Migrantes e Refugiados

Pistas para uma Intervenção Multissetorial

Manual Técnico-Pedagógico

Autora:
Sandra Silva

Colaboração:
Christelle Domingos
Cristina Henriques
Nuno Machado
Susana Bártolo

RV Jeditores

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

Migrantes e Refugiados

Pistas para uma Intervenção Multissetorial

Manual Técnico-Pedagógico

Autora:
Sandra Silva

Colaboração:
Christelle Domingos
Cristina Henriques
Nuno Machado
Susana Bártolo

RVJeditores

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por:

Fundo Asilo, Migração e Integração

SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna

União Europeia

FICHA TÉCNICA

Título:
Migrantes e Refugiados: Pistas para uma Intervenção Multissetorial
Manual Técnico-Pedagógico

Autora:
Sandra Silva | Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.

Com a colaboração de:
Christelle Domingos | Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento
Cristina Henriques | Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento
Nuno Ferreira | Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento
Susana Bártolo | Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento

Edição:
RVJ-Editores
Av. do Brasil nº.4 r/c 6000-079 Castelo Branco
Tel: 272 324 645 Email: rvj@rvj.pt

Design Gráfico/Paginação:
Carine Pires - RVJ-Editores

Esta publicação é produzida no âmbito do Projeto “Migrantes e Refugiados: Pistas para uma Intervenção Multissetorial” financiado pelo FAMI- Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, e implementado pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento (PT/2020/FAMI/522).

As opiniões expressas neste Manual são da responsabilidade da autora e não representam ou vinculam, de forma alguma, as opiniões das organizações contribuintes.

No Manual usa-se o termo abrangente “Migrantes” para fazer referência tanto a imigrantes como requerentes de asilo, refugiados/as ou beneficiários/as de proteção internacional.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

NOTA DE ABERTURA

A Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento tem uma experiência de mais de 18 anos de trabalho direto e indireto nas múltiplas dimensões relacionadas com o acolhimento e integração de migrantes e mais recentemente com refugiados/as.

Fortaleceu, ao longo dos anos, uma ampla rede de parceiros determinantes, com os quais mantém uma relação social e profissional e salutar, assumindo-se, inequivocamente como ator privilegiado de, e na mediação intercultural, baseando.se sistematicamente numa comunicação aberta, assertiva e resiliente entre as partes.

A globalização é um fenómeno transversal que implica constantes readaptações, não só na intervenção junto dos/as migrantes e refugiados/as, mas também na necessidade de conhecer e estudar cientificamente a realidade migratória local, nacional e internacional de forma a responder atempadamente aos desafios que se nos colocam. Nesta linha, este guia técnico-pedagógico pretende ser um instrumento de coesão social para uma sociedade mais justa, plural, integradora e competitiva, que reconhece a riqueza da diversidade cultural e os seus contributos demográficos e económicos, segundo o comportamento legal em vigor no nosso país.

Com estes projetos, financiados ao abrigo do Programa Nacional do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), e concretamente a construção deste guia “Migrantes e Refugiados – Pistas para uma Intervenção Multissetorial” pretende-se conhecer “in locus” a realidade local migratória e as suas interações numa perspetiva multissetorial e simultaneamente aproximar a população migrante e refugiada às entidades públicas e privadas, autarquias, entre outras.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Este projeto almeja materializar duas ideias, envolvendo, de forma consertada e participativa, todos os atores sociais de relevo. A primeira centra-se na publicação do recurso técnico-pedagógico que engloba um conjunto de matérias e recursos teórico-conceptuais, estatísticos, bibliográficos, legislativos e institucionais e principalmente exemplos de boas práticas. Posteriormente, este guia servirá de base para realizar ações estratégicas de sensibilização junto dos múltiplos atores sociais.

Concluindo, dizer que se pretende proporcionar a toda a comunidade albicastrense, alicerces que fomentem a criação e implementação de estratégias profícuas no processo de intervenção junto das comunidades migrantes e refugiadas que residem na nossa cidade.

Por fim, a todos e a todas, quantos contribuíram para a concretização deste Manual, congratulo pelo trabalho aqui plasmado, fruto da união de esforços e de um trabalho de quipá contínuo.

Arnaldo Braz

Presidente da Direção da Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento

AGRADECIMENTOS

A autora agradece muito, especialmente aos e às responsáveis pelas várias instituições locais que aceitaram colaborar na elaboração deste Manual, através da abertura das suas instituições ao diálogo e pela disponibilização de informação, sempre útil e relevante, sobre a sua atuação na área das migrações, muito em particular no que se refere ao acolhimento e integração das comunidades migrantes com que se envolvem.

Agradecer também aos cidadãos e cidadãs albicastrenses que aceitaram participar no processo de inquirição levado a cabo sobre o fenómeno migratório no território e expuseram a sua perceção e opiniões sobre os processos de acolhimento e integração das comunidades migrantes aqui residentes.

Finalmente uma nota especial de reconhecimento à Cristina Henriques e à Susana Bártolo, do Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes e ao Nuno Ferreira, da Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, que foram um apoio e incentivo no desenvolvimento do trabalho de campo, em particular na condução do processo de inquirição junto das instituições locais e da população albicastrense.

Apraz-me ainda fazer uma breve nota geral, enquanto investigadora nestas áreas, mas acima de tudo como cidadã, de reconhecimento a todos os atores sociais locais pelo interesse e empenho no desenvolvimento de uma filosofia institucional de abertura à diversidade cultural e um trabalho quotidiano em prol da construção e promoção de uma sociedade mais acolhedora e integradora.

O meu Bem-Haja a todos/as os/as intervenientes nestes processos.

ÍNDICE GERAL

	Pág.
INTRODUÇÃO	
Sobre o Manual Técnico-Pedagógico	12-15
PARTE I – MIGRAÇÕES E INTEGRAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO	
MÓDULO 1 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO, CONCEPTUAL E ESTATÍSTICO	17
Modelos Teóricos na área das Migrações e da Integração	18-32
Medir as Migrações e a Integração: Fontes de Dados	33-54
Glossário	55-87
MÓDULO 2 – CONTEXTOS: INTERNACIONAL, NACIONAL E LOCAL	88
Evolução dos Fluxos e Stock de Imigrantes e Refugiados/as	89-132
Desenvolvimento Político e Legislativo	133-179
Enquadramento Institucional e Financeiro	180-203
Desafios Atuais e Condições para uma Intervenção Multinível	204-221
PARTE II – PISTAS PARA UMA INTERVENÇÃO MULTISSETORIAL	
MÓDULO I: ÁREA TRANSVERSAL DE INTERVENÇÃO – GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	223-258
MÓDULO II: ÁREA TRANSVERSAL DE INTERVENÇÃO – AMBIENTE E ATITUDES FACE ÀS MIGRAÇÕES E À INTEGRAÇÃO	259-293
MÓDULO III: ÁREA SETORIAL DE INTERVENÇÃO – MERCADO DE TRABALHO	294-332
MÓDULO IV: ÁREA SETORIAL DE INTERVENÇÃO – EDUCAÇÃO	333-372
MÓDULO V: ÁREA SETORIAL DE INTERVENÇÃO – SAÚDE	373-403
MÓDULO VI: ÁREA SETORIAL DE INTERVENÇÃO – HABITAÇÃO	404-421
MÓDULO VII: ÁREA SETORIAL DE INTERVENÇÃO – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO CÍVICA	422-464
APÊNDICES	

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM, I.P – Alto Comissariado para as Migrações, Instituto Público

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

APAV – Associação Portuguesa de Apoio à Vítima

CACR – Centro de Acolhimento para Crianças Refugiadas

CAR – Centro de Acolhimento para Refugiados

CAR II – Centro de Acolhimento para Refugiados Reinstalados

CEIFA – Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo

CLAIM – Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes

CNAIM – Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes

CNIS – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

COM – Comissão Europeia

CPCJ – Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em perigo

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPR – Conselho Português para os Refugiados

CVP – Cruz Vermelha Portuguesa

DGACCP – Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas

DGAE – Direcção-Geral dos Assuntos Europeus

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público

DGE – Direcção-Geral da Educação

DGS – Direcção-Geral de Saúde

EASO – European Asylum Support Office (Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo)

ECRI – Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância

EFTA – European Free Trade Agreement

EU – European Union (UE – União Europeia)

EUAA – European Union Agency for Asylum (Agência Europeia para o Asilo)

Eu-LISA - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey

EURODAC – European Asylum Dactyloscopy Database

EUROJUST – The European Union's Judicial Cooperation Unit

EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia

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

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights - Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia

FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

FSI – Fundo para a Segurança Interna

GANAM – Grupo de Alto Nível do Asilo e da Migração

GAR – Gabinete de Asilo e Refugiados do SEF

GASI – Gabinetes de Assuntos Sociais e Inclusão dos CNAIM

GFMD – Global Forum on Migration and Development

GMG – Global Migration Group

GNR – Guarda Nacional Republicana

GTAEM – Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia para as Migrações

ICMPD – Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias

IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre

IEFP, I.P. – Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto Público

ILO – International Labour Organization

IMD – International Migration Database (OECD)

INE – Instituto Nacional de Estatística

INTERPOL – Organização Internacional de Polícia Criminal

IOM – International Organization for Migration

IRN – Instituto dos Registos e Notariado

ISS – Instituto de Segurança Social

JMDI – United Nations Joint Migration and Development Initiative

JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados

MAI – Ministério da Administração Interna

ME – Ministério de Educação

MGI – IOM Migration Governance Indicators

MJ – Ministério da Justiça

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MS – Ministério da Saúde

MTSSS – Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social

NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados

NIF – Número de Identificação Fiscal

NISS – Número de Identificação da Segurança Social

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OM – Observatório das Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PEM – Plano Estratégico para as Migrações

PIAAC – Programme for the International Assessment of Adult Competences (OECD)

PISA – Programme of International Student Assessment (OECD)

PSP – Polícia de Segurança Pública

REM – Rede Europeia das Migrações

RIFA – Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

RNAIM – Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes do ACM

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SDGs - Sustainable Development Goals

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SEFSTAT – Portal de Estatística do SEF

SGMAI – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna

SIH Survey of Income and Housing (Australia)

SNS – Serviço Nacional de Saúde

TCN – Third-Country National(s) (NPT – Nacionais de Países Terceiros)

UMP – União das Misericórdias Portuguesas

UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados)

INTRODUÇÃO

SOBRE O MANUAL TÉCNICO-PEDAGÓGICO

O QUE É?

As migrações internacionais são atualmente um fenómeno global que afeta todos os países do mundo, ainda que de diferentes formas, e espera-se que continue a ser um tema central nas agendas políticas e sociais internacionais no futuro. É um fenómeno diversificado, complexo e muito dinâmico que exige uma governação multinível e multissetorial.

No contexto dos mais recentes desenvolvimentos em termos de governação dos fenómenos migratórios e das respetivas políticas, a importância e a centralidade da governação ao nível local têm ganho relevo nos últimos anos, tal como a necessidade de incorporar as questões migratórias em todos os setores das políticas públicas no sentido de, dessa forma, se poderem criar respostas integradas e mais eficazes quer para os desafios decorrentes da gestão do fenómeno quer para a maximização dos benefícios que acarreta. Para se cumprirem esses objetivos e atendendo à natureza do próprio fenómeno migratório e dos processos que lhe estão associados, a tomada de decisão, seja política seja em matéria de iniciativas ou projetos nestas matérias, têm que ser baseadas e fundamentadas em dados e fatos o mais atuais e fidedignos possíveis, sendo, por isso, fundamental a recolha constante de informação e a sua atempada e ampla divulgação junto dos atores sociais e institucionais relevantes.

Elaborado no âmbito ou como objetivo primeiro do Projeto “Migrantes e Refugiados: pistas para uma intervenção multissetorial”, financiado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (PT/2020/FAMI/522) e executado pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, este Manual pretende contribuir para a estratégia geral de recolha, sistematização e divulgação de informação relevante sobre migrações e migrantes, ao disponibilizar um conjunto de conhecimentos relevantes, de natureza geral e específica, reunidos a partir de variadas fontes secundárias, mas também baseados nas experiências dos atores sociais e institucionais locais. Especificamente, pretende contribuir para proporcionar a toda a comunidade albicastrense alicerces que

permitam criar estratégias essenciais a um apropriado e eficaz processo de acolhimento e integração de imigrantes e refugiados/as a nível local.

Este Manual não pretende dar resposta às dúvidas ou abordar aspetos específicos do quotidiano sobre migrações e integração, também não é um manual de formação na área das migrações ou da integração. Neste manual os diversos atores sociais e institucionais locais podem encontrar conteúdos e recursos gerais e específicos, estatísticos, teóricos, conceptuais, epistemológicos, bibliográficos, legislativos e institucionais, que se procurou poderem constituir um ponto de partida para se gerarem ideias, aprendizagens e diálogo sobre as ações necessárias e as suas implicações ao nível da intervenção junto das comunidades migrantes, sejam imigrantes ou refugiados/as, no sentido de fundamentar tomadas de decisão e aprimorar a sua capacidade de se preparar para o futuro de grandes desafios demográficos, económicos e sociais em que a mobilidade humana, nas suas mais variadas formas, e em que os cidadãos/ãs a elas afetos são atores centrais.

Tal como expresso em sede de candidatura do Projeto, o Manual tem como objetivo geral contribuir para um processo de aprendizagem social, aquisição de competências e aperfeiçoamento de práticas pessoais e profissionais, através do alargamento da informação e consciencialização sobre a relevância do reconhecimento e valorização da diversidade sociocultural e dos contributos demográfico e económico trazidos pelos/as imigrantes e refugiados/as Nacionais de Países Terceiros (NPT), bem como concorrer para satisfazer a necessidade de desenvolver um sistema de prestação de bens e serviços equitativo e de cumprimento do enquadramento legislativo em vigor sobre estas matérias. Concretamente, pretende constituir-se como um recurso técnico-pedagógico e ferramenta multissetorial de trabalho, suficientemente amplo e concertado, mas, simultaneamente, pertinente, atual e objetivo, que pode ser usado pelos atores sociais e institucionais locais de relevo (comunidades imigrantes e refugiadas, sociedade civil, instituições publicas e privadas, autarquias, entre outros). Num segundo plano, pretende também estabelecer a base para a construção de materiais de apoio ao desenvolvimento das futuras atividades do projeto em que se insere.

COMO FOI DESENVOLVIDO?

A ideia deste Manual resulta do trabalho desenvolvido, nos últimos dezassete anos, pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, e em particular pelo Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), junto das comunidades imigrante e, mais recentemente, refugiada residentes no concelho de Castelo Branco e das necessidades identificadas no contexto desse trabalho.

Na prática e ao nível micro, atendendo à realidade em análise, bem como aos objetivos e caraterísticas do projeto, foram definidos a estrutura e o conteúdo do Manual, tendo-se identificado sete áreas de intervenção que mereceriam ser alvo do trabalho a desenvolver: duas áreas transversais de intervenção (governação multinível e relações internacionais; ambiente e atitudes face às migrações e à integração) e cinco áreas setoriais de intervenção (mercado de trabalho, saúde, educação, habitação e cidadania e participação cívica).

Em termos metodológicos e empíricos[1], a elaboração deste Manual ou "Recurso Técnico Pedagógico" decorreu entre janeiro e dezembro de 2021 na cidade de Castelo Branco. A produção do documento seguiu uma metodologia mista, com a recolha de informações variadas, sobre as temáticas em análise, em fontes primárias e secundárias.

Recolheram-se informações de várias fontes nacionais e internacionais, em particular dados estatísticos, institucionais, bibliográficos e documentais; procedendo-se ao respetivo tratamento, organização e sistematização dessas informações de forma a incorporá-las, da forma mais adequada, no documento final.

Adicionalmente e porque o projeto pretende o envolvimento, de forma concertada e participativa, de todos os atores sociais de relevo (comunidades imigrantes e refugiadas, sociedade civil, instituições publicas e privadas, autarquias, entre outros), recorreu-se a um processo de inquirição (entrevistas e questionários) junto de vários atores sociais e institucionais locais, com trabalho relevante em matéria de acolhimento e integração de migrantes. Posteriormente procedeu-se ao respetivo tratamento e análise qualitativa e quantitativa dos dados recolhidos, da forma mais adequada, para posterior inclusão de resultados no documento.

[1] Cf. Apêndice metodológico para informações mais detalhadas.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

COMO ESTÁ ESTRUTURADO?

O documento, para além desta introdução, estrutura-se em duas partes.

A primeira parte procura fazer um enquadramento geral sobre matérias de migrações, asilo e integração, encontrando-se organizada em dois módulos e sete capítulos. O primeiro módulo tem três capítulos onde se apresentam os principais modelos teóricos nas áreas das migrações e integração; uma referência às principais fontes de dados e um glossário. O segundo módulo tem quatro capítulos: no primeiro abordam-se, de forma sucinta, as principais tendências evolutivas dos fluxos e stock migratórios internacionais, europeus, nacionais e locais; o segundo versa sobre os principais e mais recentes marcos do desenvolvimento político e legislativo nestas matérias e a diferentes níveis governamentais; no terceiro capítulo faz-se um brevíssimo enquadramento institucional e financeiro no âmbito das migrações e integração; no quarto e último capítulo deste módulo desenvolve-se uma breve resenha dos atuais desafios e das condições necessárias para uma intervenção multinível, no que à gestão migratória diz respeito e, principalmente, nos processos de acolhimento e integração de migrantes.

A segunda parte do documento está focada na exposição e descrição de algumas pistas para uma intervenção multissetorial e organiza-se de acordo com as sete áreas de intervenção definidas. Os dois primeiros módulos correspondem às duas áreas de intervenção transversal – Governação multinível e relações internacionais; Ambiente e atitudes face às migrações e integração; e os restantes cinco módulos correspondem às cinco áreas setoriais de intervenção – Mercado de Trabalho; Educação; Saúde; Habitação; Cidadania e Participação Cívica. Em cada um destes módulos procurou-se seguir uma estrutura de organização da informação em seis dimensões de análise – breve descrição da área e enquadramento global; desafios associados; boas práticas e/ou sugestões de intervenção; principais indicadores de análise; legislação; e recursos existentes.

COMO PODE SER USADO?

O Manual técnico-pedagógico é composto por vários módulos e capítulos que poderão ser consultados e utilizados individualmente ou em complementaridade.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

PARTE I

MIGRAÇÕES E INTEGRAÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

MÓDULO 1

ENQUADRAMENTO TEÓRICO, CONCEPTUAL E ESTATÍSTICO

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

CAPÍTULO 1
MODELOS TEÓRICOS SOBRE MIGRAÇÕES E INTEGRAÇÃO

TEORIAS DAS MIGRAÇÕES

O estudo empírico da migração tem vindo a registar um incremento ao longo do tempo, mas, surpreendentemente, tem permanecido um campo pouco teorizado de investigação social. Na verdade, com exceção de alguns/algumas autores/as que desenvolveram uma teorização sistemática nas últimas duas décadas e meia, muito dos estudos e das análises científicas sobre as migrações atuais permanece implícita ou explicitamente baseado em modelos, conceitos e suposições produzidos no século XIX e XX, em várias disciplinas das ciências sociais, mas todas com o objetivo de compreender os processos que impulsionam a migração (Cf. Figura 01.1).

Apesar das suas várias origens disciplinares, estas teorias partilham pressupostos básicas sobre a natureza da sociedade e como esta deve ser estudada, podendo, por isso, ser agrupadas em três paradigmas principais da teoria social: "funcionalista", "histórico-estrutural" e "interacionismo simbólico" (Cf. Quadro 01.1).

Ainda na mesma linha de pensamento, referir que, na literatura (Hass, 2021:3; Massey et al., 1993; Massey, 2019) são identificados vários fatores que contribuem para essa falta de progresso teórico nesta área de estudo, nomeadamente:

- o 'preconceito do país recetor' e a concomitante ignorância das causas, consequências e experiências da migração de uma perspetiva da área de origem, levando a entendimentos unilaterais e enviesados dos processos migratórios;
- o domínio das perspetivas do estado-nação ('nacionalismo metodológico') e a tendência relacionada para adotar, sem abordagem critica, categorias de base territorial para classificar os/as migrantes e as migrações, o que muitas vezes sustenta visões ideológicas distorcidas sobre esse fenómeno;
- divisões disciplinares e metodológicas, particularmente entre: abordagens quantitativas (positivistas) e qualitativas (interpretativas); o estudo da migração "forçada" e o da migração "voluntária"; o estudo da migração internacional e da migração interna.

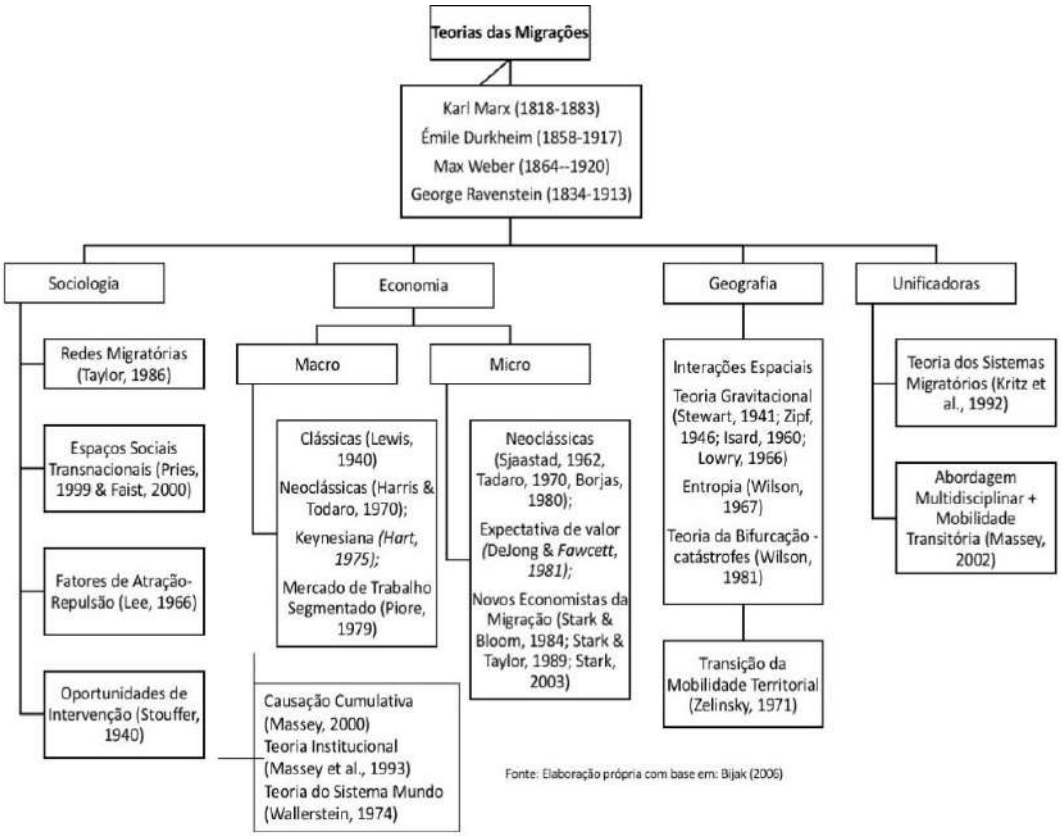
Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

Quadro 01.1 - Distribuição das Teorias Migratórias por Paradigmas da Teoria Social

PARADIGMA	FUNCIONALISTA	HISTÓRICO-ESTRUTURAL	INTERACIONISMO SIMBÓLICO
Teorias mais influentes	- Modelos de equilíbrio neoclássicos; - Modelos Atração-Repulsão; - Teorias dos Sistemas Migratórios; - Teoria das redes.	- Teoria do conflito neomarxista; - Teoria da dependência; - Teoria dos sistemas Mundiais; - Teoria do Mercado de Trabalho Segmentado; - Teoria crítica da globalização.	- Teorias das redes; - Teoria dos Sistemas Migratórios - Teoria de causalidade cumulativa; - Teorias transnacionais, da diáspora e da crioulização (mais recentes).
Objetivos	De acordo com este paradigma, a migração, em geral, é uma estratégia de otimização de indivíduos ou famílias que fazem cálculos de custo-benefício.	De acordo com este paradigma, a migração, em geral, é moldada por desigualdades estruturais, tanto dentro quanto entre as sociedades; e a migração desempenha um papel fundamental na reprodução e no reforço dessas desigualdades.	De com este paradigma mais híbrido, a migração, em geral, resulta do modo como os indivíduos interpretam as realidades com as quais interagem e como tal processo de interpretação conduz o comportamento individual em situações específicas.

Fonte: Elaboração própria com base em Hass (2021:4-5)

Figura 01.1. - Síntese das Principais Teorias das Migrações



Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

Em suma, atendendo à opinião de vários/as autores/as (Cf. por exemplo, Haas, 2021; Arango, 2000; Massey, 2019; Massey at al., 1993), podemos dizer que o impasse, de décadas, da teoria da migração condiciona a compreensão dos padrões de mobilidade humana atuais, que não podem ser separados, conceptualmente, de outros processos de mudança social mais amplos e dos quais eles são parte integrante. Ou seja, esta falta de teorização sistemática dificulta a capacidade de interpretar, compreender e explicar as dinâmicas, caraterísticas, diversidade e complexidade dos atuais processos migratórios.

A natureza complexa e multifacetada do fenómeno migratório serve, frequentemente, de argumento aos que defendem que é impossível criar um corpo teórico suficientemente universal e compreensivo que explique esses processos. Mas essa não é a ideia, até porque os fenómenos sociais são sempre contextuais, isto é, precisam ser compreendidos dentro dos contextos históricos e sociais específicos em que ocorrem e, portanto, nunca podem ser capturados por um simples conjunto de fórmulas, 'leis' ou modelos universais. Por outro lado, a complexidade dos fenómenos e processos sociais não implica que os mesmos sejam desprovidos de regularidades, padrões ou estrutura, apenas que consistem em muitas partes que interagem de forma elaborada, aparentemente aleatória, caótica e não sistémica e se organizam em múltiplos níveis de interpretação, para o entendimento dos quais são fundamentais as teorias sociais (Hass, 2021:4).

No seguimento da caraterização feita, o que se defende é a necessidade de criar um corpo teórico eclético, abrangente e unificado que resuma, generalize e sintetize as perceções ou perspetivas teóricas acumuladas, derivadas de um vasto conjunto de investigações empíricas que têm vindo a ser desenvolvidas (Haas, 2021; Haas et al., 2020; Massey et al.,1993; Massey, 2019). Ou seja, importa criar um quadro teórico de referência, dentro do qual se possa examinar, interpretar, compreender e explicar 'fatos' e 'descobertas' de várias abordagens disciplinares e paradigmáticas, e que possa orientar investigações futuras na área das migrações.

Nesse sentido, na literatura (Haas, 2021:11; Haas et al., 2020) identificam-se cinco dimensões analíticas em torno das quais as teorias das migrações podem, potencialmente, vir a ser combinadas:

- Em diferentes níveis de análise (nível macro, meso e micro)
- Em diferentes contextos geográficos (locais, regionais, nacionais, supranacionais, transnacionais)
- Entre diferentes grupos sociais
- Em diferentes momentos temporais
- De diferentes perspetivas temáticas ou disciplinares

Fatores Contextuais

Como já foi referido nos parágrafos anteriores, as migrações são fenómenos complexos e multifacetados, mas ainda assim é possível caraterizá-los quanto às causas, os tipos e as consequências, tanto nos territórios de origem como de destino. O Quadro 01.2 e a Figura 01.2 sintetizam essa caraterização.

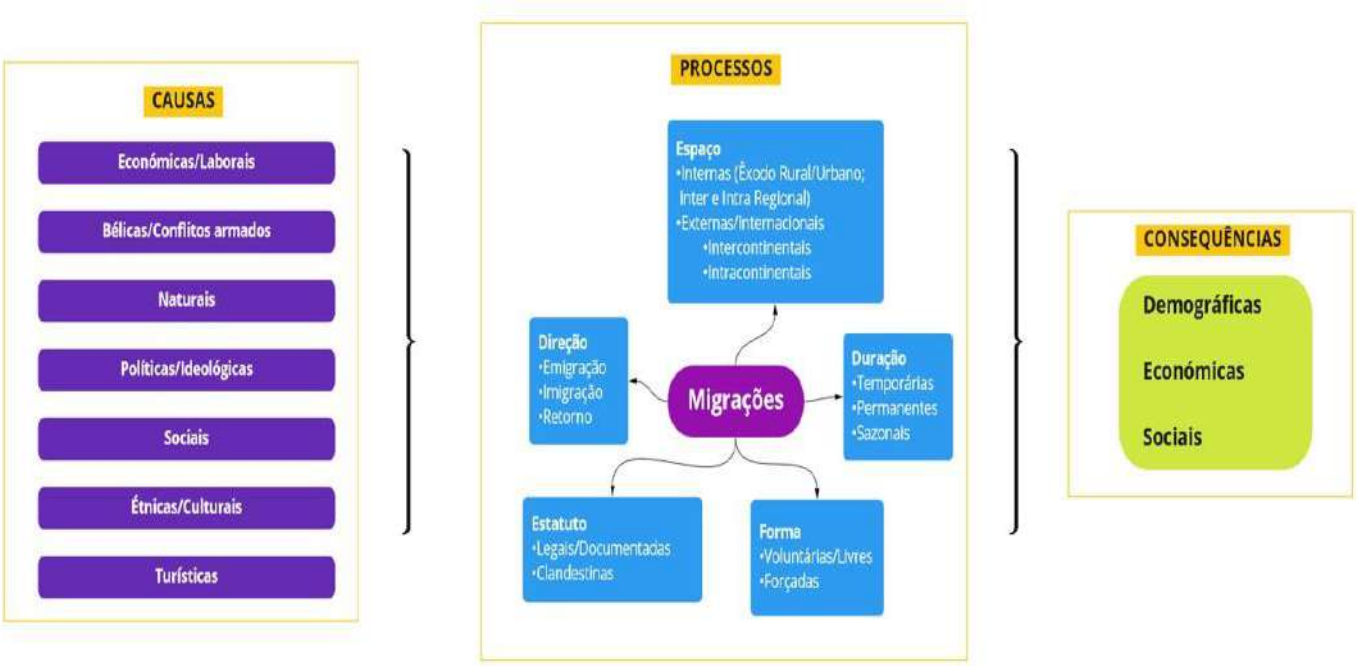
Quadro 01.2. - Consequências das Migrações

	NA ORIGEM	NO DESTINO
Positivas	- Diminuição do desemprego - Subida dos salários - Aumento da mecanização - Entrada de remessas - Concentração fundiária - Regresso dos/as emigrantes nas férias - Mobilidade social - Novas oportunidades para os/as filhos/as - Modernização do país/locais de origem - Alivia tensões sociais - Promover a emancipação das mulheres	- Aumento da população absoluta - Aumento da natalidade - Rejuvenescimento da população - Redução da mortalidade - Aumento da população ativa - Ganho de recursos humanos qualificados (brain gain) - Dinamização da economia - Disponibilidade de mão de obra, por vezes altamente qualificada - Desenvolvimento regional/local - Criação de riqueza - Sustentabilidade da Segurança Social - Aumento da diversidade cultural/multiculturalidade
Negativas	- Diminuição da população absoluta - Diminuição da natalidade - Envelhecimento da população - Aumento da mortalidade - Desequilíbrios na estrutura etária - Desequilíbrios na composição por sexo - Aumento de assimetrias regionais (êxodo rural) - Diminuição da população ativa - Diminuição dinamismo económico - Aumento dos encargos sociais - Fuga de cérebros (brain drain) - perda de população jovem, técnica e cientificamente qualificada	- Exploração mão-de-obra/perda de direitos - Problemas laborais - Desemprego - Problemas habitação - Agravamento de problemas de discriminação, racismo, xenofobia - Aumento conflitos sociais

Fonte: Elaboração própria.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Fonte: Elaboração própria.



Fonte: Elaboração própria.

Ainda neste âmbito de análise importa explicar um pouco mais sobre os fatores contextuais de nível macro, meso e micro que facilitem, permitem, restringem ou desencadeiam os complexos processos da mobilidade humana (Cf. Figura 01.3). Segundo Haas (2021: 2) *"a [mobilidade humana e a migração] é uma função das capacidades e aspirações das pessoas para migrarem dentro de um dado conjuntos de estruturas de oportunidades geopolíticas e socioeconómicas percebidas"*.

Mas que fatores e estruturas são essas? Que configurações assumem? Que papel desempenham nas tomadas de decisão de migrar ou não?

A literatura na área das migrações identificou há muito um conjunto de fatores, designados por alguns como "*drivers* ou impulsionadores", por outros como "causas basilares" ou ainda como "determinantes", que influenciam e configuram as tomadas de decisão e os próprios processos de (in)mobilidade dos seres humanos[2].

[2] Saiba mais em: Czaika & Reinprecht (2021). *Migrant Drivers*. Thematic Page @Migration Data Portal (https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-drivers)

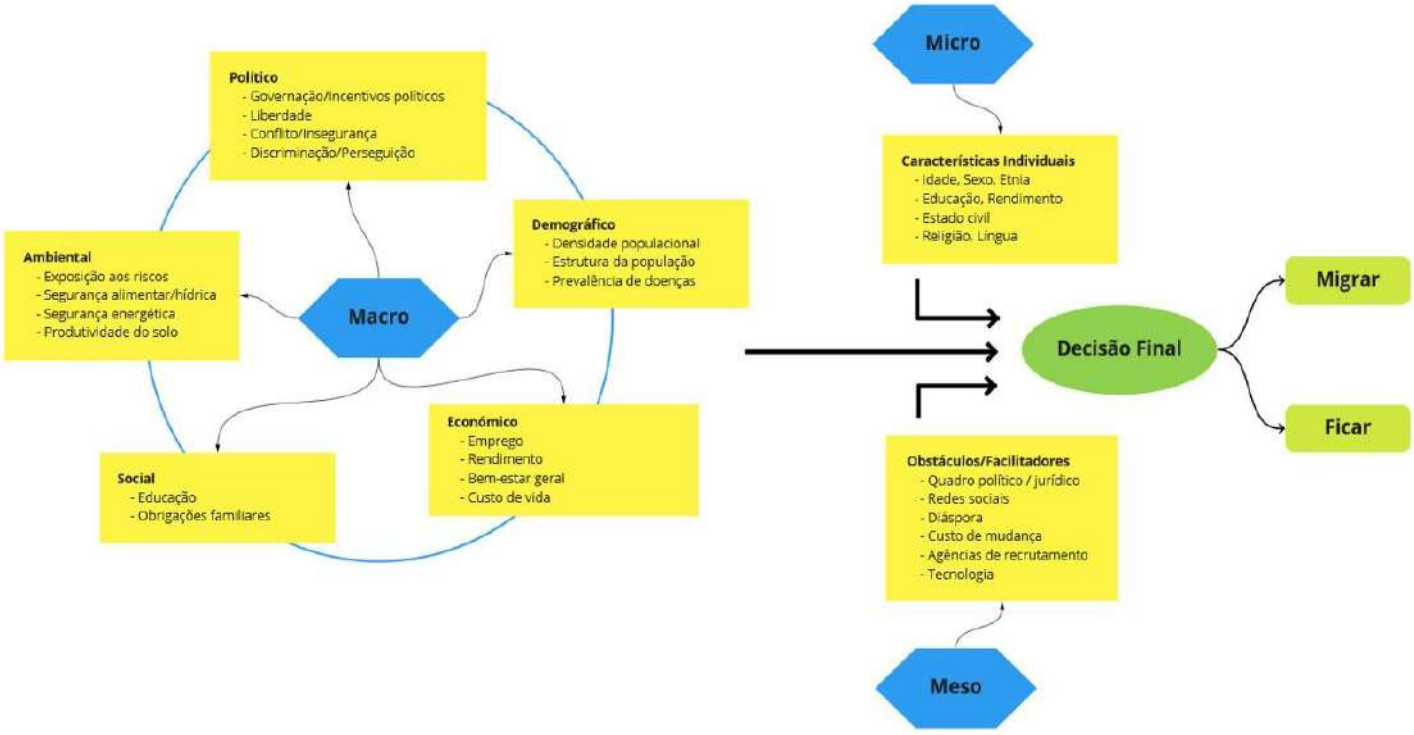
Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

Van Hear et al. (2018: 927) afirmam que não existe uma definição geralmente aceite de *drivers* da migração. Os/as autores/as descrevem os "impulsionadores" das migrações como "forças que levam ao início da migração e à perpetuação do movimento" que "moldam o contexto mais amplo dentro do qual as aspirações e desejos de migrar são formados e no qual as pessoas tomam suas decisões de migração – seja mover-se ou não." (Van Hear et al., 2018: 930).

Já a OIM/IOM define os *drivers* de migração da seguinte forma:
"Conjunto complexo de fatores de interligação que influenciam as decisões de um indivíduo, família ou grupo populacional em relação à migração, incluindo o deslocamento. [..] O conceito de "*impulsionadores da migração" é dinâmico, refletindo uma interação de fatores pessoais, sociais, estruturais, ambientais e circunstanciais trabalhando em conjunto com incentivos e restrições locais, nacionais, regionais e globais. Estes "impulsionadores" influenciam as decisões de migração, seja a migração interna ou internacional, regular ou irregular, e/ou temporária ou permanente; e eles operam ao longo de um espectro entre o movimento voluntário e involuntário*." (Glossário IOM, 2019:58).

Embora os fatores contextuais das migrações, sejam eles económicos, políticos, sociais, culturais, demográficos e ecológicos, sejam estudados, frequentemente, de forma isolada, reconhece-se que as migrações não são o resultado de um único fator, mas antes de múltiplos fatores interdependentes e interativos que assumem configurações complexas. Eles podem, por exemplo, aumentar ou diminuir a importância da migração, a probabilidade de certas rotas de migração ou a atratividade de diferentes locais. A análise destes fatores é, por conseguinte, fundamental para entender porque é que as pessoas migram, como o fazem e com que finalidades, mas também porque é que a maioria das pessoas nunca migra. A Figura 01.3 sintetiza esse enquadramento teórico-conceptual e analítico.

Figura 01.3. - Síntese dos Fatores Contextuais das Migrações



Fonte: Elaboração própria com base em Vigil, S.; IOM & UNCCD (2019)

MODELOS DE INTEGRAÇÃO

Desde os anos 80 do século XX que se associa a ideia de integração a um determinado "modelo tipo", que enquadra a forma como determinado país aborda a diversidade da sua população. Michaël Walzer (1997) é um dos poucos autores a oferecer uma classificação dos sistemas políticos de acordo com a sua abordagem da diversidade. Ele define cinco tipos de "sistemas de tolerância política" nos países ocidentais: impérios multinacionais, sociedade internacional, consociações, Estados-nação e sociedades de imigração. Não vamos, no âmbito deste texto, desenvolver essa classificação, mas cuja referência serve apenas para constatar que de acordo com os sistemas políticos vigentes, assim se aborda a integração de migrantes.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

As transformações em curso nas últimas décadas, quer ao nível da intensidade e diversificação dos fenómenos migratórios, quer das abordagens aos/às migrantes e suas famílias, têm diluído a distinção entre modelos vigentes em vários países desafiam a ideia de "modelos tipo" de definição das políticas de integração. Por exemplo, vários países que eram tradicionalmente conhecidos pela política "multicultural", como o Reino Unido ou os Países Baixos, desenvolveram as suas políticas para reconhecer a importância de partilhar uma língua e valores comuns. Por outro lado, países assimilacionistas, como a Suíça e a França, perceberam que a imposição da integração não é suficiente para estabelecer a igualdade de oportunidades e combater a exclusão de maneira eficaz.

Não obstante estas observações, os modelos continuam a ser uma forma prática de categorização e análise das políticas e práticas de integração, sendo relevante a sua referência num enquadramento como o que aqui se faz.

Iona van Breugel, Xandra Maan e Peter Scholten (2014:20), no âmbito do projeto UPSTREAM – *Mainstreaming Integration Governance*, desenvolveram uma tipologia conceptual de integração baseada em duas dimensões. Na primeira distinguem, por um lado, políticas voltadas para uma sociedade monista, com base num conceito essencialista de etnicidade e cultura (s) central (is), fixas e soberanas; e, por outro lado, políticas voltadas para uma sociedade pluralista definida pela diversidade e pelo cruzamento e indefinição de fronteiras étnicas e culturais flexíveis e dinâmicas. A segunda dimensão distingue entre políticas genéricas, direcionadas para a globalidade da população e políticas direcionadas explicitamente para grupos específicos (ex. grupos étnicos, raciais ou religiosos). Seguindo esses dois eixos e baseando-se em tipologias anteriores de modelos de integração, os/as autores/as definem quatro modelos tipos-ideais de integração de migrantes: diferencialismo, multiculturalismo, assimilacionismo e interculturalismo.

Efetivamente, na literatura especializada distinguem-se, geralmente, três tipos de regimes: o regime 'assimilacionista', o regime 'multiculturalista' e o regime “exclusivista”.

O **modelo exclusivista** envolve o reconhecimento e a institucionalização das diferenças - diferencialismo ou “segregacionismo étnico”. Neste modelo, a integração

de migrantes significa acomodar diferenças entre grupos considerados autónomos ou soberanos dentro de sua própria comunidade. Os/as migrantes são abordados/as por meio de políticas específicas e separadas, enfatizando o seu estatuto como grupos nacionais, étnicos, culturais ou religiosos distintos. Acontece frequentemente que os grupos de migrantes falham em integrar-se na sociedade de acolhimento e ao mesmo tempo perdem as ligações aos territórios de origem – este modelo pode levar à marginalização (processo externo ao grupo) e à exclusão (processo interno ao grupo), causando extrema vulnerabilidade para os grupos e elevados custos para as sociedades.

