

DESAFIOS DA IMIGRAÇÃO NAS POLÍTICAS DAS CIDADES: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

IMMIGRATION CHALLENGES IN CITY POLICIES: A CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF GUIMARAES

Bruna Filipa Araújo¹

Isabel Maria de Freitas Soares Ferreira²

Victor Freitas de Azeredo Barros³[0000-0002-7318-8257]

¹ IPCA

² Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA)

³ University of Minho

a23890@alunos.ipca.pt, iferreira@ipca.pt, vfbarros@dsi.uminho.pt

Resumo. A imigração é um fenómeno complexo que afeta profundamente as comunidades urbanas, influenciando diversos aspetos sociais, económicos e culturais. Analisar como as cidades abordam a integração dos imigrantes é essencial para promover a coesão social e assegurar um desenvolvimento sustentável. Este é um tema relevante a nível global. Entender estas dinâmicas a nível local é crucial para a formulação de políticas públicas eficazes, socialmente sustentáveis e inclusivas. O objetivo do estudo é analisar as políticas e estratégias nacionais de integração de imigrantes, assim como as respostas locais que têm sido desenhadas e implementadas como forma de fornecer informações valiosas para o desenvolvimento de abordagens de ações para os municípios. Para isso, identificou e estudou as políticas locais de apoio aos imigrantes no Município de Guimarães ao nível da avaliação do grau de implementação dos objetivos estratégicos definidos pelo Plano Municipal para a Integração de Imigrantes do concelho de 2018-2020 (PMIMG). No município de Guimarães, as práticas de promoção da integração dos imigrantes são orientadas pelo Plano Estratégico para as Migrações, que está alinhado com o Plano para o Crescimento Inclusivo no Ave e o Plano de Desenvolvimento Social de Guimarães. Estas estratégias enfatizam a elaboração de políticas públicas inclusivas, o desenvolvimento territorial e a promoção da cidadania. O objetivo é garantir que todos os imigrantes tenham acesso a oportunidades justas, criando um ambiente que promova a diversidade inclusiva. Em suma, a abordagem de Guimarães à integração dos imigrantes é coerente com os objetivos nacionais da UE definidos a nível europeu. A cidade tem sido proactiva na implementação de iniciativas que promovem a coesão social e económica, assegurando que todos os residentes, independentemente da igualdade de oportunidades, tenham uma vida digna. Esta estratégia global não só beneficia os imigrantes como também reforça a comunidade local, contribuindo assim para um ambiente mais harmonioso e próspero. Por conseguinte, segue os objetivos estratégicos e operacionais definidos para promover a integração e a inclusão dos imigrantes na região.

Palavras-chave: Política nas Cidades, fenómeno da imigração, fenómeno da imigração,

Abstract. Immigration is a complex phenomenon that deeply affects urban communities, influencing a wide range of social, economic, and cultural aspects. Analyzing how cities address immigrant integration is essential to promote social cohesion and ensure sustainable development. This is a globally relevant issue. Understanding these dynamics at the local level is crucial for the formulation of effective, socially sustainable, and inclusive public policies. The objective of this study is to analyze national immigrant-integration policies and strategies, as well as local responses that have been designed and implemented, in order to provide valuable information for the development of municipal action approaches. To this end, the study identified and examined local policies supporting immigrants in the Municipality of Guimarães by assessing the degree of implementation of the strategic objectives defined by the 2018-2020 Municipal Plan for the Integration of Immigrants in the municipality. In Guimarães, practices to promote immigrant integration are guided by the Strategic Plan for Migration, which is aligned with the Ave Inclusive Growth Plan and the Guimarães Social Development Plan. These strategies emphasize inclusive public policymaking, territorial development, and the promotion of citizenship. Their objective is to ensure that all immigrants have access to fair opportunities, creating an environment that promotes inclusive diversity. In sum, Guimarães's approach to immigrant integration is consistent with national and European Union objectives. The city has been proactive in implementing initiatives that promote social and economic cohesion, ensuring that all residents, regardless of origin, have access to equal opportunities and a dignified life. This comprehensive strategy benefits not only immigrants, but also strengthens the local community, contributing to a more harmonious and prosperous environment. It therefore follows the strategic and operational objectives defined to promote immigrant integration and inclusion in the region.

Keywords: City policies; Immigration phenomenon

1 Introdução

A imigração é um fenómeno complexo que afeta profundamente as comunidades urbanas, influenciando diversos aspetos sociais, económicos e culturais. Analisar como as cidades abordam a integração dos imigrantes é essencial para promover a coesão social e assegurar um desenvolvimento sustentável. Este é um tema relevante a nível global. Entender estas dinâmicas a nível local é crucial para a formulação de políticas públicas eficazes, socialmente sustentáveis e inclusivas.

