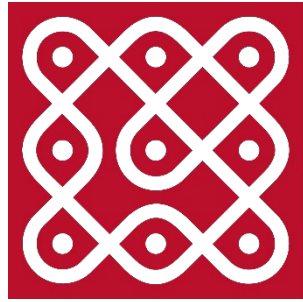


## Planos participativos locais: construir um futuro

Cristina Santinho  
(CRIA – Iscte)





**CRIA**

**WORKING PAPER 23**

**PLANOS PARTICIPATIVOS LOCAIS: CONSTRUIR UM FUTURO**

Cristina Santinho

CRIA-Iscte

[cristina.santinho@gmail.com](mailto:cristina.santinho@gmail.com)

Setembro de 2023

## **Resumo**

Este *working paper* é uma versão adaptada de uma comunicação oral apresentada na conferência internacional “Participatory Local Plans for the Integration of Migrants: Learning from best practices and building bridges between U.S. and Portugal”, realizada a 12 de maio de 2023 na Fundação Calouste Gulbenkian (Lisboa). O programa da conferência pode ser consultado [aqui](#).

**Palavras-chave:** migrações; integração; racismo; políticas públicas

**Keywords:** migrations; integration; racism; public policy

Por múltiplas razões, a tarefa que me foi proposta pelos organizadores do painel específico em que participei – “pensar sobre o futuro dos planos participativos para refugiados e imigrantes” – não é fácil. Sabemos que o futuro é imprevisível, mas, ainda assim, todos nós, humanos, pensamos sobre ele, não apenas em termos utópicos, mas com base naquilo que esperamos que aconteça a partir das nossas condições particulares de existência quotidiana, do nosso lugar de pertença social e cultural, do género, da ideologia, das opções políticas, das necessidades económicas e, eventualmente, das experiências pessoais e académicas.

Queria começar por esta última questão. A minha experiência enquanto investigadora num dos projetos internacionais em que participo, intitulado “New ABC – Networking the Educational World: Across Boundaries for Community-building”<sup>1</sup>, leva-me a pensar no primeiro desafio: num futuro próximo, de que falamos quando falamos de “integração”?

As temáticas que, do ponto de vista da investigação, me interessam atualmente relacionam-se com a acessibilidade dos refugiados e imigrantes ao ensino secundário e universitário. Pretendo compreender as suas motivações, dificuldades e visões do mundo, assim como o que entendem por cultura, “identidade” e “integração”.

Eis uma pequena história relacionada com um subprojeto experimental que estou a coordenar numa escola pública da Bobadela, no concelho de Loures, denominado “Workshop de Antropologia e Fotografia” e que faz parte do projeto “New ABC” que referi atrás.

Waad (nome fictício) é uma adolescente de 14 anos. Chegou a Portugal há cerca de três meses e reside, com a família, no Centro de Acolhimento de Refugiados. Está integrada numa escola pública da Bobadela, onde frequenta as aulas, tal como tantas outras crianças refugiadas, imigrantes e, claro, portuguesas. Foi criada uma turma especial (extracurricular) para a aplicação do projeto internacional que, de um modo geral, visa facilitar a integração das crianças e jovens migrantes nesta escola multicultural. A turma da Waad tem a constante presença de alunas portuguesas, previamente treinadas para desempenharem o papel de “embaixadoras”, isto é, mediadoras entre as e os colegas migrantes e a restante população escolar<sup>2</sup>. Na implementação do subprojeto “Workshop de Antropologia e Fotografia” tive, como objetivo, perceber a forma como estes alunos veem e interpretam o mundo por via da

---

<sup>1</sup> Mais informação sobre o projeto [aqui](#).

<sup>2</sup> O projeto internacional é coordenado e supervisionado por uma professora pertencente ao quadro da escola, sendo que tem o apoio tanto de outras colegas como da direção da escola.

fotografia. Num dos debates em torno dos temas suscitados, uma das questões que coloquei à Waad (e a todos os outros alunos) foi a seguinte: o que é para ti estar “integrada”? E, mais especificamente, perguntei-lhe: com que cultura é que te identificas mais? Ela respondeu-me em inglês: “Nasci e vivi a minha infância no Sudão, depois vivi alguns anos na Suécia e agora estou em Portugal. No futuro, não sei onde vou viver. Mas a cultura com que mais me identifico não é a dos meus pais (Sudão), mas a da Suécia. Foi aí que me senti mais integrada.” A Waad foi apenas a primeira a responder. Todavia, muitas outras jovens migrantes daquela turma responderam-me de forma semelhante. A Becácia, por exemplo, com 13 anos já viveu na Suíça e em Angola e agora vive em Portugal; o Manuel viveu no Brasil, Inglaterra e Portugal. Poderei afirmar que esta era uma característica comum a todos eles: a mobilidade constante por razões de necessidade.