O multiculturalismo também envolve políticas específicas para diversos grupos de migrantes, no entanto, essas distinções servem para emancipar e integrar esses grupos na sociedade mais ampla, que os aceita nas suas especificidades, em vez de institucionalizar as fronteiras culturais existentes. Ou seja, neste modelo a integração dos migrantes é entendida em termos de diversidade cultural, acomodando as diferenças culturais e facilitando e promovendo a tolerância entre elas.

Em contraste, **o assimilacionismo** visa a adaptação sociocultural dos/as migrantes ao seu país de acolhimento como condição para preservar a coesão social da nação. Este modelo defende um processo de adaptação unilateral em que os/as migrantes devem renunciar às suas características linguísticas, culturais ou sociais distintas e tornar-se indistinguíveis da população autóctone. Neste modelo, o estado pode criar mais ou menos condições para que esse processo de adaptação ou aculturação às instituições, cultura, normas e valores da sociedade anfitriã se concretize.

Considerando as tipologias identificadas anteriormente há ainda a referir um quarto modelo – **o interculturalismo**. A principal caraterística deste modelo tipo é o foco no envolvimento e adaptação de todos/as os/as cidadãos/ãs nos processos de integração, enfatizando uma filosofia de abertura e sensibilidade cultural, assim como de responsabilidade e ação coletiva.

Ainda que neste modelo as políticas sejam genericamente desenhadas e aplicadas a toda a população, isso não significa que não haja políticas especificas direcionadas a determinados grupos, sempre e quando necessário, em particular para resolver problemas específicos.

Nós iremos aqui referir um outro modelo que poderá estar relacionado com este último do interculturalismo e que tem a ver com **o transnacionalismo**, ou seja, refere-se a grupos que estão perfeitamente integrados nas sociedades de acolhimento, mas que ainda assim mantém ligações com as comunidades de origem, tanto no país de partida como de chegada.

A este respeito, a Figura 01.4 apresenta uma tipologia de modelos de integração baseados em dois pilares da vida social: ligações com membros da comunidade de origem (no país de imigração) e incorporação na sociedade de acolhimento; assim como com dois tipos de políticas: genéricas e especificas; e duas abordagens culturais: monista e pluralista.

Figura 01.4. - Modelos de Políticas e Práticas de Integração

Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2011:70)

Em suma, nenhum destes modelos é ideal e todos apresentam aspetos positivos e negativos. As interdependências globais, sejam políticas ou económicas, a heterogeneidade das sociedades em geral, a pressão migratória e a diversidade e complexificação dos fluxos migratórios, constituem elementos chave de um debate político e social contínuo que procura encontrar soluções para os desafios que vão surgindo nestas realidades cada vez mais incertas.

Os atuais contextos exigem talvez uma reconceptualização das sociedades e uma reinterpretação da natureza e do propósito da integração dos/as migrantes no século XXI.

O Processo de Integração

Não há consenso sobre uma única definição para integração. As definições partilham semelhanças, mas são específicas de um determinado contexto ou ao país em que são realizadas. Não obstante, a integração de migrantes pode ser amplamente definida como:

"*O processo bidirecional de adaptação mútua entre migrantes e as sociedades em que vivem, por meio do qual os/as migrantes são incorporados/as na vida social, económica, cultural e política da comunidade de destino. Implica um conjunto de responsabilidades conjuntas para migrantes e comunidades e incorpora outras noções relacionadas, como inclusão social e coesão social*" (IOM, 2019).
Neste contexto inclusão social refere-se à inclusão de migrantes e à plena participação económica, social, cultural e política de migrantes, ou seja, a sua inclusão em todas as esferas da vida nas comunidades de acolhimento. A coesão social refere-se a conceitos como anti-discriminação, combate à xenofobia e promoção do entendimento mútuo (IOM, 2019).

No processo de desenvolvimento de uma política comum de imigração, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos adotou os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração de Imigrantes na UE em novembro de 2004. O conjunto abrangente de 11 princípios enfatiza que "*a integração é um processo dinâmico e bidirecional de acomodação mútua de todos/as os/as imigrantes e residentes, e implica o respeito pelos valores básicos da UE*" (CE, 2004).

Para a maioria dos decisores e formuladores de políticas, a noção de integração é mais concreta e baseia-se no princípio de que os/as migrantes ficam permanentemente nos territórios de acolhimento, aprendem a língua e, eventualmente, o seu estatuto socioeconómico converge para corresponder ao dos/as autóctones, processo comprovado pela medição de alguns indicadores tipo de uma integração bem-sucedida em áreas como, por exemplo, o emprego, a educação, a saúde, a inclusão social e a participação política (IOM, 2011:70). Mas o processo de integração é bastante mais complexo e dinâmico (Spencer & Charsley, 2016:4).

Ao longo do tempo tornou-se consensual a ideia de que a integração é um processo bidirecional, dinâmico e multidimensional que ocorre tanto nas esferas pública e privada, através das gerações e ao nível individual, familiar, comunitário, nacional e transnacional.

A bidirecionalidade do processo de integração significa, por um lado, a adaptação mutua dos/as recém-chegados/as e da sociedade de acolhimento num processo de gestão da diversidade; e por outro, significa que a integração é um processo evolutivo que não vai apenas numa direção (de “não integrado” para “integrado”), podendo assumir diversas formas e direções; nem tão pouco constitui um fim em si mesma, ou seja, a integração pode ser momentânea e apenas numa determinada dimensão da vida do/da migrante, não constituindo uma caraterística permanente, mas dinâmica (Spencer & Charsley, 2016:4).

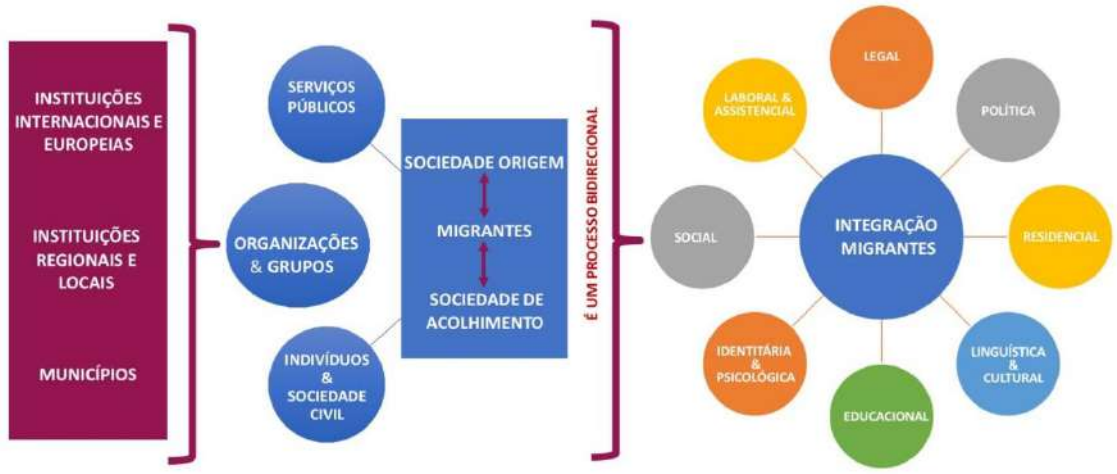
Esta caraterística da multidimensionalidade do processo de integração é central para o seu entendimento e estruturação. A integração ocorre em diferentes domínios que podem ser: i) estruturais (ex. participação no mercado de trabalho, habitação ou educação); ii) socioculturais (ex. interações sociais; mudança de valores, atitudes e comportamentos; envolvimento e participação social e política); ou iii) individuais (ex. alterações na identidade individual e coletiva, desenvolvimento de sentido de pertença em múltiplas esferas – familiar, comunitária, nacional). Estas dimensões da integração relacionam-se entre si de variadíssimas formas e são interdependentes, ou seja, as experiências numa delas pode influenciar o que sucede em outras. Por exemplo, uma boa ou má integração no mercado de trabalho pode influenciar a inserção social e a forma como se é visto pela sociedade ou a vontade de participação social e cívica; outro exemplo pode ser a ligação maior ou menor com as comunidades de origem, que pode

ser um fator de capital social, mas também pode significar maior exclusão social ou ter efeitos negativos na saúde mental (Spencer & Charsley, 2016:5).

Para além disso os processos de integração são influenciados e condicionados por aspetos macro como as políticas, regulamentos e atitudes estabelecidos pelos organismos internacionais, supranacionais, nacionais ou infranacionais ou pelos fenómenos políticos e securitários, sociodemográficos e ambientais que possam ter impacto em movimentos migratórios de maior ou menor escala em determinado período de tempo e simultaneamente pelas caraterísticas institucionais dos territórios ao nível da existência de oportunidades estruturais ou da provisão de serviços públicos (direitos de acesso e práticas), do tecido institucional e das suas dinâmicas, da opinião pública acerca dos processos migratórios, existência de racismo ou discriminação. As caraterísticas sociodemográficas (ex. educação, competências, proficiência linguística, atitudes culturais, motivação, conhecimento do funcionamento da sociedade) dos próprios indivíduos, tal como as redes familiares e sociais (Ex. expectativas em relação, por exemplo, casamento, inserção laboral, rendimento, prestação de cuidados ou apoio financeiro) e em que estão inseridos, também influenciam fortemente os processos de integração (Spencer & Charsley, 2016:7-8).

A complexidade do processo de integração e as ideias atrás expostas encontram-se esquematizada na Figura 01.5.

Figura 01.5. - Atores e Dimensões do Processo de Integração de Migrantes



Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2020:7)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arango, J. (2000). "Explaining migration: A critical view". *International Social Science Journal,* 52(165), 283–296.

Berry, J. W. (2017). "Theories and models of acculturation". in S. J. Schwartz & J. B. Unger (Eds.). *The Oxford handbook of acculturation and health* (pp. 15–28). Oxford University Press.

Bijak, J. (2006). *Forecasting International Migration: selected theories, models and methods*. CEFMR Working Paper 4 (p.5). Warsaw: Central European Forum for Migration Research.

CdE – Conselho da UE (2004). *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*. Press Release 2618th Council Meeting. Pp.15-25.

Haas, H. (2021). "A theory of migration: the aspirations-capabilities framework". *Comparative Migration Studies*, 9:8.

Haas, H., Fransen, S., Natter, K., Schewel, K., & Vezzoli, S. (2020). Social transformation. International Migration Institute working paper, nº 166. Amsterdam: University of Amsterdam.

Heika Mensi-Klarbach e Annette Risberg (Eds.) (2019). Diversity in Organizations: concepts and practices. 2nd edition. London: Red Globe Press.

IOM – International Organization for Migration (2019). Glossary on Migration. International Migration Law, 34. Geneva: IOM.

https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

Massey, D. S. (2019). The perils of seeing twenty-first century migration through a twentieth-century lens. *International Social Science Journal*, 68(227–228), 101–104.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.

OECD (2020). How to make Integration Policies Future-Ready?. *Migration Policy Debates*, N°20

OCDE (2011). *Tackling the Policy Challenges of Migration: Regulation, Integration, Development*. Paris: Development Centre Studies, Éditions OCDE. (Jason Gagnon/David Khoudour-Castéras).

Spencer, S. & Charsley, K. (2016). "Conceptualising integration: a framework for empirical research, taking marriage migration as a case study". *Comparative Migration Studies*, 4:18.

Van Breugel, I., Maan X. & Scholten, P. (2014). Conceptualizing Mainstreaming in Immigrant Integration Governance. A Literature Review. UPSTREAM PROJECT, Transnational Report WP2.

Van Hear, N., Bakewell, O. & Long, K. (2018). Push-pull plus: reconsidering the drivers of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(6), 927–944.

Vigil, S.; IOM & UNCCD (2019). Addressing the Land Degradation – Migration Nexus: The Role of the United Nations Convention to Combat Desertification. Geneva: IOM.

WALZER, M. (1997). On Tolerance. Yale University Press.

OUTRAS LEITURAS

IOM – International Organization for Migration (2020). Migration Factsheet No. 1 – Drivers of migration.

Scholten, P. & van Breugel, I. (Eds.) (2018). *Mainstreaming Integration Governance. New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*. London: Palgrave.

CAPÍTULO 2
MEDIR AS MIGRAÇÕES E A INTEGRAÇÃO: FONTES DE DADOS

Há muito que se discutem as dificuldades em reunir dados abrangentes, precisos, desagregados, comparáveis, frequentemente atualizados e a diferentes níveis, sobre migrações e integração, que permitam uma eficaz formulação de políticas, debates esclarecidos e consciencialização pública informada.

As exigências ao nível da recolha, disponibilização e disseminação de dados decorrentes da implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, do Pacto Global para a Migração (GCM) e do Pacto Global para os/as Refugiados/as (GCR), assim como do Pacto da EU para a Migração e Asilo e do Plano de Ação sobre Integração e Inclusão para o período 2021-2027, levaram a uma necessidade urgente de todos os atores institucionais e sociais envolvidos fazerem esforços concertados para melhorar os dados existentes e coordenar e inovar nas fontes sobre migrações internacionais. Efetivamente estes novos quadros políticos internacionais[3] incluem várias referências à importância de recolher melhores dados e de os analisar e disseminar de forma mais eficaz, enquanto aspetos fundamentais que permitem monitorizar e informar a governação das migrações e a definição de políticas, com base em evidências estatísticas e documentais.

Este contexto acarreta desafios para os sistemas estatísticos em geral e muito em particular para os sistemas estatísticos nacionais nomeadamente associados à harmonização de dados e de fontes internacionais. A verdade é que não há uma única fonte que possa fornecer esses dados, mas combinando várias fontes – estatísticas, administrativas e outras fontes inovadoras – pode ser possível produzir as informações oportunas e atualizadas que os/as diversos/as profissionais precisam.

Segundo o relatório da OIM *Global Migration Indicators* um número crescente de entidades a nível internacional fornece dados relevantes na área das migrações (Cf. IOM, 2018:15). O relatório identifica sucintamente informações sobre um conjunto de fontes e dados, síntese das principais tendências de migração, particularmente relevantes para o atual quadro político global em matéria de gestão e governação das migrações e da integração. Ao vincular explicitamente a disponibilidade e qualidade de

[3] Cf. Apêndices respetivos para mais informação.

dados sobre processos migratórios com a atual agenda política, o relatório ilustra a clara necessidade de identificar lacunas e colmatar disparidades entre diferentes áreas de intervenção, de modo o melhorar os dados existentes em geral. As 17 áreas analisadas pelo relatório são as seguintes: População Migrante – Stocks e Fluxos; Migração Laboral; Mobilidade dos/as Alunos/as; Remessas; Migração Forçada; Deslocamento e Reinstalação; Migrantes Irregulares; Migrantes Desaparecidos; Tráfico e Escravidão Moderna; Contrabando de Migrantes; Retorno – Forçado e Voluntário; Integração, Saúde e Bem-Estar de Migrantes; Migração de Crianças e Mulheres; Migração e Meio Ambiente; Governação das Migrações; Opinião Pública; Potencial das Migrações; Capacidade dos dados sobre Migrações.

Neste campo de ação, alguns países já desenvolveram métodos para combinar recursos administrativos, estatísticos e outros, de múltiplas fontes de dados, para a produção de estatísticas de migração (UNECE, 2019), mas ainda há muito a fazer no sentido de um processo mais amplo de diálogo interdisciplinar e de expansão das ferramentas empíricas para o estudo das migrações. Por exemplo, neste domínio, o novo Plano de Ação europeu sobre integração, a implementar entre 2021 e 2027, anuncia um conjunto de medidas por forma a auxiliar a aprendizagem e a troca de experiências entre Estados-Membros e combater a falta de evidências do impacto das medidas e políticas de integração de migrantes. Por sua vez, os Estados-Membros são incentivados a desenvolverem ou melhorarem os seus sistemas de monitorização e os dados disponíveis sobre a integração dos/as seus/suas migrantes, por forma a conseguirem identificar os desafios associados a esses processos ou o seu progresso ao longo do tempo, nos contextos nacional, regional e local (Oliveira, 2021a; Oliveira, 2021b).

FONTES DE DADOS

Face ao exposto tem havido nos últimos anos um aumento da pressão no sentido de:

i) rever o uso de fontes tradicionais de dados migratórios e de integração, como censos populacionais e habitacionais, pesquisas domiciliares e registos administrativos, índices e projeções;

ii) procurar fontes alternativas e novos métodos para aprimorar a recolha e análise de dados.

Este interesse e esforço crescentes vão no sentido de procurar uma maior abrangência e eficácia na monitorização das tendências globais nestas duas áreas de investigação, de forma a melhorar a gestão e as políticas migratória e de integração.

As fontes de informação nacionais sobre migrações e integração podem ser agrupadas em três categorias gerais, com pontos fortes e limitações, quer na recolha quer no uso dos diferentes tipos de dados recolhidos (IOM, 2018:13-14):

I. Fontes de dados estatísticos

Estas fontes incluem pesquisas nacionais sobre população, habitação, emprego ou condições de vida. Os dados dessas fontes são recolhidos, limpos, editados, imputados, agregados e usados para produzir estatísticas oficiais que podem ser usados para aferir processos migratórios e medir a integração de migrantes em várias áreas chave.

Estas fontes, como por exemplo, os censos, os inquéritos aos agregados familiares ou às condições de vida, os inquéritos sobre o mercado de trabalho ou a força de trabalho, são fontes de dados universais e permitem comparabilidade entre países; elas também podem oferecer dados detalhados sobre pequenos grupos populacionais. No entanto, dependendo do país, os inquéritos podem ser pouco frequentes e/ou dispendiosos. As pesquisas também podem apresentar problemas com o tamanho e a cobertura da amostra, e as perguntas sobre migração e integração tendem a ser deixadas de lado, muito embora tenha havido pressão internacional (Ex. Princípios da ONU e Recomendações para Censos da População e da Habitação) para a sua inclusão, em particular de indicadores que permitam identificar os/as migrantes internacionais, tais como: a) país de nascimento, b) país de cidadania e c) ano/período de chegada ao país para pessoas nascidas no exterior.

II. Fontes de dados administrativas

A maioria dos países possui procedimentos administrativos que podem fornecer dados detalhados e contínuos sobre determinados grupos da população, incluindo migrantes.

Apesar das fontes administrativas recolherem dados para outros fins que não o registo de informações sobre migrações ou migrantes, e por isso mesmo não serem totalmente

reconhecidas como fonte estatística na área das migrações e integração, as informações recolhidas podem, até certo ponto, ser úteis para indicadores específicos nestas áreas.

Exemplos das informações recolhidas por este tipo de fontes incluem: registos administrativos que podem potencialmente produzir informações sobre determinados grupos de pessoas que mudam de país de residência habitual e, portanto, se qualificam como migrantes internacionais; sistemas de recolha de dados fronteiriços que produzem estatísticas sobre os fluxos de nacionais e não nacionais que entram e saem através dos postos fronteiriços oficiais; emissão de vistos, autorizações de residência e/ou autorizações de trabalho que produzem estatísticas sobre fluxos e *stocks* de migrantes, fatores e impacto da migração e características socioeconómicas dos/as migrantes; outros registos administrativos que fornecem informações como cidadania e estatuto de residência de longa duração, que podem indicar o envolvimento cívico e a participação política dos/as migrantes.

No entanto, este tipo de informação ou dados, embora contínuos e abrangentes, carecem de definições, sistematização, cobertura e disponibilidade comparáveis entre países ou ministérios dentro do mesmo país. Além disso, muitas vezes não cobrem todos/as os/as cidadãos/ãs de interesse para as análises.

III. Fontes de dados inovadoras

Impulsionadas pelo rápido avanço tecnológico, uma quantidade crescente de informações relacionadas com as migrações e integração está agora disponível no setor privado. Uma quantidade sem precedentes de dados, comumente conhecida como "*big data*", foi gerada por meio do uso de dispositivos digitais como, por exemplo, satélites, telemóveis, ferramentas e plataformas online, *medias* sociais, registos geolocalizados de chamadas e serviços de pagamento online.

Estas fontes são oportunas e fornecem dados em tempo real e de forma automática, tendo também uma ampla cobertura temática, permitindo a recolha de informações sobre, por exemplo, fluxos migratórios, como o deslocamento forçado ou migrações internas; redes transnacionais; tráfico de pessoas; fatores e impactos das migrações, como os fluxos de remessas, opinião pública sobre migração, entre outros. Algumas das

limitações destas fontes são que elas podem ser tendenciosas e há questões éticas e de privacidade, assim como desafios técnicos, analíticos e legais com a recolha e uso desses dados que merecem atenção, regulamentação e monitorização.

Embora exista uma série de iniciativas quer da ONU quer da UE focadas na inovação de dados nestas áreas de investigação, como o UN Global Pulse, o Laboratório de Inovação de Dados da ONU e o Grupo de Trabalho Global da ONU sobre *Big Data* para Estatísticas Oficiais, ainda não havia uma unidade especificamente encarregada de alavancar novas fontes de dados no campo da migração e mobilidade humana - daí a ideia de criar uma Aliança dedicada. Assim, pode saber mais sobre este tópico emergente através do trabalho desenvolvido pela Big Data for Migration Alliance (BD4M), criada em 2018 pelo Centro de Análise de Dados de Migração Global (GMDAC) da OIM e o Centro de Conhecimento da Comissão Europeia sobre Migração e Demografia (KCMD). Na seguinte página do *Migration Data Portal* também poderá encontrar informações relevantes: https://www.migrationdataportal.org/themes/big-data-migration-and-human-mobility.

Outras fontes de dados adicionais incluem pesquisas de opinião pública, que medem as atitudes das sociedades anfitriãs em relação à imigração; ou investigações académicas que medem, por exemplo, stocks e fluxos de migrantes num determinado território ou período de tempo ou integração em determinado setor da sociedade; experiências de migrantes ou experiências de campo que também medem, por exemplo, a discriminação, um obstáculo para a integração de migrantes; estudos e índices que medem, por exemplo, as políticas de integração de migrantes comparando as leis que regem a integração de migrantes entre países (Cf. seção deste capítulo sobre recursos disponíveis).

Como já referimos, a nível internacional há um número crescente de entidades a fornecer dados relevantes na área das migrações, o Quadro 01.3 sintetiza as principais.

Quadro 01.3. - Fontes Internacionais de Dados sobre Migração e Integração

IOM/OIM - International Organization for Migration	OECD/OCDE - Organization for Economic Co-operation and Development
ILO/OIT - International Labour Organization	UNHCR/ACNUR - United Nations High Commissioner for Refugees
UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs (Population Division)	UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
EUROSTAT	World Bank
IDMC - Internal Displacement Monitoring Centre	UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime
UNICEF	Pew Research Centre
MPG – Migration Policy Group	MPI – Migration Policy Institute
ICMPD – International Centre for Migration Policy Development	High-Level Working Group on Asylum and Migration

Fonte: Elaboração própria com base em IOM (2018:15).

Também a nível Nacional há um conjunto diversificado de instituições que fornecem dados sobre migrações e integração, que indicamos aqui no Quadro 01.4.

Quadro 01.4. - Fontes Nacionais de Dados sobre Migração e Integração

Instituto Nacional de Estatística (Estimativas Anuais da População Residente; Estatísticas Demográficas; Inquérito às Condições de Vida e Rendimento; Inquérito ao Emprego; Recenseamentos Gerais da População e da Habitação - Censos)	Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.)
INE/INSA – Inquérito Nacional de Saúde	MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)	Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP/MTSSS - Quadros de Pessoal)
Ministério da Educação (DGEEC e DGEEC-DEES)	GEP/MTSSS - Acidentes de Trabalho
Direção Geral do Ensino Superior (dados dos reconhecimentos de graus académicos)	Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)
Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)	ACSS-MS (Recursos Humanos do Ministério da Saúde por nacionalidade)

Ministério da Educação (DGEEC: dados do Português como Língua Não Materna)	Direção-Geral dos Serviços Prisionais
Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)	Direção-Geral da Política da Justiça
Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)	SGMAI - Administração Eleitoral
Unidade de Apoio à Vítima Migrante e de Discriminação – APAV	Banco de Portugal – Estatísticas da Balança de Pagamentos
Provedor de Justiça	PORDATA
Instituto de Segurança Social (ISS)	Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR)
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)	Cruz Vermelha Portuguesa
IRN - Instituto dos Registos e Notariado	

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2021a:18; 2021b:10)

Neste âmbito temos a destacar o Observatório das Migrações (OM), instituição parte da estrutura do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) que tem por missão *o estudo e acompanhamento estratégico e científico das migrações e a recolha, análise e difusão de informação estatística acerca das migrações.* O OM é a instituição responsável pelo aprofundamento do conhecimento sobre as populações estrangeiras residentes em Portugal e por assegurar mecanismos de monitorização da integração dos/das migrantes, no sentido de informar decisores políticos para a definição de políticas migratórias e de integração, bem como para a sensibilização da opinião pública em geral, combatendo mitos e estereótipos acerca dos/as imigrantes através de factos e dados estatísticos.

O OM, criado em 2002, é responsável pela promoção, publicação e lançamento de centenas de estudos, sistematização e análise de dados e indicadores de integração de imigrantes, e a organização de conferências de grande relevo para a compreensão dos fenómenos migratórios em Portugal.

As atuais áreas de trabalho do Observatório contemplam temáticas das Migrações, Integração, Participação e Racismo e Xenofobia, mas também o aprofundamento do conhecimento sobre os novos perfis migratórios, entre os quais os/as refugiados/as, estudantes, empreendedores/as e reformados/as.

Consultado em dezembro de 2021 o portal do OM disponibiliza o seu acervo documental em acesso livre e suporte digital. As várias coleções que constituem este acervo contemplam as seguintes áreas (Saiba mais em: https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om):

- Coleção Estudos (70 publicações)
- Revista Migrações (16 edições)
- Coleção Imigração em Números (6 linhas editoriais):
  - Relatórios Estatísticos Decenais (2014)
  - Relatórios Estatísticos Anuais (2016-2021)
  - Cadernos Estatísticos Temáticos (3 publicações)
  - Relatórios Estatísticos do Asilo (2 publicações)
  - Boletins Estatísticos (7 edições)
  - Estatísticas e Sensibilização (4 linhas editoriais: Estatísticas de Bolso; Posters Estatísticos; Destaques Estatísticos "Sabia que..."; Infografias; Campanha Imigrantes em Portugal)
- Coleção Teses (54 publicações)
- Outras 4 Coleções (Coleção Portugal Intercultural; Coleção Portugal Imigrante; Coleção Comunidades; Cadernos)
- Relatórios OM - Projetos Internacionais (12 referências)

É igualmente de referir o Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras (SEF) que, através do Portal SEFSTAT disponibiliza informação sobre população estrangeira em Portugal, destacando-se os Relatórios de Imigração Fronteiras e Asilo (RIFA, anualmente desde 2000), a evolução da população estrangeira em Portugal desde 1980, bem como desagregações territoriais, segundo a nacionalidade e por sexo, deste grupo populacional.

Por fim, referir que, para além da dispersão e diversidade das fontes de informação, há a referir duas outras questões a ter em conta quando se produzem, procuram e analisam dados estatísticos – a definição de conceitos e a metodologia usada na recolha de dados. Estas duas dimensões são fundamentais pois não só impõem limites à recolha de dados, como criam obstáculos à sua comparabilidade, na medida em que quase todas as instituições estatísticas têm atualmente a sua própria definição dos conceitos

em causa e os estudos e análises usam a definição que mais se ajusta aos seus objetivos específicos. Vejamos dois exemplos.

Em termos conceptuais, segundo as Nações Unidas, a noção de imigrante corresponde ao universo de pessoas que tem um movimento de fronteira e/ou de entrada e fixação por um período superior a um ano num país diferente do seu de origem. Contudo, esta definição político-jurídica de imigrante tende a não se operacionalizar na produção de estatísticas do fenómeno migratório, na medida em que não há uniformização quanto à forma como os diferentes países contam esses movimentos e essas pessoas. Por exemplo, consoante o território, o conceito de imigrante pode referir-se a diferentes períodos em que ocorreu a mobilidade (seis ou mais meses, um ano ou mais, migração circular, etc.) ou referir-se tanto à naturalidade como à nacionalidade dos indivíduos, ou à naturalidade dos/as ascendentes.

Em Portugal, segundo Oliveira (2021:10-11) face aos dados estatísticos e administrativos disponíveis, o principal critério para estimar a dimensão da população imigrante, as suas características e a sua situação nas diferentes dimensões de integração é o da nacionalidade dos indivíduos. Embora este seja um critério objetivo e exclusivo, importa reconhecer que traz consequências analíticas, uma vez que se traduz apenas numa aproximação ao universo de imigrantes no país, não se sobrepondo inteiramente à realidade. Isso decorre, por um lado, de haver cidadãos/ãs com nacionalidade estrangeira que já tendo nascido em Portugal, não têm qualquer experiência migratória, correspondendo nomeadamente a descendentes de imigrantes que herdam a nacionalidade estrangeira de origem dos seus pais. Por outro lado, verifica-se que dados acerca de indivíduos com nacionalidade estrangeira podem excluir imigrantes de facto que adquiriram, entretanto, a nacionalidade portuguesa e que por isso deixaram de integrar os dados acerca da população estrangeira residente em Portugal e/ou desaparecem das estatísticas oficiais e dos dados administrativos.

Se o conceito de imigrante coloca desafios eles são superados pelos causados aquando da operacionalização da noção de integração e a inerente consolidação de indicadores de integração dos/as imigrantes. Neste caso em concreto, ao longo do tempo, tornou-se, pois, consensual a ideia de que a integração é um processo multidimensional e, embora essas dimensões tenham vindo a variar, elas são organizadas basicamente em

torno de quatro aspetos – emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa, como aliás foi definido em 19 de novembro de 2004, através dos Princípios Básicos Comuns de Integração dos/as Imigrantes na União Europeia, e cuja definição de integração foi posteriormente clarificada como sendo um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos/as os/as imigrantes e residentes nos Estados-Membros (embora ultimamente já se fale de um processo de três vias, ao envolver os países de origem). A Declaração de Zaragoza, adotada em Abril de 2010 pelos/as ministros/as responsáveis pela integração de imigrantes dos vários Estados-Membros, veio culminar este processo com a identificação objetiva e assumida pelos Estados-Membros das dimensões de integração dos/as imigrantes e dos respetivos indicadores atrás identificados[4]. Não obstante, a integração abrange diferentes políticas e vários aspetos da vida dos/as migrantes e, portanto, os dados sobre a integração dos/as migrantes devem cobrir uma ampla gama de informações, incluindo se os/as migrantes se estão a integrar nas esferas económica, social, cultural e política da sociedade, mas também se enfrentam discriminação e de que tipo, como as políticas afetam a inclusão dos/as migrantes ou como o público percebe as migrações e os/as migrantes. Por exemplo, algumas áreas-chave incluem:

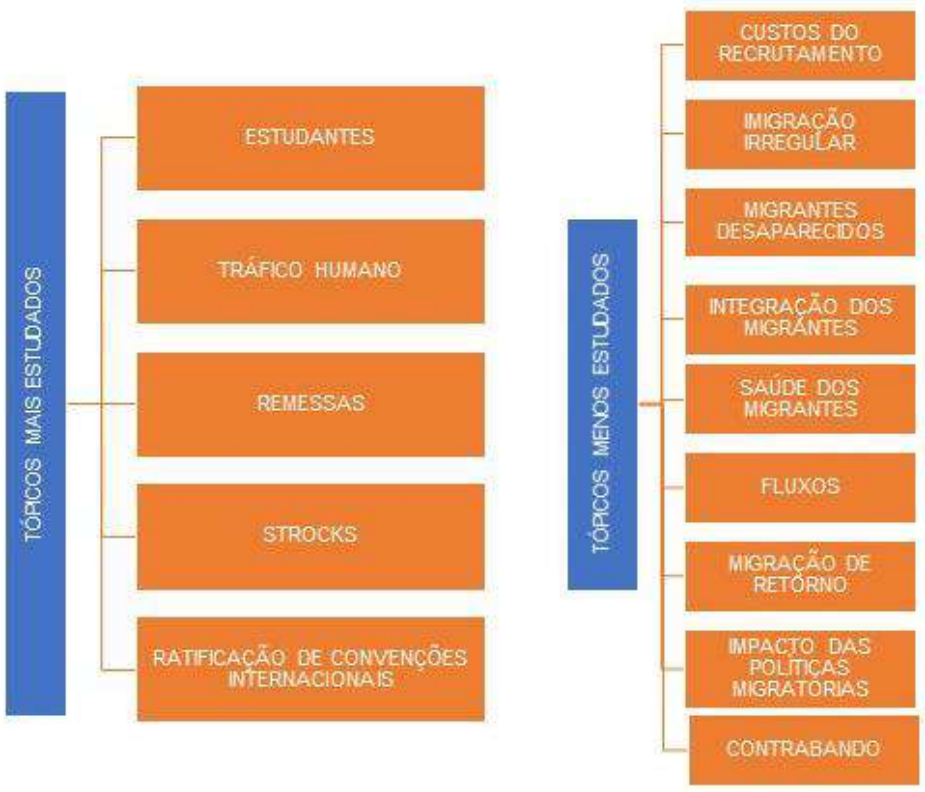
- Mercado de trabalho (ex. taxas de emprego, salários ou rendimentos, ocupação, taxa de atividade e taxa de sobre qualificação);
- Educação (ex. nível mais alto de escolaridade, taxa de evasão, notas e habilidades);
- Saúde (ex. anos de vida saudável e expectativa de vida);
- Inclusão social (ex. propriedade de propriedade, sobrecarga de custos de habitação, pobreza infantil e exclusão social)
- Inclusão/envolvimento cívico (ex. direito de voto, representação na arena política, emprego público, taxa de naturalização, parcela de residência de longa duração e voluntariado);
- Inclusão cultural (ex. costumes, tradições, idioma e religião);
- Inclusão financeira (ex. banca, poupança, crédito, seguros e assessoria);
- Inclusão espacial (ex. segregação residencial por status socioeconômico);

[4] Saiba mais sobre este processo em: https://www.om.acm.gov.pt/-/estatisticas-da-imigracao-e-indicadores-de-integracao-no-contexto-internacional

- Opinião pública (ex. capacidade de integrar grupos de pessoas altamente heterogêneos e culturalmente diversificados); e
- Papel dos *media* (ex. inclusão e diversidade nos *media* de serviço público).

Para terminar esta análise global e ainda sobre o tema deste capítulo, e usando a informação disponibilizada no *Global Migration Indicators 2018* (OIM, 2018:14), apenas referir que as informações sobre alguns tópicos na área das migrações e integração tendem a ser particularmente escassos, representando uma lacuna na disponibilidade de dados, que pode significar que os dados não são recolhidos ou estão acessíveis, incompletos, espalhados por várias fontes, não desagregados adequadamente e/ou não comparáveis entre países ou regiões. Na Figura 01.6 podemos ver sintetizados quais os tópicos mais e menos estudados na área das migrações.

Figura 01.6. - Tópicos mais e menos Estudados na Área das Migrações



Fonte: Elaboração própria com base em OIM (2018:14).

RECURSOS

PUBLICAÇÕES NACIONAIS EMBLEMÁTICAS

Observatório das Migrações

O Observatório das Migrações (OM) tem entre as suas atribuições "*recolher, sistematizar e analisar informação estatística e administrativa de fontes nacionais e internacionais respeitantes ao fenómeno da imigração, nomeadamente os indicadores de integração de imigrantes e de refugiados/as*". As publicações aqui apresentadas correspondem à efetividade dessa missão e constituem indicadores da resposta contínua, face às preocupações da Comissão Europeia e do Governo Português, em assegurar que todos os Estados-Membros disponham de indicadores e mecanismos de monitorização da integração dos/as migrantes.

Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2021

Na sua 6ª edição, este relatório da Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, tem como anos de referência 2019 e 2020 e sintetiza algumas das tendências observadas na situação dos/as estrangeiros/as residentes em Portugal, comparada com os/as residentes com nacionalidade portuguesa, em cerca de três centenas de indicadores distribuídos por quinze dimensões da sua permanência e integração no pais: demografia, educação e qualificações, aprendizagem da língua portuguesa, trabalho, inclusão e proteção social, condições de habitação, saúde, sistema de justiça, discriminação de base racial e étnica, recenseamento eleitoral, acesso à nacionalidade, e remessas. Para isso recorreu-se a dados estatísticos e administrativos de 32 fontes nacionais e 16 internacionais.

Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021

Na sua 1ª edição, a publicação deste relatório iniciou uma nova linha editorial da Coleção Imigração em Números de Relatórios Estatísticos do Asilo, que passam a disponibilizar anualmente dados, internacionais e nacionais, para informar decisores

políticos e sensibilizar a opinião publica, contribuindo também para a sistematização, análise e disseminação de informação estatística e administrativa respeitante à política de asilo de Portugal que se encontrava dispersa. Este relatório estatístico do asilo incide nas análises dos anos de referência de 2019 e 2020 e foca-se em dados disseminados por fontes internacionais (e.g. ACNUR, EUROSTAT) e nos dados administrativos de fontes nacionais que acompanham o processo (e.g. SEF, ISS, ACM, SCML, CPR), para salientar tanto as principais tendências e características sociodemográficas dos/as requerentes e beneficiários/as de proteção internacional em Portugal ao longo do tempo, como a realidade do acolhimento e da integração daqueles/as que obtêm acompanhamento social de instituições no país.

Oliveira, C. R. & Gomes, N. (2018). Migrações e Saúde em números: o caso português. Caderno Estatístico Temático # 2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R.; Gomes, N.; & Santos, T. (2017). Aquisição da Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da Lei em Números. Caderno Estatístico Temático # 1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (Coord.); Gomes, N. (2014). Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal**.** Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, 1. Lisboa: ACM, I.P.

Saiba mais em: https://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om

SEF – Relatórios de Imigração Fronteiras e Asilo

Publicados desde 2000, os RIFA - Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo, tem contribuído, ao longo dos anos, decisivamente para a compreensão e evolução de três relevantes áreas - a Imigração, o Asilo e as Fronteiras - em Portugal. Este Relatório é um instrumento fundamental na caracterização dos processos, das tendências e das dinâmicas do fenómeno migratório bem como no apoio à decisão de diversas

organizações, disponibilizando dados concretos e objetivos nos diferentes domínios das atribuições do SEF.

SEF (2021*). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020*. Lisboa: SEF/GEPF.

INSTITUIÇÕES NACIONAIS

Alto Comissariado para as Migração (ACM, I.P.)

Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA)

Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)

Conselho Português para os Refugiados (CPR)

Instituto Nacional de Estatística (INE)

Observatório das Migrações (OM)

Portal SEFSTAT

PUBLICAÇÕES INTERNACIONAIS EMBLEMÁTICAS

Nações Unidas

UNHCR Publicações Emblemáticas: *Global Trends* e *Global Report* estão acessíveis através desta página de destino compartilhada.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2021). Global Trends: Forced Displacement in 2020. Geneva: UNHCR. PDF

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2021). Global Report 2020. Geneva: UNHCR. PDF

UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migration 2020 Highlights. New York: United Nations Publication (ST/ESA/SER.A/452).

OIM/IOM

É a principal publicação da OIM, sendo produzido a cada dois anos desde 2000. O **World Migration Report (WMR)** responde a uma clara e crescente necessidade de pesquisas e análises rigorosas, equilibradas e baseadas em evidências sobre migração num momento de crescente interesse pelo tema.

McAuliffe, M. & Triandafyllidou, A. (Eds.) (2021). World Migration Report 2022. Geneva: International Organization for Migration (IOM).

Tem associadas três ferramentas[5]:

A World Migration Educators' Toolkit fornece um conjunto de módulos flexíveis para apoiar de forma prática os/as educadores/as que ensinam os/as alunos/as sobre migração e deslocamento humano.

A World Migration Fact-Checkers' Toolkit foi desenvolvida para ajudar os/as verificadores/as de fatos em todo o mundo a lidar com mitos e informações sobre migração usando os dados, pesquisas, informações e análises mais recentes da série World Migration Report.

A World Migration Digital Toolkit for Policy Officials (forthcoming) é um kit de ferramentas digitais interativo para as autoridades políticas e está a ser desenvolvido pela OIM em parceria com o Centro de Migração Global (GMC) no Instituto de Pós-Graduação de Estudos Internacionais e de Desenvolvimento para apoiar os oficiais de políticas na alavancagem de pesquisas sobre migração para a formulação de políticas baseadas em evidências.

OCDE/OECD

OECD – International Migration Outlook

Esta publicação anual da OCDE (desde 1997) analisa os desenvolvimentos recentes nos movimentos e políticas migratórias dos países integrantes. Cada edição fornece informações estatísticas mais recentes sobre stocks e fluxos de imigrantes, imigrantes

[5] Saiba mais em: https://worldmigrationreport.iom.int/toolkits

no mercado de trabalho e políticas de migração. As notas sobre os países fornecem informações detalhadas sobre as políticas de cada país da OCDE e os capítulos especiais abordam questões atuais em matéria de migração.

OECD (2021). *International Migration Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing.

OECD / União Europeia

Relatórios: *Settling In: Indicators of Immigrant Integration*

Apresentam uma comparação internacional abrangente em todos os países da UE e da OCDE - bem como em países selecionados do G20 - dos resultados da integração, com foco em nacionais de países terceiros da União Europeia e jovens de origem imigrante. A publicação consolida os dados sobre os principais indicadores de integração e procura validar novas possibilidades de indicadores de integração. No relatório de 2015 são usados 27 indicadores organizados em torno de cinco áreas: emprego; educação e competências; inclusão social; participação cívica; e coesão social; já no relatório de 2018 são usados 74 indicadores dispersos por três vertentes: mercado de trabalho e competências; condições de vida; e envolvimento cívico e integração social. Houve até ao momento três relatórios – 2012, 2015 e 2018.