Durante a pesquisa consultaram-se várias fontes que destacavam os desafios enfrentados pelas cidades na implementação de políticas de integração. Questões como o acesso a serviços essenciais, o mercado de trabalho, a habitação e a inclusão social foram frequentemente mencionadas, evidenciando a necessidade de estratégias locais adaptadas para enfrentar estes desafios.

O foco do estudo no terreno foi o município de Guimarães, com uma interação com o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) que se encontra no município. O objetivo do estudo é analisar as políticas e estratégias nacionais de integração de imigrantes, assim como as respostas locais que têm sido desenhadas e implementadas como forma de fornecer informações valiosas para o desenvolvimento de abordagens de ações para os municípios.

Para isso, identificou e estudou as políticas locais de apoio aos imigrantes no Município de Guimarães ao nível da avaliação do grau de implementação dos objetivos estratégicos definidos pelo Plano Municipal para a Integração de Imigrantes do concelho de 2018-2020 (PMIMG).

Como resultado, pretendemos compreender os desafios enfrentados nessa implementação, bem como sugerir melhorias e novas estratégias para a cidade.

Em suma, definem-se para este estudo os seguintes objetivos de investigação (OI):

OI1: Compreender conceitos fundamentais sobre o fenómeno da imigração, nomeadamente, migração, imigração, integração e inclusão social e políticas de integração;

OI2: Identificar, estudar e analisar as políticas e estratégias nacionais e europeias de integração de imigrantes;

OI3: Identificar, estudar e analisar as políticas e estratégias do município de Guimarães no acolhimento e integração dos imigrantes, através do Plano Municipal para a integração de migrantes do concelho de Guimarães no período de 2018-2020;

OI5: Analisar e recolher dados quantitativos relativos à população imigrante em Guimarães;

OI6: Avaliar os resultados do PMIMG, através de contato realizado com o Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) sobre sua atuação no Plano Municipal para a integração de migrantes do concelho de Guimarães no período de 2018-2020,

2 Metodologia

Em um primeiro momento, foi realizada uma revisão de literatura para definir a rede conceitos fundamentais pertinentes ao tema (políticas e estratégias europeias e nacionais, migração, imigração, integração, acolhimento, inclusão social, Município de Guimarães). Buscou-se com isso, melhorar o conhecimento e compressão sobre o significado e a implementação das políticas de integração de imigrantes no contexto europeu e em Portugal, assim como a evolução dos fluxos migratórios em Portugal ao longo do tempo.

Para este propósito foram utilizadas fontes, nomeadamente, *Google Scholar*, Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), *Science Direct*, Repositório do IPCA; sites da União Europeia (UE), entre outros. Ou seja, através destes locais de pesquisa pretende-se aceder e consultar diferentes tipos de recursos bibliográficos, tais como relatórios, artigos científicos, dissertações de mestrado e livros. A pesquisa bibliográfica nuclear realizou-se entre o mês de abril e primeiras semanas de maio.

Definida a estratégia de revisão de literatura, fundamental para a construção do quadro teórico e, consequentemente, para observar o fenómeno de estudo de caso em contexto, tornou-se necessário pensar e definir a estratégia de investigação para o estudo empírico.

Assim, adotou-se o estudo de caso como estratégia de investigação, assente numa combinação de instrumentos fundamentais para a recolha e análise de dados, nomeadamente: (i) entrevistas; (ii) relatórios e documentos políticos e estratégicos; (iii) referencial de usabilidade IPIC; (iv) ferramenta estatística: PorData.

Após análise dos relatórios e documentos políticos e estratégicos, bem como dados estatísticos, foi feita uma entrevista com o CLAIM de forma a contrastar os dados encontrados. Para isso, esquematizou-se um plano dos dados e, com isso, solicitou-se o material necessário ao CLAIM, sediado, respetivamente, na Câmara Municipal de Guimarães. Após a resposta da Câmara, se analisaram os dados enviados e identificaram-se áreas que necessitavam de mais informações para uma compreensão completa do fenómeno.

3 Resultados

Na análise de dados sobre a população imigrante entre 2016 e 2022, observamos um aumento constante no número total de estrangeiros residentes em Portugal, particularmente nas regiões Norte e Ave e no concelho de Guimarães. Em Portugal, a população estrangeira passou de 392.969 em 2016 para 781.247 em 2022.