Mas o que nos dizem estas perspetivas de vida multissituada e em trânsito constante? Chamam-nos a atenção para uma multiplicidade de situações características das migrações atuais; nomeadamente, para algo muito positivo e raramente valorizado: a riqueza de experiências que estas jovens pessoas nos trazem, um manancial de conhecimentos, tantas vezes desperdiçados por nós, porque tendemos a considerá-los desprovidos de saber (do saber que consideramos “importante” no contexto eurocêntrico de mentalidade colonial). Quando olhamos (levianamente) para estes adolescentes, partimos do princípio de que não têm nada a ensinar-nos. Raramente os escutamos com atenção. Subalternizamos a sua existência. Atuamos como se a “integração” implicasse a necessidade de submeter os outros àquilo que consideramos ser a “nossa cultura”, os nossos “costumes”, sem nos apercebermos de que, cada vez mais, a cultura está em permanente construção; o mundo é cada vez mais constituído de mobilidade e mudança, o conhecimento está em todo o lado e, principalmente, do lado daqueles que, com ou sem certificados ou diplomas, já cruzaram o mundo e foram somando experiências e múltiplas formas de viver a vida.

Importa talvez pensar um pouco no conceito de “integração”, conceito que todos nós utilizamos sem nos questionarmos sobre o seu real significado, em particular porque é o conceito utilizado, constantemente, quer pela lei de asilo portuguesa, quer pelas instituições governamentais responsáveis pelo acolhimento de pessoas em situação de refúgio e imigrantes.

A noção de “integração” representa, de um modo geral, a inserção de indivíduos ou grupos em contextos sociais maiores, com padrões e normas mais gerais que aqueles deverão supostamente adotar e incorporar, para melhor viverem em sociedade. Um outro conceito

menos usado, o de “inclusão”, já é suposto significar um ato de equidade entre diferentes indivíduos que habitam determinada sociedade ou grupo. Ou seja, deve prever aspetos como tratamento e oportunidades iguais para todos no ensino, na habitação, no emprego, na saúde ou no acesso a direitos de cidadania. Mas, infelizmente, ainda estamos longe de incluir de forma séria os migrantes<sup>3</sup>. Porque ter boas leis e discursos políticos tendentes à “inclusão” é importante, mas está longe de ser suficiente. Talvez um conceito alternativo que poderíamos utilizar, por traduzir melhor o que as políticas públicas deveriam implementar (e que corresponde às narrativas políticas), fosse o de “participação cidadã”. Este termo refere-se, em particular, ao direito dos migrantes a participarem ativa e politicamente em todas as decisões políticas que lhes dizem respeito.

Voltando ao tema, a realidade hoje em dia é esta: temos pessoas que se movem permanentemente, que emigram por variadíssimas razões. Umas decidem fazê-lo voluntariamente, porque querem e podem: é o caso dos nossos tão conhecidos “nómadas digitais”. De um modo geral, estes procuram a vida fácil: um bom clima; autóctones simpáticos que fazem de tudo para os beneficiar, incluindo falar espontaneamente em inglês, francês, espanhol (mesmo quando não dominam os idiomas); lugares com vistas deslumbrantes; boa comida; e, *the last but not the least*, ausência de impostos. Mas à parte essa há outro tipo de mobilidades com as quais estou mais familiarizada: as pessoas que se movem para salvar a vida, ou seja, os imigrantes e refugiados. Aqueles que fogem da guerra e das perseguições políticas ou étnicas, das pressões económicas e até, e cada vez mais, ambientais.

Ao construirmos “Planos de Integração de Imigrantes” temos de pensar que grande parte das nossas políticas se baseiam, e bem, em visões humanistas. Mas tal já não é suficiente, em particular quando quem determina as políticas e práticas administrativas pertence a uma elite branca, sem conhecimento do que verdadeiramente se passa nos bairros mais marginalizados. Estas políticas enfermam de algo muito pernicioso que a sociedade como um todo teima em não reconhecer: o racismo. Este racismo, sistematicamente negado em Portugal, permanece incorporado na maneira como vemos e tratamos os outros – refugiados, imigrantes, afrodescendentes. Elaboramos políticas assistencialistas porque os continuamos a considerar como subalternos, incompetentes, incapazes de agencialidade. Como referia Miguel Vale de Almeida num artigo do jornal *Público* de agosto de 2020<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> “Migrantes”: refugiados e imigrantes.