OECD/European Union (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD Publishing / Brussels: European Union.

Série: *Making Integration Work*

Baseia-se nas principais lições do trabalho da OCDE sobre integração, particularmente a série de análises de países *Jobs for Immigrants*. O objetivo é resumir de uma forma não técnica os principais desafios e boas práticas políticas para apoiar a integração duradoura de imigrantes e seus/suas filhos/as em determinados grupos e domínios de integração. Cada volume apresenta dez lições e exemplos de boas práticas, complementados por comparações sintéticas das estruturas de política de integração nos países da OCDE.

Making Integration Work: Language Training for Adult Migrants (2021)

Making Integration Work: Young People with Migrant Parents (2021)

Making Integration Work: Family Migrants (2017)

Making Integration Work: Assessment and Recognition of Foreign Qualifications (2017)

Making Integration Work: Refugees and others in need of protection (2016)

OECD – Programme for International Student Assessment (PISA)

O Programa Internacional de Avaliação de Alunos/as (PISA em inglês) é uma rede mundial de avaliação de desempenho escolar, bianual, realizado pela primeira vez em 2000. É coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), com vista a melhorar as políticas e resultados educacionais.

OECD – Outras publicações na área das migrações e integração

Saiba mais no seguinte link:

https://www.oecd.org/migration/integrationpoliciesandindicators.htm

EUROSTAT

Relatórios: *Migrant Integration Statistics*

Aceder ao último relatório (2020) em:

https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-06-20-184

Repositório Migração e Asilo

Esta página serve de ponto de entrada para uma vasta gama de estatísticas do Eurostat sobre migração e asilo. Está dividida nos seguintes cinco tópicos principais, cada um dos quais fornece acesso a conjuntos de dados, informações detalhadas e publicações relevantes: Migração Internacional e Cidadania; Asilo; Gestão da Migração; Menores nas Migrações; Integração dos/as Migrantes.

Eurostat Database: Migration and Asylum

Eurostat (2021): Migrant Integration Statistics Introduced

Eurostat (2021): Migration and Migrant Population Statistics

Eurostat (2021): Asylum Statistics

Eurostat Database: Population and Demography

Com base em dados fornecidos pelos membros do Sistema Estatístico Europeu, o Eurostat divulga mais de 250 tabelas de estatísticas europeias relevantes para a migração que podem ser agrupadas da seguinte forma: População: Demografia e Migração, Projeções da População, Censo da População e Habitação, Asilo e Migração Controlada, Integração de Migrantes; Saúde, Educação e Formação, Mercado de Trabalho (incluindo Inquérito às Forças de Trabalho (IFT)), Rendimento, Inclusão Social e Condições de Vida, Juventude, Crime e Justiça Criminal, Indicadores de qualidade de vida. Essas tabelas fornecem diferentes graus de desagregação, geralmente para as variáveis mais comuns (sexo, idade, país de nascimento, país de cidadania). Saiba mais em: https://www.migrationdataportal.org/regional-data-overview/europe .

INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

European Union Agency for Asylum (EUAA)

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs

European Council – EU Migration Policy

European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs

European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion

Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC)

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Centro Internacional para Desenvolvimento de Políticas de Migração)

Migration Policy Institute (MPI-EUROPE)

Migration Policy Group (MPG)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

University of Oxford's Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS)

Knowledge Centre on Migration and Demography (KCMD)

- Dynamic Data Hub
- Migration Data Catalogue

United Cities and Local Governments (Cidades Unidas e Governos Locais)

UN Habitat

BASES DE DADOS E INDICES INTERNACIONAIS

DIOC - Database on Immigrants in OECD and non-OECD Countries

Eurostat Database: Migration and Asylum

Eurostat Database: Population and Demography

International Migration Database (OECD)

ILO – Labour Migration data (Select 'Special collections' tab)

Migration Data Portal

O Portal de Dados de Migração da OIM compila vários dados de migração em diversos tópicos, a nível nacional, regional e global e serve como um ponto de acesso exclusivo a estatísticas de diversas fontes. O Portal é um balcão único para dados de migração e coordena com fornecedores de dados relevantes em múltiplas instituições.

Migration Research Hub

Esta base de dados interativa da Rede de investigação IMISCOE reúne publicações, conjuntos de dados e projetos sob o mesmo teto. Aqui encontra literatura relevante, dados e outras informações estruturadas de acordo com a taxonomia dos estudos de migração, o que ajuda os/as usuários/as e investigadores/as a encontrar as informações mais relevantes.

Migration Integration Policy Index (MIPEX), mede as políticas de integração de migrantes nos Estados-Membros da UE, Austrália, Canadá, Islândia, Japão, República da Coreia, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Turquia e Estados Unidos.

Migration Governance Indicators (MGI), que fornece uma estrutura para a governação de migração dos países, avalia o desempenho de quase 40 países em 6 dimensões da Estrutura de Governação de Migração da OIM, uma das quais relacionada ao bem-estar socioeconômico dos/as migrantes.

Gallup World Poll, apresenta dados sobre o bem-estar dos/as migrantes em mais de 150 países e fornece informações sobre a integração de migrantes em países de baixo rendimento, uma área pouco estudada. A Gallup World Poll também fornece informações sobre a opinião das pessoas sobre migrações.

REDES E PLATAFORMAS

EMN – EUROPEAN Migration Network (REM - Rede Europeia das Migrações)

Intercultural Cities Programme (ICC)

International Metropolis Project

International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE)

SIRIUS – Policy Network on Migrant Education

UN Network on Migration

OUTROS LINKS RELEVANTES

Missing Migrants Website

Environmental Migration

Displacement Tracking Matrix

IDiaspora

IOM Development Fund

Global Data Hub on Human Trafficking

My city of Migration (MyCOM)

Atlas of Migration 2021

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer

Integration of immigrants in the European Union – Special Eurobarometer 469

European Social Survey – ESS

European Values Studies - EVS

European Commission: Statistics on Migration to Europe

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2017). *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*. Vienna: FRA.

IOM – International Organization for Migration (2018). *Global Migration Indicators 2018*. Berlin: Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC).

OECD/European Union (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD Publishing; Brussels: European Union.

Oliveira, C. R. (2021a). Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2021. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações – Relatórios Anuais, 6. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (2021b). Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal: Relatório Estatístico do Asilo 2021. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações – Relatórios Estatísticos do Asilo, 1. Lisboa: ACM, I.P.

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (2019). *Guidance on Data Integration for Measuring Migration*. New York, Geneva: UNECE.

OUTRAS LEITURAS

Ardittis, S. & Laczko, F. (2017). *"Improving Data on Migration – towards the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Global Compact on Migration"*. *Migration Policy Practice*, Vol. VII, Number 1.

GMG – Global Migration Group (2017*). Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development*. Washington, DC: Global Knowledge Partnership for Migration and Development (KNOMAD), World Bank.

IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021* (GRID 2021). Geneva: IDMC.

Oliveira, C. R. & Gomes, N. (2018). *Migrações e Saúde em números: o caso português*. Caderno Estatístico Temático # 2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R.; Gomes, N.; & Santos, T. (2017). *Aquisição da Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da Lei em Números*. Caderno Estatístico Temático # 1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (coord.) & Gomes, N. (2014). *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal.* Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (2012). "Monitoring immigrant integration in Portugal: Managing the gap between available data and implemented policy". in Bijl, R. e Verweij, A. (eds.). Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), pp. 291-312.

Szczepanikova, A. & Van Criekinge, T. (Eds.) (2018). *The Future of Migration in the European Union: future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions*. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Tjaden, J. (2021). "Measuring migration 2.0: a review of digital data sources". *Comparative Migration Studies,* volume 9, Article number: 59.

UN-DESA (2017). *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*. New York: UNDESA.

CAPÍTULO 3
GLOSSÁRIO

A

Abandono Voluntário - Cumprimento do dever de retorno dentro do prazo fixado para esse fim, na Decisão de Retorno.

Abordagem Global da Migração - Dimensão externa da política para as migrações da União Europeia que reúne a migração, as relações externas e a política de desenvolvimento para tratar da migração de uma forma integrada, global e equilibrada em parceria com países terceiros.

Acordo de Readmissão - Acordo entre a UE e/ou um Estado-Membro e um país terceiro, com base na reciprocidade, estabelecendo procedimentos céleres e eficazes para a identificação e retorno, seguro e ordenado, de pessoas que não reúnem, ou deixaram de reunir, condições para entrar, permanecer ou residir nos territórios do país terceiro ou de um Estado-Membro da UE, e a facilitação do trânsito dessas pessoas, de forma cooperante.

Acordo de Schengen - Assinado em 1985, é um acordo entre diversos países europeus que estabelece uma política de abertura de fronteiras e um espaço de livre circulação de pessoas entre os países signatários. Atualmente, o espaço Schengen abrange mais de 400 milhões de cidadãos/ãs de 26 países europeus (22 dos quais são Estados-Membros da União Europeia): Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia e Suécia, assim como a Islândia, o Listenstaine, a Noruega e a Suíça.

Aculturação - Adoção progressiva de elementos de uma cultura estrangeira (ideias, palavras, valores, normas, comportamentos, instituições) por pessoas, grupos ou classes de uma determinada cultura. A adaptação parcial ou total é causada por contatos e interações entre culturas diferentes e através da migração e das relações comerciais.

Adaptação - Processo de modificação de crenças e/ou atitudes de um indivíduo de

modo a ajustarem-se às suas novas condições de vida. (Adaptação Económica, Adaptação Linguística, Adaptação Ocupacional, Adaptação Escolar)

Afastamento - Execução do dever de retorno; ou seja, o transporte físico para fora de um país. *Sinónimo:* Deportação (não é o termo preferencial usado) Termos Gerais: Afastamento Coercivo, Decisão de Afastamento

Afastamento Coercivo - Regresso forçado de um indivíduo ao país de origem, de trânsito ou país terceiro (país de retorno), com fundamento numa decisão administrativa ou judicial.

Afluxo Maciço - Chegada à UE de um grande número de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou de uma área geográfica determinada, quer tenham chegado à UE por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação.

Agência Europeia para o Asilo (EUAA – *European Union Agency for Asylum*) - A Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) veio substituir o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO - *European Asylum Support Office*) e é a agência encarregada de apoiar os Estados-Membros na aplicação do pacote de leis da UE que rege as condições de asilo, proteção internacional e acolhimento, conhecido como Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS). A EUAA atua como um recurso para os Estados Membros no campo da proteção internacional, com a capacidade de fornecer assistência prática, jurídica, técnica, consultiva e operacional em vários formatos. A Agência não substitui as autoridades nacionais de asilo ou de acolhimento, que são, em última análise, inteiramente responsáveis pelos seus procedimentos e sistemas.

Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA - *European Union Agency for Fundamental Rights***) -** Agência da UE que presta assistência especializada às instituições e autoridades da União e aos seus Estados-Membros na implementação da legislação comunitária referente aos direitos fundamentais, apoiando-os na adoção de medidas ou de noção de linhas de ação, dentro das respetivas esferas de competência, de forma a assegurar plenamente o respeito pelos direitos fundamentais. As suas tarefas incluem a recolha de informação e de dados, pesquisa e análise; aconselhamento das instituições da UE e os Estados-Membros; cooperação com a sociedade civil e fomento da sua consciencialização neste domínio.

Apátrida - Alguém que não é considerado nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação. Como tal, faltam aos/às apátridas os direitos decorrentes da nacionalidade.

Aquisição de Nacionalidade - Quaisquer formas de acesso ao estatuto de nacional de um Estado, seja através do nascimento ou em qualquer momento após o nascimento, de forma automática ou não, com base numa atribuição, declaração, opção ou solicitação. *Termo Específico:* Naturalização *Termos Relacionados: Ius soli*, *Ius sanguinis*

Asilo - Forma de proteção concedida por um Estado, no seu território, com base no princípio de *non-refoulement* e do direito de asilo, reconhecido a nível internacional ou nacional. Este direito é concedido a uma pessoa que esteja impossibilitada de obter proteção no seu país de nacionalidade e/ou de residência, especialmente por receio de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou por convicções políticas.

Assimilação - Adaptação de um grupo étnico ou social, geralmente uma minoria, a outro grupo. A assimilação corresponde a uma subordinação à língua, às tradições, aos valores e aos comportamentos ou mesmo aos interesses vitais fundamentais e a uma alteração no sentimento de pertença. A assimilação vai mais longe que a aculturação.

***Asylum Shopping* -** No contexto da UE, trata-se da atuação de um/a requerente de asilo que formula este pedido em mais de um Estado-Membro ou escolhe um Estado-Membro preferencialmente aos outros, com base numa perceção de níveis mais elevados de condições de acolhimento ou de apoio da segurança social. *Termo Específico:* Movimento Secundário de Requerente de Asilo

Atos de Perseguição - No contexto da UE, os atos de perseguição, na aceção do Artigo 1 da Convenção de Genebra, devem:
Autorização de residência (temporária/permanente) – Toda a autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro que permita a um/a nacional de país terceiro permanecer legalmente no seu território. A concessão de autorização de residência está, fora alguns casos excecionais, dependente do preenchimento de requisitos geraisrelativos a cada um dos seus tipos e de requisitos específicos relativos às diferentes modalidades de autorização, que variam consoante as finalidades de fixação da residência.

Auxílio à Imigração Ilegal - Auxílio à entrada ilegal de uma pessoa num Estado-Membro do qual não seja nacional ou residente permanente, de modo a obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou outros benefícios materiais.
No contexto global, estes atos são entendidos como atos de abuso aos direitos humanos ou outras ofensas graves, frequentemente, com um elemento sistemático ou repetitivo.

B

***Brain W*aste -** O não reconhecimento das competências adquiridas (e habilitações) por migrantes fora da UE, o que os/as impede de utilizarem todo o seu potencial. *Termos Relacionados:* Fuga de Cérebros / *Brain Drain*, Captação de Cérebros / *Brain Gain*, Circulação de Cérebros / *Brain Circulation*

C

Captação de Cérebros (*Brain Gain*) - O benefício obtido por um país devido à imigração de uma pessoa altamente qualificada.

Carta Europeia dos Direitos Fundamentais - Reforma, no respeito pelos poderes e competências da União e pelo princípio da subsidiariedade, um acervo de direitos, tal como resultam, especialmente, das tradições constitucionais e obrigações internacionais comuns aos Estados-Membros, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e Liberdades Fundamentais, das Cartas Sociais adotadas pela União e pelo Conselho da Europa e da jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. *Termo Relacionado:* Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)

Cartão Azul UE - Autorização que, sob a designação de "Cartão Azul UE", confere ao/á seu/sua titular o direito de residir e trabalhar no território de um Estado-Membro, em conformidade com o estabelecido na Diretiva do Conselho 2009/50/CE (Emprego Altamente Qualificado).

CEIFA – Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo - Fórum para troca de informações entre os Estados-Membros nas áreas de asilo, imigração e fronteiras, de

modo a implementar uma abordagem estratégica da União Europeia nas temáticas relacionadas com o asilo, imigração e fronteiras.

Centro de Acolhimento *(Reception/Accommodation Centre)* - Instalações destinadas a acolher e a responder às necessidades imediatas dos/as refugiados/as ou dos/as requerentes de asilo quando estes/as chegam a um país de asilo.

Centro de Instalação Temporária - Local específico, distinto de instalações prisionais, utilizado para alojamento/detenção de nacionais de países terceiros, de acordo com as legislações nacionais. No contexto da Diretiva sobre o Retorno na UE (2008/115/CE), é utilizado para alojamento de nacionais de países terceiros em situação irregular. *Sinónimo:* Centro de Detenção

CIA – Comité Imigração e Asilo - Grupo de peritos/as da Comissão Europeia para facilitar a troca informal de pontos de vista entre as Administrações dos Estados-Membros e os serviços da Comissão sobre questões políticas e legais relacionadas com migração, fronteiras e asilo.

Cidadão/ã da União Europeia - Pessoa que tem a nacionalidade de um Estado-Membro da UE. *Termos Relacionados:* Nacional de País *Terceiro (Non EU National) / Third Country National)*.

Circulação de Cérebros - A possibilidade de países em desenvolvimento aproveitarem as competências, o "know-how" e outras formas de experiência obtidas pelos/as seus/suas migrantes - tenham estes/as retornado aos seus países de origem ou não - e pelos membros da sua diáspora no estrangeiro.

CIREFI – Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e Imigração - Grupo de assistência aos Estados-Membros para estudo de casos da imigração legal, prevenção da imigração e permanência ilegais, combate da criminalidade associada à imigração, deteção de documentos falsos e melhoria das práticas de afastamento.

Cláusulas de Exclusão - Disposições da Convenção de Genebra, designadamente o artigo 1D, 1E e 1F, que, de forma vinculativa, denegam os benefícios do estatuto de refugiado/a a pessoas que já tenham recebido proteção das Nações Unidas ou de um país, ou a pessoas relativamente a quem hajam fundadas razões para crer que cometeram um crime de guerra, um crime contra a humanidade, um crime grave de

delito comum ou atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Condições Materiais de Acolhimento - Condições de acolhimento concedidas aos/às requerentes de asilo que compreendem o alojamento, a alimentação e o vestuário, fornecidos em espécie ou sob a forma de subsídios, de cupões ou de apoio para despesas diárias. Conjunto de medidas tomadas pelos Estados-Membros a favor dos/as requerentes de asilo, de acordo com a Diretiva 2003/9/CE.

Convenção de Dublin - Convenção que define o Estado responsável pelo exame dos pedidos de asilo apresentados num dos Estados-Membros da União Europeia. *Termos Relacionados:* Regulamento de Dublin

Convenção de Genebra e Protocolo - A Convenção de 28 de julho de 1951 relativa ao estatuto dos/as refugiados/as, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967. *Termo Relacionado:* Proteção Internacional

Convenção Europeia dos Direitos Humanos - Sistema de proteção internacional dos direitos humanos que concede às pessoas a possibilidade de recorrer aos tribunais para efetivação dos seus direitos. *Termo Relacionado:* Carta da União Europeia dos Direitos Fundamentais

Criança Separada - Criança com idade inferior a 18 anos que se encontre fora do seu país de origem e separada dos/das dois/duas progenitores/as ou da pessoa que, em termos de facto ou de direito, dela anteriormente cuidava. *Termo Específico:* Menor Desacompanhado/a

D

Decisão de Afastamento / Notificação para Abandono - Decisão ou despacho administrativo ou judicial declarando ou reconhecendo a ilegalidade da permanência de um/a nacional de país terceiro e impondo ou declarando uma obrigação de Retorno. *Termos Específicos:* Afastamento, Abandono Voluntário

Decisão de Expulsão *(Expulsion Order*) - Decisão ou ato administrativo ou judicial ordenando a expulsão de um/a estrangeiro/a.

Decisão de Transferência - Obrigação de um/a requerente de asilo de deixar um Estado-Membro, num período de tempo especificado, com destino a outro Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de asilo, nos termos do Regulamento do Conselho (CE) 343/2003 (Artigo 19o).

Deportação - O ato de um Estado, no exercício da sua soberania, de afastar um/a estrangeiro/a do seu território, na sequência de uma recusa de entrada ou do termo do período autorizado de permanência no país. *Sinónimo:* Afastamento (termo preferencial)

Deslocação Forçada - No contexto da UE, evento ou processo que dá origem a um/a Deslocado/a. Num contexto global, refere-se ao afastamento forçado de uma pessoa da sua casa ou país, frequentemente devido a conflitos armados ou a desastres naturais.

Deslocado/a - No contexto da UE, trata-se de um/a nacional de país terceiro ou apátrida que tenha tido de deixar o seu país ou região de origem, ou tenha sido evacuado/a, em particular em resposta a um apelo de organizações internacionais, e que se veja impossibilitado/a de retornar em condições seguras e duráveis, devido à situação desse país, situação que se poderá enquadrar no âmbito do Artigo 1A da Convenção de Genebra ou de outro instrumento nacional ou internacional que confira proteção internacional, em especial: (i) a pessoas que tenham fugido de áreas de conflito armado ou de violência endémica; (ii) pessoas que tenham sido vítimas de violações sistemáticas e generalizadas dos seus direitos humanos ou que estejam em sérios riscos de serem alvo de tais violações.

Deslocado/a Interno/a - Pessoa ou grupo de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, especialmente em resultado (ou de forma a evitar os efeitos) de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou de desastres naturais ou provocados pelo Homem, e que não tenham cruzado uma fronteira de Estado, internacionalmente reconhecida.

Deslocamento - O movimento de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado de, ou para evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, de violações dos direitos humanos ou naturais ou de origem humana, ou desastres.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Detenção - Restrição da liberdade de movimento através de confinamento, ordenado por uma ou mais autoridades administrativas ou judiciais, de modo a assegurar a instauração de outro procedimento.

Determinação Coletiva do Estatuto de Refugiado/a (Refugiados/as *prima facie***) -** Prática pela qual todas as pessoas que integram um fluxo de entrada em larga escala são consideradas como refugiados/as, numa base de prima facie. O reconhecimento coletivo assegura que as necessidades de proteção e de assistência são satisfeitas sem a determinação prévia do estatuto individual.

Direito ao Asilo - O direito de um Estado, no âmbito da sua soberania territorial e no exercício da sua vontade, de permitir a entrada e residência a um/a estrangeiro/a no seu território, e a resistência ao exercício de jurisdição de qualquer Estado sobre esse indivíduo.

Discriminação – Falência de tratar todas as pessoas de forma equitativa quando não é possível vislumbrar qualquer distinção razoável entre os/as que são favorecidos/as e os/as que o não são. *Termo Relacionado:* Princípio da Igualdade de Tratamento, Discriminação Institucional, Discriminação Estrutural, Discriminação Direta e Indireta

Discriminação Direta - Ocorre no caso de uma pessoa ser alvo de um tratamento mais desfavorável do que outra, em situação comparável, devido à sua origem étnica ou racial.

Discriminação Étnica/Racial - Corresponde a qualquer comportamento de distinção, exclusão, restrição, preferência ou abuso, fundada na raça, cor, ascendência ou na origem nacional ou étnica, que tenha como objetivo ou efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, de direitos do Homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública. *Termos Relacionados:* Racismo, Xenofobia

Discriminação Indireta - Disposição, critério ou prática, aparentemente neutra, que coloca pessoas de um grupo étnico ou racial em particular desvantagem, se comparadas com outras, exceto se tal disposição, critério ou prática for objetivamente justificada por um objetivo legítimo e os meios para o atingir sejam apropriados e necessários.

Discriminação Positiva - Política ou um programa que confere vantagens a pessoas de um grupo minoritário, considerado tradicionalmente discriminado de forma negativa, com o objetivo de criar uma sociedade mais igualitária. Consiste no acesso preferencial à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde ou à segurança social.

Diversidade - É a qualidade do que é diverso, diferente. É uma ideia ligada aos conceitos de pluralidade, multiplicidade, liberdade, diferentes ângulos de visão ou de abordagem, heterogeneidade e variedade. Frequentemente pode ser encontrada na comunhão de contrários, na intersecção de diferenças, ou ainda, na tolerância mútua. Refere-se a atributos demográficos e sociais, visíveis (ex. género, idade, língua, cor da pele/etnia, indumentária, condição física, tradições, modo de trabalhar, senioridade, nível de formação) e invisíveis (ex. crenças religiosas, políticas ou outras, valores, regras morais, normas culturais, personalidade; orientação sexual, nacionalidade, estatuto socioeconómico, estado civil) que as pessoas usam para se diferenciarem umas das outras. *Termos Relacionados:* Multiculturalismo, Pluralismo Cultural, Cultura

Diversidade Cultural - O conceito abrange aceitação, respeito, equidade, inclusão. O termo diz respeito à variedade e convivência de ideias, crenças, valores, características ou elementos diferentes entre si, em determinado assunto, situação ou ambiente. Significa reconhecer e entender que cada indivíduo é único; significa valorizar as diferenças individuais e explorá-las num ambiente seguro, positivo e estimulante. A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural adotada pela UNESCO reconhece a diversidade cultural como "patrimônio comum da humanidade" e considera a sua salvaguarda um imperativo ético e concreto, inseparável do respeito à dignidade humana.

Diversidade da Força de Trabalho - Em contexto laboral, a diversidade pode ser compreendida como a presença e o convívio de pessoas das mais diversas origens, raças/etnias, géneros, idades, formações, convicções religiosas, orientações sexuais, experiências, entre outros. Neste contexto essas pessoas trabalham e partilham um mesmo ambiente, respeitando-se e procuram a concretização de um mesmo objetivo. Normalmente, a diversidade nas organizações é definida usando seis categorias sociais: idade, etnicidade, crenças ou religião, diversidade funcional, orientação sexual e identidade de género.

"Dumping" Salarial - Pagamento a um/a migrante de uma remuneração inferior à dos/as trabalhadores/as nacionais do Estado-Membro.

E

Economia Informal - Atividades económicas realizadas por trabalhadores/as e unidades económicas que – por lei ou na prática – não são abrangidos, ou são insuficientemente abrangidos, por disposições formais. Tais atividades não estão previstas na lei, o que indica que decorrem fora dos propósitos da lei ou que, na prática, não estão abrangidos por ela. Isto significa que – embora operem dentro do âmbito formal da lei -, a legislação não é aplicada, nem o seu cumprimento oficializado; ou que a lei desencoraja o seu cumprimento, por ser desadequada, opressiva ou impor custos excessivos.

Emigração - No contexto da UE, refere-se à ação pela qual uma pessoa, habitualmente residente no território de um Estado-Membro cessa essa residência, durante um período que seja (ou que se espera vir a ser) de, pelo menos, doze meses. No contexto global, trata-se da ação de partida de um Estado com o propósito de se instalar noutro.

Emigrante - Pessoa que empreende uma Emigração.

Estado-Membro de Acolhimento - Estado-Membro para o qual um/a cidadão/ã da União se muda de modo a exercer o seu direito de livre circulação e de residência.

Estatuto Proteção Subsidiária - O reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um/a estrangeiro/a ou de um/a apátrida como pessoa elegível para concessão de autorização de residência por proteção subsidiária, nos termos da definição anterior, pelo período inicial de três anos, renovável por iguais períodos. *Termo Geral:* Proteção Subsidiária

Estatuto Refugiado/a - Reconhecimento por um Estado-Membro de um/a nacional de país terceiro ou de um/a apátrida como refugiado/a. O reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um/a estrangeiro/a ou de um/a apátrida como refugiado/a, nos termos da definição anterior, a quem nessa qualidade é concedida uma autorização de residência pelo período inicial de cinco anos, renovável por iguais períodos.

Estatuto Residente de Longa Duração - Pode ser beneficiário/a do estatuto de residente de longa duração o/a nacional de Estado terceiro que resida legalmente no território nacional e preencha algumas condições.

Estereótipo - É o conceito ou imagem preconcebida, padronizada e generalizada estabelecida pelo senso comum, sem conhecimento profundo, sobre algo ou alguém. É usado principalmente para definir e limitar pessoas, por exemplo, quanto à aparência (cor da pele, tipo de vestimentas, uso de acessórios, etc.), naturalidade (região ou país de origem) e comportamento (religião, cultura, crença, nível de educação, etc.).

Estrangeiro/a *(Alien)* - No contexto da UE, pessoa que não é nacional de um Estado-Membro da União Europeia. Num contexto global, pessoa que não é nacional de um determinado Estado. *Sinónimos:* Estrangeiro/a *(Foreigner, Non-national)*

Eurasil - Rede Europeia para profissionais na área do asilo, que proporciona um fórum para troca de informações sobre países de origem e melhores práticas entre Estados-Membros, decisores em matéria de asilo e Comissão Europeia. *Termos Relacionados:* Sistema Europeu Comum de Asilo, Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo

Eurodac - Sistema informático (TI) que permite a recolha, transmissão e comparação de impressões digitais, com o objetivo de ajudar a determinar, em conformidade com a Convenção de Dublin, o Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro; e assim facilitar a aplicação da Convenção de Dublin, nos termos definidos pelo Regulamento que estabeleceu o EURODAC. *Termos Relacionados:* Convenção de Dublin, Regulamento de Dublin

Eurostat - Gabinete de Estatística da União Europeia, estabelecido no âmbito da Comissão Europeia. *Termo Relacionado:* Rede Europeia das Migrações

Exclusão Social - No contexto da UE, refere-se a uma situação onde a pessoa é impedida (ou excluída) de contribuir e de beneficiar do progresso económico e social. *Termo Relacionado:* Inclusão Social

Exploração – O facto de obter vantagem de algo ou de alguém, em especial o facto de se aproveitar de outrem, de forma injusta, para seu próprio benefício (por exemplo, exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas similares, servidão ou extração de órgãos). *Termo Relacionado:* Tráfico de Seres Humanos

Expulsão - O afastamento de: (a) um/a nacional de país terceiro sujeito a uma Decisão de Expulsão, com base numa ameaça grave e factual à ordem pública ou à segurança nacional; (b) um/a nacional de país terceiro que seja objeto de uma Decisão de Expulsão baseada no incumprimento da regulamentação nacional relativa à entrada ou à permanência de estrangeiros/as. *Termo Geral:* Afastamento

F

Fator de Afastamento / Fator de Atração - Fatores que originam ou influenciam a decisão de migrar. Neste contexto, os fatores de afastamento levam as pessoas a deixar o seu país de origem e os fatores de atração atraem as mesmas pessoas para um país de destino. *Termos Relacionados:* Fator de Afastamento / *Push Factor*, Factor de Atracção / *Pull Factor*

Fator de Afastamento / *Push Factor* - Condições ou circunstâncias de um país de origem que impele ou estimula a emigração. Pode tratar-se de uma razão especifica ou uma variedade de razões, por exemplo o declínio das oportunidades económicas ou a instabilidade política suscetíveis de estimular a emigração.

Fator de Atração / *Pull Factor* - Condições ou circunstâncias que atraem um/a migrante para outro país. Pode tratar-se de uma razão específica ou uma variedade de razões, por exemplo, melhores oportunidades económicas e o potenciar de melhores condições de vida no país de destino.

Fluxo Migratório - Quantitativo de migrantes que atravessam uma determinada área, num dado período, com o objetivo de fixarem residência.

Frontex - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da União Europeia - Organismo especializado e independente, responsável pela coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da segurança das fronteiras. *Termos Relacionados:* Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteiras (RABITs), Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo; Rede Europeia das Migrações, Agência Europeia para os Direitos Fundamentais

Fuga de Cérebros / *Brain Drain* - A perda sofrida por um país devido à emigração de pessoas altamente qualificadas. *Termos Relacionados:* Captação de Cérebros/ *Brain Gain*, *Brain Waste*, Circulação de Cérebros, Migração Circular

G

Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (*European Asylum Support Office - EASO)* **-** Agência destinada a ajudar a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo, a reforçar a cooperação prática entre os Estados-Membros em matéria de asilo e providenciar e/ou coordenar o fornecimento de apoio operacional aos Estados-Membros submetidos a pressão nos respetivos sistemas de asilo e acolhimento. Ver: Agência Europeia para o Asilo (EUAA – European Union Agency for Asylum)

GDISC - Rede que se destina a facilitar a cooperação prática na área do asilo e das migrações entre os Serviços de Imigração (ou entidades equivalentes) dos 27 Estados-Membros da UE; dos Países Candidatos à UE Croácia, Turquia e Antiga República da Jugoslávia da Macedónia, e da Islândia, Noruega e Suíça. *Termo Relacionado:* Consultas Intergovernamentais sobre Migrações, Asilo e Refugiados/as (IGC)

Gestão da diversidade - Refere-se à noção de que em relação à crescente diversidade das organizações, os/as gestores/as devem manter uma atenção especial às diferentes necessidades e condições da sua força de trabalho. Os/as gestores/as também devem ser responsáveis pela eliminação de qualquer forma de discriminação e tratamento injusto de grupos minoritários e, consequentemente, devem estabelecer estruturas inclusivas. Segundo, Heike e Annette (2019: 18) “gestão da diversidade refere-se ao conceito em que os/as gestores/as, tendo conhecimento do valor da diferença, devem estratégica e sistematicamente lutar pela promoção da equidade entre a força de trabalho, com o objetivo de criar valor acrescentado”. É uma prática de gestão que vê a diversidade como um recurso e procura nela uma vantagem competitiva, seja através da captação de profissionais diferenciados/as no mercado de trabalho, seja através da junção de esforços e capacitação de todos/as para abraçar semelhanças e adaptar-se às diferenças, criando sinergias com o objetivo de conseguir uma relação produtiva e eficiente entre todos/as os/as colaboradores/as, em prol da organização.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Governação da Migração - os quadros combinados de normas, leis e regulamentos legais, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacional, nacional, regional e internacional) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados em relação à migração em todas as suas formas, abordando direitos e responsabilidades e promovendo a cooperação internacional.

Grupo Alto Nível Asilo e Migração - Grupo estratégico que funciona sob os auspícios do Conselho da União e tem por objetivo preparar planos de ação para os países de origem e de trânsito dos/as requerentes de asilo e dos/as migrantes. Os planos de ação incluem uma avaliação da situação política, económica e dos direitos humanos nos países de origem e fornecem uma análise conjunta das causas e consequências da migração.

I

ICONet - A Rede de Informação e Coordenação Migração dos Estados-Membros (ICONet) visa a troca eletrónica de informação segura sobre migração irregular, entrada e imigração ilegais e retorno de imigrantes em situação irregular. Os elementos para troca de informações deverão incluir, pelo menos, o seguinte: (a) sistema de alerta rápido sobre a imigração ilegal e redes de facilitação; (b) rede de ligação de imigração; (c) informação sobre a utilização de vistos, passagem nas fronteiras e documentos de viagem, relacionada com a imigração ilegal; (d) questões relacionadas com o retorno.

IGC – Consultas Intergovernamentais sobre Migrações, Asilo e Refugiados/as - Fórum informal para troca de informações e debate político entre Estados sobre questões relevantes para a gestão dos fluxos migratórios internacionais. Para além dos Estados participantes, este fórum reúne o Alto Comissariado das Nações Unidas para os/as Refugiados/as, a Organização Internacional para as Migrações e a Comissão Europeia.

Igualdade de Tratamento - Ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

Imigração - No contexto da UE, significa a ação pela qual uma pessoa estabelece a sua residência habitual no território de um Estado-Membro por um período que seja, ou

que se espera vir a ser, de pelo menos doze meses, tendo sido previamente residente habitual noutro Estado-Membro ou num país terceiro.

Imigração Ilegal - O movimento de uma pessoa para um novo local de residência, ou de trânsito, usando de meios irregulares ou ilegais, com documentos inválidos ou falsos. *Sinónimos:* Imigração Irregular, Imigração Clandestina

Imigrante - No contexto da UE, refere-se a uma pessoa que empreende a ação de imigrar.

Imigrante Irregular - No contexto da UE, nacional de país terceiro que não preenche ou deixou de preencher as condições de entrada, tal como previsto no Art. 5 do Código de Fronteiras de Schengen ou outras condições para entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro. No contexto global, alguém que, devido à entrada ilegal ou ao fim da base legal para a entrada e residência, perdeu o estatuto legal num país de trânsito ou de acolhimento. *Sinónimos:* insuficientemente documentado/a / indocumentado/a / ilegal / clandestino/a / migrante não autorizado/a

Inclusão - É um processo complexo, cujos meios e ações baseiam-se na ideia de que todos/as são diferentes e todos/as podem contribuir positivamente para a sociedade, desde que se proporcionem, a todos/as, oportunidades iguais de acesso a bens e serviços. A inclusão social dos/as migrantes refere-se à plena participação económica, social, cultural e política nas comunidades recetoras. Em contexto laboral, a inclusão significa permitir e valorizar a participação de todos/as os/as colaboradores/as para que estes/as possam contribuir positivamente para a organização onde estão inseridos/as.

Nota: Quando determinado grupo ou comunidade não está integrada ou incluída na sociedade mais alargada, considera-se que sofre de um processo de exclusão (não faz parte do grupo maioritário e não se quer que faça parte; está isolado/a, marginalizado/a) ou segregação (faz parte do grupo maioritário, mas mantem um grupo próprio separado, distanciado, diferente).

Iniciativa sobre Rotas Migratórias - Trabalho dedicado à identificação das principais rotas migratórias numa determinada região, em direção à UE, tendo em conta a necessidade de trabalhar em estreita colaboração com os países terceiros atravessados pelas rotas.

Integração - É um processo complexo, definido de maneira diferente por diversas

organizações. No contexto da UE, a integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos/as os/as imigrantes e residentes nos Estados-Membros. É o "processo pelo qual os/as imigrantes são aceites na sociedade, tanto como indivíduos quanto como membros de um grupo. Os requisitos específicos para aceitação por uma sociedade recetora variam muito de país para país; e a responsabilidade pela integração não recai sobre um grupo específico, mas sobre vários atores: os/as próprios/as imigrantes, o governo anfitrião, as instituições e as comunidades". (Fonte: Organização Internacional para as Migrações – OIM). "é entendida como um processo bidirecional dinâmico e multifacetado, que requer esforços de todas as partes envolvidas e que contempla três dimensões inter-relacionadas: jurídica, económica e sociocultural". Esta definição tem como premissa a "adaptação" de uma parte, sem ter que abrir mão da sua própria identidade; e o "acolhimento" da outra, com disponibilidade para acolher e ir ao encontro das necessidades dessa população diversificada. (Fonte: Alto Comissariado das Nações Unidas para os/as Refugiados/as – ACNUR).

Termos Relacionados: Princípios Básicos Comuns, País de Acolhimento, Sociedade de Acolhimento, Pontos de Contacto Nacionais de Integração, Reintegração.

Notas: A promoção dos direitos fundamentais, da não-discriminação e da igualdade de oportunidades para todos/as são pontos essenciais da integração. A nível da UE, a política de integração é desenvolvida dentro do enquadramento dos Princípios Básicos Comuns.

Interculturalismo - Refere-se à interação entre culturas de uma forma igual e recíproca, favorecendo o seu convívio e integração assente numa relação baseada no respeito pela diversidade e no enriquecimento mútuo.

Interdição de Entrada - Decisão ou despacho administrativo ou judicial interditando a entrada e permanência no território dos Estados-Membros durante um período determinado, acompanhando uma Decisão de Afastamento.

***Ius Sanguinis* -** Definição da nacionalidade de uma pessoa com base na nacionalidade dos/as seus/suas progenitores/as (ou um/a progenitor/a ou um/a progenitor/a em particular) na altura do seu nascimento ou da aquisição de nacionalidade.

***Ius Soli* -** Definição da nacionalidade de uma pessoa com base no país do nascimento.

L

Liberdade de Circulação - Direito fundamental de cada cidadão/ã de um Estado-Membro da UE ou de outro Estado do Espaço Económico Europeu (EEE), ou da Suíça para a livre circulação, residência ou trabalho no território desses Estados.

Livre Circulação - Exercício do direito de livre circulação, através do movimento de nacionais da UE, ou nacionais de países terceiros, entre Estados-Membros da UE, frequentemente para o exercício de uma atividade laboral. *Sinónimos:* Mobilidade na UE, Migração Inter/Intra UE

M

(MARRI) - Iniciativa Regional sobre Migração, Asilo e Refugiados/as - Iniciativa dedicada às questões de gestão da migração nos Balcãs Ocidentais, através da promoção da estreita colaboração regional e de uma abordagem abrangente, integrada e coerente das matérias relativas à migração, asilo, gestão de fronteiras, política de vistos e cooperação consular, retorno e instalação de refugiados/as, de modo a cumprir as normas internacionais e europeias.

Mecanismo de Informação Mútua - Mecanismo para troca de informações mútuas sobre medidas nacionais nas áreas de asilo e imigração, que possam ter impacto significativo em vários Estados-Membros ou na União Europeia. O mecanismo permite também a preparação de troca de pontos de vista e debates sobre tais medidas. *Termo Relacionado:* ICONet.

Menor Desacompanhado/a - Nacional de país terceiro ou apátrida com menos de dezoito anos de idade, que chega ao território dos Estados-Membros sem a companhia de um/a adulto/a por ele/a responsável, de acordo com a lei ou costume; e que durante o tempo que aqui permaneça não esteja ao cuidado de uma dessas pessoas, ou que seja por elas abandonado/a após entrarem num Estado-Membro. *Termo Geral:* Criança Separada

Migração - O movimento de uma pessoa ou grupo de pessoas, através de uma fronteira internacional (externa) ou dentro de um Estado (interna). É um movimento populacional que abrange qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente de sua forma (livres/voluntarias/os ou forçada), legalidade (clandestinas/os, irregulares ou legais), composição (ex. género / sexo, idade, qualificação, individual ou familiar), duração (definitivas, temporárias, circulares, sazonais) e causas (ex. demográficas, naturais, económicas, sociais ou políticas - desastres ambientais, químicos ou nucleares; conflitos armados, perseguições políticas, intolerância étnica ou religiosa; procura por melhores meios de subsistência e acesso a serviços e bens essenciais; estudo, cultura, recreação).

Migração Ambiental - Deslocação provocada por alterações ambientais repentinas e drásticas. *Termo Geral:* Deslocação Forçada

Migração Assistida - Programas facilitadores da migração, organizados ou apoiados por um ou mais Governos ou por uma organização internacional, por oposição à migração espontânea, a qual não é objeto de apoio.