A percentagem de população estrangeira também aumentou, destacando-se Guimarães, onde a proporção de estrangeiros com estatuto legal de residente subiu de 1,0% em 2016 para 2,1% em 2022. Este crescimento reflete uma tendência de maior atração e fixação de imigrantes no país.

Tabela 1. População estrangeira com estatuto legal de residente: total e por sexo, 2016-2022. Fonte: PorData(2024)

Anos	Portugal			Norte			Ave			Guimarães		
	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
2016	392 969	190 846	202 123	44 447	20 462	23 985	3 362	1 564	1 798	1 407	662	745
2017	416 682	203 753	212 929	49 359	22 932	26 427	3 557	1 672	1 885	1 485	721	764
2018	477 472	236 233	241 239	59 657	27 836	31 821	4 077	1 920	2 157	1 801	861	940
2019	588 976	295 874	293 102	77 128	36 559	40 569	5 163	2 512	2 651	2 267	1 096	1 171
2020	661 607	335 924	325 683	90 253	43 335	46 918	5 950	2 969	2 981	2 481	1 227	1 254
2021	698 536	359 727	338 809	100 084	49 151	50 933	6 803	3 468	3 335	2 686	1 321	1 365
2022	781 247	409 258	371 989	119 385	60 068	59 317	8 088	4 203	3 885	3 307	1 664	1 643

A análise dos dados referentes à população estrangeira com estatuto legal de residente em 2022 demonstra que a nacionalidade brasileira é predominante em Portugal, representando 30,7% do total. Este grupo é seguido por cidadãos de outros países europeus e do Reino Unido. Na região Norte, os brasileiros também se destacam como o maior grupo, constituindo 49,6% dos residentes estrangeiros. No Ave, os brasileiros lideram a população estrangeira, seguidos de outros países europeus.

Em Guimarães, os brasileiros representam 47,8% da população estrangeira, seguidos por cidadãos de outros países asiáticos e europeus e Angola, evidenciando uma diversidade significativa de nacionalidades na região.

Tabela 2. População Estrangeira com estatuto legal de residente por nacionalidade, 2022. Fonte: PorData(2024)

Portugal	Norte		Ave		Guimarães	
%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2,8	2620	5,9	100		46	3,3
2,9	1363	3,1	77		26	1,8
2,2	1146	2,6	52		25	1,8
4,9	780	1,8	32		10	0,7
8,8	4808	10,8	486		99	7
7,7	1349	3,4	121		50	3,6
1,6	275	0,6	18		1	0,1
13,6	4192	12	295		87	8
4,3	1751	3,9	132		73	5,2
9,2	1951	4,4	76		51	3,6
3,9	497	1,1	37		37	2,6
0,7	419	0,9	28		5	0,4
2,2	438	1	19		3	0,2
2,1	1076	2,4	89		49	3,5
20,2	13568	30,5	1142		508	36,1
2,5	1984	4,5	123		73	5,2
5,6	3946	8,9	342		109	7,7
1,8	346	0,8	15		14	1

2022
Espanha
França
Itália
Reino Unido
Ucrânia
Roménia
Moldávia
Outros países europeus
Angola
Cabo-Verde
Guiné-Bissau
Moçambique
São Tomé e Príncipe
Outros países africanos
Brasil
Outros países americanos
China
Índia

4 Serviços de Acolhimento e Integração

A partir 2007, Guimarães preocupa-se com a criação de centros de apoio à população migrante como um fator chave para o desenvolvimento social. Essa iniciativa resultou na instituição do Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAII) em 2010. Este centro descentralizado proporciona acolhimento, informações e apoio a imigrantes, abordando questões como legalização, nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, emprego, segurança social, saúde, educação, formação profissional, empreendedorismo e apoio ao associativismo.

Os serviços mais frequentemente solicitados incluem a regularização e renovação de documentos, reagrupamento familiar, aquisição de nacionalidade portuguesa, além do encaminhamento para respostas sociais e integração no mercado de trabalho.

O número de atendimentos no CLAIM tem aumentado significativamente desde 2017 até 2023. Em 2017, houve 228 atendimentos e em 2018 e 2019, os números diminuíram para 176 e 137, respetivamente. No entanto, a partir de 2020, os atendimentos começaram a aumentar, com 461 em 2020, 680 em 2021, 1091 em 2022, e alcançando 3221 atendimentos em 2023.