<sup>4</sup> Miguel Vale de Almeida, “Quando nos descolonizamos?”, *Público*, 18/08/2020. Ver [aqui](#).

O racismo, neste sentido, não é apenas um sentimento ou atitude, e não é simétrico e generalizado entre as “raças” [...]. Ele é uma forma de organização social, uma estrutura, e é feito, maioritária e sistemicamente, de racismo branco e europeu para com pessoas e sociedades negras e/ou não-europeias [...]. E ele existe enquanto estrutura e sistema – no *apartheid* da geografia urbana e habitacional, no sistema escolar e educativo, no campo judicial e prisional, na interação com as instituições e serviços, na visibilidade pública e na representatividade política. [...] Nacionais ou migrantes, as pessoas negras ou afrodescendentes em Portugal são sempre suspeitas de serem estrangeiras, de não pertencerem verdadeiramente. São percecionadas como tendo “a sua terra” alhures, são identificadas antes de tudo o mais pela visualidade do seu fenótipo, são suspeitas de hábitos culturais não “integrados”, num processo de classificação que tem como fonte de inspiração as imagens e os valores dos “descobrimientos”, da expansão e do colonialismo.

No caso das pessoas em situação de refúgio, sublinho que o problema não reside necessariamente na legislação portuguesa, nem tão-pouco dos discursos políticos “integradores”. Também não devemos culpabilizar quem genuinamente planeia, o melhor que pode e com as por vezes frugais condições que lhe são dadas, os “Planos de Integração” a nível local. O problema do racismo e dos estereótipos sobre imigrantes e refugiados é bem mais grave, porque é estrutural. Por isso, não basta uma ou outra medida para resolvermos esses problemas com facilidade. Só com muito esforço individual e coletivo, cursos de formação consistentes, generalizados e sistemáticos, e muito pensamento crítico e autocrítico (nomeadamente dos técnicos no terreno, nas organizações sociais, ao longo de todo o país) se torna possível quebrar estereótipos, implementando, no quotidiano, ações concretas para “incluir”, com a dignidade que merecem, imigrantes e refugiados. Mas de que modo? O primeiro passo é através do reconhecimento dos erros estruturais e das limitações existentes trabalhando, a partir deles, programas e projetos que façam corresponder as (boas) narrativas políticas a práticas reais, através da adequação dos financiamentos às necessidades que todos sabemos existirem.

Há muito tempo que sabemos que não existem recursos financeiros suficientes que suportem as boas intenções do Estado (e daí a luta, entre parceiros institucionais, pelo acesso aos

recursos); há muito tempo que sabemos que a administração pública carece de recursos humanos (e daí o *burn-out* dos técnicos, subjugados pelas múltiplas tarefas a que têm que responder); há muito tempo que sabemos que não existe, em número suficiente, formação adequada e em profundidade dirigida a esses técnicos – o que poderia suprir o desconhecimento generalizado sobre o que são atitudes racistas e assistencialistas; há muito tempo que sabemos que os planos de ensino de português para migrantes são insuficientes e ineficazes, contribuindo para a imensa dificuldade no acesso ao emprego, ou mesmo para a desistência dos cursos superiores universitários que, com tanta esperança, um dia pretenderam fazer (estamos, neste ponto, a desperdiçar recursos de conhecimentos valiosos para Portugal). Também sabemos que, no que diz respeito aos refugiados, o Programa de Asilo não corresponde às necessidades atuais, em particular face à crise económica que atravessamos. Os refugiados continuam a receber 150 euros por mês, o que conduz, inevitavelmente, a uma precariedade extrema; não há garantia de alojamento após os 18 meses de assistência prevista pela lei; a empregabilidade é baixíssima devido às razões já apontadas. Um debate construtivo entre instituições e academia, tendo por base estas questões e não (apenas) as usuais “boas práticas” talvez constituísse uma boa maneira de começarmos a trabalhar de forma mais construtiva e produtiva.