Migração Circular - A repetição do processo migratório legal pela mesma pessoa entre dois ou mais países. No contexto da UE, as duas formas de migração circular mais relevantes são: (1) *Migração circular de nacionais de países terceiros que se estabeleceram na UE* (2) *Migração circular de pessoas que residam num país terceiro*

Migração Económica/Laboral - Refere-se à circulação de pessoas de um Estado para outro, ou dentro do seu país de residência, para fins de emprego. A maioria dos Estados contempla a migração laboral nas suas leis de migração. Além disso, alguns Estados têm um papel ativo na regulação da migração externa de mão-de-obra e na busca de oportunidades para seus/suas nacionais no exterior. Migração que é especialmente motivada por razões económicas ou visando a melhoria das condições materiais de vida.

Migração em Cadeia - Prática daqueles/as que se estabeleceram num determinado país, ao abrigo do reagrupamento familiar, poderem, por sua vez, patrocinar outros membros da família, de harmonia com as determinações da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).

Migração Familiar - No contexto da UE, refere-se ao Reagrupamento Familiar (F*amily*

Formation). No contexto global, trata-se de um conceito geral que engloba a reunião familiar, "formação familiar" e migração de um agregado familiar, de forma simultânea.

Migração Forçada - Movimento migratório onde existe um facto de coação, nomeadamente ameaças à vida e integridade, causas naturais ou humanas (por exemplo: movimento de refugiados/as e pessoas deslocadas internamente ou pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento). *Termo Específico:* Deslocação

Migração Ilegal / Irregular - Migração com recurso a meios irregulares ou ilegais, sem documentos válidos ou utilizando documentos falsos. *Sinónimos:* Imigração Clandestina, Migração não autorizada.

Migração Mista (movimentos mistos ou fluxos mistos) - Movimento em que várias pessoas viajam juntas, geralmente de forma irregular, usando as mesmas rotas e meios de transporte, mas por motivos diferentes. As pessoas que viajam como parte de movimentos mistos têm necessidades e perfis variados e podem incluir requerentes de asilo, refugiados/as, pessoas traficadas, crianças desacompanhadas/separadas e migrantes em situação irregular.

Migração Permanente - Conceito segundo o qual se define a migração enquanto intenção, ou concretização, de permanecer com carácter definitivo no país de destino. *Termos Relacionados:* Migrante de Longa Duração.

Migração Temporária - Migração motivada por propósitos ou finalidades específicas, empreendida com a intenção de regressar, mais tarde, ao país de origem ou mudar para outro Estado. *Termos Relacionados:* Migrante de Curta Duração.

Migrante - Qualquer pessoa que se desloque ou tenha atravessado uma fronteira internacional ou dentro de um Estado distante de seu local de residência habitual, independentemente de (1) estatuto legal da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) as causas do movimento; ou (4) a duração da estadia. Uma mesma pessoa é simultaneamente um/a Emigrante (no país de origem) e um/a Imigrante (no país de destino).

Migrante de Curta Duração - Pessoa que muda para um país diferente daquele onde tem residência habitual, por um período mínimo de três meses e inferior a um ano (12 meses), exceto quando essa mudança ocorra por motivos de recreio, férias, visita a

amigos/as ou familiares, negócios, tratamento médico ou peregrinação religiosa. Para efeitos da estatística internacional das migrações, o país de residência habitual de migrantes de curta duração é o país de destino, durante o período em que estes/as aí permaneçam.

Migrante de Longa Duração - Pessoa que muda para um país diferente daquele onde reside habitualmente, por um período igual ou superior a um ano (12 meses), tornando-se o país de destino o local da sua residência habitual. Da perspetiva do país de partida, a pessoa será um/a emigrante de longa duração, e da perspetiva do país de chegada, será um/a imigrante de longa duração.

Migrante de Segunda Geração - Pessoa que nasceu e reside num país onde pelo menos um/a dos/as seus/suas progenitores/as entrou como migrante. *Termo Geral:* Pessoa com Antecedentes Migratórios *Termos Relacionados:* Primeira (1ª) e Terceira (3ª) Geração Migrante

Migrante Trabalhador/a Sazonal – Trabalhador/a nacional de país terceiro e residente num país terceiro que exerce uma atividade de ritmo sazonal no território de um Estado-Membro, com base num contrato para um período e funções definidas.

Minoria - Um grupo numericamente inferior à restante população de um Estado, em posição não-dominante, cujos membros - ainda que nacionais desse Estado - possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes e que demonstra, ainda que implicitamente, um sentido de solidariedade dirigido à preservação da sua cultura, tradições, religião ou língua.

Movimento Secundário de Requerentes de Asilo - No contexto da UE, o movimento secundário refere-se especificamente a movimentos de um/a requerente de asilo de um Estado-Membro para outro, que se devem meramente a diferenças nas condições de acolhimento ou aos enquadramentos legais aplicáveis (e não, por exemplo, à existência de família, laços culturais ou linguísticos com um determinado Estado-Membro). Num contexto global, trata-se de um fenómeno em que os/as refugiados/as ou requerentes de asilo se mudam de países onde já encontraram ou poderiam ter encontrado proteção, a fim de requererem asilo ou reinstalação permanente noutro país, sem o prévio consentimento das autoridades nacionais deste último, sem visto de entrada ou sem documentos ou com documentação de viagem insuficiente.

Multiculturalismo ou **pluralismo cultural -** É um termo que descreve a existência de muitas culturas numa região, cidade ou país, com no mínimo uma predominante.

N

Nacional de País Terceiro (NPT) - Qualquer pessoa que não seja cidadão/ã da União Europeia (cf. Art. 20.º, n.º 1, do TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) e que não seja uma pessoa que goza do direito à livre circulação da União Europeia (cf. Art. 2.º, n.º 5, do Regulamento UE 2016/399 - Código das Fronteiras Schengen). De acordo com esta definição, os/as nacionais de Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça não são considerados/as nacionais de países terceiros. Já os/as nacionais de micro-Estados (Mónaco, San Marino, Cidade do Vaticano) são tratados/as como nacionais de países terceiros.

Nacionalidade *(Citizenship*) - Ligação jurídica especial entre um indivíduo e o seu Estado, adquirida por nascimento ou por naturalização, na sequência de declaração, opção, casamento ou outro meio, nos termos da legislação nacional. *Termos Relacionados:* Nacionalidade (Nationality) / Dupla Nacionalidade.

Nacionalidade *(Nationality)* - Vínculo legal existente entre uma pessoa e um Estado, sem indicação da sua origem étnica. *Termos Relacionados:* Cidadania, País de Nacionalidade, Origem Étnica.

Nacionalidade Dupla - Titularidade simultânea de duas ou mais nacionalidades pela mesma pessoa.

Naturalização - Aquisição de uma nacionalidade, em momento posterior ao nascimento, diferente da que se tinha anteriormente, mediante um pedido do/a interessado/a, ou do/a seu/sua mandatário/a legal, através de um ato de concessão da autoridade pública competente.

***Non-refoulement* -** Princípio fundamental do quadro legal internacional do/a refugiado/a que proíbe os Estados de forçarem o regresso dos/as refugiados/as, sob qualquer pretexto, a países ou territórios onde as suas vidas e o direito à liberdade possam ser ameaçados. *Termo Relacionado: Refoulement.*

O

Origem Étnica - Conceito que pode ser considerado como sinónimo tanto de etnicidade, como de nacionalidade, utilizado em alguns Estados-Membros adicionalmente à cidadania *(citizenship)*.

P

País de Acolhimento - No contexto da UE, reporta-se ao Estado-Membro no qual o/a nacional do país terceiro tem residência legal. *Sinónimo:* País de Receção.

País de Destino - País que é o destino dos fluxos migratórios (legais ou ilegais). *Termos Relacionados:* País de Trânsito, País de Origem.

País de Origem - País (ou países) que é a origem de fluxos migratórios e do qual um/a migrante poderá ter a nacionalidade. No contexto do asilo, refere-se ao país (ou países) da nacionalidade ou, para apátridas, da sua anterior residência habitual.

País de Trânsito - País através do qual os fluxos migratórios (legais ou ilegais) se deslocam. Reporta-se ao país (ou países) distinto do país de origem, que um/a migrante atravessa para entrar no país de destino.

País Terceiro - País ou território não pertencente à União Europeia, bem como o país ou território cujos/as cidadãos/ãs não beneficiam do direito de livre circulação na UE, como definido no artigo 2, n.º 5, do Código de Fronteiras Schengen.

Pedido de Asilo - Pedido formulado por um/a nacional de país terceiro ou apátrida, que possa ser entendido como um pedido de proteção internacional a um Estado-Membro da UE, no quadro da Convenção de Genebra. Presume-se que qualquer pedido de proteção internacional é um pedido de asilo, exceto se o/a nacional de país terceiro ou apátrida peça explicitamente outro tipo de proteção, que possa ser requerida separadamente.

Pedido de Proteção Internacional - Pedido de proteção apresentado por estrangeiro/a ou apátrida que pretenda beneficiar do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária. No contexto da UE, pedido de proteção apresentado a um Estado-Membro

por um/a nacional de país terceiro ou apátrida, o qual possa ser entendido como um pedido do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária, e que não solicite explicitamente outro tipo de proteção, fora do âmbito da Diretiva 2004/83/CE (Diretiva da Qualificação), que pode ser solicitada separadamente.

Pessoa com Antecedentes Migratórios - Pessoa que: (a) imigrou para o país de residência atual; e/ou (b) teve anteriormente uma nacionalidade diferente da do atual país de residência; e/ou (c) um/a dos/as progenitores/as tenha entrado no país de residência atual como migrante. *Sinónimos:* Pessoa de Origem Migrante, Pessoa em Contexto Migratório.

Pessoa Elegível para Proteção Subsidiária - Nacional de país terceiro ou apátrida, que não seja qualificado/a como refugiado/a, mas relativamente a quem foi efetivamente demonstrado haver provas substanciais para se acreditar que a mesma, caso seja devolvida ao seu país de origem ou, no caso de um apátrida, ao país onde residia habitualmente, se defrontaria com um risco real de sofrer danos graves, de acordo com o definido no Artigo 15 da Diretiva 2004/83/CE, e a quem o Artigo 17(1) e (2) da referida diretiva não se aplica, e é incapaz ou, devido a esse risco, não está disposto/a a pôr-se sob a proteção desse país.

Pluralismo Cultural - Interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais múltiplas, variadas e dinâmicas, em sociedades crescentemente diversificadas, salvaguardando a sua vontade de viverem em conjunto. *Termos Relacionados:* Cultura, Diversidade Cultural.

Pontos de Contacto Nacionais de Integração - Rede de autoridades responsáveis pelas questões da integração, que se destina a facilitar um contacto e ciente entre os Estados-Membros sobre esta matéria. *Termos Relacionados:* Rede Europeia das Migrações, Integração.

População Estrangeira - Universo de pessoas que têm residência habitual num determinado país, mas são nacionais de outro país. *Sinónimo: Stock* de População Estrangeira.

População Imigrante - A população imigrante é geralmente definida de uma ou duas formas. Alguns países centraram-se tradicionalmente na produção de dados que representam os/as nacionais estrangeiros/as (países europeus e Japão), enquanto que

outros referem-se aos/às que nasceram no estrangeiro (Austrália, Canadá e os Estados Unidos).

Portal da Imigração da UE - Trata-se de um sítio na internet com informação prática dirigida a estrangeiros/as que pretendam fixar-se na UE e representa um primeiro veículo de informação atualizada e útil sobre as políticas e procedimentos em matéria de migrações ao nível da UE e dos Estados-Membros. *Termos Relacionados:* Rede Europeia de Migrações (REM), Website Europeu sobre Integração.

Preconceitos - É um comportamento, opinião, ideia ou avaliação, positiva ou negativa, formada ou concebida antecipadamente e sem fundamento sério, objetivo ou imparcial. Normalmente baseia-se unicamente num sentimento hostil motivado por hábitos de julgamento ou generalizações apressadas de uma experiência pessoal ou imposta pelo meio.

Preferência Comunitária - Preferência dada por um Estado-Membro a trabalhadores/as nacionais de outros Estados-Membros relativamente a nacionais de países terceiros no que se refere ao acesso ao seu mercado de trabalho.

Princípios Básicos Comuns - No contexto da política de integração da UE, estes são um conjunto de (11) linhas de orientação básicas e não-vinculativas dos princípios básicos definidos com o intuito de auxiliar os Estados-Membros na formulação das suas políticas de integração. Conclusões do Conselho JHA de 19 de novembro de 2004 (Doc. 14615/05).

Programa de Reinstalação *(Resettlement Programme)* - No contexto da UE, tratam-se de programas voluntários através dos quais os Estados-Membros aceitam conceder proteção internacional e uma solução de integração duradoura, nos seus territórios, a refugiados/as, pessoas deslocadas e apátridas, identificadas como elegíveis para efeito de reinstalação pelo ACNUR, e que incluem ações para avaliação de necessidades de reinstalação e a transferência das pessoas em questão, com vista à concessão de um estatuto legal seguro e à sua integração efetiva. No contexto global, refere-se a uma atividade coordenada, em parceria com o ACNUR e outras ONGs, que inclui processos específicos, tais como a identificação no terreno de refugiados/as com necessidade de reinstalação, rastreio, gestão, acolhimento e integração.

Programa de Retorno - Programa de apoio ao retorno (nomeadamente apoio

financeiro, organizacional e aconselhamento), podendo incluir medidas de reintegração para o/a retornado/a, promovidos por um Estado ou por entidades terceiras, designadamente organizações internacionais.

Programa Regional de Proteção - Programa concebido para reforçar a capacidade de proteção das regiões envolvidas – tanto de origem como de trânsito - e melhorar a proteção dos/as refugiados/as, através de soluções duradouras (retorno, reintegração ou reinstalação num terceiro país).

Proibição de repelir - Concretização do princípio de não repulsão ou *non-refoulement*, o princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33.o da Convenção de Genebra, nos termos do qual os/as requerentes de proteção internacional devem ser protegidos/as contra a expulsão ou repulsão, direta ou indireta, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, não se aplicando esta proteção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave.

Proteção - Conceito que engloba todas as atividades destinadas a obter o pleno respeito pelos direitos dos indivíduos, de acordo com a letra e o espírito dos direitos humanos, refugiados/as e do direito humanitário internacional.

Proteção Humanitária - Forma de proteção atualmente substituída, por regra, pela Proteção Subsidiária, exceto no Reino Unido Noutros Estados-Membros (Notas infra) o conceito não é usado ou, no caso da Alemanha, é um conceito diverso do de Proteção Subsidiária É incluído aqui por razões de exaustividade, devendo usar-se o termo Proteção Subsidiária. *Termo Geral:* Proteção Internacional.

Proteção Internacional - No contexto da UE, abrange o estatuto de refugiado/a e de proteção subsidiária, definidos no artigo 2 (d) e (f) da Diretiva 2004/83/CE do Conselho. Num contexto global, as ações da comunidade internacional com base na lei internacional, destinadas a proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países.

Proteção Subsidiária - Estatuto conferido a um/a nacional de país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado/a refugiado/a, mas em relação a quem se verificou

existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um/a apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, corra um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.° da Diretiva 2004/83/CE, e ao qual não se apliquem os n.º 1 e 2 do artigo 17.°, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.

Proteção Temporária - Procedimento de carácter excecional que assegura, no caso ou perante a iminência de um fluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este fluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa.

R

Racismo – Construção ideológica que atribui a uma determinada raça ou grupo étnico uma posição de domínio sobre outros com fundamento em atributos físicos e culturais, bem como com fundamento no domínio económico e de controlo sobre outros/as. O racismo compreende o preconceito e a discriminação raciais.

Radicalização - Indivíduos ou grupos que, por norma, se tornam intolerantes em relação aos valores democráticos elementares, tais como a igualdade e a diversidade. O conceito está igualmente relacionado com a crescente propensão para recorrer à força como meio para alcançar objetivos políticos que denegam e/ou minam a democracia.

Nota: A "radicalização violenta" está definida na COM (2005) 313 como "o fenómeno de adesão a opiniões, pontos de vista e ideias que podem levar a atos de terrorismo, de acordo com o definido no Artigo 1 da Decisão-Quadro 2002/475/JHA sobre o Combate ao Terrorismo".

Reagrupamento Familiar - Estabelecimento de uma relação familiar, através da: (a) entrada e residência num Estado-Membro, de acordo com a Diretiva do Conselho 2003/86/CE, de membros da família de um/a nacional de país terceiro, residente legal nesse Estado-Membro (requerente do reagrupamento familiar), de modo a preservar a unidade da família, independentemente da relação familiar ter surgido antes ou depois

da entrada do/a requerente; ou (b) entrada de um/a nacional de país terceiro, estabelecido/a fora da UE, para se reunir a um/a nacional da UE. Os/as beneficiários/as do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária têm direito, nas condições previstas no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros/as do território nacional.

Recolocação - Transferência de pessoas com estatuto de refugiado/a ou beneficiários/as de proteção subsidiária entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados; e ainda a transferência de pessoas que tenham solicitado a proteção internacional do Estado-Membro que é responsável pela análise do seu pedido para outro Estado-Membro onde tais pedidos de proteção internacional serão analisados. Depende de acordo do Estado-Membro e do/a refugiado/a e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado/a com autorização de residência.

Rede Europeia das Migrações - Órgão estabelecido pela Decisão 2008/381/CE do Conselho, para responder às necessidades de informação das instituições da União e das autoridades e instituições dos Estados-Membros, através da prestação de informação atualizada, objetiva, fiável e comparável sobre migração e asilo, com o intuito de apoiar a elaboração de políticas da União Europeia nestas áreas. Também disponibiliza informação sobre estes assuntos ao público em geral. A REM é coordenada pela Comissão Europeia, auxiliada por prestadores/as de serviços especializados, em cooperação com os Pontos de Contacto Nacionais da REM (PCNs REM) em cada Estado-Membro da UE. Um Comité Diretor, composto por representantes de cada Estado-Membro, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, define a orientação política a dar às suas atividades.

***Refoulement* -** O regresso de um indivíduo, imposto por um Estado a qualquer título, ao território de outro Estado onde ele/a possa ser perseguido/a por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou adesão a determinada opinião política, ou corra o risco de ser torturado/a. *Termos Relacionados:* Afastamento Coercivo, *Non-Refoulement.*

Refugiado/a – De acordo com a Convenção de Genebra (Convenção relativa ao

Estatuto dos/as Refugiados/as), pessoa que "devido a um medo bem fundamentado de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social ou opiniões políticas em particular, está fora do país de sua nacionalidade e é incapaz ou, devido a tal medo, não está disposto/a a se valer da proteção daquele país" ou que, sendo apátrida, se encontre fora do país onde tem residência habitual e, pelas referidas razões, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira regressar. Também inclui pessoas que no seu país viram "suas vidas, segurança ou liberdade ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram seriamente a ordem pública". No contexto da UE, refere-se especificamente a um/a nacional de país terceiro ou apátrida que se encontre nas condições referidas no Artigo 1 A da Convenção de Genebra e, como tal, seja autorizado/a a residir no território de um Estado-Membro e a quem o Artigo 12º (Exclusão) da Diretiva 2004/83/CE não seja aplicável.

Regresso Voluntário - Prestação de assistência (logística, financeira e/ou material) ao regresso voluntário de um/a refugiado/a. *Termo Geral:* Retorno Voluntário.

Regulamento de Dublin III - Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. O Regulamento cria fundamentalmente regras que determinam se um Estado-Membro deverá conhecer um pedido de proteção internacional apresentado por um/a nacional de um país terceiro ou apátrida ou deverá, em vez disso, solicitar a outro Estado-Membro que conheça daquele pedido por não se considerar responsável.

Regularização - No contexto da UE, significa qualquer procedimento de um Estado-Membro através do qual é concedido estatuto legal a nacionais de países terceiros em situação irregular. *Sinónimo:* Legalização.

Reinstalação - A reinstalação consiste na transferência, sob a coordenação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os/as Refugiados/as, de refugiados/as do seu país de asilo para um país terceiro, tendo este previamente acordado acolhê-los/as e conceder-lhes um estatuto formal, geralmente o de refugiado/a com autorização de residência. Num contexto global, reporta-se à transferência de refugiados/as do país onde procuraram refúgio para outro Estado que aceite admiti-los/as. Por regra, é-lhes concedido asilo ou outro tipo de estatuto de residência de longa duração e, em muitos

casos, a possibilidade de naturalização. Por esse motivo, a reinstalação é uma solução duradoura e um instrumento de proteção de refugiados/as.

Reintegração - Reinclusão ou reincorporação de uma pessoa num grupo ou num processo, nomeadamente de um/a migrante na sociedade do seu país de retorno.

Remessas - As remessas internacionais são transferências financeiras ou em espécie feitas por migrantes diretamente para famílias ou comunidades em seus países de origem. O Banco Mundial compila dados globais sobre remessas internacionais, apesar das inúmeras lacunas de dados, diferenças de definição e desafios metodológicos na compilação de estatísticas precisas. Os seus dados não capturam fluxos não registados por canais formais ou informais, e a magnitude real das remessas globais provavelmente será maior do que as estimativas disponíveis.

Representações Sociais - São o conjunto de valores, ideias, símbolos, imagens, explicações, teorias, conceitos, crenças e práticas partilhadas entre membros de grupos ou comunidades. São formas de conhecimento socialmente elaboradas e compartilhadas que contribuem para a construção de uma realidade comum, que possibilita a comunicação. Têm de ser entendidas a partir do seu contexto de produção, ou seja, a partir das funções simbólicas e ideológicas que servem.

Requerente de Asilo - Uma pessoa que procura proteção internacional como refugiado/a, mas cuja reivindicação ainda não foi determinada segundo os instrumentos internacionais e nacionais competentes. Os/as requerentes de asilo têm direito a certas proteções sob o direito internacional dos/as refugiados/as. Em caso de indeferimento, tem que abandonar o país e poderá ser expulso/a, exceto se for autorizado/a a permanecer por razões humanitárias ou outros fundamentos relacionados.

Residente de Longa Duração - Nacional de país terceiro a quem foi concedido o estatuto de residente de longa duração, de acordo com o disposto nos Artigos 4 a 7 da Diretiva do Conselho 2003/109/CE.

Retorno - Em termos gerais, consiste no movimento de retorno de uma pessoa ao seu país de origem, de nacionalidade ou de residência habitual, por regra, após ter passado um período de tempo significativo noutro país (exceto por motivo de visita de férias ou negócios, geralmente considerados para efeitos de períodos de tempo superiores a três meses). O retorno pode ser voluntário ou não. No contexto da Diretiva de Retorno

(2008/115/CE), significa o processo de retorno, seja no cumprimento voluntário de uma obrigação de regresso ou de forma coerciva, com destino: i) ao seu país de origem; ii) a um país de trânsito, nos termos de acordos de readmissão da UE ou bilaterais ou outras disposições aplicáveis; iii) a outro país terceiro, para o qual o/a nacional de país terceiro decida regressar e onde seja aceite.

S

Saldo Migratório - A diferença entre imigração e emigração registadas numa determinada área, no decurso de um determinado ano.

Sistema de Informação de Schengen - Sistema conjunto (UE e Estados-Membros) de informação que permite às autoridades relevantes de cada Estado-Membro, através de um procedimento de busca automatizado, ter acesso aos alertas sobre pessoas e bens para efeito de controlo fronteiriço e outros controlos nacionais de polícia e das alfândegas, de acordo com a lei nacional e, para algumas categorias específicas de alertas (Artigo 96), para fins de emissão de vistos, autorizações de residência e aplicação da legislação de estrangeiros/as, no contexto da aplicação das disposições da Convenção de Schengen relativa à circulação de pessoas.

Sistema Europeu Comum de Asilo - Sistema que estabelece um procedimento comum de asilo e um estatuto uniforme para a concessão de asilo ou proteção subsidiária na UE, bem como o reforço da cooperação prática entre administrações nacionais de asilo e a dimensão externa do asilo. *Termos Relacionados:* Eurasil, Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (GEAA).

Sistemas de Saúde Favoráveis aos/às Migrantes - Sistemas de Saúde que, de forma consciente e sistematicamente, incorporam as necessidades dos/as migrantes nos processos de financiamento da saúde, na definição de políticas, no planeamento, implementação e avaliação dos sistemas, considerando para essas medidas dados sobre os perfis epidemiológicos das populações migrantes, aspetos culturais, de idioma e fatores socioeconómicos, assim como o impacto dos próprios processos migratórios sobre a saúde dos/as migrantes.

Sociedade de Acolhimento - No contexto da UE, refere-se aos/às residentes

(nacionais ou estrangeiros/as) de uma determinada comunidade (nacional/regional/local) localizada num Estado-Membro.

Stock de População Estrangeira *(Stock Foreign)* - O número de estrangeiros/as numa dada área e numa determinada data (por exemplo, 1 de janeiro ou 31 de dezembro) de um dado ano. *Sinónimo:* População Estrangeira de um País.

Stock de População Estrangeira (*Stock Migrant*) - O número de migrantes numa dada área e numa determinada data (por exemplo: 1 de janeiro ou 31 de dezembro) de um dado ano. *Sinónimo:* População Imigrante.

T

Trabalhador/a Migrante - De acordo com a Convenção das Nações Unidas, pessoa que foi, é ou será contratada, para o exercício de uma atividade remunerada num Estado do qual não é nacional.

De acordo com a OCDE, refere-se a estrangeiros/as admitidos/as por um Estado de acolhimento com a finalidade específica de exercerem uma atividade económica remunerada no seu território. A duração da estadia é geralmente circunscrita, assim como o tipo de emprego que podem desempenhar.

Tráfico de Seres Humanos - Recrutamento, transporte, transferência, alojamento e subsequente acolhimento de uma pessoa, incluindo a troca ou a transferência do controlo sobre ela exercido, sempre que: a) seja utilizada coação, força ou ameaças, incluindo rapto; b) seja utilizada manipulação ou fraude; c) haja abuso de autoridade ou de uma posição de vulnerabilidade de tal ordem que essa pessoa não tenha outra alternativa real ou aceitável senão submeter-se a esse abuso; d) sejam efetuados pagamentos ou recebidos benefícios para alcançar o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra pessoa, para efeitos da exploração do trabalho ou dos serviços dessa pessoa, incluindo, pelo menos, trabalhos ou serviços forçados ou obrigatórios, escravatura ou práticas semelhantes à escravatura, ou para efeitos da exploração da prostituição de outrem, ou de outras formas de exploração sexual,

incluindo a pornografia.

Transferência de Responsabilidade (Dublin) - Transferência da responsabilidade pela análise de um pedido de asilo de um Estado-Membro para outro. *Termos Relacionados:* Regulamento de Dublin, Convenção de Dublin.

Trânsito - No contexto migratório, consiste na passagem por um país de trânsito de um/a nacional de país terceiro, viajando do seu país de origem para um Estado-Membro da UE. No contexto de vistos, refere-se à passagem de um/a nacional de país terceiro, por um ou mais Estados-Membros, proveniente de um país terceiro, com destino a outro país terceiro.

V

Visto - Autorização ou decisão de um Estado-Membro exigida para o trânsito ou entrada para uma estadia prevista nesse ou em vários Estados-Membros. A natureza do visto é apreciada em função de algumas definições, como, por exemplo: i) "visto de longa duração": autorização ou decisão de um Estado-Membro, exigida à entrada para uma estadia prevista nesse Estado-Membro, por um período superior a três meses; ii) "visto de curta duração": autorização ou decisão de um Estado-Membro, exigida à entrada para uma estadia prevista nesse ou em vários Estados-Membros, por um período cuja duração total não exceda os três meses; iii) "visto de trânsito": autorização ou decisão de um Estado-Membro, exigida à entrada para trânsito através do território desse ou de vários Estados-Membros, com exceção do trânsito aeroportuário; iv) "visto de trânsito aeroportuário": autorização ou decisão que permite ao/à nacional de país terceiro, especificamente sujeito a esta exigência, passar pela zona de trânsito de um aeroporto, sem aceder ao território nacional do Estado-Membro em causa, aquando de uma escala ou correspondência entre duas etapas de um voo internacional.

X

Xenofobia - que pode ser descrita como atitude, preconceito ou comportamento que rejeita, exclui e, frequentemente, diminui pessoas com base na perceção de que são estranhas ou estrangeiras relativamente à comunidade, à sociedade ou à identidade nacional.

Nota: *Glossário foi elaborado com base em:*

- Comissão Europeia, Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos (2012). Glossário de migração e asilo: uma ferramenta para a melhoria da comparabilidade. Glossário Rede Europeia de Migrações (REM). Serviço das Publicações. https://data.europa.eu/doi/10.2837/78022
- IOM – International Organization for Migration (2019). Glossary on Migration. International Migration Law, 34. Geneva: IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

Disponível online em: https://www.iom.int/key-migration-terms (Consultado várias vezes ao longo do ano 2021)

MÓDULO 2

CONTEXTOS INTERNACIONAIS, NACIONAIS E LOCAIS

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO
Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

CAPÍTULO 1
EVOLUÇÃO DE FLUXOS E STOCKS DE IMIGRANTES E REFUGIADOS/AS

NÚMEROS E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

Esta seção do texto é baseada no World Migration Report 2022 da Organização Internacional das Migrações (IOM) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021). Para um entendimento mais desenvolvido das informações aqui apresentadas aconselha-se a consulta do documento cuja referência se encontra listada no final do capítulo.

MIGRANTES INTERNACIONAIS

Entender como as migrações e a mobilidade humana está a evoluir ao longo do tempo, ao nível das escalas, da direção, da frequência, das caraterísticas demográficas e outras, por exemplo, é relevante para mobilizar e criar redes de colaboração e cooperação entre os diversos atores sociais, assim como é essencial, tanto para delinear estratégias, políticas e programas, como para definir práticas e respostas operativas mais eficazes no terreno.

A atual estimativa global das Nações Unidas, expressa no relatório bianual da OIM, o *World Migration Report 2022*, que em 2020 havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no mundo. A este número acrescem os 89,4 milhões de deslocados/as até esse ano e os cerca de 740 milhões de migrantes internos/as que existiam em 2009, uma vez que a maioria das pessoas não migra através das fronteiras, mas antes dentro dos próprios países.

Dito isso, e muito embora o aumento de migrantes internacionais tenha sido evidente ao longo do tempo – tanto numérica quanto proporcionalmente – e num ritmo um pouco mais rápido do que o previsto anteriormente, esta é uma pequena minoria (3,6%) da população mundial, o que significa que permanecer no país de nascimento continua a ser a norma.

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

Figura 02.1. - Movimentos Migratórios Internacionais (Stock, 2021)

Fonte: Elaboração própria com base em McAuliffe & Triandafyllidou (2021:3-4)

Para o âmbito deste Manual importa focar nos/as migrantes internacionais e deslocados/as, e aqui, em particular os/as refugiados/as e requerentes de asilo. Analisaremos de seguida cada um desses grupos migratórios mais em detalhe.

Em termos demográficos podemos dizer que o número de mulheres entre os/as migrantes internacionais tem vindo a decrescer nas últimas duas décadas. Em 2020, 52% dos/as migrantes internacionais eram homens e 48% eram mulheres. Já a estrutura etária tem-se mantido estável, com cerca de 78% dos/as migrantes em idade ativa (15-64 anos), cerca de 12% com idade superior a 64 anos e 15% com idade igual ou inferior a 19 anos. (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021:27).

Uma análise da distribuição dos/as migrantes internacionais pelas principais regiões demostra que a Europa e a Ásia são os destinos preferenciais, acolhendo cerca de 61% do total desses/as migrantes, seguindo-se a América do Norte que acolhe cerca de 21%. Uma análise longitudinal demostra que a América Latina e Caraíbas foi a região com uma taxa de crescimento mais elevada nos últimos quinze anos (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021:24). Por outro lado, na análise do peso dos/as migrantes internacionais no total da população residente em cada região, destacam-se a Oceânia e a América do Norte com uma representação relativa de 22% e 16%, respetivamente; já num segundo plano está a Europa onde os/as migrantes internacionais representaram 12% da população total em 2020. Em comparação, a proporção de migrantes internacionais é relativamente pequena na Ásia, na África e na América Latina e Caraíbas (1,8%, 1,9% e 2,3%, respetivamente) (Cf. Quadro 02.1).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Quadro 02.1. - Migrantes Internacionais por Principais Regiões de Residência (2020)

Regiões	Total (Milhões)	% do total de migrantes internacionais	% da população total residente
África	25	9.0	1.9
América Latina & Caraíbas	15	5.3	2.3
América do Norte	59	20.9	15.9
Ásia	86	30.5	1.8
Europa	87	30.9	11.6
Oceânia	9	3.3	22.0

Mas a distribuição disforme dos/as migrantes internacionais não acontece apenas entre regiões, como também entre países. No Quadro 02.2 podemos observar a distribuição dos/as migrantes internacionais pelos cinco principais países de origem e destino em 2020.

Quadro 02.2. - Migrantes Internacionais por Principais Países de Origem e Destino (2020)

Top 5 - Países de Origem	Nº (milhões)	Top 5 - Países de Destino	Nº (milhões)
India	18	**EUA**	51
México	11	**Alemanha**	16
Rússia	10.8	**Arábia Saudita**	13
China	10	**Rússia**	12
Síria	8	**Reino Unido**	9

Fonte: Elaboração própria com base em McAuliffe & Triandafyllidou (2021:25)

Em relação aos fluxos de migrantes internacionais os últimos dados disponíveis indicam que em 2018 se registou um aumento de 10% na migração permanente em fluxos face ao ano anterior. Os Estados Unidos, um dos principais países de destino, registaram cerca de 1,1 milhões de novas entradas em 2018, um decréscimo percentual em relação a 2017. Outro país que registrou uma mudança notável foi o Chile, com 64% de crescimento. No que diz respeito aos países europeus da OCDE, a migração total aumentou cerca de 136 mil em 2018 (3,2% a mais que em 2017). Na Europa, o Reino Unido e a Itália registaram quedas de 6,5% e 5,2% nos fluxos permanentes, respetivamente. Em 2018 o crescimento na Europa foi liderado por Espanha (+23%) e

Portugal (+52%, ou um aumento de cerca de 32 mil pessoas) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021:29).

Quanto aos fluxos por rotas menos seguras e que acabam em tragédia, os dados recolhidos pelo projeto da OIM Missing Migrants Project indicam uma queda no número de mortes associadas a estes movimentos nos últimos quatro anos. Os valores mais elevados atingiram-se em 2016 com mais de 8 mil vidas perdidas. Em 2020 os valores indicam cerca de 3900 mortos, o que ainda assim é um número considerável (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021:31).

Os dados estatísticos sobre as migrações internacionais dizem-nos que a migração não é uniforme em todo o mundo, mas é moldada por fatores económicos, geográficos, demográficos e outros, resultando em padrões de migração distintos, como "corredores" de migração sendo desenvolvidos e outros extintos ao longo do tempo.

Os maiores corredores tendem a ser de países em desenvolvimento para economias maiores, como as dos Estados Unidos da América, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita e Alemanha; grandes corredores também podem refletir um conflito prolongado e deslocamento relacionado, como o da Síria para a Turquia (o segundo maior corredor do mundo). Embora muitos corredores de longo prazo provavelmente continuem a aparecer no futuro imediato. No Quadro 02.3 são identificados os principais “corredores migratórios” atuais.

Quadro 02.3. - Migrantes Internacionais por Principais Corredores Migratórios (2020)

CORREDOR	MONTANTE
México - EUA	11milhões
Síria - Turquia	Perto de 4 milhões
India – Emirados Árabes Unidos	Mais de 3 milhões
Rússia - Ucrânia	Cerca de 3 milhões
Ucrânia - Rússia	Cerca de 3 milhões

Fonte: Elaboração própria com base em McAuliffe & Triandafyllidou (2021:27)

DESLOCADOS/AS FORÇADOS/AS INTERNACIONAIS

No que diz respeito aos 89,4 milhões de deslocados/as existentes em 2020[6], podemos dizer que 26,4 milhões eram refugiados/as[7] (20,7 milhões sob mandato do UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees ou ACNUR); 5,7 milhões sob mandato da UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees); 4,1 milhões eram requerentes de asilo[8]; 3,9 milhões eram deslocados/as da Venezuela; e 55 milhões eram deslocados/as de e em vários países (sendo 48 milhões devido a conflitos e violência e 7 milhões devido a desastres naturais).

Dos/as refugiados/as sob o mandato do ACNUR (80% da população total de refugiados no final de 2020), os 10 principais países de origem eram a Síria, o Afeganistão, o Sudão do Sul, Mianmar e a República Democrática do Congo, mas também a Somália, o Sudão, a República Centro-Africana, a Eritreia e o Burundi. Por sua vez, a grande maioria dos/as refugiados/as (73%) foram acolhidos em países vizinhos, com mais da metade de todos/as os/as refugiados/as a residirem em 10 países.

Em 2020, pelo quinto ano consecutivo, a Turquia foi o maior país anfitrião do mundo, com mais de 3,6 milhões de refugiados/as, principalmente sírios/as. Segue-se o Paquistão (refugiados/as do Afeganistão), o Uganda, a Alemanha e o Sudão. Da lista dos 10 principais países anfitriões de refugiados/as fazem também parte o Líbano, o Irão, o Bangladesh, a Etiópia e os EUA (Cf. Quadro 02.4).

No final de 2020, os/as menores de 18 anos constituíam cerca de 38% da população refugiada (8 milhões dos 20,7 milhões de refugiados/as sob o mandato do ACNUR), existindo uma distribuição quase igualitária entre homens e mulheres com uma ligeira prevalência dos primeiros (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021:45).

[6] Cf. UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2021). *Global Trends: Forced Displacement in 2020*. Geneva: UNHCR.

[7] Os/as refugiados/as são pessoas que fugiram do seu país de origem para salvar as suas vidas e que foram aceites e reconhecidos/as como tal nos países de acolhimento. Para mais informações consulte o Glossário deste Manual (Módulo 1, Capítulo 3).

[8] Os/as requerentes de asilo são pessoas que ao chegarem a um país iniciam um pedido formal de proteção internacional porque a sua vida corre perigo no seu país de origem. Para mais informações consulte o Glossário deste Manual (Módulo 1, Capítulo 3).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Quadro 02.4. - Refugiados/as ACNUR por Principais Países de Origem e Destino (2020)

TOP 5 - PAÍSES DE ORIGEM	Nº (MILHÕES)	TOP 5 - PAÍSES DE DESTINO	Nº (MILHÕES)
Síria	6.7	**Turquia**	3.7
Afeganistão	2.6	**Paquistão**	1.4
Sudão do Sul	2.2	**Uganda**	1.4
Mianmar	1.1	**Alemanha**	1.2
República Democrática do Congo	0.8	**Sudão**	1.0

Fonte: Elaboração própria com base em UNHCR (2021)

Referir ainda alguns dados em relação ao retorno e reinstalação de refugiados/as.

Em 2020, mais de 250 mil refugiados/as retornaram aos seus países de origem, (-21% do que em 2019). Quase metade dos retornos foi para o Sudão do Sul, sendo a maioria do Uganda. Em 2020, o Sudão do Sul ultrapassou a República Árabe da Síria para o maior número de retornos de refugiados/as[9].

O ACNUR estimou que nos últimos dez anos o número de refugiados/as a necessitar de reinstalação aumentou dramaticamente, quase dobrando de valor, sendo de 1,4 milhões em 2021. Em 2020, cerca de 34 400 refugiados/as foram admitidos/as para reinstalação em todo o mundo, representando uma grande diminuição em relação a 2019. Os principais países de reinstalação foram os Estados Unidos e o Canadá, com cerca de 9600 e 9200 refugiados/as, respetivamente, e uma queda extremamente acentuada em relação ao ano anterior. A União Europeia reinstalou um total de 11 600 refugiados/as. Os/as sírios/as foram os/as principais beneficiários/as, respondendo por um terço dos/as refugiados/as reinstalados/as, seguidos/as pelos/as congoleses/as (12%).

Para terminar esta análise torna-se relevante fazer uma breve referência às principais conjunturas geopolíticas e económico-sociais, mas também alterações ambientais e tecnológicas que têm vindo a influenciar os movimentos migratórios nos últimos anos (IDMC, 2021).

[9] Saiba mais sobre o Programa ARVORE da OIM de Apoio ao Retorno Voluntário e Reintegração.

Entre esses eventos estão, em primeiro lugar, os deslocamentos de milhões de pessoas devido ao conflito (como na Síria, Iêmen, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Sudão do Sul), violência extrema (como a iniciada contra os/as Rohingya forçando a sua fuga para o Bangladesh) ou grave instabilidade económica e política (como a enfrentada por milhões de venezuelanos/as e afegãos/ãs). Estes eventos traduzem, em parte, o facto de nas últimas duas décadas se ter observado um reposicionar face a direitos humanos e valores fundamentais que estão a ser desafiados por lideres políticos que os desconsideram, corroendo leis, processos e instituições em troca de interesses pessoais; ao mesmo tempo que se observa a erosão da cooperação internacional e dos acordos multilaterais, resultado de um sistema internacional marcado pela crescente competição geopolítica e uma distribuição mais uniforme do poder - económico, político e militar.

Em segundo lugar estão os impactos das mudanças ambientais e climáticas sobre a mobilidade humana (como migração / relocação planeada e deslocamento), cujos efeitos se têm feito sentir em várias partes do mundo, como os eventos que ocorreram, desde 2018 até ao presente, por exemplo, em Moçambique, Filipinas, China, Índia, Bangladesh, Haiti e Estados Unidos da América (IDMC, 2021).