De acordo com o CLAIM, as tipologias de atendimento mais frequentes entre 2020 e 2023 incluem a manifestação de interesse, reagrupamento familiar e atendimentos a estudantes de vários níveis de ensino. Estes tópicos refletem as necessidades essenciais dos imigrantes em regularizar a sua situação legal, reunir-se com a família e continuar a sua educação em Portugal. Além disso, a renovação de autorizações de residência e questões de nacionalidade também são comuns, destacando a importância de manter a documentação atualizada para a plena integração na sociedade portuguesa.

Do total de pessoas atendidas, as nacionalidades com maior incidência nos atendimentos do CLAIM são: Brasil, Ucrânia – (inclui refugiados), Angola, Colômbia, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Bangladesh e Nepal.

5 *Plano Municipal para a Integração de Migrantes*

A Estratégia Nacional para a Imigração centra-se em cinco eixos principais: acolhimento e integração; educação e formação; emprego e trabalho; habitação e cuidados de saúde; participação cívica/cidadania. Estas áreas são fundamentais para assegurar uma integração abrangente e eficaz dos imigrantes na sociedade portuguesa.

No município de Guimarães, as práticas de promoção da integração dos imigrantes são orientadas pelo Plano Estratégico para as Migrações, que está alinhado com o Plano para o Crescimento Inclusivo no Ave e o Plano de Desenvolvimento Social de Guimarães. Estas estratégias enfatizam a elaboração de políticas públicas inclusivas, o desenvolvimento territorial e a promoção da cidadania. O objetivo é garantir que todos os imigrantes tenham acesso a oportunidades justas, criando um ambiente que promova a diversidade inclusiva.

Para garantir a eficácia destas políticas, foram definidos objetivos estratégicos e operacionais. Estes objetivos incluem a criação de serviços de apoio aos imigrantes, programas de educação e iniciativas de formação profissional, esquemas de inclusão no mercado de trabalho, habitação condigna e acesso aos cuidados de saúde, bem como a promoção da participação cívica.

A dimensão estratégica refere-se à apresentação de objetivos prioritários para o concelho de Guimarães, com base em áreas temáticas propostas pelo ACM. Cada objetivo estratégico é descrito de forma sistemática, incluindo os indicadores que permitem medir o seu sucesso e as estratégias a serem adotadas para alcançar esses objetivos. A ideia é identificar mudanças prioritárias para melhorar o desenvolvimento e a inclusão social na região, garantindo que as metas estabelecidas sejam claras e alcançáveis, com métodos específicos para monitorar o progresso.

Com as informações fornecidas pelo CLAIM, na tabela 13 observa-se as conclusões da análise dos dados.

Fonte: CLAIM, Guimarães 2024

Tabela 3. Atividades Realizadas em Guimarães no âmbito da implementação do PMIMG entre os anos 2020 e 2023

Atividades Realizadas Objetivos Estratégicos do PMIG	
	2020
Colocação de 10 <i>outdoor's</i> com frases alusivas à temática da migração por forma a promover a sensibilização da comunidade para a temática;	
Criação de diverso material de divulgação, por forma a melhorar a integração dos migrantes: flyers com informação sobre habitação, emprego e empreendedorismo, legislação laboral (material fornecidos aos cidadãos migrantes nos atendimentos).	
Media e Sensibilização da Opinião Pública; Racismo e Discriminação.	
	2021- 2022
Atividades de divulgação/informação/sensibilização junto das entidades do Município:	

Agrupamentos de escolas
CSIF's
Rede Social
Divulgação dos serviços prestados pelo CLAIM;
Divulgação dos processos de regularização, deveres e direitos do cidadão migrante;
Sensibilização para os constrangimentos sentidos pela comunidade migrante e para as questões da interculturalidade.

Media e Sensibilização da Opinião Pública;
Racismo e Discriminação

2023

Assinalação do dia Internacional do Migrante 18 de Dezembro de 2023;
Mostra cultural e gastronómica de vários países com a participação da comunidade migrante a residir em Guimarães;

Sessões de esclarecimento para os técnicos da rede social dos Municípios vizinhos (Vizela, Vila Verde, Felgueiras, Fafe), abrangendo as seguintes dimensões:

Regularização
Acesso à saúde
Acesso à educação
Acesso ao emprego
Acesso à habitação
Apoios sociais
Retorno Voluntário
Solidariedade e Resposta Social;
Media e Sensibilização da Opinião Pública;
Racismo e Discriminação.

Para além disso, também foram relatadas dificuldades pelo CLAIM no âmbito da implementação do PMIG entre os anos 2020 e 2023:

Com a situação pandémica, muitas das atividades previstas inseridas no âmbito da implementação do PMIG foram canceladas:

O número de atendimentos sociais devido ao Covid 19 aumentaram significativamente;

Poucos técnicos ao serviço no CLAIM.