As reflexões sobre o futuro são dirigidas, em particular, aos decisores políticos no topo da hierarquia. Sabemos que no campo das mobilidades e das migrações não há certezas, mas também sabemos que, haja o que houver, as mudanças serão aceleradas. Por isso, a primeira sugestão passa por anteciparmos essas mudanças, em vez de fazermos como é hábito: reagir a elas *à posteriori*, pondo em prática aparentes soluções de emergência, que depois se configuram como dificilmente exequíveis, como ocorreu com a crise no Afeganistão ou mais recentemente da Ucrânia (no Sudão do Sul ainda nem sequer pensámos). O argumento de que Portugal tem pouca prática no acolhimento de refugiados e que, por essa razão, é difícil programar o acolhimento e a integração não corresponde à verdade.

Basta investigar um pouco sobre a história das políticas de asilo em Portugal para constatarmos que, já nos anos 90 do século passado, houve momentos intensos de necessidade de acolhimento de refugiados. Isto sem precisarmos de recordar os refugiados que recebemos



aquando da Guerra Civil Espanhola<sup>5</sup> e, claro, os refugiados que aqui recebemos na sequência da II Guerra Mundial.

Quero ainda deixar claro que, na minha opinião, fazermos esta conferência é algo de muito positivo. A partilha de conhecimento sobre as realidades no terreno é fundamental para construirmos planos exequíveis que satisfaçam as necessidades da população migrante e, por consequência, de todos nós (assim haja vontade política). Gostaria de deixar algumas sugestões. Primeira: que se ponham em prática políticas inovadoras, flexíveis e criativas que incorporem a investigação científica que vem sendo produzida, bem como os conhecimentos e contributos dos próprios migrantes, com os quais temos sempre muito a aprender. Segunda: que se preparem planos de contingência para reagir, com tempo e adequação, a movimentos migratórios intensos e imprevistos, mas cada vez mais expectáveis, nos momentos conturbados que hoje enfrentamos.

Uma terceira sugestão é que se tenha em conta, muito seriamente, uma eventual catástrofe climática. Creio que temos encarado de forma muito leviana os chamados “refugiados do clima”. Ainda esta semana ficámos a saber pelos meios de comunicação que em Portugal, por exemplo, já se esgotaram todos os recursos hídricos previstos para este ano e que 40% do território já está em seca extrema.

De acordo com um relatório da OCDE de 2020<sup>6</sup>,

As alterações ambientais revelam-se em acontecimentos de início lento, como o aumento das temperaturas ou a subida do nível do mar, cujos impactos são relativamente graduais, mas previsíveis. Estes fenómenos têm impactos duradouros nos meios de subsistência a nível mundial, mas especialmente em certas regiões vulneráveis, onde podem ocorrer deslocações significativas das populações. Paralelamente, choques ambientais, como tsunamis, inundações repentinas, furacões ou secas graves, com consequências económicas e sociais, tornar-se-ão cada vez mais frequentes e extremos. Segundo dados do Centro de

---

<sup>5</sup> A Guerra Civil Espanhola (1936-1939) fez surgir a mais importante “emigração forçada” da história de Espanha, tendo provocado uma crise humanitária que envolveu o deslocamento de milhares de pessoas e resultou na criação do Comité Nacional de Refugiados, por volta de 1936. Os refugiados espanhóis em Portugal oscilavam entre 3000 e 6000, tendo sido acolhidos clandestinamente pelas populações portuguesas junto à fronteira, nomeadamente em Barrancos. Ver Cristina Santinho. *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde* (Lisboa: Alto-Comissariado das Migrações, 2016). Consultar [aqui](#).

<sup>6</sup> OECD. *Towards 2035. Strategic Foresight. Making Migration and Integration Policies Future Ready* (Paris: OECD Publishing, 2020). Ver [aqui](#).

Monitorização das Deslocações Internas, no primeiro semestre de 2019 já havia 7 milhões de novas pessoas afetadas por catástrofes. A maioria destas pessoas são deslocadas internas, mas outras atravessaram fronteiras ou terão de o fazer em breve. [...] As alterações ambientais estão também a afetar os povos nómadas tradicionais, que abrangem várias dezenas de milhões de pessoas em todo o mundo, e cujo modo de vida é gravemente perturbado. A médio prazo, o impacto da migração dependerá da capacidade das cidades de média e grande dimensão para absorverem os recém-chegados e lhes proporcionarem condições de vida dignas.