Depois, também a tecnologia digital é cada vez mais um fator crucial para os processos migratórios. Estamos a falar não apenas dos efeitos do rápido desenvolvimento e implementação das tecnologias de Inteligência Artificial em setores chave do mercado de trabalho, tanto de origem como de destino das migrações, com reflexo nos próprios setores económicos e para os/as trabalhadores/as migrantes; mas também dos efeitos nos próprios processos migratórios, na medida em que as pessoas são capazes de recolher informações e aconselhamento em tempo real durante as viagens, usando aplicativos para partilhar informações e ligar grupos geograficamente dispersos; ou nos processos de integração, pelo desenvolvimento de aplicativos que apoiam nos complexos requerimentos burocráticos dos países recetores, ao mesmo tempo que permitem a manutenção de vínculos identitários e sociais e apoio financeiro às famílias e sociedades nos países de origem (Ex. aplicativos para tradução automática ou para enviar remessas internacionais). Por outro lado, os *media* sociais digitais também impactam cada vez mais na opinião pública, nos debates e decisões políticas, principalmente no aumento, por exemplo, do ativismo de extrema-direita e na disseminação da (des)informação.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Por último, e mais recentemente, os impactos da pandemia global COVID-19 que levou à imposição de inúmeras restrições à mobilidade global das populações, com efeitos na própria mobilidade, mas também nas migrações e nos/as migrantes, estimando-se que, por exemplo, em 2020 tenha havido menos 2 milhões de migrantes internacionais devido a esse fator (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 2).

Pela sua própria natureza, a complexa dinâmica das migrações globais nunca pode ser totalmente medida, compreendida e regulamentada. No entanto, como mostra o *World Migration Report 2022*, existe um corpo de dados e informações em constante crescimento e melhoria que pode ajudar a compreender melhor as características-chave das migrações em tempos cada vez mais incertos.

NÚMEROS E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

Esta seção do texto é baseada no World Migration Report 2022 da Organização Internacional das Migrações (IOM) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021) e dados do Eurostat. Para um entendimento mais desenvolvido das informações aqui apresentadas aconselha-se a consulta do documento cuja referência se encontra listada no final do capítulo e dos links para o Portal Eurostat.

IMIGRANTES EUROPEUS/IAS E INTERNACIONAIS

Segundo o *World Migration Report 2022*, em 2020 a Europa era o maior destino de migrantes internacionais, com 87 milhões de migrantes (30,9% da população migrante internacional e um aumento de 16% face a 2015).

Um pouco mais da metade desses (44 milhões) nasceu na Europa, mas vivia em outros lugares na região; esse número aumentou desde 2015 (38 milhões). Em 2020, cerca de 19 milhões de europeus/ias residiam fora do continente e estavam baseados/as principalmente na Ásia e na América do Norte.

Em 2020, a população de migrantes não europeus/ias na Europa atingiu mais de 40 milhões. Dos 20 principais países de migração da região, a Suíça teve a maior parcela de imigrantes face ao total da população (29%), seguida pela Suécia (20%), Áustria (19%) e Alemanha (19%).

As dez principais nacionalidades das primeiras autorizações de residência emitidas nos Estados-Membros da UE em 2020 eram: Ucrânia, Marrocos, India, Síria, Brasil, Bielorrússia, Venezuela, Rússia, China e Turquia.

No Quadro 02.5 podemos observar os principais países de emigração e de destino da imigração na Europa.

Quadro 02.5. - Principais Países de Emigração e Imigração na Europa (2020)

TOP 5 - PAÍSES DE EMIGRAÇÃO	Nº (MILHÕES)	TOP 5 - PAÍSES DE DESTINO	Nº (MILHÕES)
Rússia	11	**Alemanha**	16
Ucrânia	6	**Reino Unido**	9.4
Polónia	4.8	**França**	8.5
Reino Unido	4.7	**Espanha**	6.8
Roménia	4.6	**Itália**	6.4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Eurostat

Segundo dados do Eurostat, em 1 de janeiro de 2020, viviam na Europa 447 320 milhões de habitantes, 23 milhões eram cidadãos/ãs nacionais de países terceiros (NPT) (5,2% da população total da UE) e quase 37 milhões de pessoas nasceram fora da UE (8,3% da população total da UE). Adicionalmente havia 13,5 milhões de pessoas a viver num dos Estados Membros da UE com cidadania de outro Estado-membro.

Em termos absolutos, os maiores números de NPT que viviam nos Estados-Membros da UE em 1 de janeiro de 2020 encontravam-se na Alemanha (10,4 milhões de pessoas), Espanha (5,2 milhões), França (5,1 milhões) e Itália (5,0 milhões), que detêm 58% da população da UE, mas cujos/as NPT representam 71% do número total que vive em todos os Estados-Membros. Por contraste, na Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Áustria e Eslováquia os não nacionais residentes eram sobretudo cidadãos/ãs de outros Estados-Membros da UE. No caso da Letónia e da Estónia, a proporção de cidadãos/ãs NPT é particularmente elevada devido ao elevado número de cidadãos/ãs não reconhecidos/as (principalmente antigos/as cidadãos/ãs da União Soviética, que residem permanentemente nestes países, mas não adquiriram qualquer outra cidadania). Os/as cidadãos/ãs romenos/as, polacos/as, italianos/as e portugueses/as

foram os quatro maiores grupos de cidadãos/ãs da UE a viver noutros Estados-Membros da UE em 2020.

Uma análise da estrutura etária da população mostra que, para o conjunto da UE, a população estrangeira era mais jovem do que a população nacional. A distribuição por idade dos/as estrangeiros/as mostra, em comparação com os/as nacionais, uma maior proporção de adultos/as em idade ativa relativamente jovens. Em 1 de janeiro de 2020, a idade média da população nacional na UE era de 45 anos, enquanto a idade média dos/as não nacionais residentes na UE era de 36 anos.

Relativamente aos fluxos migratórios de e para a União Europeia, pode dizer-se que em 2019, 2,7 milhões de pessoas imigraram para a UE e 1,2 milhões emigraram do território, resultando num saldo migratório de 1,5 milhões de pessoas. Sem imigração, a população da União Europeia teria diminuído em meio milhão em 2019, dado que nasceram 4,2 milhões de crianças e morreram 4,7 milhões de pessoas na UE. Em 2020, de acordo com dados provisórios, a população da UE diminuiu em cerca de 300 mil pessoas (de 447,3 milhões em 1 de janeiro de 2020 para 447,0 milhões em 1 de janeiro de 2021), devido a uma combinação de menos nascimentos, mais mortes e menos migração líquida.

Efetivamente, em 2019, um total de 22 dos Estados-Membros da UE reportou mais imigração do que emigração (as exceções foram: a Bulgária, Croácia, Letónia, Dinamarca e Roménia).

Em 2020 os fluxos migratórios para a UE diminuíram comparativamente a 2019 passando de 2,8 milhões para 2,2 milhões de autorizações de residência concedidas.

Segundo dados do Eurostat, a maioria dos/as cidadãos/ãs de países terceiros que residiam na UE com uma autorização de residência válida no final de 2020 era titular de autorizações emitidas por motivos familiares (39%) ou profissionais (17%), 9% era por asilo e 3% motivos de educação, os restantes 32% é por outros motivos.

REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS/AS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A Europa já havia começado a registar um aumento no número de chegadas de refugiados/as em 2010 devido a uma confluência de conflitos em partes do Oriente, Médio Oriente, Ásia e África, particularmente as guerras na Síria, Iraque e Afeganistão, mas também insurgências terroristas na Nigéria e Paquistão, e abusos dos direitos humanos na Eritreia, todos contribuindo para os fluxos de refugiados/as a nível mundial. A crise migratória europeia ocorre em 2015 porque nesse ano 1,3 milhões de pessoas chegaram ao continente a solicitar asilo.

Em relação aos/às requerentes de asilo e refugiados/as na Europa, dados do ACNUR indicam que no final de 2020, viviam na UE 10% do total de refugiados/as no mundo (2,6 milhões - 2 657 199) e apenas um pequeno número de pessoas deslocadas internamente. A maioria dos/as refugiados/as oriundos/as de países de África e da Ásia não vem para a Europa, deslocando-se antes para os países vizinhos. A percentagem de refugiados/as na UE representa 0,6 % da sua população total em 2020.

Segundo o (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 93), em 2020, a Alemanha continuou a acolher a maior população refugiada (1 210 636) e também ficou em quinto lugar no mundo entre os maiores países anfitriões de refugiados/as (6%), concentrando 42% dos/as refugiados/as acolhidos/as na UE27, sendo a maioria desses/as refugiados/as oriundos/as da Síria. A França e a Suécia foram o segundo e terceiro maiores anfitriões de refugiados/as na UE, com mais de 436 mil pessoas e mais de 248 mil, respetivamente. A Áustria, Itália, Espanha e Grécia já tinham recebido mais de 100 mil refugiados/as em 2020. A Rússia era o maior país de origem de refugiados/as na Europa no final de 2020, com cerca de 53 mil pessoas. Outros países de origem significativos na Europa são a Ucrânia (cerca de 35 mil) e a Croácia (cerca de 23 mil) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 93).

Segundo dados do Eurostat, em 2020, foram apresentados perto de 472 mil pedidos na UE, incluindo 417 mil primeiros pedidos, o que corresponde a uma diminuição de 33% face a 2019. Também houve uma ligeira redução no número de decisões proferidas a partir de março de 2020: de cerca de 540 mil decisões em 2019 passam a 521 mil em 2020 (-4%). O pico foi atingido em 2015 e 2016 com cerca de 1,3 milhões de pedidos de asilo.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Os/as requerentes de asilo pela primeira vez na UE têm origem em 150 países, um número crescente vem de países isentos da obrigação de visto (28% dos requerentes) e a maioria também entra legalmente na UE. No Quadro 02.6 podemos ver os cinco principais países de origem dos/as requerentes de asilo (primeiros pedidos) em 2020, assim como os principais países onde esses pedidos foram feitos. Em 2020, o número mais elevado de primeiros pedidos de asilo, em proporção da população foi registado no Chipre (841 por 100 000 habitantes), Malta (468) e Grécia (354).

Quadro 02.6. - Principais Países Requerentes e Requisitados/as de Asilo na UE (primeiros pedidos) (2020)

TOP 5 - PAÍSES DE EMIGRAÇÃO	%	TOP 5 - PAÍSES DE DESTINO	Nº (MIHARES)
Venezuela	7,3	**Alemanha**	102 500
Colômbia	7	**Espanha**	86 400
Geórgia	1,6	**França**	81 700
Peru	1,5	**Grécia**	37 900
Honduras	1,4	**Itália**	21 200

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Eurostat

Em 2020, os dados da Eurostat informam que foram proferidas 521 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo nos Estados-Membros da UE e mais de 232 mil decisões finais na sequência de um recurso ou revisão. Dessas decisões, 41% tiveram resultados positivos, ou seja, a concessão do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária, ou uma autorização de permanência por motivos humanitários foi dada a 211 900 pessoas. Em termos absolutos, 106 200 pessoas receberam o estatuto de refugiado/a na UE em 2020 em primeira instância, 50 300 receberam o estatuto de proteção subsidiária e 55 400 receberam autorização para permanecer por razões humanitárias.

A percentagem de decisões finais positivas com base em recurso ou revisão (30%) garantiu que cerca de 69 200 pessoas na UE recebessem decisões finais positivas em 2020, das quais 21 600 receberam o estatuto de refugiado/a, 22 400 receberam proteção subsidiária e outras 25 300 receberam o estatuto humanitário.

Entre os Estados-Membros da UE, as percentagens mais elevadas de decisões finais positivas do número total de decisões finais em 2020 foram registadas na Bulgária (90%), seguida pela Áustria (62%), Irlanda (59%), Países Baixos (47%) e Itália (41%).

No geral, os países da UE concederam proteção a cerca de 280.000 pessoas em 2020. Os maiores grupos eram da:

Síria (27% de todas as pessoas que receberam proteção)

Venezuela (17%)

Afeganistão (15%)

Nos primeiros nove meses de 2021, a taxa de reconhecimento diminuiu – das 379.000 decisões de asilo de primeira instância tomadas neste período 37% foram positivas, incluindo:

73 mil decisões que concedem o status de refugiado/a

47 mil concedendo estatuto de proteção subsidiária

20 mil concedendo estatuto humanitário

Fonte: Eurostat

MENORES ESTRANGEIROS/AS NÃO ACOMPANHADOS/AS[10]

Na maioria dos Estados-Membros da UE, em 2020, a percentagem de menores não acompanhados/as era inferior a 50%. Apenas cinco Estados-Membros registaram taxas mais elevadas: Portugal (50,0%), Eslováquia (56%), Roménia (62%), Bulgária e Eslovénia (71% ambos).

[10] Os/as Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as (MENA) são crianças com menos de 18 anos que chegam ao território de um Estado-Membro da UE não acompanhadas por um/a adulto/a responsável ou um/a menor que fica desacompanhado/a após ter entrado no território de um Estado-Membro. Para mais informações consulte o Glossário deste Manual.

Em 2020, verificou-se que na UE 141 000 requerentes de asilo foram menores de 18 anos, dos quais 10% (13 600) eram crianças não acompanhadas, provenientes do Afeganistão, da Síria e do Paquistão.

OUTROS MECANISMOS

Em 2020, foram reinstaladas em Estados-Membros da UE cerca de 8 700 pessoas que necessitavam de proteção internacional oriundas de países terceiros, ou seja, menos 59% do que em 2019. O maior número de partidas registou-se na Turquia. A nacionalidade síria registou claramente a maior percentagem de pessoas reinstaladas (53 %). No âmbito do sistema comum de reinstalação da UE, o número de pessoas que obtiveram proteção na UE desde 2015 eleva-se a mais de 81 mil. Os Estados-Membros recebem apoio do orçamento da UE para a reinstalação destas pessoas[11].

Uma das grandes questões migratórias na Europa é a dos fluxos irregulares. A complexidade desta questão está no facto de estes fluxos serem mistos pois incluem imigrantes irregulares e possíveis requerentes de asilo, representando, por isso, um grande desafio para as autoridades fronteiriças: enquanto os/as requerentes de asilo não podem ser impedidos/as de entrar num Estado-Membro (princípio do *non-refoulement ou* não devolução), os/as imigrantes irregulares podem e devem ser impedidos/as de entrar, com base no Código das Fronteiras Schengen.

Em relação aos fluxos irregulares, a Comissão Europeia identifica 3 rotas principais[12]:

1. **Rota do Mediterrâneo Oriental** (Grécia, Chipre e Bulgária**) –** Em 2015 houve um elevado número de refugiados/as da guerra na Síria, mas a cooperação entre a UE e a Turquia reduziu fluxos.
2. **Rotas Ocidentais**

   Rota do Mediterrâneo Ocidental (Espanha - via marítima e terrestre pelos enclaves de Ceuta e Melila, no Norte de África) – Fluxos da Argélia e de Marrocos, mas também muitos países da África subsariana. Após 2018 a UE, numa parceria estreita com Marrocos, diminuiu fluxos.

[11] Saiba mais através da European Resettlement Network; ou do Portal da OIM.
[12] Saiba mais no seguinte link: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/

Rota da África Ocidental (chegadas às ilhas Canárias, no Oceano Atlântico). Em 2020, tornou-se a rota marítima mais utilizada para chegar a Espanha – Fluxos com origem em Marrocos, Sahra Ocidental, Mauritânia, Senegal e Gâmbia.

3. **Rota do Mediterrâneo Central** (chegadas por via marítima a Itália e a Malta**)** – Os/as migrantes da África subsariana e do Norte de África atravessam a Tunísia e a Líbia rumo à Europa. Foi a mais utilizada entre 2015 e 2017. Após dois anos com um baixo número de migrantes em 2020 esse número aumentou consideravelmente. A UE tomou medidas concretas para dar resposta à situação da migração na Líbia e para combater as causas profundas da migração em África.

   Ainda neste âmbito há a destacar a situação nas fronteiras externas da UE com a Bielorrússia – a Bielorrússia começou, em junho de 2021, a organizar voos e viagens internas para facilitar o trânsito de migrantes para a UE, primeiro para a Lituânia e posteriormente para a Letónia e a Polónia. A maioria dos/as migrantes eram nacionais iraquianos/as, afegãos/ãs e sírios/as.

O *World Migration Report 2022* (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 95) também identifica as principais caraterísticas e desenvolvimentos na Europa em 2020, em matéria de migrações e asilo:

- Os impactos do COVID-19 na migração no sudeste e leste incluíram um maior endurecimento das políticas de imigração em vários países, além de resultar no retorno de um grande número de trabalhadores/as migrantes aos seus países de origem.
- Além de ser um importante país de origem de migrantes internacionais, a Rússia continua a ser também um importante destino para migrantes internacionais em todo o mundo.
- Impulsionados por conflitos e desastres, tanto o deslocamento transfronteiriço quanto o interno são características-chave nesta região da europa.
- Vários países dos Balcãs Ocidentais são zonas de trânsito chave, caracterizadas por fluxos migratórios mistos de migrantes da Ásia e de África.
- A COVID-19 teve ramificações significativas para a migração e mobilidade na europa central, assim como no norte e sul da europa, mudando as atitudes

públicas em relação à migração em alguns países e afetando a mobilidade laboral, ao mesmo tempo que impactava os direitos humanos dos/as migrantes.

- A migração irregular continua a ser uma característica significativa nestas sub-regiões e, para alguns países, a questão continua a dominar as políticas e os discursos políticos.
- Propostas recentes e mudanças nas políticas de asilo em vários países mostraram-se controversas, levantando preocupações sobre o impacto que poderiam ter sobre aqueles/as que procuram proteção internacional.
- Embora os países de baixo rendimento sejam os mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, vários desastres inesperados, alguns ligados às mudanças climáticas, também deslocaram milhares de pessoas na sub-região (Ex. fogos florestais na Grécia, Espanha e França).
- Mulheres e meninas representam uma parcela significativa das chegadas irregulares nestas sub-regiões da Europa, e as trabalhadoras migrantes aqui residentes enfrentam desafios persistentes no mercado de trabalho.

NÚMEROS E TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS

Esta seção do texto é baseada no World Migration Report 2022 da Organização Internacional das Migrações (IOM) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021) e dados do Eurostat. Para um entendimento mais desenvolvido das informações aqui apresentadas aconselha-se a consulta do documento cuja referência se encontra listada no final do capítulo e dos links para o Portal Eurostat.

IMIGRANTES EUROPEUS/IAS E INTERNACIONAIS

Segundo o *World Migration Report 2022*, em 2020 a Europa era o maior destino de migrantes internacionais, com 87 milhões de migrantes (30,9% da população migrante internacional e um aumento de 16% face a 2015).

Um pouco mais da metade desses (44 milhões) nasceu na Europa, mas vivia em outros lugares na região; esse número aumentou desde 2015 (38 milhões). Em 2020, cerca de 19 milhões de europeus/ias residiam fora do continente e estavam baseados/as principalmente na Ásia e na América do Norte.

Em 2020, a população de migrantes não europeus/ias na Europa atingiu mais de 40 milhões. Dos 20 principais países de migração da região, a Suíça teve a maior parcela

de imigrantes face ao total da população (29%), seguida pela Suécia (20%), Áustria (19%) e Alemanha (19%).

As dez principais nacionalidades das primeiras autorizações de residência emitidas nos Estados-Membros da UE em 2020 eram: Ucrânia, Marrocos, India, Síria, Brasil, Bielorrússia, Venezuela, Rússia, China e Turquia.

No Quadro 02.5 podemos observar os principais países de emigração e de destino da imigração na Europa.

Quadro 02.5. - Principais Países de Emigração e Imigração na Europa (2020)

TOP 5 - PAÍSES DE EMIGRAÇÃO	Nº (MILHÕES)	TOP 5 - PAÍSES DE DESTINO	Nº (MILHÕES)
Rússia	11	**Alemanha**	16
Ucrânia	6	**Reino Unido**	9.4
Polónia	4.8	**França**	8.5
Reino Unido	4.7	**Espanha**	6.8
Roménia	4.6	**Itália**	6.4

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Eurostat

Segundo dados do Eurostat, em 1 de janeiro de 2020, viviam na Europa 447 320 milhões de habitantes, 23 milhões eram cidadãos/ãs nacionais de países terceiros (NPT) (5,2% da população total da UE) e quase 37 milhões de pessoas nasceram fora da UE (8,3% da população total da UE). Adicionalmente havia 13,5 milhões de pessoas a viver num dos Estados Membros da UE com cidadania de outro Estado-membro.

Em termos absolutos, os maiores números de NPT que viviam nos Estados-Membros da UE em 1 de janeiro de 2020 encontravam-se na Alemanha (10,4 milhões de pessoas), Espanha (5,2 milhões), França (5,1 milhões) e Itália (5,0 milhões), que detêm 58% da população da UE, mas cujos/as NPT representam 71% do número total que vive em todos os Estados-Membros. Por contraste, na Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Áustria e Eslováquia os não nacionais residentes eram sobretudo cidadãos/ãs de outros Estados-Membros da UE. No caso da Letónia e da Estónia, a proporção de cidadãos/ãs NPT é particularmente elevada devido ao elevado número de cidadãos/ãs não

reconhecidos/as (principalmente antigos/as cidadãos/ãs da União Soviética, que residem permanentemente nestes países, mas não adquiriram qualquer outra cidadania). Os/as cidadãos/ãs romenos/as, polacos/as, italianos/as e portugueses/as foram os quatro maiores grupos de cidadãos/ãs da UE a viver noutros Estados-Membros da UE em 2020.

Uma análise da estrutura etária da população mostra que, para o conjunto da UE, a população estrangeira era mais jovem do que a população nacional. A distribuição por idade dos/as estrangeiros/as mostra, em comparação com os/as nacionais, uma maior proporção de adultos/as em idade ativa relativamente jovens. Em 1 de janeiro de 2020, a idade média da população nacional na UE era de 45 anos, enquanto a idade média dos/as não nacionais residentes na UE era de 36 anos.

Relativamente aos fluxos migratórios de e para a União Europeia, pode dizer-se que em 2019, 2,7 milhões de pessoas imigraram para a UE e 1,2 milhões emigraram do território, resultando num saldo migratório de 1,5 milhões de pessoas. Sem imigração, a população da União Europeia teria diminuído em meio milhão em 2019, dado que nasceram 4,2 milhões de crianças e morreram 4,7 milhões de pessoas na UE. Em 2020, de acordo com dados provisórios, a população da UE diminuiu em cerca de 300 mil pessoas (de 447,3 milhões em 1 de janeiro de 2020 para 447,0 milhões em 1 de janeiro de 2021), devido a uma combinação de menos nascimentos, mais mortes e menos migração líquida.

Efetivamente, em 2019, um total de 22 dos Estados-Membros da UE reportou mais imigração do que emigração (as exceções foram: a Bulgária, Croácia, Letónia, Dinamarca e Roménia).

Em 2020 os fluxos migratórios para a UE diminuíram comparativamente a 2019 passando de 2,8 milhões para 2,2 milhões de autorizações de residência concedidas.

Segundo dados do Eurostat, a maioria dos/as cidadãos/ãs de países terceiros que residiam na UE com uma autorização de residência válida no final de 2020 era titular de autorizações emitidas por motivos familiares (39%) ou profissionais (17%), 9% era por asilo e 3% motivos de educação, os restantes 32% é por outros motivos.

REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS/AS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A Europa já havia começado a registar um aumento no número de chegadas de refugiados/as em 2010 devido a uma confluência de conflitos em partes do Oriente, Médio Oriente, Ásia e África, particularmente as guerras na Síria, Iraque e Afeganistão, mas também insurgências terroristas na Nigéria e Paquistão, e abusos dos direitos humanos na Eritreia, todos contribuindo para os fluxos de refugiados/as a nível mundial. A crise migratória europeia ocorre em 2015 porque nesse ano 1,3 milhões de pessoas chegaram ao continente a solicitar asilo.

Em relação aos/às requerentes de asilo e refugiados/as na Europa, dados do ACNUR indicam que no final de 2020, viviam na UE 10% do total de refugiados/as no mundo (2,6 milhões - 2 657 199) e apenas um pequeno número de pessoas deslocadas internamente. A maioria dos/as refugiados/as oriundos/as de países de África e da Ásia não vem para a Europa, deslocando-se antes para os países vizinhos. A percentagem de refugiados/as na UE representa 0,6 % da sua população total em 2020.

Segundo o (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 93), em 2020, a Alemanha continuou a acolher a maior população refugiada (1 210 636) e também ficou em quinto lugar no mundo entre os maiores países anfitriões de refugiados/as (6%), concentrando 42% dos/as refugiados/as acolhidos/as na UE27, sendo a maioria desses/as refugiados/as oriundos/as da Síria. A França e a Suécia foram o segundo e terceiro maiores anfitriões de refugiados/as na UE, com mais de 436 mil pessoas e mais de 248 mil, respetivamente. A Áustria, Itália, Espanha e Grécia já tinham recebido mais de 100 mil refugiados/as em 2020. A Rússia era o maior país de origem de refugiados/as na Europa no final de 2020, com cerca de 53 mil pessoas. Outros países de origem significativos na Europa são a Ucrânia (cerca de 35 mil) e a Croácia (cerca de 23 mil) (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 93).

Segundo dados do Eurostat, em 2020, foram apresentados perto de 472 mil pedidos na UE, incluindo 417 mil primeiros pedidos, o que corresponde a uma diminuição de 33% face a 2019. Também houve uma ligeira redução no número de decisões proferidas a partir de março de 2020: de cerca de 540 mil decisões em 2019 passam a 521 mil em 2020 (-4%). O pico foi atingido em 2015 e 2016 com cerca de 1,3 milhões de pedidos de asilo.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Os/as requerentes de asilo pela primeira vez na UE têm origem em 150 países, um número crescente vem de países isentos da obrigação de visto (28% dos requerentes) e a maioria também entra legalmente na UE. No Quadro 02.6 podemos ver os cinco principais países de origem dos/as requerentes de asilo (primeiros pedidos) em 2020, assim como os principais países onde esses pedidos foram feitos. Em 2020, o número mais elevado de primeiros pedidos de asilo, em proporção da população foi registado no Chipre (841 por 100 000 habitantes), Malta (468) e Grécia (354).

Quadro 02.6. - Principais Países Requerentes e Requisitados/as de Asilo na UE (primeiros pedidos) (2020)

TOP 5 - PAÍSES DE EMIGRAÇÃO	%	TOP 5 - PAÍSES DE DESTINO	Nº (MIHARES)
Venezuela	7,3	**Alemanha**	102 500
Colômbia	7	**Espanha**	86 400
Geórgia	1,6	**França**	81 700
Peru	1,5	**Grécia**	37 900
Honduras	1,4	**Itália**	21 200

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Eurostat

Em 2020, os dados da Eurostat informam que foram proferidas 521 mil decisões de primeira instância sobre pedidos de asilo nos Estados-Membros da UE e mais de 232 mil decisões finais na sequência de um recurso ou revisão. Dessas decisões, 41% tiveram resultados positivos, ou seja, a concessão do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária, ou uma autorização de permanência por motivos humanitários foi dada a 211 900 pessoas. Em termos absolutos, 106 200 pessoas receberam o estatuto de refugiado/a na UE em 2020 em primeira instância, 50 300 receberam o estatuto de proteção subsidiária e 55 400 receberam autorização para permanecer por razões humanitárias.

A percentagem de decisões finais positivas com base em recurso ou revisão (30%) garantiu que cerca de 69 200 pessoas na UE recebessem decisões finais positivas em 2020, das quais 21 600 receberam o estatuto de refugiado/a, 22 400 receberam proteção subsidiária e outras 25 300 receberam o estatuto humanitário.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Entre os Estados-Membros da UE, as percentagens mais elevadas de decisões finais positivas do número total de decisões finais em 2020 foram registadas na Bulgária (90%), seguida pela Áustria (62%), Irlanda (59%), Países Baixos (47%) e Itália (41%).

No geral, os países da UE concederam proteção a cerca de 280.000 pessoas em 2020. Os maiores grupos eram da:

Síria (27% de todas as pessoas que receberam proteção)

Venezuela (17%)

Afeganistão (15%)

Nos primeiros nove meses de 2021, a taxa de reconhecimento diminuiu – das 379.000 decisões de asilo de primeira instância tomadas neste período 37% foram positivas, incluindo:

73 mil decisões que concedem o status de refugiado/a

47 mil concedendo estatuto de proteção subsidiária

20 mil concedendo estatuto humanitário

Fonte: Eurostat

MENORES ESTRANGEIROS/AS NÃO ACOMPANHADOS/AS[13]

Na maioria dos Estados-Membros da UE, em 2020, a percentagem de menores não acompanhados/as era inferior a 50%. Apenas cinco Estados-Membros registaram taxas mais elevadas: Portugal (50,0%), Eslováquia (56%), Roménia (62%), Bulgária e Eslovénia (71% ambos).

[13] Os/as Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as (MENA) são crianças com menos de 18 anos que chegam ao território de um Estado-Membro da UE não acompanhadas por um/a adulto/a responsável ou um/a menor que fica desacompanhado/a após ter entrado no território de um Estado-Membro. Para mais informações consulte o Glossário deste Manual.

Em 2020, verificou-se que na UE 141 000 requerentes de asilo foram menores de 18 anos, dos quais 10% (13 600) eram crianças não acompanhadas, provenientes do Afeganistão, da Síria e do Paquistão.

OUTROS MECANISMOS

Em 2020, foram reinstaladas em Estados-Membros da UE cerca de 8 700 pessoas que necessitavam de proteção internacional oriundas de países terceiros, ou seja, menos 59% do que em 2019. O maior número de partidas registou-se na Turquia. A nacionalidade síria registou claramente a maior percentagem de pessoas reinstaladas (53 %). No âmbito do sistema comum de reinstalação da UE, o número de pessoas que obtiveram proteção na UE desde 2015 eleva-se a mais de 81 mil. Os Estados-Membros recebem apoio do orçamento da UE para a reinstalação destas pessoas[14].

Uma das grandes questões migratórias na Europa é a dos fluxos irregulares. A complexidade desta questão está no facto de estes fluxos serem mistos pois incluem imigrantes irregulares e possíveis requerentes de asilo, representando, por isso, um grande desafio para as autoridades fronteiriças: enquanto os/as requerentes de asilo não podem ser impedidos/as de entrar num Estado-Membro (princípio do *non-refoulement ou* não devolução), os/as imigrantes irregulares podem e devem ser impedidos/as de entrar, com base no Código das Fronteiras Schengen.

Em relação aos fluxos irregulares, a Comissão Europeia identifica 3 rotas principais[15]:

1. **Rota do Mediterrâneo Oriental** (Grécia, Chipre e Bulgária**) –** Em 2015 houve um elevado número de refugiados/as da guerra na Síria, mas a cooperação entre a UE e a Turquia reduziu fluxos.
2. **Rotas Ocidentais**

   Rota do Mediterrâneo Ocidental (Espanha - via marítima e terrestre pelos enclaves de Ceuta e Melila, no Norte de África) – Fluxos da Argélia e de

[14] Saiba mais através da European Resettlement Network; ou do Portal da OIM.
[15] Saiba mais no seguinte link: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/

Marrocos, mas também muitos países da África subsariana. Após 2018 a UE, numa parceria estreita com Marrocos, diminuiu fluxos.

Rota da África Ocidental (chegadas às ilhas Canárias, no Oceano Atlântico). Em 2020, tornou-se a rota marítima mais utilizada para chegar a Espanha – Fluxos com origem em Marrocos, Sahra Ocidental, Mauritânia, Senegal e Gâmbia.

3. **Rota do Mediterrâneo Central** (chegadas por via marítima a Itália e a Malta**)** – Os/as migrantes da África subsariana e do Norte de África atravessam a Tunísia e a Líbia rumo à Europa. Foi a mais utilizada entre 2015 e 2017. Após dois anos com um baixo número de migrantes em 2020 esse número aumentou consideravelmente. A UE tomou medidas concretas para dar resposta à situação da migração na Líbia e para combater as causas profundas da migração em África.

   Ainda neste âmbito há a destacar a situação nas fronteiras externas da UE com a Bielorrússia – a Bielorrússia começou, em junho de 2021, a organizar voos e viagens internas para facilitar o trânsito de migrantes para a UE, primeiro para a Lituânia e posteriormente para a Letónia e a Polónia. A maioria dos/as migrantes eram nacionais iraquianos/as, afegãos/ãs e sírios/as.

O *World Migration Report 2022* (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021: 95) também identifica as principais caraterísticas e desenvolvimentos na Europa em 2020, em matéria de migrações e asilo:

- Os impactos do COVID-19 na migração no sudeste e leste incluíram um maior endurecimento das políticas de imigração em vários países, além de resultar no retorno de um grande número de trabalhadores/as migrantes aos seus países de origem.
- Além de ser um importante país de origem de migrantes internacionais, a Rússia continua a ser também um importante destino para migrantes internacionais em todo o mundo.
- Impulsionados por conflitos e desastres, tanto o deslocamento transfronteiriço quanto o interno são características-chave nesta região da europa.
- Vários países dos Balcãs Ocidentais são zonas de trânsito chave, caracterizadas por fluxos migratórios mistos de migrantes da Ásia e de África.

- A COVID-19 teve ramificações significativas para a migração e mobilidade na europa central, assim como no norte e sul da europa, mudando as atitudes públicas em relação à migração em alguns países e afetando a mobilidade laboral, ao mesmo tempo que impactava os direitos humanos dos/as migrantes.
- A migração irregular continua a ser uma característica significativa nestas sub-regiões e, para alguns países, a questão continua a dominar as políticas e os discursos políticos.
- Propostas recentes e mudanças nas políticas de asilo em vários países mostraram-se controversas, levantando preocupações sobre o impacto que poderiam ter sobre aqueles/as que procuram proteção internacional.
- Embora os países de baixo rendimento sejam os mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, vários desastres inesperados, alguns ligados às mudanças climáticas, também deslocaram milhares de pessoas na sub-região (Ex. fogos florestais na Grécia, Espanha e França).
- Mulheres e meninas representam uma parcela significativa das chegadas irregulares nestas sub-regiões da Europa, e as trabalhadoras migrantes aqui residentes enfrentam desafios persistentes no mercado de trabalho.

PORTUGAL: NÚMEROS E TENDÊNCIAS

Esta seção do texto e a seguinte, são baseadas nos dados disponíveis no Portal SEFSTAT e em três publicações nacionais de relevância primordial: o Relatório Imigração, Fronteiras e Asilo 2020, publicação anual do SEF; e duas publicações que fazem parte da Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações e traçam o retrato quer da imigração quer do asilo em Portugal – Relatório Estatístico Anual 2021 e Relatório de Asilo 2021. Para um entendimento mais desenvolvido das informações aqui apresentadas aconselha-se a consulta dos respetivos documentos cuja referência se encontra listada no final do capítulo.

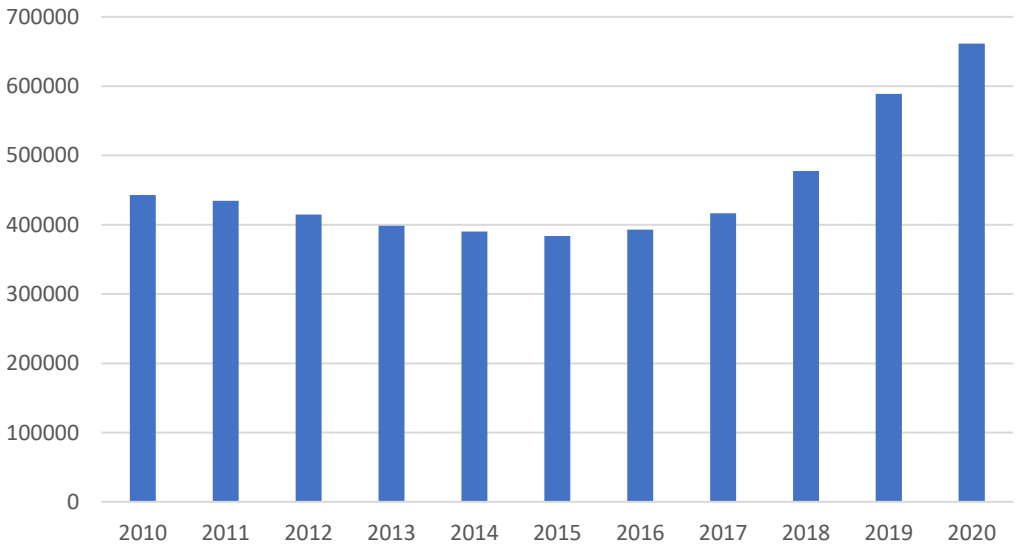
IMIGRANTES INTERNACIONAIS

Na última década, as dinâmicas de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros/as do território nacional, estão enquadradas por três fatores que puderam induzir algumas mudanças nos fluxos e perfis migratórios[16].

[16] Cf. Oliveira, C. R. (Coord.) (2021).

- De destacar, em primeiro lugar, o grande incremento de pedidos de proteção internacional a Portugal.
- Deve assinalar-se, também, as mudanças no enquadramento legal de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros/as do território nacional, em particular aquelas que facilitaram ou reforçaram a entrada de estrangeiros/as por motivos de estudo e para atividades de investigação e altamente qualificadas, em especial os/as cidadãos/ãs extracomunitários/as; e as que facilitaram a obtenção de uma autorização de residência, para exercício independente ou subordinado de atividade profissional em Portugal (ex. apenas baseada numa promessa de contrato de trabalho).
- E há ainda a sinalizar a inversão dos saldos migratórios. Na última década as dinâmicas migratórias em Portugal foram marcadas por saldos migratórios negativos (entre 2011 e 2016). Não obstante, nos últimos anos, Portugal conseguiu quebrar essa tendência, pois tanto 2019 como 2020 evidenciam um reforço acentuado da permanência de estrangeiros/as residentes em Portugal. Efetivamente, já em 2018 e 2019 se observava um crescimento substantivo das autorizações de residência face aos anos anteriores (14% e 23%, respetivamente) e em 2020 voltou-se a registar um acréscimo de 12% face a 2019.

Quadro 02.1. - Evolução do Número de Estrangeiros/as Residentes em Portugal (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

No Gráfico 02.1 podemos observar a evolução da população estrangeira residente em Portugal na última década e comprovar que, em 2020, pelo quinto ano consecutivo, há um acréscimo da população estrangeira residente em Portugal, totalizando 662.095 cidadãos/ãs estrangeiros/as titulares de autorização de residência, correspondendo a 6,4% do total da população residente (se considerarmos a nacionalidade estrangeira) ou a um universo de cerca de 11% (se considerarmos a naturalidade estrangeira). Portugal assume o décimo oitavo lugar entre os 27 Estados-Membros, em percentagem dos/as estrangeiros/as residentes face ao total das respetivas populações.

Em relação à distribuição geográfica dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as residentes por continente e país de nacionalidade, o

RIFA 2020 (SEF, 2021: 21-22), informa que se verifica um acréscimo generalizado na distribuição continental, que se manifesta acentuadamente na América do Sul (+21% face a 2019), potenciado, naturalmente, pelo Brasil. Já relativamente às principais nacionalidades, confirma-se que:

- A nacionalidade brasileira se mantém como a principal comunidade estrangeira residente representando 27,8% do total de estrangeiros/as;
- O Reino Unido, subiu uma posição em relação a 2019, representando a segunda nacionalidade estrangeira mais representativa em Portugal;
- O crescimento sustentado dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as, oriundos/as dos países da União Europeia, confirmam o particular impacto dos fatores de atratividade, como a perceção de Portugal como país seguro, bem como as vantagens fiscais decorrentes do regime para o/a residente não habitual;
- Destaca-se também a Índia que sobe duas posições ocupando agora o 9º lugar ultrapassando Angola e Guiné-Bissau. De facto, nos últimos anos têm-se verificado uma perda relativa de importância de todos/as os/as nacionais dos PALOP – Países Africanos de Língua Portuguesa, no total de estrangeiros/as residentes.
- Destaque ainda para a Itália que ocupa a sexta posição, confirmando o crescimento que se tem verificado nos últimos anos.

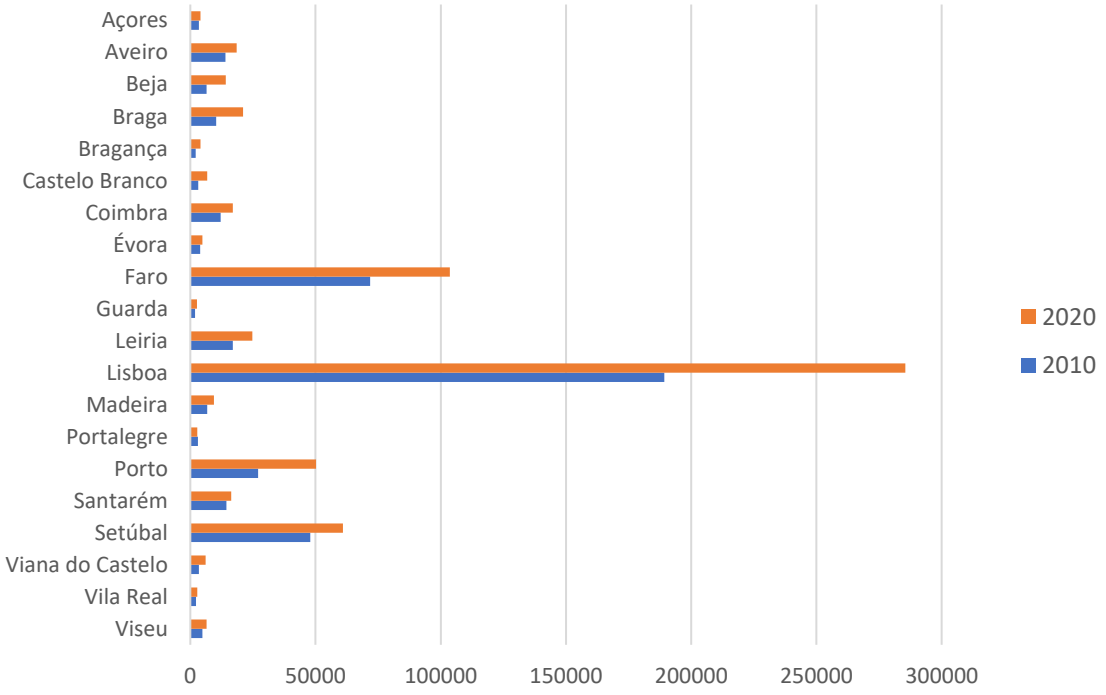
A distribuição por género mantem-se equilibrada – 51% homens e 49% são mulheres. No que à distribuição por grupos etários diz respeito, o RIFA 2020 (SEF

2021: 23) informa que a população potencialmente ativa representa 76,4% dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as residentes, com preponderância do grande grupo etário 25-44 anos (298 822); e que a população com mais de 65 anos (9,5%) apresenta um peso relativo inferior à população de jovens entre os 0 e os 19 anos (14,1%).

