. M. (2015), "O interculturalismo político e a integração dos imigrantes: o caso português", *Política & Sociedade*, vol. 14, n.º 30, pp. 56-71.
- Direção-Geral de Administração Interna (2013), *Programa Anual 2013*, Lisboa: Direção-Geral de Administração Interna.
- Duhaime, G. et al. (2004), "Social cohesion and living conditions in the Canadian Arctic: from theory to measurement", *Social Indicators Research*, volume 66, pp. 295-317.
- Jackson, A. et al. (2000), *Social Cohesion in Canada: Possible Indicators – Highlights*, SRA-542, Québec: Social Cohesion Network.
- Jeannotte, M. S. et al. (2002), *Buying in or Dropping Out: The Public Policy Implications of Social Cohesion Research*, International Comparative Research Group, SRA-631-e, Québec: International Comparative Research Group.
- Ministério da Administração Pública (2015), "Mapa n.º 1/2015 – Número de eleitores em 31 de dezembro de 2014", *Diário da República*, n.º 41, 2.ª série, de 27 de fevereiro de 2015, pp. 5081-5114.
- OECD/European Union (2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, C. R. (coord.), Gomes, N. (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal*, Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- PORDATA (2015), *População Residente nos Municípios*. Disponível em: <http://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente-359> (data da consulta: 20/08/2015).
- Rosa, M. J. V. et al. (2003), *Contributos dos "Imigrantes" na demografia portuguesa: o papel das populações de nacionalidade estrangeira*, Porto: Alto-Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015), *População Estrangeira Residente em Portugal – 2014*. Disponível em: <http://sefstat.pt> (data da consulta: 20/08/2015).
- Shils, E. (1992), *Centro e Periferia*, Lisboa: Difel.