Conversão das atividades previstas e canceladas em materiais de divulgação/informação/sensibilização sobre a temática das migrações.

A dimensão operacional consiste na definição e execução de objetivos específicos que conduzem a objetivos estratégicos mais amplos. Esta dimensão é crucial para implementar as mudanças necessárias e garantir a eficácia das ações planeadas. Em várias áreas, os objetivos operacionais são delineados, tendo cada um deles indicadores-alvo, metas e responsáveis pela execução.

A área do **mercado de trabalho e empreendedorismo** centra-se no reforço da empregabilidade e na promoção do empreendedorismo entre os imigrantes. As medidas incluem ações de formação, produção de materiais informativos sobre oportunidades de emprego, com o objetivo de formar os cidadãos estrangeiros e o desenvolver brochuras informativas.

Nos **serviços de acolhimento e integração**, o objetivo é aumentar a satisfação com os serviços de receção através do desenvolvimento de portais de informação online e da

implementação de atividades culturais e programas educacionais destinados a integrar os imigrantes na sociedade de Guimarães.

No campo do **urbanismo e habitação**, as estratégias procuram garantir o acesso à habitação social e melhorar as condições de vida, incluindo campanhas sobre o direito de acesso às casas e a assistência na realização de obras de melhoria.

Na **educação e língua**, a ênfase é colocada na formação em língua portuguesa e noutras áreas relevantes para a integração, com a organização de workshops de comunicação oral e escrita e cursos em áreas específicas como a informática ou a culinária, por exemplo.

A **capacitação e formação** tem por objetivo incentivar a formação modular certificada, tanto a curto como a longo prazo, com a organização de diversas formações certificadas em diferentes áreas para aumentar as oportunidades de emprego e o crescimento pessoal.

Na área da **cultura**, visa-se tornar a cultura acessível à comunidade imigrante através da oferta de programas interculturais e da sensibilização das associações culturais para a realização de atividades interculturais.

Em termos de **saúde**, a prioridade é a prestação de serviços de saúde especializados através da capacitação dos profissionais e de iniciativas de formação, incluindo a realização de formações para o pessoal de saúde e a conceção de materiais promocionais.

Na **solidariedade e resposta social**, o foco é a assistência social especializada aos imigrantes, através da capacitação dos trabalhadores das instituições da rede de segurança social e da oferta de ações de formação sobre temas específicos.

Na **cidadania e participação cívica**, encoraja-se a participação ativa dos imigrantes na vida cívica através da formação em gestão estratégica e criação de associações, com a realização de sessões de informação e a criação de uma associação de imigrantes.

A **comunicação social e sensibilização da opinião pública** tem como objetivo promover a diversidade cultural através da produção de materiais promocionais e da organização de eventos culturais, envolvendo o desenvolvimento de vídeos, brochuras e o envolvimento dos meios de comunicação social locais (Figura 10).

Para combater o **racismo e discriminação**, promovem-se a sensibilização para a diversidade através de exposições e de projetos educativos, incluindo exposições anuais e o desenvolvimento de atividades culturais.

Nas **relações internacionais**, promove-se a cooperação internacional, incluindo a futura geminação com municípios de origem dos imigrantes, através da realização de contactos anuais com os municípios de origem dos imigrantes.

Finalmente, na área da **religião**, reforça-se a compreensão e o diálogo inter-religioso através de ações de formação destinadas a aumentar o conhecimento sobre as várias crenças religiosas existentes na comunidade, disponibilizando cursos de formação geral sobre religião.

6 Conclusão

Os imigrantes são atraídos para Guimarães porque esta cidade tem uma infraestrutura forte, oportunidades de emprego e uma comunidade acolhedora. A cidade presta serviços através de várias instituições, como o CLAIM, que facilitam a integração, prestando assistência em diferentes áreas, incluindo educação, emprego e questões de regularização. A combinação de políticas inclusivas e apoio institucional com uma comunidade acolhedora torna-a um destino preferido para muitos imigrantes.

A abordagem de Guimarães à integração dos imigrantes é coerente com os objetivos nacionais da UE definidos a nível europeu. A cidade tem sido proactiva na implementação de iniciativas que promovem a coesão social e económica, assegurando que todos os residentes, independentemente da igualdade de oportunidades, tenham uma vida digna. Esta estratégia global não só beneficia os imigrantes como também reforça a comunidade local, contribuindo assim para um ambiente mais harmonioso e próspero. Por conseguinte, segue os objetivos estratégicos e operacionais definidos para promover a integração e a inclusão dos imigrantes na região.