Relativamente à distribuição geográfica da população estrangeira residente pelo território nacional, mantém-se a tendência da última década de incidência sobretudo no litoral do território, sendo que 68% da população está registada nos distritos de Lisboa, Faro e Setúbal, totalizando 450 074 cidadãos/ãs residentes. A nível distrital destaca-se o aumento, face a 2019, de Viana do Castelo (+29%) e, por outro lado, a descida de Bragança (-3%). Em termos de áreas de residência, destaque para Setúbal (+17%), Beja (+16%) e Santarém (16%) (Cf. Gráfico 02.2).

Relativamente à distribuição geográfica por concelho, o destaque para o facto de sete dos dez concelhos com maior número de cidadãos/ãs estrangeiros/as registados/as, pertencerem à área metropolitana de Lisboa, sendo os outros, o Porto e Loulé e Albufeira, sendo também no Algarve onde o peso dos/as estrangeiros/as na população total residente é mais evidente. (SEF, 2021: 24-25).

Quadro 02.2. - Stock de Estrangeiros/as Residentes por Distrito (2010 e 2020)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

No que diz respeito ao fluxo migratório, quebrou-se a tendência de subida de novos títulos emitidos (118 124), com uma diminuição de 8,5% face ao ano anterior. As quedas mais acentuadas foram dos nacionais de Itália (-43%) e Nepal (-23%); pelo contrário, o maior aumento foi do Reino Unido (58%) (SEF, 2021:26).

Os motivos mais relevantes na concessão de novos títulos de residência foram o reagrupamento familiar (35 736 - familiares de cidadãos/ãs da União Europeia nacionais de Estados terceiros), a atividade profissional (29 715) e o estudo (12 285). Se observarmos a distribuição dos motivos mais relevantes segundo as nacionalidades, verificamos, por exemplo, a forte preponderância da atividade profissional nas nacionalidades indiana e nepalesa e o estudo entre os/as nacionais dos PALOP (SEF, 2020:28).

REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS/AS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Segundo Oliveira (2021a:161) um indicador que normalmente está indisponível é o número global das pessoas que, em cada ano, estão com um título válido de autorização de residência de beneficiário/a de proteção subsidiária e de autorização de residência de beneficiário/a do estatuto de refugiado/a, ou seja, é difícil conhecer o número acumulado (stock) de pessoas que anualmente beneficiaram de proteção internacional em Portugal.

Em 2020 Portugal posicionava-se na vigésima segunda posição entre os 27 Estados-Membros, por ordem dos que receberam maior número de refugiados/as para os que receberam menos, tendo acolhido 2,4 mil refugiados/as, ou seja, 0,1% do total dos cerca de 2,7 milhões estavam em países da União Europeia (UE28).

Segundo dados do Eurostat, em 2020 residiam em Portugal 2 445 refugiados/as e houve 1000 requisições de asilo.

Segundo dados do SEF, no final de 2020 estariam um total de 2 461 pessoas com título válido de proteção internacional (stock) em Portugal. Dessas pessoas, 1 230 teriam o estatuto de refugiado/a e 1 231 o título de proteção subsidiária (Oliveira, 2021:162). Entre os/as titulares de AR de refugiado/a identificam-se 53 nacionalidades, sendo as três mais numerosas: Síria, Eritreia e Iraque, que agregam 55% do total dessas autorizações, com a Síria a representar 26%. Por sua vez, entre os/as titulares de AR

de proteção subsidiária, existe menor diversidade de nacionalidades (50 diferentes), as três mais numerosas são: Síria, Iraque e Ucrânia, que representam 57% do total dessas autorizações, com a Síria a representar 38%. No *stock* de titulares de autorização de residência para proteção internacional, verifica-se uma sobre representação do sexo masculino (56,2% nos titulares de AR de Refugiado/a e 60,3% nos/as titulares de AR de Proteção Subsidiária) (Oliveira, 2021a:163-164).

Globalmente, na última década, o país incrementou substantivamente o número de pedidos de proteção internacional: se entre 2000 e 2012 o país recebeu uma média relativamente constante de cerca de 200 pedidos por ano, entre 2013 e 2020 o país quadruplicou o número de pedidos, atingindo o valor mais elevado, em 2019 com de 1 834 pedidos. Não obstante, em 2020 Portugal acompanha a tendência europeia no que diz respeito à diminuição tanto dos pedidos de asilo registados (1 000; menos -45% do que em 2019), como nas decisões de 1ª instância a pedidos de proteção internacional proferidas (420; -44% do que em 2019) (Oliveira, 2021a:76).

PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Requerentes de Asilo 2020 – Comparação Portugal e UE27, segundo as 5 principais nacionalidades

Total de pedidos
UE = 471 630 mil
Portugal = 1000 (0,2% do total de pedidos)

Portugal: Gâmbia, Angola, Guiné-Bissau, Marrocos, Guiné, Outros
(UE: 95,4% dos pedidos eram de outras nacionalidades que não estas)

UE27: Síria, Afeganistão, Venezuela, Colômbia, Iraque, Outros
(Portugal: 94% dos pedidos eram de outras nacionalidades que não estas)

Concessões do Estatuto de Refugiado/a e de Proteção Subsidiária, 2010-2020

Anos	***AR Estatuto de Refugiado/a***	***AR Proteção Subsidiária***
2010-2014	82	380
2015-2019	724	1327
2020	77	17

Autorização de Residência por Razões Humanitárias

2019 = 46 casos
2020 = 60 casos

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA · AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento

Pedidos de Proteção Internacional Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as

2014-2020 = 293 pedidos
2020 = 96 pedidos

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2021a)

MENORES ESTRANGEIROS/AS NÃO ACOMPANHADOS/AS

Segundo Oliveira (2021a:151) os/as menores não acompanhados/as requerentes de proteção internacional têm chegado a Portugal, essencialmente, por dois canais: através de pedidos espontâneos, formulados em postos de fronteira e, cada vez mais frequentemente, em território nacional; e por via dos mecanismos europeus, destacando-se esta última via no último ano à luz do compromisso de Portugal para o Programa Europeu de Recolocação Voluntária de Estrangeiros/as Não Acompanhados/as (compromisso de recolocar até 500 menores não acompanhados/as da Grécia para Portugal a partir de 2020).

Assim, a análise do acolhimento e integração de Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as (MENA) em Portugal divide-se em: (1) os/as requerentes que pediram espontaneamente proteção no país e que se encontram em acompanhamento pelo Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR); e (2) os/as menores não acompanhados/as recolocados/as da Grécia para Portugal e em acompanhamento pelo Instituto de Segurança Social (ISS).

A análise dos dados disponíveis permite concluir que nos últimos anos aumentaram os pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados/as no país. Se em 2014 houve 17 pedidos espontâneos, em 2015 esse valor passou para 46, tantos como em 2019; no entanto, em 2020 esse valor mais do que duplicou passando a ser 96 os pedidos de asilo registados de menores não acompanhados/as; ou seja, entre 2014 e 2020 houve 293 pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados/as em Portugal (2021a:85).

Considerando os/as MENA acolhidos/as na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CACR) do CPR, o número de crianças quase duplicou entre 2016 e 2019, passando de 54 para 103, tendo diminuído ligeiramente em 2020 para 84 crianças acolhidas. Embora se enquadrem globalmente menores entre os 0 e os 18 anos, os/as

menores acolhidos/as na CACR têm maioritariamente entre 15 e 17 anos, não se registando nos últimos anos (salvo muito raras exceções) menores de 9 anos. Deve atender-se que, à chegada, verifica-se nos/as menores não acompanhados/as uma grande diversidade de níveis de escolaridade – desde iletrados/as (39% em 2020), a todos os ciclos básicos e secundário –, o que influi diretamente no trabalho de integração e enquadramento feito na CACR. Os/as menores não acompanhados/as que pediram proteção internacional a Portugal eram essencialmente do sexo masculino.

Entre os 72 menores não acompanhados/as recolocados/as da Grécia em Portugal em 2020, a maioria tinha 17 anos de idade à chegada (32) ou 16 anos (26), registando-se ainda 8 casos de jovens com 15 anos, sendo uma minoria os/as menores não acompanhados/as com 14 ou menos anos (2 casos) ou com 18 ou mais anos (4 casos) (2021a:159).

Tal como nos outros universos de chegadas de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional, a maioria dos/as MENA em Portugal em 2020, sejam espontâneos sejam recolocados, são do sexo masculino (79%), ainda que o seu peso varie consideravelmente entre nacionalidades (2021a:86).

Em 2020, as nacionalidades mais representadas nos pedidos espontâneos de proteção internacional por menores estrangeiros/as não acompanhados/as são: Guiné- Bissau (20), Gâmbia (18), Guiné Conacri (18), assim como Mali (11) e República Democrática do Congo (19); já entre as principais nacionalidades ao abrigo do programa de recolocação de menores não acompanhados/as da Grécia, destacam-se os/as nacionais do Paquistão (23 menores), do Afeganistão (21) e do Egipto (8), seguindo-se várias outras nacionalidades em menor número (3 menores nacionais da Gâmbia, 3 do Iraque, 3 da República Democrática do Congo e 3 da Síria) (Oliveira, 2021a:153 e 159).

MOVIMENTOS SECUNDÁRIOS, TOMADAS E RETOMAS A CARGO

Nos últimos anos os movimentos secundários de requerentes de proteção internacional no espaço europeu têm aumentado. Inúmeros estrangeiros/as fazem pedidos de proteção internacional a um Estado-membro, depois de terem formulado um pedido semelhante a um ou a mais Estado-membros, o que remete para movimentos secundários entre países da União Europeia.

Consequentemente, têm aumentado as retomas e as tomadas a cargo nos vários Estados-Membros, sendo clara a tendência de crescimento destes pedidos de e para Portugal (Portugal requerente e Portugal requerido, respetivamente).

Por outro lado, Portugal também registou, nos últimos anos, movimentos secundários de saída de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional que chegaram ao país entre 2015 e 2020 ao abrigo de mecanismos europeus de apoio. Globalmente identifica-se que o volume de movimentos secundários de saída destas pessoas não é uniforme em função do mecanismo europeu de apoio ao asilo. O mecanismo de recolocação apresentou movimentos secundários de saída mais expressivos que os restantes mecanismos de apoio.

Portugal Requerente (2020)

Total = 486 pedidos de Portugal a outros Estados-Membros

448 Retomas a Cargo

38 Tomadas a Cargo

Portugal Requerido (2020)

Total = 937 pedidos de outros Estados-Membros a Portugal

216 Retomas a Cargo

721 Tomadas a Cargo

Beneficiários/as de Mecanismos Europeus de Apoio à Proteção Internacional

Mecanismo de Recolocação = 65,4% saídas (Total = 1550, saíram 1013)

Outros Mecanismos = 11,4% saídas (Total = 923, saíram 105)

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2021a)

Finalmente, e no que ao acolhimento e integração de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional em Portugal diz respeito, pode estimar-se que, em 2020, das 2 461 pessoas com estatuto de proteção internacional, 1 146 estavam em programas de acolhimento (606 pessoas reinstaladas) ou em acompanhamento social efetuado pelo ISS (540 pessoas, 304 com estatuto de refugiado/a e 236 autorização de residência de proteção subsidiária) e 1 315 estavam já autonomizadas do enquadramento de

proteção social português, ou seja, cerca de 53,4% dos beneficiários/as de proteção internacional em Portugal encontravam-se, no final do ano de 2020, já em situação de autonomia de acompanhamento e proteção social de Portugal e já em situação de contribuição para o país (Oliveira (2021a:162).

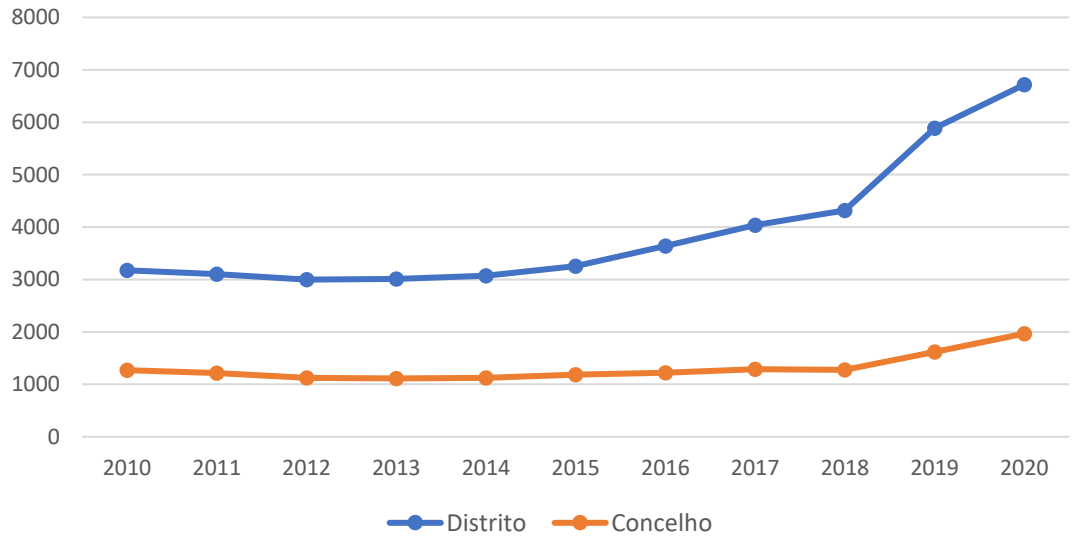
A REALIDADE LOCAL

IMIGRANTES INTERNACIONAIS[17]

A base de dados do SEF – SEFSTAT permite trabalhar dados da distribuição geográfica da população estrangeira de forma a construirmos um gráfico evolutivo da presença desses/as cidadãos/ãs no território, ao nível distrital e concelhio.

Assim no Gráfico 02.3 podemos observar que o concelho tem acompanhado a evolução do número de estrangeiros/as a nível distrital (Cf. Gráfico 02.3), ainda que tenha vindo a perder importância relativa, em particular no que aos concelhos de Penamacor da Covilhã, da Sertã e do Fundão diz respeito.

Quadro 02.3. - Distribuição da População Estrangeira no Distrito e Concelho de Castelo Branco (2010-2020)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

[17] Uma caraterização mais detalhada desta população no concelho e distrito de Castelo Branco foi feita no diagnóstico do Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2G (PMIM 2G).

A análise evolutiva da distribuição da população estrangeira pelos 11 concelhos do distrito entre 2010 e 2020 permite aferir que nesse período temporal Castelo Branco foi o que perdeu mais importância relativa com -10,8% de estrangeiros/as do que os restantes concelhos (Idanha-a-Nova e Vila de Rei foram os outros concelhos que também perderam importância com -0,6 e -0,2% respetivamente). Por outro lado, os concelhos que ganharam maior relevância na última década, em termos de efetivos/as estrangeiros/as residentes foram: Penamacor (+4,3%), Covilhã (+2,7%), Sertã (+1,9%) e Fundão (+1,4%).

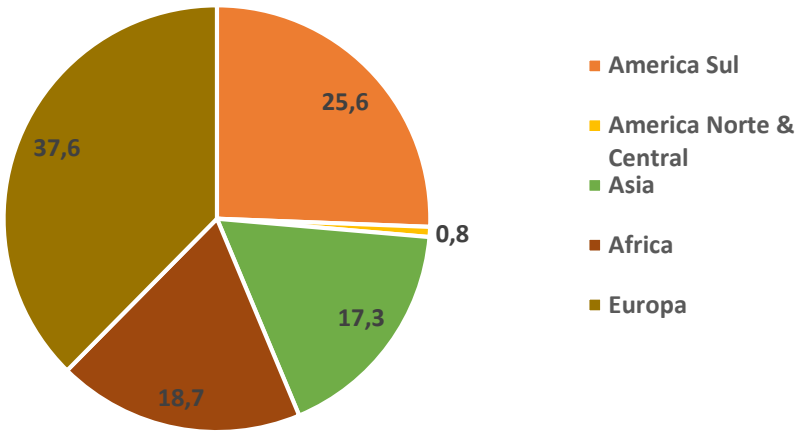
Segundo dados do SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em 2020 viviam legalmente no distrito de Castelo Branco 6717 estrangeiros/as, sendo que 1.968 viviam no concelho de Castelo Branco. Esse valor para o concelho representa cerca de 4% da população total residente no território (51.995) e uma taxa de variação de 14% face ao ano anterior. Representa também mais de 29% da população estrangeira residente no distrito de Castelo Branco.

A distribuição por género é igualitária, já que dos 1.968 estrangeiros/as residentes, 50,5% são homens e 49,4% são mulheres. Ainda que face ao ano anterior tenham chegado mais homens, com diferenças de cerca de 1p percentual.

Quanto à diversidade da população estrangeira, temos também um aumento da diversidade face ao ano anterior – passou de 68 para 75 nacionalidades representadas (Cf. Gráfico 02.4), muitas delas de países europeus, em particular da EU (54% das nacionalidades europeias) e de países africanos, com destaque para os PALOP (92% dos países africanos), mas também de países asiáticos, nomeadamente, a Índia, Paquistão, China e Síria que representam 86% dos nacionais asiáticos. Apesar da América do Sul surgir em segunda posição na distribuição por continentes, 96% desses/as cidadãos/ãs são brasileiros/as, o que indicia o elevado peso destes/as nacionais no total da população estrangeira residente.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

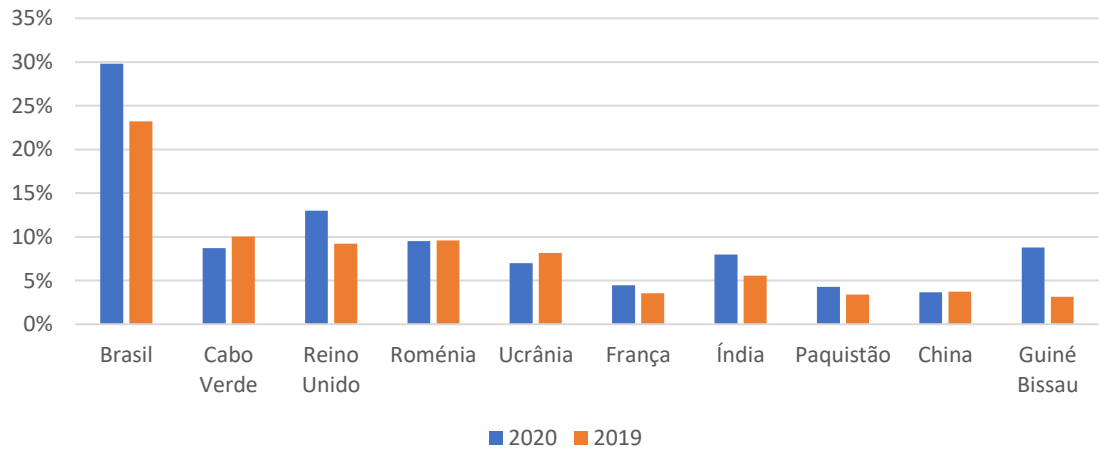
Quadro 02.4. - População Estrangeira Residente no Concelho de Castelo Branco, por Continente (2020) (%)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

O Gráfico 02.5 apresenta-nos a distribuição da população estrangeira residente, segundo as dez principais nacionalidades presentes no concelho de Castelo Branco. Essas nacionalidades representam 97% do total de nacionais (em 2019 representavam 80%) e são, por ordem de grandeza da mais representativa para a menos, as nacionalidades brasileira (representa 30% do total de estrangeiros/as), inglesa (13%), romena (10%), guineense (9%), cabo-verdiana (9%), indiana (8%), ucraniana (7%), francesa (5%), paquistanesa (4%) e chinesa (4%).

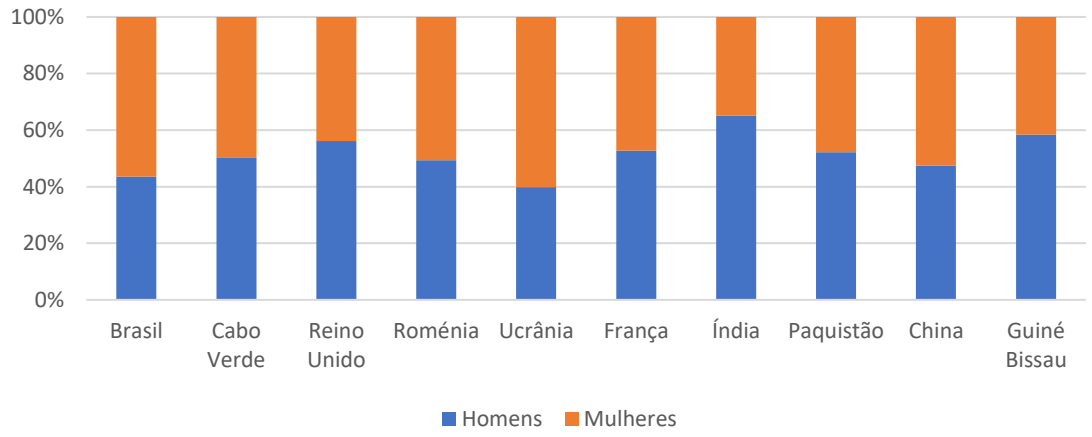
Quadro 02.5. - População Estrangeira Residente no Concelho de Castelo Branco, por Principais Nacionalidades (2019 e 2020)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

O Gráfico 02.6 mostra-nos a distribuição por sexo dos/as residentes estrangeiros/as das dez principais nacionalidades. No total da população estrangeira há um equilíbrio entre homens (51%) e mulheres (49%), no entanto, a análise desses dados por nacionalidades demonstram predominâncias diferentes: as mulheres estão em maioria entre os/as cidadãos/ãs da Ucrânia (60%), do Brasil (56%), da China (53%) e Roménia (51%); já os homens constituem a maioria entre os/as cidadãos/ãs da India (65%), Guiné Bissau (59%) e Reino Unido (56%), França (53%), Paquistão (52%). Neste aspeto, realçar ainda os/as nacionais de Cabo Verde com uma distribuição das respetivas populações muito equitativa, 50,4% de homens e 49,6% de mulheres.

Gráfico 02.6 - População Estrangeira Residente no Concelho de Castelo Branco, por Principais Nacionalidade, Segundo o Sexo (2020)



Fonte: Elaboração própria com base em SEF (SEFSTAT, 2020)

REQUERENTES E BENEFICIÁRIOS/AS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

No que aos/às Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional (BPI) diz respeito, os últimos seis anos trouxeram alterações a nível nacional que se refletiram grandemente a nível local. Como vimos anteriormente, até 2015 Portugal praticamente não recebia pedidos de asilo e muito menos de proteção humanitária e o modelo de acolhimento para os/as que recebia e se traduziam em autorizações de residência estava organizado e centralizado na região de Lisboa. Com a implementação dos mecanismos de proteção europeus, e a consequente criação do Grupo de Trabalho para

a Agenda Europeia para as Migrações do ACM, I.P., Portugal definiu um novo programa de acolhimento para os/as recolocados/as e reinstalados/as, passando assim a vigorar dois modelos de acolhimento (Cf. Capítulo 2 deste Módulo). Este novo modelo de acolhimento de Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional definiu uma rede de parceria e cooperação de entidades de acolhimento descentralizada por todo o território nacional, pelo que as autarquias e as instituições a nível local ganharam protagonismo nesta matéria.

DESTAQUE

✓ Castelo Branco é 1 dos 5 distritos nacionais (Lisboa, Porto, Coimbra e Braga) que acolheu pessoas chegadas Portugal através de todos os mecanismos europeus de proteção internacional

✓ É o distrito do interior do país que mais se destaca em matéria de acolhimento de requerentes e beneficiários de proteção internacional

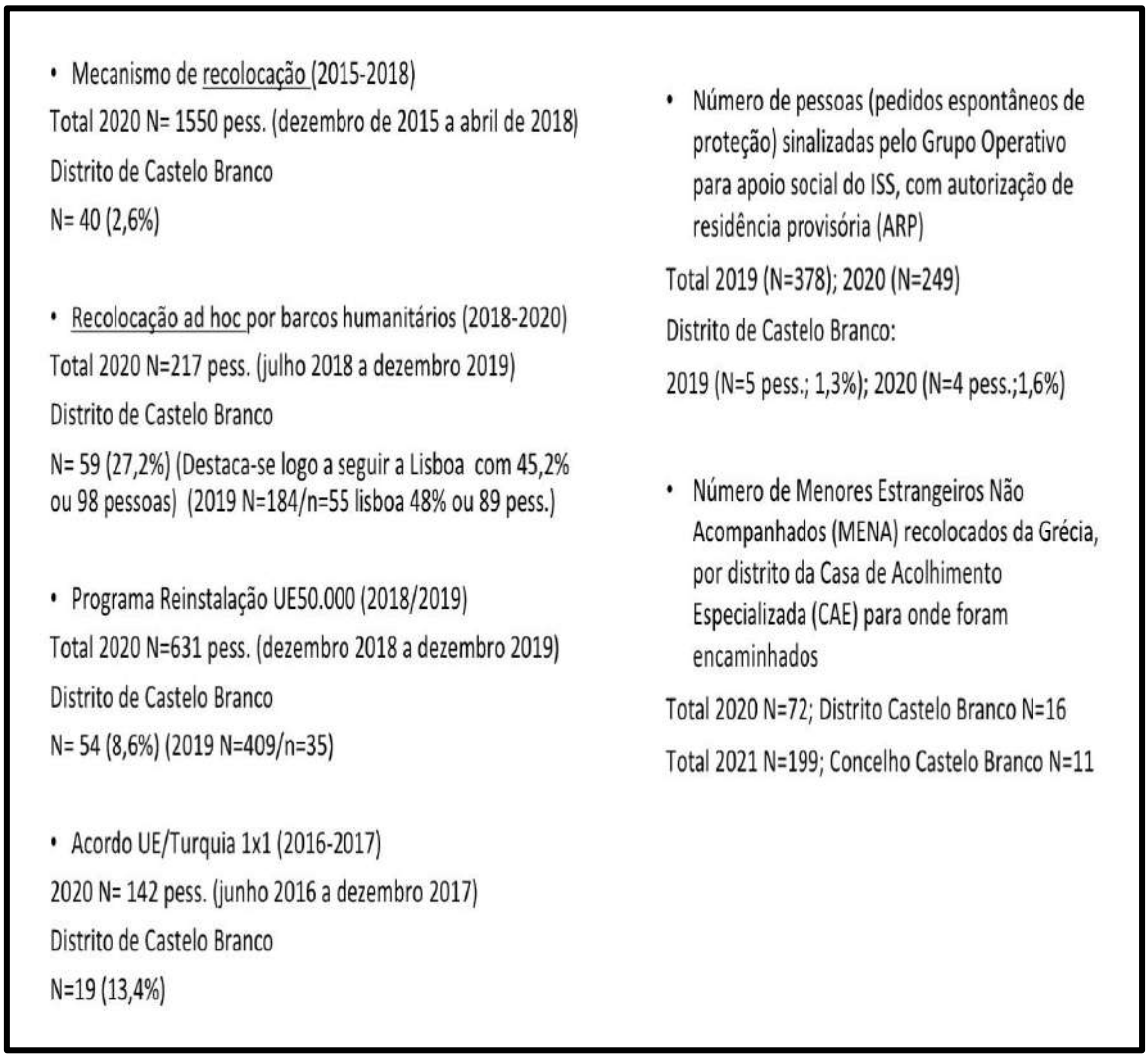
TOTAL = 192 PESSOAS (2020) + 11 MENA (2021)

- 2,9% dos residentes estrangeiros no distrito em 2020
- 6,7% da população acolhida pelos mecanismos europeus em Portugal em 2020

Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2021a)

A seguir apresentamos alguns dados sobre INSTALAÇÃO de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional ao nível do concelho e do distrito de Castelo Branco enquadrados pela realidade nacional, no que aos mecanismos europeus de proteção diz respeito.

Figura 02.2. - Distribuição dos/as Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional ao Abrigo dos Mecanismos Europeus (Nacional e Local)

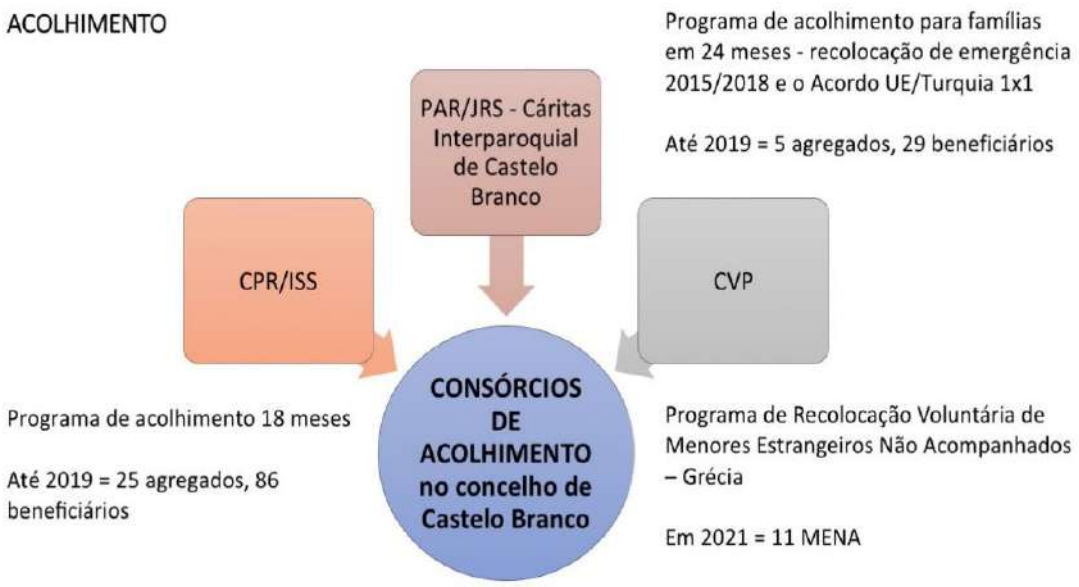


Fonte: Elaboração própria com base em Oliveira (2021a)

Se analisarmos o ACOLHIMENTO no concelho de Castelo Branco, segundo o tipo de consórcio, obtemos as seguintes informações:

- Consórcio CPR/ISS (Programa de Acolhimento 18 meses) (Até 2019 = 25 agregados, 86 beneficiários/as).
- Consórcio PAR/JRS - Cáritas Interparoquial de Castelo Branco (Programa de Acolhimento para Famílias em 24 meses - recolocação de emergência 2015/2018 e o Acordo UE/Turquia 1x1) (Até 2019 = 5 agregados, 29 beneficiários/as).
- CVP (Programa de Recolocação Voluntária de Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as – Grécia 2020-2022) (2021 – 11 MENA).
- Entidades mobilizadas: CMCB, Cáritas Interparoquial, CLAIM, AL-AD, Centro Distrital ISS, IEFP, Agrupamentos Escolares, ULS, associações e instituições locais de variadas áreas.

Figura 02.3. - Consórcios Locais de Acolhimento no Concelho de Castelo Branco



Fonte: Elaboração própria.

Efetivamente, no concelho de Castelo Branco estão identificadas 30 famílias, o que corresponde a 115 indivíduos, entre refugiados/as (3 agregados familiares) e requerentes de asilo (27 agregados familiares).

Conseguimos apurar, à data da entrevista, que pelo menos 49 são mulheres e 46 são homens, sendo que a maior parte dos homens está desempregado (apenas 4 trabalham) e que as mulheres são domésticas. As nacionalidades são: Afeganistão, Angola, Eritreia, Paquistão, Sudão do Sul e Ucrânia. Em termos de condições de receção, o alojamento foi feito maioritariamente no setor privado, embora em alguns casos se tenha recorrido ao parque habitacional gerido pelo município.

Estes agregados familiares estão no concelho de Castelo Branco tendo a Cáritas Interparoquial de Castelo Branco como instituição de acolhimento. Ao abrigo do Protocolo entre o CPR – Conselho Português para os/as Refugiados/as e o ISS–Instituto de Segurança Social estão 25 agregados (86 beneficiários/as) e ao abrigo do Acordo com a PAR – Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/às e SJR – Serviço Jesuíta aos/às Refugiados/as, estão 5 agregados (29 beneficiários/as).

Mais recentemente (outubro e novembro 2021) chegaram ao concelho 11 menores estrangeiros/as não acompanhados/as (MENA), todos do sexo masculino. Estes jovens chegaram ao abrigo do Pograma de Relocação Voluntária de MENA da Grécia e a instituição de acolhimento é a CVP – Cruz Vermelha Portuguesa. Segundo dados da instituição, nove têm 18 anos e dois já fizeram os 19 anos em Portugal. Quanto às nacionalidades, 5 são do Afeganistão, 2 do Paquistão, 2 Bangladesh,1 da Somália e 1 do Mali. Em termos de condições de receção, o alojamento é partilhado por cinco deles/as num caso, seis em outro organizados por dois apartamentos alugados no setor privado, pela instituição de acolhimento. Também foram encetados esforços pela instituição de acolhimento nacional e local, no sentido da sua integração laboral, uma vez que não têm qualquer documentação académica com eles/elas e já são maiores de idade, pelo que esse parece ser o caminho mais viável. Atualmente frequentam as aulas de língua portuguesa ministradas pela Amato Lusitano – Associação de desenvolvimento, e estão integrados/as nas atividades desenvolvidas pela mesma associação no âmbito do Projeto Escolhas. Para além disso frequentam as aulas de TIC oferecidas pela própria delegação da Cruz Vermelha Portuguesa em Castelo Branco. Entretanto dois/duas destes/as jovens abandonaram o programa e estão em parte incerta ainda que, presumivelmente, fora do país.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Atendendo às informações de um comunicado conjunto dos gabinetes das ministras de Estado e da Presidência, Administração Interna e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social[18] sobre chegada de refugiados/as, no dia 17-12-2021, ficámos a saber que as 33 crianças e jovens não acompanhados/as são naturais do Afeganistão, Argélia, Egito, Paquistão, Somália e Síria e vão ser acolhidas em Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Lisboa.

RECURSOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021* (GRID 2021). Geneva: IDMC.

McAuliffe, M. & Triandafyllidou, A. (Eds.) (2021). *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM – International Organization for Migration.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021). *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021a). *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2021). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

OUTRAS LEITURAS

ACM (2017). *Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas. Programa de Recolocação*. Lisboa: ACM, I.P.

Augusto, N. (Coord.) (2011). *Diagnóstico da população imigrante no concelho de Castelo Branco: desafios e potencialidades para o desenvolvimento*. Coleção Portugal Imigrante do Observatório da Imigração. Lisboa: ACIDI, I.P.

CPR (2010). *Programa nacional de reinstalação: balanço operacional*. Lisboa: CPR – Conselho Português para os Refugiados.

CPR (2020). *Relatório Anual de Atividades 2020*. Lisboa: CPR.

[18] Leia o comunicado no seguinte link: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=portugal-recebe-37-refugiados/as-na-maioria-criancas-e-jovens-nao-acompanhados/as

CPR (2020). Aida: Asylum Information Database. Country Report: Portugal 2019 update. ECRE, EPIM.

ISS (2019). *Relatório Casa 2019 – Relatório de Caracterização Anual da Situação de Acolhimento das Crianças e Jovens*. Lisboa: Instituto de Segurança Social, IP.

JRS (2021). *Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal*. 2ª edição. Lisboa: JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados.

JRS (2019). *Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal. Problemas práticos e soluções.* Lisboa: JRS.

Malheiros, J. M., & Esteves, A. (2013). *Diagnóstico da População Imigrante em Portugal: Desafios e potencialidades*. Coleção Portugal Imigrante do Observatório da Imigração. Lisboa: ACIDI.

Marques, J.C. & Góis, P. (2012). A Emergência das Migrações no Feminino - Feminização das migrações de (e para) Portugal e suas consequências sociopolíticas. Cascais: Principia.

OCDE (2019). *Finding their way. The integration of refugees in Portugal*. Paris: OCDE.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2020). *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*. Caderno Estatístico Temático #3. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (coord.) & Gomes, N. (2014). *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal.* Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Roberto, S. & Moleiro, C. (2021). *De menor a maior: acolhimento e autonomia de vida em menores não acompanhados*. Coleção de Estudos Observatório das Migrações, Nº 69. Lisboa: ACM, I.P.

Rodrigues, A. S. (2017). *Integração de Pessoas Refugiadas em Portugal no âmbito do Mecanismo de Recolocação Europeu*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG.

SEF (2008). *Recepção, Retorno e Integração de Menores Desacompanhados em Portugal*. Rede Europeia das Migrações. Lisboa: SEF.

Sousa, L., et al. (2021). *Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento*. Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, Nº 68. Lisboa: ACM, I.P.

Szczepanikova, A. & Van Criekinge, T. (Eds.) (2018). *The Future of Migration in the European Union: future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions*. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migration 2020 Highlights. New York: United Nations Publication (ST/ESA/SER.A/452).

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2021). Global Trends: Forced Displacement in 2020. Geneva: UNHCR. PDF

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2021). Global Report 2020. Geneva: UNHCR. PDF

LINKS ÚTEIS

Links Nacionais

Alto Comissariado para as Migração (ACM, I.P.)

CPR – Conselho Português para os Refugiados

CPR Infografia: "Proteção Internacional em Portugal em 2020"

Observatório das Migrações (OM)

OM – Coleção Imigração em Números

- OM – Relatórios Estatísticos Anuais
- OM – Relatórios Estatísticos do Asilo
- OM – Infografia "Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal"

Portal de Estatística do SEF (SEFSTAT)

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

Links Internacionais

Atlas of Migration 2021

European Commission: Statistics on Migration to Europe

Eurostat (2021): Migration and Migrant Population Statistics

Eurostat (2021): Asylum Statistics

Eurostat Database: Migration and Asylum

Eurostat Database: Population and Demography

Infografia: "Welcoming Europe"

IOM – World Migration Report 2022 Página Interativa e Ferramentas

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Migration Data Portal – Migration Data in Europe

UNHCR Publicações Emblemáticas: *Global Trends* e *Global Report* estão acessíveis através desta página de destino compartilhada.

Nota: Para aceder a mais fontes de informação, por favor consultar Capítulo 2 do Módulo 1 deste Manual.

CAPÍTULO 2
DESENVOLVIMENTO POLÍTICO E LEGISLATIVO

POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE ASILO INTERNACIONAL

NORMAS INTERNACIONAIS QUE REGEM AS POLÍTICAS DE MIGRAÇÃO, ASILO E INTEGRAÇÃO

Segundo o website do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Consultado em julho 2021), "os instrumentos legais existentes proporcionam um quadro jurídico abrangente para a governação da migração internacional. Regras bem definidas abordam o tratamento de uma variedade de migrantes, incluindo, entre outros: migrantes mulheres, homens, crianças, refugiados/as, apátridas, trabalhadores/as migrantes e migrantes vítimas de tráfico".

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

Eles/as são dotados/as de razão e consciência e devem agir

Um/a para o/a outro/a em espírito de fraternidade.

Toda a pessoa tem capacidade para gozar dos direitos e liberdades estabelecidos

Nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, como

Raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra,

Origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição. […]

Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigos 1 e 2

Assembleia Geral da ONU, 10 de dezembro de 1948

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

Embora o direito internacional faça referência escassa à integração de migrantes, aspetos específicos da gestão migratória e integração, incluindo o acesso a direitos, bens e serviços podem ser encontrados em uma série de instrumentos de direitos humanos. Efetivamente, a lei internacional de direitos humanos aplica-se a todos os/as migrantes, independentemente de seu estatuto legal, todos/as têm direito aos mesmos direitos humanos internacionais que qualquer outra pessoa.

Assim, realizar os direitos humanos na política de migração também significa incorporar certos princípios transversais de direitos humanos, incluindo:

Igualdade e não discriminação: O princípio da não discriminação proíbe distinção, exclusão, restrição ou preferência com base numa lista não exaustiva de motivos como raça, cor, descendência, origem étnica, sexo, idade, género, orientação sexual, identidade de género, deficiência, religião ou crença, nacionalidade, migração ou estatuto de residência ou outro estatuto. Os Estados devem abordar a discriminação direta e indireta e o tratamento desigual das pessoas nas leis, políticas e práticas, inclusive prestando atenção especial às necessidades dos/as migrantes em situações vulneráveis.

Participação e inclusão: Todos/as têm direito a uma participação ativa, livre e significativa nas decisões que afetam o uso dos seus direitos. Todas as pessoas têm o direito de acesso à informação, em linguagem e formato acessível a elas, sobre os processos de tomada de decisão que afetam as suas vidas e bem-estar. Isso significa que os/as migrantes devem ser consultados/as e incluídos/as no desenvolvimento de políticas públicas relevantes.

Responsabilidade e Estado de Direito: Todos/as têm o direito de reivindicar e exercer os seus direitos. Os Estados e o sistema que rege a migração devem garantir a transparência na conceção e implementação de suas políticas e devem garantir que os/as titulares de direitos tenham acesso a mecanismos de reparação e gozem de recursos efetivos quando ocorrerem violações de direitos humanos.