Quarta sugestão, esta a nível nacional: é necessário que seja definido o papel das associações de refugiados e imigrantes no Programa Nacional de Asilo, bem como nos Planos Municipais (com o devido e justo financiamento e participação nas decisões políticas que lhes dizem respeito). São elas – as associações – as verdadeiras mediadoras, porque estão no terreno, porque são elas as primeiras a ser contactadas pelas comunidades de refugiados e são, frequentemente, também elas, as primeiras a disponibilizar as soluções alternativas para responder às necessidades das pessoas que as contactam a pedir ajuda. Para o desenvolvimento de um bom plano de “integração” é de primordial importância o envolvimento das associações. Dêem-lhes os meios necessários para isso. Quinta sugestão: de acordo com a minha própria experiência enquanto investigadora, bem como dos meus colegas e também de muitos estudantes de mestrado e doutoramento, a inexistência de dados quantitativos e qualitativos em relatórios oficiais é uma falha enorme, em particular quando pretendemos comparar dados com outros países. Sei que o Observatório das Migrações, liderado pela Catarina Reis Oliveira, tem feito um esforço na produção desses mesmos dados. Mas, mais uma vez, se não houver técnicos suficientes nas respetivas instituições a nível nacional, e também técnicos devidamente formados para uma recolha profunda e sistematizada de dados, os nossos trabalhos de investigação, por comparação, serão sempre limitados. No meu caso específico, gostaria de ter dados fidedignos sobre o número de refugiados que frequentam, atualmente, o ensino superior, bem como quantos deles desistiram a meio do curso ou foram simplesmente barrados pelo sistema demasiado burocrático no momento da matrícula. Até agora, não consegui obter nenhum desses dados.

Termino com uma questão relativa ao futuro, que, porém, já é presente: o uso potencial da Inteligência Artificial na inclusão de migrantes.

Existem vários perigos potenciais no uso da IA para as políticas de integração dos migrantes, nomeadamente, o enviesamento dos algoritmos. Os sistemas de IA baseiam-se em dados para tomar decisões e se os dados utilizados para treinar estes sistemas forem tendenciosos os algoritmos também o serão. Tal pode levar a um tratamento injusto dos migrantes em domínios como a habitação, o emprego e os cuidados de saúde. Outro enorme problema é a ausência de interação humana: os sistemas de IA podem fornecer soluções rápidas e eficientes para os problemas, mas não têm a empatia e a compreensão sociocultural que advêm da interação humana. Este facto pode dificultar a integração dos migrantes nas suas novas comunidades, uma vez que podem não receber o apoio social e a compreensão de que necessitam. Uma outra preocupação tem que ver com a privacidade: os sistemas de IA recolhem e analisam frequentemente grandes quantidades de dados, incluindo informações pessoais. Este facto pode levantar problemas de privacidade aos migrantes, que podem não se sentir à vontade para partilhar as suas informações pessoais com os sistemas. Sobre as barreiras linguísticas: os sistemas de IA são muitas vezes concebidos para trabalhar com línguas específicas, o que pode constituir um obstáculo para os migrantes que ainda estão a aprender a língua do seu novo país. Relativamente à deslocação do emprego: os sistemas de IA têm o potencial de automatizar muitos empregos, o que pode conduzir à deslocação de empregos, tanto para os migrantes como para os trabalhadores nativos. Esta situação poderá dificultar a integração dos migrantes no mercado de trabalho e agravar as desigualdades existentes.

O que acabei de reproduzir, relativo aos potenciais usos da IA no acolhimento de migrantes foi, literalmente, produzido pelo ChatGPT em resposta à pergunta que, com curiosidade, lhe coloquei: “Quais os perigos do recurso à Inteligência Artificial para a resolução do acolhimento de imigrantes?” Pareceu-me uma resposta sensata, porém assustadora, para dizer a verdade.

Isto porque ou tornamos as nossas relações interpessoais mais humanizadas, empáticas, justas e solidárias, com políticas migratórias adequadas às necessidades de todos os cidadãos residentes no nosso país, ou corremos o sério risco de, em breve, sermos todos obsoletos, neste mundo em crise profunda e à porta de uma nova possível guerra mundial.

### **Referências bibliográficas**

Almeida, Miguel Vale de. “Quando nos descolonizamos?”. *Público*, 18/08/2020.

OECD. 2020. *Towards 2035. Strategic Foresight. Making Migration and Integration Policies Future Ready*. Paris: OECD Publishing.

Santinho, Cristina. 2016. *Refugiados e Requerentes de Asilo em Portugal: contornos políticos no campo da saúde*. Lisboa: Alto-Comissariado das Migrações.