As leis, políticas e práticas nacionais na área das migrações incluem: direito internacional dos direitos humanos, direito e normas internacionais do trabalho, direito

internacional dos/as refugiados/as, direito penal internacional, direito internacional humanitário, direito consular internacional e direito marítimo internacional.

A seguir apresentam-se uma lista não exaustiva dos instrumentos legais internacionais com aplicação em Portugal relativos aos/às migrantes[19]:

- **Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos/as Refugiados/as (1951)**
- **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1978) (art. 2º)**
- **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1978)**
- **Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1978)**
- **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1982)**
- **Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)**
- **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos/as os/as Trabalhadores/as Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990)**
- **Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças (2000)**
- **Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar (2000)**
- **Declaração de Nova York para Refugiados/as e Migrantes (2016)**
- **Convenção nº 97 da Organização Internacional do Trabalho[20] sobre os/as Trabalhadores/as Migrantes (Revista – 1949)**

Saiba mais em:
https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HumanRightsFramework.aspx

A "governação da migração" é definida pela IOM, no seu Glossário de Migração, como:

"*As estruturas combinadas de normas legais, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais (subnacionais, nacionais, regionais e*

[19] Para mais informação sobre legislação na área da imigração e refugiados/as consultar o seguinte site: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_Imigracao.aspx
[20] As diversas convenções ratificadas por Portugal e outros documentos encontram-se disponíveis no seguinte site: https://www.dgert.gov.pt/convencoes-ratificadas-por-portugal

internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que diz respeito à migração em todas as suas formas, abordando os direitos e responsabilidades e promoção da cooperação internacional." (IOM, 2019a).

A outro nível é de destacar a adoção por unanimidade, na Assembleia Geral das Nações Unidas a 19 de setembro de 2016, a **Declaração de Nova York para Refugiados/as e Migrantes**[21].

A Declaração de Nova York veio reafirmar a importância da criação de um regime internacional de migrantes e refugiados/as e contém uma ampla gama de compromissos dos Estados Membros para fortalecer e aprimorar os mecanismos de proteção das pessoas em contextos migratórios.

Efetivamente, os Estados Membros signatários:

- expressam profunda solidariedade com aqueles/as que são forçados/as a fugir;
- reafirmam as suas obrigações de respeitar plenamente os direitos humanos dos/as refugiados/as e migrantes;
- concordam que proteger os/as refugiados/as e apoiar os países que os/as abrigam são responsabilidades internacionais compartilhadas e devem ser assumidas de forma mais justa e previsível;
- prometem apoio robusto aos países afetados por grandes movimentos de refugiados/as e migrantes;

Além disso:

- concordaram com os elementos centrais de um Quadro Abrangente de Resposta aos/às Refugiados/às (CRRF);
- em trabalhar para a adoção de um Pacto Global sobre Refugiados/as e um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular.

[21] Saiba mais sobre a Declaração de Nova Iorque em UNHCR: https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html

MIGRAÇÕES

O nível global de governação das migrações apresenta-se como um regime relativamente novo, tendo apenas emergido no início do século XXI, e apenas nos últimos seis anos com a identificação de uma estrutura global coerente.

Existem quatro ocorrências dignas de nota que contribuíram firmemente para o avanço e o aumento da coerência da governação da migração a nível global (OIM, 2019b: 8-9):

a) **Adoção, em 2015, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** ("Agenda 2030" – Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reconhece pela primeira vez a contribuição da migração para o desenvolvimento sustentável. 11 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) contêm metas e indicadores que são relevantes para a migração ou a mobilidade. O princípio central da Agenda é "não deixar ninguém para trás", incluindo os/as migrantes.

A referência central dos ODS à migração é feita na meta 10.7: *"facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas"*. Outras metas que fazem referência direta à migração mencionam o tráfico, as remessas, a mobilidade internacional de estudantes e muito mais.

Para mais informações sobre a relação entre a Agenda 2030 e as Migrações e Integração deve consultar-se o Apêndice 1.

b) **Adoção, em 2015, do Migration Governance Framework (MiGOF)**

O MiGOF é um conjunto de princípios e objetivos para ajudar os Estados a determinar o que "boa governação de migração" significa na prática. Os Indicadores de Governação da Migração foram desenvolvidos como uma ferramenta para os Estados avaliarem a governação da migração nacional em relação à Meta 10.7 da Agenda 2030, bem como para acompanhar o seu progresso no sentido de alcançar "políticas de migração bem administradas". Saiba mais sobre o Migration Governance Framework (MiGOF) no Apêndice 2.

c) **Entrada formal da IOM nas Nações Unidas**

Em 2016 a IOM tornou-se uma das agências especializadas das Nações Unidas, com o estatuto de "agência relacionada".

Ter uma agência identificada como líder em questões de migração nas Nações Unidas promove a coerência interinstitucional na boa governação e facilita a coordenação de esforços. No cenário internacional, prevê-se que trazer a OIM para o sistema das Nações Unidas resultará num maior reconhecimento dos vínculos entre a mobilidade humana e outros setores e questões políticas como, por exemplo, as agendas humanitárias, de desenvolvimento, direitos humanos, mudança climática e paz e segurança, levando a uma integração das questões relacionadas à mobilidade em outros processos políticos. Este é um desenvolvimento importante para a arquitetura da governação global das migrações já que a OIM está agora em uma posição de garantir que as iniciativas das Nações Unidas sobre migração permaneçam coerentes e consistentes, em vez de se sobreporem ou se tornarem fragmentadas.

d) **Adoção, em 2018, do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular**

O *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration* é a primeira estrutura abrangente para a governação das migrações globais que estabelece uma abordagem comum para a migração internacional em todas as suas dimensões. Inclui 10 princípios orientadores, 23 objetivos relacionados com uma melhor gestão da migração a nível local, nacional, regional e global e uma lista de ações possíveis para atingir cada objetivo – onde todos, em última análise, apontam para o objetivo geral de uma migração segura, ordenada e regular. O Pacto Global fornece à comunidade internacional referências, objetivos e compromissos viáveis comuns que abordam todos os aspetos da migração de uma forma coerente e holística.

Para uma informação mais detalhada sobre o Pacto Global para as Migrações deve consultar-se o Apêndice 3.

REFUGIADOS/AS

O regime de enquadramento internacional para a proteção de refugiados/as foi definido em 1951 com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos/as Refugiados/as, também denominada como **Convenção de Genebra** – muito influenciada pelas consequências da Segunda Guerra Mundial. O Protocolo de Nova Iorque, aprovado em 1967, vem generalizar o disposto na Convenção de Genebra a um contexto global[22].

A emergência de novos movimentos de refugiados/as, ao longo do tempo, e o facto de que durante décadas a Convenção de Genebra não especificou como se partilham os encargos e as responsabilidades, ou como se deve definir a cooperação internacional para a proteção dessas pessoas, levou a que fossem desenvolvidos outros instrumentos legais, mas agora de escala regional ou multilateral. Por conseguinte, tal como acontece no contexto mais amplo das migrações, a maior parcela do enquadramento legal e institucional referente a estes grupos de pessoas acontece ao nível de cada Estado nacional – mesmo no caso dos países membros da União Europeia (UE) criando, inevitavelmente, pontos de tensão entre as normas e estratégias internacionais e as nacionais, muito diversas entre si.

Numa tentativa de ultrapassar essas circunstâncias, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/as (ACNUR) liderou um esforço de consenso para produzir um novo **Pacto Global sobre Refugiados/as**[23], conseguido em 2018, após dois anos de intensas consultas e negociações. Este Pacto baseia-se, mas não substitui, o sistema legal internacional existente para refugiados/as (com as suas bases na Convenção de Refugiados/as de 1951 e outros instrumentos legais internacionais sobre refugiados/as, direitos humanos e direito humanitário. Este acordo internacional, aprovado em Nova Iorque, visa transformar a resposta internacional aos movimentos de refugiados/as, beneficiando tanto os/as refugiados/as, como os países de acolhimento, reconhecendo que as "crises dos refugiados/as" exigem responsabilidades internacionais conjuntas em grande escala e trabalho de cooperação entre os países do mundo. Foi apoiado por 181

[22] Uma vez que se tratam de dois instrumentos legais distintos, a ratificação de um e de outro pelos vários países do mundo não coincidiu exatamente. Em abril de 2015, a Convenção contava com a ratificação de 145 países (sendo a mais recente ratificação de 2011) e o Protocolo com a ratificação de 146 países. Estes são dos instrumentos da ONU com maior apoio internacional, tendo Portugal ratificado a Convenção em 1960 e o protocolo posteriormente, em 1976.
[23] Poderá saber mais informações sobre o Pacto Global sobre Refugiados/as consultando o Apêndice 4. O Conselho Mundial de Refugiados/as (WRC-World Refugee Council), estabelecido em maio de 2017 pelo Centro para Inovação em Governança Internacional, tem como objetivo complementar esses esforços.

países, entre os quais Portugal, e recebeu os votos contrários dos Estados Unidos da América e da Hungria, e as abstenções da República Dominicana, da Eritreia e da Líbia.

Para além do Pacto Global sobre Refugiados/as, a declaração de Nova Iorque estabelece um Quadro Abrangente de Resposta aos/às Refugiados/as ou, em inglês, *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF). O CRRF centra-se na importância de apoiar os países e comunidades que acolhem um grande número de refugiados/as, promovendo a sua inclusão, desenvolvendo uma abordagem de envolvimento de 'toda a sociedade' na criação de respostas às questões que afetam estas pessoas. O CRRF tem quatro objetivos principais:

- Aliviar as pressões sobre os países e comunidades anfitriões;
- Aumentar a autossuficiência dos/as refugiados/as;
- Expandir o acesso à reinstalação em países terceiros e outras vias complementares;
- Apoiar as condições nos países de origem para o regresso voluntário dos/as refugiados/as, em segurança e dignidade.

Na mesma linha destacamos também o Plano de Ação de 10 pontos sobre a Proteção dos/as Refugiados/as e as Migrações Mistas lançado pelo ACNUR (UNHCR) em 2007. O documento oferece uma estrutura para responder às necessidades de proteção de refugiados/as, apátridas, crianças desacompanhadas e separadas, pessoas traficadas e outros/as com necessidades específicas no contexto dos movimentos mistos. O plano estabelece 10 áreas onde o ACNUR acredita que as iniciativas são necessárias e podem ter um impacto positivo.

POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE AILO DA UNIÃO EUROPEIA

De acordo com o Tratado de Lisboa, as políticas em matéria de imigração e asilo devem reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusivamente no plano financeiro.

Ao longo dos anos a UE criou uma abordagem para gerir mais eficazmente a questão da migração em todos os seus aspetos. O objetivo é lutar contra a migração irregular e

a introdução clandestina de migrantes, salvar vidas e proteger as fronteiras externas da UE e, ao mesmo tempo, atrair talentos e competências.

A crise dos/as refugiados/as de 2015-2016 expôs as deficiências do sistema de migração e asilo da UE. Os Estados-Membros nas fronteiras externas da UE tentaram fazer face aos grandes fluxos de migrantes, enquanto os diferentes sistemas de asilo em cada Estado Membro careciam de uma coordenação adequada.

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia aprovou um Novo Pacto sobre Migração e Asilo, contendo uma série de soluções por meio de novas propostas legislativas e alterações às propostas pendentes para colocar em prática um sistema humano e eficaz, representando um importante passo em frente na forma como a União gere as migrações.

Este Pacto propõe um sistema de gestão da migração previsível e fiável procurando responder a todas estas prioridades:

- garantir que todos os países da UE aplicam devidamente o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)
- reduzir os incentivos à migração irregular, lutar contra a introdução clandestina de migrantes e tornar mais eficazes as políticas de regresso
- proteger mais eficazmente as fronteiras externas graças a um aumento do financiamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e do reforço do seu papel
- assegurar o funcionamento do espaço Schengen sem fronteiras internas
- promover a migração legal de pessoas com as competências necessárias na Europa
- cooperar mais estreitamente com países que não pertencem à UE para facilitar o repatriamento dos/as migrantes em situação irregular

Na Figura 02.4 poderemos encontrar expostas as seis linhas de ação definidas neste novo Pacto que tem por lema “Criar confiança: novo equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade”.

Figura 02.4. - Linhas de Ação do Pacto sobre Migração e Asilo 2020

Fonte: CE, 2021 (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt)

POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

A Política de Imigração da União Europeia (UE) tem como objetivo abordar, de forma global, equilibrada e solidária, a gestão da migração regular e o combate à imigração irregular. A sua base jurídica são os artigos 79.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

De acordo com o objetivo, as competências desta política são:

- Gestão da imigração regular
- Integração
- Combate à imigração irregular (através do regresso, de acordos de readmissão e do controlo e manutenção das fronteiras externas da UE)

Migração Regular

Compete à UE definir as condições de admissão e de residência legal num Estado-Membro para os/as nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar. Os Estados-Membros conservam o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego.

Na sequência das dificuldades encontradas na adoção de uma disposição geral que abranja toda a imigração regular na UE, a abordagem atual consiste na adoção de legislação setorial, por categoria de migrantes. Assim, as medidas da UE sobre imigração regular abrangem as condições de entrada e residência para as seguintes categorias de migrantes:

- **Requerentes de Asilo** – a gestão destes fluxos migratórios é realizada através de Programas de Reinstalação. A reinstalação permite que os/as refugiados/as que carecem de proteção entrem na UE de forma legal e segura, sem terem de arriscar a vida fazendo viagens perigosas. Desde 2015, dois programas bem-sucedidos de reinstalação patrocinados pela UE ajudaram mais de 70 mil pessoas de entre as mais vulneráveis que necessitavam de proteção internacional a encontrar refúgio na União Europeia. O primeiro programa de reinstalação na UE (2015) abrangeu 19 452 pessoas; já no segundo (2017) foram 44 mil pessoas. Além disso, desde meados de setembro de 2020, mais de 27 000 pessoas foram reinstaladas ao abrigo da Declaração UE-Turquia de 2016. Os Estados-Membros continuaram, em 2020 e 2021, a poder honrar os compromissos assumidos. Em julho de 2016, a Comissão propôs a criação de um quadro permanente da UE em matéria de reinstalação. Este novo quadro obedecerá a um procedimento uniforme e a critérios comuns em toda a UE e substituirá os programas *ad hoc* de reinstalação. A fim de assegurar que a UE prossiga os seus esforços continuados de reinstalação, deverão ser ponderados novos programas de reinstalação de 2022 em diante**,** tendo em conta os recursos financeiros afetados ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração para 2021-2027, a fim de apoiar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros.
- **Trabalhadores/as altamente qualificados/as** – pessoas que ocupam uma atividade laboral que requer competências técnicas específicas e, por isso, uma

qualificação adequada. A Diretiva 2009/50/CE estabelece as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros altamente qualificados/as nos países da UE. A respetiva autorização de residência e de trabalho é chamada de Cartão Azul UE;

- **Estudantes e investigadores/as** – nacionais de países terceiros que migram para a UE para efeitos de investigação, estudos, formação e serviço voluntário (ao abrigo do Serviço Voluntariado Europeu/Corpo Europeu de Solidariedade). A Diretiva (UE) 2016/801 estabelece as condições de entrada e residência de estudantes e investigadores/as nos países da UE;
- **Reunificação familiar** – os/as cidadãos/ãs não comunitários/as podem trazer os/as seus/suas familiares para o país da UE no qual residem regularmente. Nos últimos 20 anos, o reagrupamento familiar tem sido uma das principais razões para a imigração para a UE. A Diretiva 2003/86/EC estabelece as condições de entrada e residência para este efeito;
- **Residentes de longa duração** – pessoa que tenha vivido, de forma regular, num país da UE durante um período ininterrupto de cinco anos, pode obter o estatuto de residente de longa duração. A Diretiva 2003/109/EC estabelece as condições em que os/as nacionais de países terceiros podem obter o estatuto de residentes de longa duração, o que lhes confere um conjunto de direitos uniformes, semelhantes aos de que gozam os/as cidadãos/ãs da EU;
- **Trabalhadores/as Sazonais** – A economia da UE depende de um elevado número de trabalhadores/as sazonais provenientes de países de fora da UE, já que enfrenta uma escassez de mão de obra que tem vindo a crescer. O Conselho e o Parlamento adotaram a diretiva - Diretiva 2014/36/UE, relativa aos/às trabalhadores/as sazonais. A diretiva define as condições em que os/as nacionais de países terceiros podem entrar e permanecer na UE como trabalhadores/as sazonais. As disposições nela previstas contribuem para: i) harmonizar e simplificar as regras de admissão em todos os Estados-Membros; ii) proteger os/as trabalhadores/as sazonais de países terceiros da exploração e de condições de trabalho precárias; iii) resolver o problema dos/as trabalhadores/as sazonais de países terceiros que permanecem na UE de forma irregular.
- **Transferências dentro das empresas** – Em 2014, o Conselho e o Parlamento adotaram a Diretiva 2014/66/UE, relativa às condições de entrada e residência

de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas. Graças a estas novas regras, os/as nacionais de países terceiros podem candidatar-se na UE a lugares de gestores/as, especialistas ou empregados/as estagiários/as no quadro de transferências dentro das empresas.

Integração

A UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais; porém, a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais.

A integração de nacionais de países terceiros nos países de acolhimento é um processo de adaptação das pessoas não nascidas ou residentes na UE às sociedades acolhedoras e ao seu quotidiano, e o processo implica a existência de reciprocidade por parte da sociedade local. Esse acolhimento faz-se através da participação no mercado laboral, na comunidade política e nas estruturas escolares e de saúde, por exemplo.

A política de imigração da UE visa estabelecer um quadro para a migração regular, tendo também em conta a importância da integração nas sociedades de acolhimento, como explorado na secção da "Integração de cidadãos/ãs nacionais de países terceiros".

Embora a União Europeia não tenha plena competência nos domínios da integração, vários instrumentos legislativos da UE são diretamente relevantes para a integração. Por exemplo, muitos dos instrumentos de regulamentação da migração incluem uma disposição de não discriminação, enquanto o Sistema Europeu Comum de Asilo também cria obrigações em relação à receção e acolhimento de refugiados/as ou requerentes de asilo e define padrões mínimos em relação aos direitos dos/as beneficiários/as de proteção internacional.

A UE também tem procurado consistentemente promover a integração dos/as migrantes, seja através da criação de quadros políticos (como os Princípios Básicos Comuns), recursos (como manuais de integração) ou a disponibilização de financiamento (como através do Fundo para a Migração, Asilo e Integração). Outras

estruturas em vigor incluem o Fórum Europeu das Migrações e o Website Europeu sobre a Integração.

11 Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração de Migrantes na União Europeia (2005)

1. **A integração é um processo dinâmico e bidirecional de adaptação mútua de todos/as os/as imigrantes e residentes nos Estados-Membros**
2. **A integração implica o respeito pelos valores fundamentais da União Europeia**
3. **O emprego é um elemento essencial no processo de integração, sendo fundamental para a participação dos/as imigrantes, para o contributo que eles/as prestam à sociedade de acolhimento e para tornar visível esse contributo**
4. **O conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração; proporcionar aos/às imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento básico é essencial para lograr uma integração bem sucedida**
5. **Os esforços na educação são cruciais para preparar os/as imigrantes, em especial os/as seus/suas descendentes, para serem participantes mais ativos/as e com maior êxito na sociedade**
6. **O acesso às instituições, aos bens e aos serviços públicos e privados, por parte dos/as imigrantes, numa base de igualdade face aos/às cidadãos/ãs nacionais e de forma não discriminatória, é um fundamento essencial para uma melhor integração**
7. **A interação frequente entre imigrantes e cidadãos/ãs dos Estados-Membros é um mecanismo fundamental para a integração. Os fóruns onde participem uns/umas e outros/as, o diálogo intercultural, a formação sobre imigração e culturas imigrantes, assim como o fomento das condições de vida em ambientes urbanos incrementam as interações entre imigrantes e cidadãos/ãs dos Estados-Membros**

8. **A prática de diversas culturas e religiões é uma garantia da Carta dos Direitos Fundamentais que deve ser salvaguardada, salvo em caso de incompatibilidade com outros direitos europeus invioláveis ou com a legislação nacional**
9. **A participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração**
10. **A inclusão de políticas e de medidas de integração em todos os domínios políticos e níveis de governo e de serviços públicos pertinentes é um ponto a ter em consideração na formulação e na implementação de políticas públicas**
11. **É preciso definir objetivos claros, desenvolver indicadores e mecanismos de avaliação para ajustar a política, avaliar os progressos em termos de integração e tornar mais eficaz o sistema de intercâmbio de informações**

Fonte: COM/2005/0389 final

Por outro lado, no Toolkit sobre o uso dos fundos europeus para a integração de pessoas de origem imigrante (EC, 2021: 19-20), é definido que as medidas concebidas pelas autoridades de financiamento, por exemplo nos programas e convites à apresentação de propostas, destinadas à integração devem ter em conta os seguintes princípios:

a) *Não discriminação.* A discriminação afeta indivíduos em todo o processo de integração e deve, por isso, ser abordada de forma abrangente. As medidas contra a discriminação são sobretudo instrumentos jurídicos, embora, simultaneamente, os fundos da UE (FSE, FAMI) devam contribuir para o reforço de capacidades (formação das partes interessadas acerca do enquadramento jurídico contra a discriminação, serviços jurídicos *pro bono*, organização de seminários, *workshops*, conferências, etc.).
b) *Igualdade de género.* As mulheres de origem migrante podem deparar-se com alguns desafios específicos nos domínios da educação e do emprego, entre outros. As medidas devem garantir que a igualdade entre homens e mulheres e

a integração da perspetiva do género são tidas em conta e promovidas ao longo da preparação e da execução dos programas.

c) *Resposta às necessidades dos indivíduos*. As pessoas de origem migrante não constituem um grupo homogéneo. As medidas, as ações e os projetos devem basear-se em avaliações das necessidades individuais, incluindo as necessidades das crianças e mulheres, levando a soluções individualizadas.

d) *Capacitação*. A participação ativa das pessoas (incluindo crianças) de origem migrante na conceção, preparação, execução e monitorização das medidas irá assegurar um envolvimento equitativo. Algumas ações orientadas para o reforço da capacitação podem ser apoiadas pelo FSE e pelo FAMI.

e) *Abordagem integrada*. As autoridades de financiamento devem conceber medidas que respondam às necessidades complexas dos grupos-alvo. Os programas devem interligar as diferentes áreas da política de integração, como a educação, a saúde, o emprego, o acolhimento e a habitação. Esta interligação pode ter uma dimensão territorial: por exemplo, bairros rurais ou urbanos desfavorecidos (FSE, FEDER, FAMI, FEADER, FEAD).

f) *Perspetiva a longo prazo*. As medidas da política de integração devem ser planeadas e executadas ao longo de um período prolongado, como forma de apoiar a integração a longo prazo.

g) *Medidas de contingência*. A capacidade técnica e humana dos serviços deve ser alinhada com o possível aumento dos pedidos de asilo e a necessidade correspondente de apoiar a integração dos/as beneficiários/as de proteção internacional. Pode exercer um impacto enorme nas localidades de pequena e média dimensão, tendo em conta os mecanismos de dispersão existentes e as capacidades limitadas (FAMI, FSE, FEDER, FEAD, FEADER).

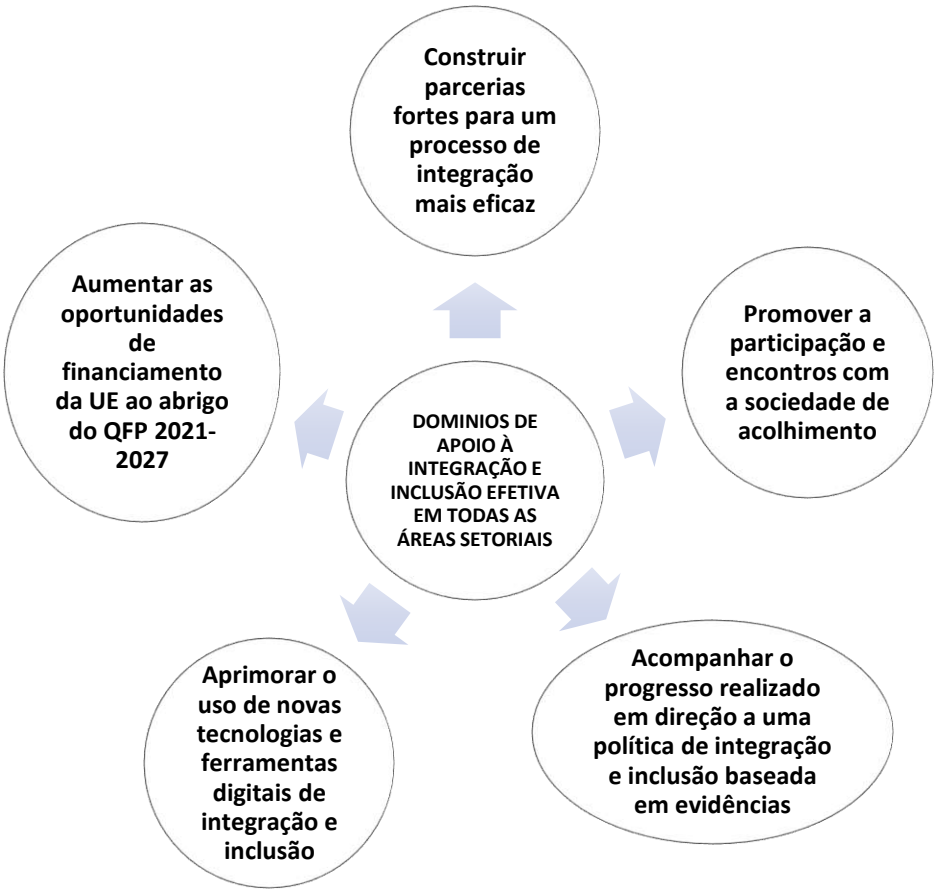
A 24 de novembro de 2020, a Comissão Europeia apresentou o Plano de ação sobre integração e inclusão para o período 2021-2027.

Este Plano promove a inclusão para todos/as, reconhecendo a importância da contribuição dos/as migrantes para a UE e tenta eliminar as barreiras que as pessoas com um percurso migratório ainda enfrentam no acesso à saúde, educação, emprego, habitação. Neste pressuposto, fomenta uma integração "bi-direcional" com responsabilidades por parte do/a migrante, mas também da comunidade de acolhimento que o/a recebe. As ações previstas dirigem-se aos/às migrantes, mas também aos/às

cidadãos/ãs da UE que têm um percurso migratório. Os objetivos, ações da Comissão Europeia e o papel dos Estados-Membros em cada dum destes domínios poderá ser consultado no documento (EN) (pp.15-26) e no Apêndice 5.

Na Figura 02.5 podem ver-se quais são os domínios de apoio à integração e inclusão defendidos pela Comissão Europeia.

Figura 02.5. - Domínios de Apoio à Integração e Inclusão Efetiva em todas as Áreas Setoriais



Fonte: Elaboração própria com base em EC (2020)

Combate à Imigração Irregular

Um dos papéis da UE é o de prevenir e reduzir a imigração irregular, nomeadamente através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais. Por imigração irregular entende-se o movimento numa fronteira que ocorre fora do âmbito das normas reguladoras dos países de envio, de trânsito e de acolhimento.

Regresso

A Diretiva 2008/115/CE relativa ao regresso define normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular[24].

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) presta cada vez mais assistência aos Estados-Membros nas suas atividades relacionadas com o regresso. Em setembro de 2018, a Comissão propôs uma reformulação da Diretiva Regresso, a fim de acelerar os procedimentos, incluindo um novo procedimento fronteiriço para os/as requerentes de asilo, procedimentos e regras mais claras para evitar irregularidades.

No Novo Pacto sobre Migração e Asilo (2020) a Comissão avança para um sistema comum da UE em matéria de regresso, com um apoio mais operacional aos Estados-Membros e a Frontex como parceiro operacional da política de regresso da UE. Em abril de 2021, a Comissão publicou a sua estratégia em matéria de regresso voluntário e reintegração, com objetivos comuns para uma maior coerência entre as iniciativas nacionais e da UE.

Acordos de Readmissão

Ao mesmo tempo que aplica a política de regresso, a UE está a negociar e a efetuar acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito para efeitos de regresso dos/as migrantes que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro. Estes estabelecem obrigações e procedimentos claros para as autoridades do país terceiro e dos Estados-

[24] Ver também a Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/27042021-eu-strategy-voluntary-return-reintegration-com-2021-120_en.pdf

Membros da UE quanto a quando e como readmitir pessoas que residem em situação irregular.

Controlo e manutenção das fronteiras externas da UE

A UE defende que política de gestão das fronteiras tem de se adaptar a desenvolvimentos significativos, como a chegada sem precedentes de refugiados/as a que assistimos desde 2014.

Um espaço único sem controlos nas fronteiras internas — o espaço Schengen — exige igualmente uma política comum de gestão das fronteiras externas. O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia solicita «medidas adequadas em matéria de controlos nas fronteiras externas». Por conseguinte, a UE pretende estabelecer normas comuns no que se refere aos controlos nas suas fronteiras externas e aplicar gradualmente um sistema integrado para a respetiva gestão.

A União Europeia adota fortes medidas com o objetivo de reduzir a migração irregular, assegurando que cada país da UE controla a sua própria parte das fronteiras externas da UE. Tais medidas incluem:

- reforço do mandato da Frontex;
- estabelecimento de um mecanismo de avaliação da aplicação das regras do Espaço Schengen;
- coordenação entre as autoridades de vigilância das fronteiras (através do Eurosur);
- estabelecimento de regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex.

POLÍTICA DE ASILO

A UE pretende desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária com o intuito de conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, assim como assegurar a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve ser

coerente com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos/as Refugiados/as, de 28 de julho de 1951, e o seu Protocolo de 31 de janeiro de 1967.

Nem o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem uma definição dos termos «asilo» e «refugiado/a», mas ambos remetem expressamente para a Convenção de Genebra e o seu Protocolo. A base jurídica desta política é o Artigo 67º (nº2) e os artigos 78.º e 80.º do TFUE.

No contexto da União Europeia, o sistema de asilo é regulado, para além da Convenção de Genebra de 1951, por um conjunto de diretivas europeias que são conhecidas pelo "Sistema de Dublin", que têm na sua génese a Convenção de Dublin (97/C 254/01). Este sistema, concebido em 1990 e em vigor desde 1997, constitui a regulação da União Europeia para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado/a nos Estados-Membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no Estado-membro a partir do qual o/a requerente entrou no espaço europeu, ficando a sua circulação e proteção restrita a esse país. Portugal esteve entre os doze primeiros Estados europeus a assinarem esta convenção em 1997.

Neste âmbito, desde 1999 que a União Europeia trabalha para criar um **Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS)**, promovendo a melhoria do enquadramento legal dos Estados-Membros com vista à corresponsabilização de todos os países no acolhimento de refugiados/as. O Sistema Europeu Comum de Asilo estabelece normas e cooperação comuns para garantir que os/as requerentes de asilo sejam tratados/as de forma igual num sistema aberto e justo - onde quer que se apliquem.

A evolução do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) conheceu três momentos importantes que passamos a expor.

Entre 1999 e 2005, criaram-se as primeiras leis

De facto, foram estabelecidos importantes mecanismos legais de harmonização dos standards mínimos em matéria de asilo, podendo dizer-se que o CEAS é governado por cinco instrumentos legislativos e uma agência:

- A Diretiva de Procedimentos de Asilo visa estabelecer as condições para decisões justas, rápidas e de qualidade de asilo. Os/as requerentes de asilo com necessidades especiais recebem o apoio necessário para explicar sua reivindicação e, em particular, a proteção de menores desacompanhados/as e vítimas de tortura é garantida.
- A Diretiva de Condições de Acolhimento assegura que as normas comuns para as condições de acolhimento (como moradia, alimentação e vestuário e acesso a cuidados de saúde, educação ou emprego sob determinadas condições) são fornecidas aos/às requerentes de asilo em toda a UE para garantir um padrão de vida digno de acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais.
- A Diretiva de Qualificação esclarece os motivos para a concessão de proteção internacional e, portanto, tornar as decisões de asilo mais robustas. Também fornece acesso a direitos e medidas de integração para beneficiários/as de proteção internacional.
- O Regulamento de Dublin III reforça a proteção dos/as requerentes de asilo durante o processo de criação do Estado, responsável pela análise do pedido, e esclarece as regras que regem as relações entre os Estados. Ele cria um sistema para detetar problemas precoces em sistemas nacionais de asilo ou acolhimento e abordar suas causas básicas antes que eles se desenvolvam em crises plenas.
- O Regulamento Eurodac apoia a determinação do Estado-Membro responsável pelo Regulamento de Dublin e permite às autoridades policiais o acesso ao banco de dados da UE das impressões digitais dos/as requerentes de asilo em circunstâncias estritamente limitadas, a fim de prevenir, detetar ou investigar os crimes mais graves, como assassinato e terrorismo.
- O Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) apoia a implementação do Sistema Comum Europeu de Asilo pelos Estados-Membros, desenvolvendo treinamentos, capacitação, assistência emergencial, informação e análise e atividades de cooperação de países terceiros.

Entre 2008 e 2013 surgem as primeiras reformas

Em 2007 foi promovido o debate em torno do que deveria ser a direção e intervenção do CEAS através da discussão de um *Green Paper*, que se tornaria a base da definição do Plano de Ação em Asilo da Comissão Europeia apresentado em junho de 2008 que

estabeleceu as bases para a construção de um sistema de normas comuns e uniformes de proteção. Juntamente com o Plano, a Comissão apresentou um conjunto de leis de asilo da UE reformadas, que foram concluídas em 2013. Entre as novidades, o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) foi criado especificamente para auxiliar os Estados-Membros na implementação do direito de asilo da UE e para melhorar a cooperação prática. Neste âmbito, foi ainda importante o reforço do orçamento europeu para a solidariedade e a criação do fundo europeu para refugiados/as.

Desde 2015 surgem novas reformas

Perante novos desafios em matéria de asilo, a Comissão Europeia propôs em maio e julho de 2016 um terceiro pacote de sete legislações com o objetivo de avançar para uma política de asilo totalmente eficiente, justa e humana que possa funcionar efetivamente também em tempos de alta pressão migratória. Em 2017, o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a um amplo acordo político sobre cinco das sete propostas, ou seja, no que diz respeito à criação de uma Agência de Asilo da União Europeia, à reforma da Eurodac, à revisão da Diretiva de Condições de Acolhimento, ao Regulamento das Qualificações e ao enquadramento de Reinstalação da UE. No entanto, o Conselho não chegou a uma posição comum sobre a reforma do Sistema de Dublin e o Regulamento do Processo de Asilo.

Em 2020, a Comissão Europeia propôs reformar o sistema através de uma abordagem abrangente da política de migração e asilo baseada em três pilares principais:

- procedimentos eficientes de asilo e de retorno,
- solidariedade e justa divisão de responsabilidades
- reforço das parcerias com países terceiros.

Saiba mais sobre a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) no seguinte link: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/

Em 2021 foi criada a EUAA – European Union Agency for Asylum (Agência Europeia para o Asilo), substituindo o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO).

POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE ASILO EM PORTUGAL

Uma breve nota para dizer que, apesar da existência de normas internacionais mais amplas ou diretivas especificas comunitárias no contexto da UE, os procedimentos legais acerca da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros/as, bem como as normas concretas de acolhimento e integração de imigrantes e refugiados/as, são estabelecidos ao nível de cada país.

Atualmente o instrumento que enquadra as políticas migratórias e de asilo em Portugal é o **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**, aprovado pelo Conselho de Ministros em 1 de agosto de 2019[25]. Este Plano foi concebido como um documento operacional, orientado para resultados práticos e precisos, de modo a enfrentar as causas adversas das migrações e a potenciar os seus benefícios para a sustentabilidade demográfica e o mercado de trabalho.

O documento encontra-se estruturado em torno dos seguintes eixos fundamentais:

1. Promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares, sendo que dentro desta dimensão está o combate a fluxos irregulares, mas acima de tudo a promoção de fluxos regulares, onde se inscrevem os instrumentos que Portugal tem para atrair grupos que lhe interessa atrair, como académicos/as e empresários/as, por exemplo; ou o regime de mobilidade da CPLP, que está a ser construído; assim como acordos bilaterais com países de onde tradicionalmente provém mão-de-obra imigrada, e com países que estão interessados em ter estes acordos.
2. Melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras, com enfase, por um lado, nas parcerias de cooperação com os países de origem e transito no sentido do combate ao tráfico de seres humanos e; por outro, no aperfeiçoamento dos mecanismos de atribuição do título de autorização de residência de um/a cidadão/ã estrangeiro/a em Portugal, comparando-os aos existentes para a atribuição do CC dos/as nacionais.
3. Promoção e qualificação dos mecanismos de acolhimento e integração dos/as imigrantes, com especial foco na generalização do ensino do português aos/às migrantes, como língua estrangeira e de acolhimento e a facilitação do reagrupamento familiar.

[25] Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019

4. Apoio à ligação dos/as migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno, que tem duas linha de trabalho: uma de ligação à emigração portuguesa, o programa Regressar; e outra de apoio aos programas equivalentes dos países de origem dos/as imigrantes em Portugal.
5. Incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e de trânsito, onde se inscreve a Nova Aliança Europa-África para a Economia e o Emprego, a cooperação multilateral no âmbito da CPLP e a colaboração de Portugal no âmbito das Nações Unidas e da Organização Internacional das Migrações.

Anteriormente e com muitas das ações ainda a decorrer esteve em vigor o **Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020 (PEM)** aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março[26].

Com este Plano, Portugal procurou articular e integrar as políticas migratórias, quer em relação às entradas quer às saídas, apresentando uma visão integrada do fenómeno imigratório e emigratório, tentando dar, dessa forma, resposta às especificidades da realidade migratória nacional à data da sua elaboração. Em termos de organização, o PEM 2015-2020 começa por fazer um enquadramento político e elencar os principais desafios; posteriormente indica e explica os cinco eixos prioritários e respetivos mecanismos de monitorização e avaliação. Nele estão previstos um importante e considerável número de medidas e indicadores (106 e 2011, respetivamente), organizados em torno dos seguintes eixos prioritários: I - políticas de integração de imigrantes; II - políticas de promoção da inclusão dos/as novos/as nacionais; III - políticas de coordenação dos fluxos migratórios; IV - políticas de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios; e V - políticas de incentivo, acompanhamento e apoio ao regresso dos/as cidadãos/ãs nacionais.

De facto, pode dizer-se que a Política Nacional de Imigração e Asilo se estrutura em torno de quatro grandes eixos estratégicos – Regulação dos Fluxos Migratórios; Promoção da Imigração Legal; Integração dos/as Imigrantes; e Luta contra a Imigração Irregular – que se interrelacionam em torno de cinco vetores essenciais, sendo eles:

[26] Saiba mais sobre o PEM 2015-2020.

Atração, Admissão, Permanência, Integração e Retorno (Cf. Figura 02.6). A estrutura institucional de acompanhamento tem uma vertente interministerial e está centralizada no SEF, ACM, I.P. e CPR (no caso da integração de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional).

Figura 02.6. - Eixos e Vetores da Política Nacional de Imigração e

Fonte: SEF (2021:12)

LEI DA IMIGRAÇÃO[27]

As políticas migratórias portuguesas abrangem um amplo leque de estratégias, legislação e regulamentação tanto sobre a regulação dos fluxos quanto sobre a integração dos/as migrantes. A legislação portuguesa, ao contrário do que tem acontecido em outros territórios, nomeadamente na europa, tem sido considerada inovadora e integradora, tendo evitado adotar uma abordagem securitária das migrações e visão hostil dos/as migrantes (Padilla & França, 2020:137).

[27] Para saber mais pode consultar a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho no seguinte link: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis

Relativamente às políticas migratórias, isto é, de controlo e regulação dos fluxos de entrada e saída de população, Portugal só as começou a estruturar de maneira mais sistematizada a partir dos anos 80 do século XX, tendo a legislação sido criada no sentido de responder aos contextos migratórios, associados tanto aos contextos políticos e económicos do país, quanto às exigências geopolíticas, em particular da UE e da CPLP, em matéria de mobilidade de cidadãos/ãs.

Atualmente está em vigor a Lei nº23/2007, de 4 de julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos/ãs estrangeiros/as do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração.

A lei não define apenas as condições de entrada, saída e afastamento (de e para) do país, mas promove também regimes especiais para estadias temporárias, facilita a admissão de imigrantes altamente qualificados/as e de um conjunto de categorias especiais (ex. estudantes internacionais – secundário e superior, estagiários/as e voluntários/as, investigadores/as, empresários/as, investidores/as, trabalhadores/as sazonais ou transferidos/as dentro de empresas, etc.), cria igualmente as condições para o combate à irregularidade dos/as migrantes via procedimentos regulares de facilitação de processos de regularização (já houve 7 regularizações extraordinárias – 1992, 1996, 2001, 2003, 2004, 2007 e 2017) dos/as que já se encontram no país; assim como tem contribuído para a simplificação dos procedimentos, desburocratização e informatização dos processos de pedidos de vistos e autorizações de residência (Padilla & França, 2020:138). Esta lei já sofreu oito alterações, sendo a mais recente introduzida pelo DL n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, o que tem contribuído para a sua atualização, especialmente no que concerne à transposição de diretivas da EU.

LEI DO ASILO[28]

Em matéria de Asilo, Portugal tem assumido um papel pouco relevante a nível internacional ou europeu, ainda que, nos anos mais recentes, tenha acompanhando as mudanças verificadas globalmente, tendo surgido alguma dinâmica ao nível legal e

[28] Para saber mais pode consultar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho no seguinte link: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis

institucional para requerentes e beneficiários/as de proteção internacional (Oliveira, 2020:20).

Portugal esteve entre os primeiros grupos de países a ratificar a Convenção de Genebra (14 de setembro de 1961), comprometendo-se internacionalmente a, desde então, acolher em território nacional indivíduos requerentes de asilo ou com o estatuto de refugiado/a. Não obstante, é só a partir de 2006, com a Lei nº 20/2006, de 23 de junho[29], que Portugal passa a assumir uma quota anual para receber refugiados/as no país, através do mecanismo de reinstalação, assinado entre o ACNUR e o Estado Português.

Para responder a esse compromisso internacional, a Lei do Asilo em Portugal conheceu sucessivas versões, sendo de mencionar a Lei nº 38/80, de 1 de agosto de 1980, a Lei nº 70/93, de 29 de setembro de 1993, a Lei nº 15/98, 26 de março de 1998, e a Lei nº 20/2006, de 23 de junho, todas elas já revogadas. Algumas destas revisões no regime jurídico em matéria de asilo e de refugiados/as em Portugal refletem, na realidade, a resposta a diretivas comunitárias na matéria.

O diploma atualmente em vigor é a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado/a e de proteção subsidiária em Portugal.

O artigo 3º da Lei do Asilo, estabelece que, o direito de asilo é garantido:

"aos/às estrangeiros/as e apátridas perseguidos/as ou gravemente ameaçados/as de perseguição, em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana."

e àqueles/as que

[29] Veio aprovar disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados/as, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva nº 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabeleceu as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados-Membros.

"receando com fundamento ser perseguidos/as em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou não queiram voltar ao Estado da sua nacionalidade ou residência habitual", independentemente de possuírem ou não as características que lhe são atribuídas pelo/a agente da perseguição, e, no caso de possuírem mais que uma nacionalidade, se os motivos que sustentam o pedido se verificarem em relação a todos os Estados de que é nacional".

Encontra-se também em vigor a Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, que transpõe, na íntegra, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, e que diz respeito à concessão de proteção temporária no caso de afluxo massivo de pessoas deslocadas, bem como a medidas através das quais se procura assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento. A Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2007, de 21 de Agosto, determinou ainda, posteriormente, a criação de condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, designadamente para fazer face aos pedidos de reinstalação de refugiados/as, previstos na Lei nº 27/2008, alterada pela Lei nº 26/2014, de 5 de Maio.

Complementarmente, pretendendo enquadrar a proteção excecional de pessoas, nomeadamente por razões humanitárias, é ainda relevante referir que Portugal (à semelhança de alguns Estados-Membros) previu, a partir de 2007, no seu enquadramento jurídico para a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros/as (Lei da Imigração), a concessão de uma autorização de residência temporária para cidadãos/ãs estrangeiros/as que não preencham os requisitos exigidos para o estatuto de refugiado/a, nomeadamente por razões humanitárias (Artigo 123º).

Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração[30] (ARVoRe)

De acordo com as diretivas europeias[31], a Lei de Imigração portuguesa (artigo 139º) prevê a assistência a requerentes e beneficiários/as de asilo ou proteção subsidiária que manifestem vontade de regressar ao país de origem, nomeadamente através de programas de apoio desta natureza. Já no Decreto Regulamentar n.º 02/2013, de 18 de março (artigo 80º), estão estabelecidos os requisitos e condições para a admissão em território nacional do/a cidadão/ã estrangeiro/a que, tendo abandonado o território nacional após benefício de apoio ao regresso voluntário, pretenda voltar a Portugal antes do fim do período de interdição de entrada (3 anos).

O retorno voluntário assistido tem sido implementado em Portugal desde 1997, através do Protocolo assinado entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) – Missão em Portugal e o Governo de Portugal. A partir de 2009, o programa passou a ser cofinanciado pelo Fundo Europeu de Regresso.

O atual Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVoRe VII), com duração de dois anos (de janeiro de 2019 a dezembro de 2020), é financiado pelo Fundo Asilo Migração e Integração (FAMI) e pelo Governo Português através do SEF (Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras).

Em termos de medidas, referir que atendendo ao crescimento mais recente dos fluxos de refugiados/as e de pessoas deslocadas no contexto europeu, Portugal definiu, em 2015, um grupo de trabalho – *Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração* (Despacho n.º 10041-A/2015, de 31 de agosto) – para proceder ao mapeamento dos recursos existentes no território nacional para instalar e integrar requerentes e beneficiários/as de proteção internacional. Este grupo de trabalho, coordenado pelo Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras, tem pontos focais de várias instituições públicas (DGAE, ISS, IEFP, DGS, DGE, ACM, ANMP), e representantes da sociedade civil como o CPR, a CVP UMP - União das Mutualidades Portuguesas (sempre que necessário) e outras, organizadas através da Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/as

[30] Saiba mais em: https://www.retornovoluntario.pt
[31] Decisão n.º 575/2007/CE, de 23 de maio de 2007, que cria o Fundo Europeu de Regresso, ou a Diretiva 2008/115/CE, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

(www.refugiados.pt). Existe também o Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional, coordenado pelo ISS e que compreende as seguintes instituições: ISS, SEF, IEFP, SCML, ACM, CPR + MS, ME, ANMP, JRS-Portugal (2016)

Especificamente no que diz respeito à mobilização da sociedade civil que foi muito forte, em 2015 surgiram os seguintes consórcios de intervenção:

- Consórcio promovido pelo Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR) com diversos municípios do norte a sul do país;
- Consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) que agrega inúmeras das suas delegações;
- Consórcio promovido pela Plataforma de Apoio a Refugiados/as, em parceria com o Serviço Jesuíta aos/às Refugiados/as - Portugal (PAR/JRS) que mobilizou múltiplas entidades;
- União das Misericórdias Portuguesas (UMP);
- Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade – CNIS.

Por fim mencionar que os/as requerentes e beneficiários/as de proteção internacional em Portugal têm direito a receber apoio para o seu acolhimento no país, desde o momento da apresentação do seu pedido até à decisão final, isto se não dispuserem de recursos suficientes. Estes apoios são reduzidos ou cessam quando o/a requerente tem uma decisão de recusa do seu pedido de proteção internacional, embora a cessação ou suspensão do apoio não ocorra se o/a requerente pedir recurso jurisdicional da decisão ou se se verificar que a sua situação social e económica requer manutenção do apoio.

Condições materiais do acolhimento (artigo 56º e 57º da Lei de Asilo – Lei nº 27/2008, de 30 de junho, com revisões da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio)

- Cabe às entidades de acolhimento (organizações da sociedade civil, municípios, outras) assegurarem: i) alojamento em habitação adequada à dimensão do agregado familiar/cidadão/ã isolado/a (ex. centros de acolhimento para refugiados/as ou instalações equiparadas ou adaptadas para o efeito; apartamentos, moradias, residenciais, hostels, outros/as), dotado de mobiliário

e do equipamento básico necessário, suportando as despesas inerentes ou através de subsídio complementar, com carater mensal (ex. renda, água, luz e gás); ii) prestação pecuniária de apoio social, com caráter mensal, para despesas pessoais, de alimentação, vestuário, higiene e transportes ou o seu provimento em espécie; iii) a satisfação das necessidades básicas dos/as requerentes e beneficiários/as de proteção internacional no apoio ao acesso aos serviços nacionais de saúde, da educação e formação, das finanças e da segurança social; iv) promover aulas de português, acesso à formação profissional e facilitar o acesso ao mercado de trabalho com vista à autonomização; v) transporte do aeroporto para o alojamento e as deslocações dos/as cidadãos/ãs aos serviços de presença obrigatória (SEF e ACM).

A Lei do Asilo salvaguarda que "aos/às beneficiários/as do estatuto de refugiado/a ou de proteção subsidiária são aplicáveis as disposições legais relativas ao sistema de segurança social" (artigo 72º). Neste âmbito, estando os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária sujeitos aos mesmos direitos e obrigações que os/as cidadãos/ãs portugueses/as, o Instituto de Segurança Social (ISS) tem-lhes prestado acompanhamento social sempre que não se consigam autonomizar financeiramente no fim do programa de acolhimento, enquadrando prestações sociais para cidadãos/ãs em situação de carência.

Uma outra medida importante foi a Criação da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (Decreto-Lei n.º 26/2021 de 31 de março) para as seguintes situações de risco e ou emergência social: fluxos migratórios não programados; pessoas vítimas de tráfico de seres humanos; pessoas ao abrigo da proteção internacional, no âmbito das competências das entidades que compõem a formação restrita do Grupo Operativo Único.

Sistema de Asilo em Portugal[32]

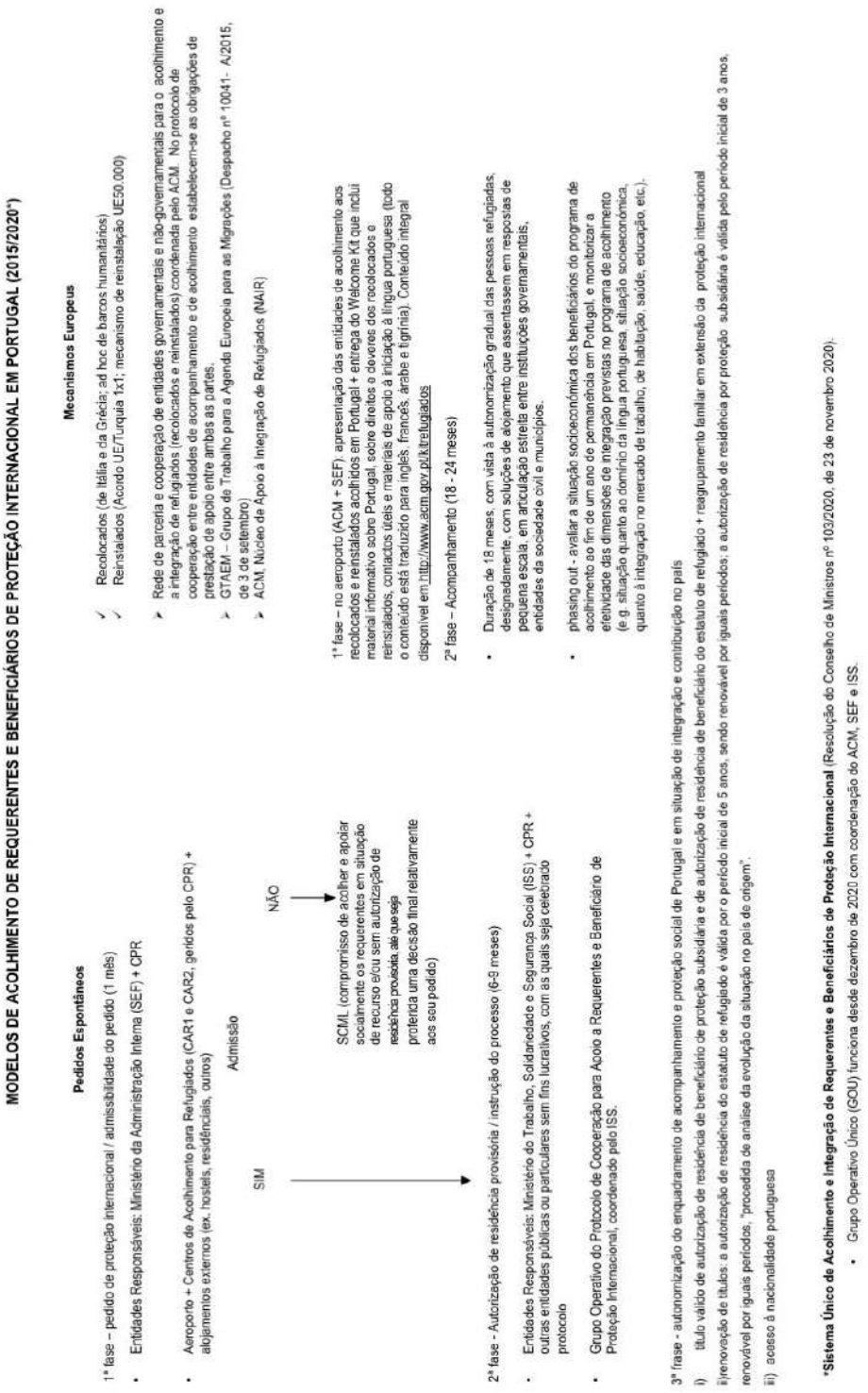
Entre 2015 e 2020 coexistiram dois modelos de acolhimento e encaminhamento distintos para requerentes e beneficiários/as de proteção internacional (BPIs) em Portugal: um modelo para pedidos espontâneos de asilo e um modelo para requerentes chegados/as ao país através de mecanismos europeus de proteção internacional. A simultaneidade destes dois modelos de acolhimento criou múltiplos desafios estruturais e de implementação, uma vez que mobilizaram diferentes instituições, diferentes apoios financeiros, diferentes requisitos e dimensões de integração asseguradas, e diferentes durações. A sua coexistência criou também algumas dificuldades e disparidades na política de asilo: se no primeiro modelo de acolhimento os/as requerentes espontâneos/as têm de aguardar para ter a autorização de residência provisória concedida pelo SEF, no Centro de Acolhimento gerido pelo CPR em Lisboa (entre 1 e 5 meses), para só depois serem distribuídos/as pelo país, em função do encaminhamento do Grupo Operativo para um dos Centros Distritais do ISS ou para a SCML; no modelo de acolhimento para chegados/as em mecanismos de proteção europeus, coordenado pelo ACM, a distribuição pelo país é imediata (à chegada no aeroporto) para uma das entidades de acolhimento que tem de, durante 18 meses, promover um plano de integração multidimensional.

Esta situação de dualidade pretendeu ser resolvida com o estabelecimento de um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional a nível nacional, conforme exposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, de 23 de novembro.

As figuras 02.7 e 02.8 resumem o sistema de asilo em Portugal à data da redação deste documento, incluindo os procedimentos, também duais, para os/as Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as.

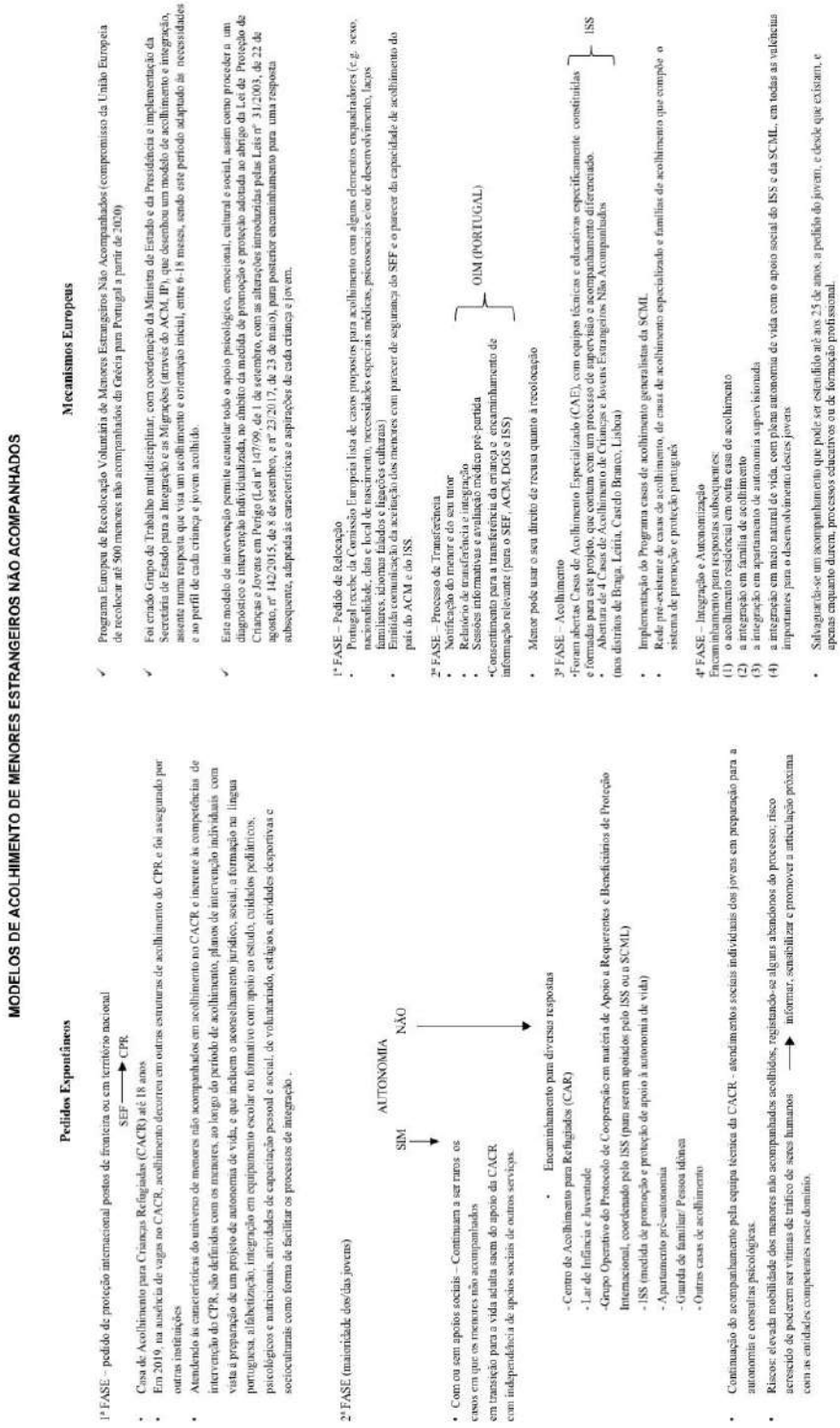
[32] Texto mais aprofundado em Oliveira (2020)

Figura 02.7. - Sistema de Asilo Geral 2015-2020



Fonte: Elaboração própria.

Figura 02.8. - Sistema de Asilo MENA 2015-2020



Fonte: Elaboração própria.

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

As primeiras iniciativas que impulsionaram o desenvolvimento de políticas de integração dos/as imigrantes tiveram lugar no campo da educação, através do Secretariado Coordenador do Programas de Educação Multicultural (Despacho Normativo 63/91, de 13 de março), posteriormente designado Secretariado Entreculturas e que foi também o impulsionador do Projeto de Educação Intercultural (PREDI) que, entre 1993 e 1997, concebeu e implantou programas de educação intercultural em várias escolas. Exemplo de outras iniciativas de promoção da diversidade e integração de imigrantes e minorias étnicas que surgiram nos anos 90 do século XX são a criação, em 1993, da Associação de Professores/as para a Educação Intercultural (APEDI), a institucionalização da diversidade religiosa nas escolas públicas (Decreto-Lei n.º 329/98, de 2 de novembro) ou a criação do Grupo de Trabalho para os/as Mediadores/as Culturais (Despacho conjunto n.º 1165/2000).

Nas últimas duas décadas houve alterações importantes a registar a nível institucional. O marco mais importante foi a criação, em 2002, do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (ACIME), com o caráter de estrutura interdepartamental de apoio ao Governo em matéria de imigração e minorias étnicas e cuja estrutura foi substituída, em 2007, através do Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio, que criou o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P., que resultou da fusão do ACIME, da estrutura de apoio técnico à coordenação do Programa Escolhas, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e do Secretariado Entreculturas. Com esta reestruturação, o Governo centralizava as atribuições dispersas por vários organismos numa única entidade (no caso, um instituto público), reforçando a institucionalização dos serviços vocacionados para a integração dos/as imigrantes. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, veio aprovar a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. que substitui assim o ACIDI, I.P., e que é, atualmente, a instituição responsável pela concretização da política de integração de imigrantes em Portugal.

Ao longo do tempo também se verificou uma evolução muito grande ao nível das políticas de integração e o desenvolvimento de instrumentos legislativos importantes e

considerados inovadores, com a definição e planificação de estratégias integradas, embora se possa dizer que tem havido maior desenvolvimento de certas áreas de intervenção comparativamente a outras.

São exemplo dessas estratégias, a nível nacional, os Planos para a Integração dos/as Imigrantes (PII) (tendo o primeiro sido lançado para o período de 2007-2009 e o segundo para o período 2010-2013), e posteriormente o designado Plano Estratégico para as Migrações (PEM 2015-2020), que foi mais abrangente[33]. Ao nível das políticas locais, foram lançados os Planos Municipais para a Integração dos/as Migrantes (PMIM)[34].

O primeiro Plano para a Integração dos/as Imigrantes (PII1) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio, para vigorar entre 2007-2009, sendo constituído por 122 medidas distribuídas por 20 áreas de intervenção. Já o segundo Plano para a Integração dos/as Imigrantes (PII2) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de Setembro, para vigorar entre 2010-2013, e contém 90 medidas distribuídas por 17 áreas de intervenção.

O Plano Estratégico para as Migrações (PEM) foi aprovado pela resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, 20 de março, para vigorar entre 2015- 2020 e o seu desenvolvimento assenta em cinco eixos políticos prioritários e 106 medidas de atuação.

Políticas Locais para Acolhimento e Integração de Migrantes[35]

As Políticas Locais de Acolhimento e Interação de Migrantes vêm consubstancia-se num conjunto de ferramentas, nomeadamente:

- Os Planos Municipais para a Integração de Imigrantes (PMIM)
- O Índice dos Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (IMAD)
- As Práticas Inspiradoras
- A Rede de Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (RMAD)

[33] Saiba mais sobre os PII e o PEM no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem-
[34] Saiba mais sobre os PMIM no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/pt/web/10181/planos-municipais
[35] Saiba mais no documento do ACM e da RMAD. "Políticas Locais de Acolhimento e Integração de Imigrantes. Ferramentas para a sua sustentabilidade". Disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/189434/rmad+brochura+net.pdf/db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56

Os PMIM são documentos que incorporam as estratégias de atuação concertadas das diferentes entidades que atuam na área das migrações, a nível local, e que concorrem para a concretização do processo multivetorial dos/as imigrantes na sociedade portuguesa.

O Índice dos Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (IMAD) é uma ferramenta de apoio à caracterização e monitorização das políticas locais de acolhimento e integração de imigrantes, inspirada no trabalho levado a cabo pelo Conselho da Europa e validado no âmbito da Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (Rede CLAII) .

As Práticas Inspiradoras constam de uma Base de Dados, disponível no portal do ACM, I.P.[36] e constituem-se como recursos que resultam das intervenções desenvolvidas pelas entidades públicas e privadas a nível local que trabalham na área do acolhimento e integração de imigrantes, apresentando-se como exemplos de práticas bem-sucedidas, com potencial de disseminação.

Rede de Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (RMAD) constitui-se como uma rede pioneira disponível para conceber, implementar e avaliar políticas locais estruturantes e sustentáveis, tendo em vista Planos Municipais transversais ao processo multivetorial de acolhimento e integração dos/as imigrantes ao nível local, assentes no diagnóstico real das suas necessidades, através da aplicação do Índice dos Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (IMAD).

No que aos/às Beneficiários/as de Proteção Internacional (BPI) diz respeito, em 2015 foi assinado um Memorando de Entendimento entre o Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras (SEF) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), com vista a reforçar e a apoiar a resposta do Estado Português no acolhimento e integração

[36] Base de dados sobre Práticas Inspiradores em Portugal disponível no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/praticas-inspiradoras-pesquisa

de BPI, sendo os municípios incentivados a manifestarem as suas disponibilidades e a criaram planos locais de acolhimento a refugiados/as.

A nível nacional só há três municípios com Planos Locais de Integração de Refugiados/as – Lisboa, Sintra e Guimarães, e dois outros Municípios que assumiram um compromisso explicito no acolhimento de refugiados/as – Batalha e Alvito, ainda que, ao longo destes últimos seis anos tenha havido muitos mais municípios (em 2017 foram 98) a acolher beneficiários/as de proteção internacional, dividindo responsabilidades com instituições da sociedade civil (ACM, 2017:6-8; 36-40).

Lisboa (2015) Programa Municipal de Acolhimento de Refugiados/as na Cidade de Lisboa (PMAR Lx)
https://www.am-lisboa.pt/documentos/1444307049B9bHL8dw2Fm66PP9.pdf

Sintra (2015) – Plano Municipal para o Acolhimento e a Integração de Refugiados/as no Concelho de Sintra (PAIR)
https://cm-sintra.pt/attachments/article/2612/PROJETO-PLANO-MUNICIPAL-ACOLHIMENTO-INTEGRACAO-REFUGIADOS-MUNICIPIO-SINTRA.pdf

Guimarães (2016) – Programa "Guimarães Acolhe"
https://www.cm-guimaraes.pt/municipio/camara-municipal/servicos/acao-social/area-do-desenvolvimento-e-recursos-sociais/rede-social/guimaraes-acolhe

Apesar de terem surgido depois das políticas migratórias, as políticas de integração têm recebido grande destaque nas agendas públicas nacional e, principalmente internacional, como exemplos de políticas sensíveis às necessidades dos/as imigrantes e, consequentemente têm sido consideradas progressistas e avançadas. Esses enquadramentos legais referem-se a questões mais gerais como a lei da nacionalidade e antidiscriminação, mas também a questões setoriais como a educação, saúde, trabalho, reunificação familiar, etc.

Um dos maiores referentes desse reconhecimento tem sido o **MIPEX – Migrant Integration Policy Index** (Cf. Apêndice 6), criado originalmente em 2004, desde 2011 que tem distinguido Portugal com as primeiras posições nos rankings comparativos com os restantes países avaliados. O Índice de Política de Integração de Migrantes (MIPEX)

é uma ferramenta única que mede e compara as políticas de integração de migrantes em 56 países, através de 167 indicadores de política, desenvolvidos para abranger oito áreas de política pública: mobilidade no mercado de trabalho, saúde, acesso à cidadania, reunificação familiar, participação política, antidiscriminação, educação e residência permanente.

De acordo com o Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX) 2020, Portugal soma 81 pontos, numa escala de 100, ocupando a 3ª posição no ranking global dos 56 países analisados, logo atrás da Suécia (86) e da Finlândia (85) e mantém-se entre os 10 países com melhores políticas de integração de migrantes, exceto na área da saúde e da residência de longa duração (16ª posição).

Ranking por área política:

Mercado de Trabalho – 1º

Reunificação Familiar – 3º

Educação – 10º

Saúde – 19º

Participação Política – 7º

Residência de longa Duração – 16º

Acesso à Nacionalidade – 6º

Antidiscriminação – 3º

Ainda que não se possa negligenciar quer a complexidade, quer as divergências existentes entre a letra da lei e a implementação empírica das políticas migratórias e de integração, é inquestionável o mérito, prestígio e rigor analítico das avaliações realizadas internacionalmente e que colocam Portugal entre os países com melhores políticas de integração (Padilla & França, 2020:138).

POLÍTICA MIGRATÓRIA E DE ASILO NO CONCELHO DE CASTELO BRANCO

No âmbito das recomendações da Agenda Europeia para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (COM (2011) 455 final) sobre a necessidade dos Estados-Membros promoverem mais políticas de integração ao nível local, melhorarem a cooperação entre diferentes níveis de governação (nacional, regional e local) e fomentarem a monitorização dos serviços e políticas desenvolvidas nesses diferentes níveis, sinalizando boas práticas, desde 2014 que o ACM, I.P. tem vindo a desafiar os Municípios para a construção de Planos Municipais para a Integração de Migrantes, enquanto estratégia fundamental para uma mais adequada gestão dos fluxos migratórios e contributo para desenvolvimento local.

Nesse contexto foram vários os municípios que responderam ao apelo. Segundo dados do ACM I.P., em 2021 havia 52 Planos Municipais ativos, sendo que 16 deles indicavam como período de execução 2020-2022[37].

O Município de Castelo Branco cedo compreendeu o papel cada vez mais relevante que as médias e pequenas cidades, assim como as áreas rurais têm vindo a desempenhar tanto na captação e gestão dos fluxos migratórios, como na integração das populações migrantes. Nestas dinâmicas o Município respondeu aos desafios emergentes, quer através da criação (em 2004) e manutenção, até à data, de um Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) e da adesão à Rede de Municípios Amigos dos/as Imigrantes e da Diversidade (RMAD), quer pela elaboração e implementação de dois Planos Municipais para a Integração de Migrantes. O primeiro Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco (PMIM-CB) foi implementado entre 2018-2020 e atualmente, no período 2020-2022, está a decorrer o "Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco" 2G (PMIM-CB 2G) e cujo objetivo central é reforçar, prosseguir e consolidar o trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal de Castelo Branco, pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, assim como pela comunidade autóctone local e por um vasto e diversificado conjunto de entidades e atores sociais locais e regionais, no âmbito da promoção de políticas municipais e práticas locais multissetoriais de acolhimento e integração de migrantes.

[37] Cf. página sobre os PMIM em: https://www.acm.gov.pt/196

No concelho de Castelo Branco, embora não existindo um plano específico de integração de refugiados/as ou beneficiários/as de proteção internacional ao nível local, foram ainda assim duas as instituições de acolhimento no âmbito dos mecanismos europeus de proteção internacional[38]:

- Cáritas Interparoquial de Castelo Branco, no âmbito do protocolo com o PAR/SJR, que acolheu 30 famílias até ao momento.
- Cruz Vermelha Portuguesa que recebeu em 2021 11 MENA – Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as ao abrigo do protocolo entre a Comissão Europeia e Portugal para acolher estes/as jovens vindos da Grécia.

Estas instituições trabalham e cooperam em grande proximidade com as estruturas locais preexistentes, em particular as direcionadas para o acolhimento e integração de imigrantes, como o CLAIM, assim como no âmbito de outros projetos desenvolvidos pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento.

Neste contexto, para além do Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2G, anteriormente referido, e das respostas sociais gerais concedidas às comunidades migrantes por parte de vários atores sociais com quem interagem, há a referir um conjunto de outras respostas que estão a ser desenvolvidas de forma coordenada para permitir ou facilitar o acolhimento e integração dos/as imigrantes e refugiados/as, sendo de destacar as atividades desenvolvidas no âmbito da implementação do Plano Municipal para a Igualdade e Não Discriminação (PMIND) e alguns dos projetos desenvolvidos pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, em parceria com outros atores locais relevantes, nomeadamente as aulas de português - Português Língua de Acolhimento (PLA)/IEFP, I.P. e Português Língua de Integração (PLIN), o Projeto Nós com os Outros – Escolhas 8ªgeração ou ainda o Gabinete de Inserção Profissional (GIP) em cooperação com o CLAIM.

Por outro lado, por exemplo, o Agrupamento de Escolas Afonso de Paiva tem vindo a desenvolver vários projetos e atividades como, por exemplo, o Projeto “O professor vai a casa” (dirigido aos/às alunos/as imigrantes e refugiados/as a necessitarem de apoio

[38] Para mais detalhes sobre as caraterísticas destes grupos veja-se o Cap. 1 do Módulo 2 deste Manual.

escolar extra) e o "Festival intercultural das Sopas". Já a PSP[39] e o SEF, no âmbito das suas atribuições e considerando as diretivas a nível nacional, têm colaborado com outras instituições locais sempre que solicitado, em particular na promoção da diversidade e da interculturalidade; e têm implementado vários projetos institucionais a nível local como sejam: os programas "SEF em Movimento**"** e "SEF vai à Escola**";** ou os Programas da PSP "Escola Segura" e "Juntos Por Todos", através do seu Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP).

Para terminar é também de referir duas respostas locais mais recentes que visam promover a integração dos/as imigrantes e refugiados/as no concelho de Castelo Branco:

1. Entre setembro de 2021 e dezembro de 2022 irá estar a decorrer o Projeto "Porta Aberta – Promover a Autonomia", financiado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e desenvolvido pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento (AL-AD). O novo projeto de acolhimento e de integração, dirigido a crianças e jovens nacionais de países terceiros que requereram ou são beneficiários/as de proteção internacional, ao abrigo do Programa de Recolocação de Menores Estrangeiros/as Não Acompanhados/as (MENA), tem como principal objetivo agilizar e apoiar a autonomia e a plena integração de 20 jovens, por via da inclusão escolar e/ou profissional. Saiba mais sobre o projeto em: http://www.amatolusitano-ad.pt/projetos/projetos-em-execucao/porta-aberta-promover-a-autonomia/
2. Já no dia 22 de dezembro de 2021 a Cáritas Interparoquial de Castelo Branco inaugurou a sede do Gabinete de Apoio aos/às Nacionais de Países Terceiros, no seguimento da aprovação da candidatura do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração - "Recomeçar na Inclusão", cujo objetivo é a integração, o acompanhamento, a inclusão e autonomização de Nacionais de Países Terceiros[40].

[39] Em novembros de 2021 o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) e a Polícia de Segurança Pública (PSP) assinaram, um protocolo de colaboração que aprofunda e dá continuidade ao protocolo já assinado entre ambas as instituições em 2016. Leia a notícia aqui: https://www.acm.gov.pt/-/acm-e-psp-assinam-protocolo-de-colaboracao

[40] Fonte: http://www.radiocastelobranco.pt/noticias/castelo-branco/2021/dezembro/gabinete-de-apoio-aos-nacionais-de-pa%C3%ADses-terceiros-inaugurado-na-zona-hist%C3%B3rica/

RECURSOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACM (2017). Relatório de Avaliação da Política Portuguesa de Acolhimento de Pessoas Refugiadas Recolocadas. Mecanismo de recolocação. Lisboa: ACM, I.P.

Benton, M. & Ahad, A. (2019). Breaking New Ground: Ten Ideas to Revamp Integration Policy in Europe. Brussels: Migration Policy Institute Europe (MPI-E).

Costa, P. M. (2016). A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. Lisboa: Universidade Aberta, CEMRI.

EC – European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2021). Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background, 2021-2027 programming period. Brussels: Publications Office.

Haas, H. de (2018). European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

IOM – International Organization for Migration (2019a). *International Migration Law*, No. 34: Glossary on Migration. Geneva: IOM.

https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration

IOM – International Organization for Migration (2019b). *Advancing a Common Understanding of Migration Governance Across Regions. Assessment Report*. Geneva: IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/advancing-a-common-understanding.pdf

IOM – International Organization for Migration (2020). *Migration Governance Indicators: A Global Perspective*. Geneva: IOM.

https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-global-perspective

OCDE (2019). *Finding their way. The integration of refugees in Portugal*. Paris: OCDE.

OECD (2020a). Towards 2035 - Strategic Foresight (Making Migration and Integration Policies Future Ready. OECD 2020 Ministerial and High-Level Policy Forum on Migration and Integration (Paris, 16-17 january 2020).

OECD (2020b). "How to make Integration Policies Future-Ready?", Migration Policy Debates, Nº20.

Oliveira, C. R. (Ed.)(2016). Planos de Integração para Migrantes. *Revista Migrações*, Nº13, Número Temático. Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Padilla, B., & França, T. (2020). Políticas migratórias em Portugal: Complexidade e hiatos entre lei e a prática. in L. C. Ribeiro & M. Oliveira (Orgs.). Sociedade em movimento: Fluxos internacionais, conflitos nacionais (pp. 131-153). Editora Intermeios.

SEF (2021). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração

SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna

União Europeia

SEF (2008). *A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal*. Lisboa: Rede Europeia das Migrações.

SEF (2009a). Guia do Requerente de Asilo – Portugal. Oeiras: SEF.

SEF (2009b). Legispédia SEF – A Lei de Estrangeiros documentada e comentada de várias formas. Oeiras: SEF.

SEF (2009c). Retorno assistido e reintegração em países terceiros: programas, estratégias e incentivos. Lisboa: Rede Europeia das Migrações.

Solano, Giacomo and Huddleston, Thomas (2020). Migrant Integration Policy Index 2020. Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG | www.mipex.eu

United Nations (2018). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration', A/Conf.231/3.

United Nations (2018). United Nations General Assembly, 'Global compact on refugees'. A/73/12 (Part II).

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012). *Migration and human rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights.

LINKS ÚTEIS

Acordos de Readmissão | Comissão Europeia [en]

A New Vision for Immigrant Integration

Cartão Azul da UE: atrair mais trabalhadores altamente qualificados | Parlamento Europeu

Comissão Europeia – Representação de Portugal

EC - Migration and Home Affairs

Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração | Comissão Europeia

Estudantes e Investigadores | Comissão Europeia [en]

EU Asylum Reform

EU Migration Policy

European Integration Network (EIN)

European Website on Integration (EWSI)

Fichas temáticas sobre a União Europeia - Política de Imigração | Parlamento Europeu

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

Fichas temáticas sobre a União Europeia - Gestão das Fronteiras Externas | Parlamento Europeu

Fórum Europeu sobre Migração (EMF- European Migration Forum)

Future Migration Trends

How the EU Manages Migration Flows

Imigração Irregular e Retorno | Comissão Europeia [en]

Migrant Integration Policy Index | MIPEX 2020

Migration Global Issue

Migration Policy Institute Europe

Ministrial Event 2020 - Making Migration and Integration Policies Future Ready

OECD - Integration policies and indicators

Residentes de Longa Duração | Comissão Europeia [en]

Reunificação Familiar | Comissão Europeia [en]

Trabalhadores Altamente Qualificados | Comissão Europeia [en]

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

LEGISLAÇÃO

Diretiva (UE) 2016/801 JOUE L 132 21-57 (Educação)

Diretiva (UE) 2009/50/CE JOUE L 155 p. 17-29 (Altamente qualificados)

Diretiva (UE) 2008/115/CE JOUE L 348 p. 98-107(Retorno)

Diretiva (UE) 2003/109/EC JOUE L 132 1-22 (Residentes Longa Duração)

Diretiva (UE) 2003/86/EC JOUE L 251 12-18 (Reunificação Familiar)

Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho. Diário da República n.º 127/2007 – Série I. Lisboa: Presidência da República.

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. Diário da República, n.º 124 – Série I. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. Diário da República, n.º 154 – Série I. Lisboa: Presidência da República.

Legispédia SEF

Parlamento (n.d.). Legislação na área da Imigração e Refugiados

OUTROS RECURSOS

Dia Internacional dos/as Migrantes

A dezembro de 2000, a Assembleia Geral proclamou o dia 18 de dezembro como o Dia Internacional dos/as Migrantes (A / RES / 55/93). Neste dia, em 1990, a Assembleia adotou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos/as os/as Trabalhadores/as Migrantes e Membros das Suas Famílias (A / RES / 45/158).

https://www.un.org/en/global-issues/migration

Dia Internacional dos/as Refugiados/as

Conforme proclamado pela Assembleia Geral, o Dia Mundial do/a Refugiado/a é comemorado anualmente em 20 de junho.

https://www.un.org/en/global-issues/refugees

Gabinete de Apoio à Integração do/a Refugiado/a (GAIR): O GAIR é um gabinete do Alto Comissariado para as Migrações, criado em março de 2016, que tem como competência principal assegurar respostas ao nível da integração de refugiados/as, nomeadamente durante o período inicial de 18 a 24 meses após a chegada a Portugal e no período de autonomização.

Kit de Acolhimento aos/às Refugiados/as: é uma medida da responsabilidade do Ministro-adjunto e integrada no recente programa *Simplex+2016* (medida 210 em https://www.simplex.gov.pt/medidas), tendo como objetivo apoiar o primeiro contacto das pessoas refugiadas com Portugal e proporcionar um conjunto de ferramentas úteis para a primeira fase de integração no país.

Programa Mentores: A partir de um mecanismo de apoio à integração já existente para cidadãos/ãs imigrantes, o ACM alargou o sistema de sensibilização para o voluntariado, através da *Plataforma de Mentores/as para Migrantes* (https://mentores.acm.gov.pt/), de

forma a incluir também os/as refugiados/as, fazendo o *matching* com famílias ou indivíduos que necessitem de apoio na sua integração. Este *matching* permitirá ter um/a cidadão/ã que apoiará em matérias como saúde, educação, emprego, língua portuguesa, assegurando, em simultâneo, formação aos/às mentores/as ao nível local.

Portal LISBOA ACOLHE: Portal participativo de e para imigrantes, concentra informações acerca dos serviços públicos/privados e também sobre os direitos e deveres das pessoas em Portugal.

CAPÍTULO 3
ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E FINANCEIRO

ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

Diversas organizações internacionais, europeias e nacionais estão envolvidas em medidas de gestão dos fluxos migratórios e integração de migrantes, assim como no desenvolvimento de recursos e capacitação dos Estados e outros atores sociais relevantes. Neste capítulo destacam-se algumas dessas instituições. Outras referências podem ser encontradas no Capítulo 2 do Módulo 1, que trata a questão das fontes estatísticas e documentais nas áreas das migrações e integração.

INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Agência das Nações Unidas para os/as Refugiados/as (ACNUR) / United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1950)

https://www.unhcr.org/

Organização Internacional para as Migrações (OIM) / International Organization for Migration (IOM)

https://www.iom.int/

Organização das Nações Unidas (ONU) / United Nations Organization

https://www.un.org

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) / United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)

https://en.unesco.org

Organização Internacional do Trabalho (OIT) / International Labour Organization (ILO)

https://www.ilo.org

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) / Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

https://www.oecd.org

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

UN Network on Migration / Rede das Nações Unidas para as Migrações

https://migrationnetwork.un.org/

World Refugee Council (WRC) (2017) agora conhecido como World Refugee & Migration Council

https://wrmcouncil.org/

INSTITUIÇÕES EUROPEIAS

Comissão Europeia – Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos / Directorate-General for Migration and Home Affairs (DG HOME)

https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en

Elabora e executa as políticas em matéria de:

1. Migração e Asilo (migração legal e irregular, integração, readmissão e retorno)
2. Fronteiras e Segurança (luta contra o crime organizado e o terrorismo, a cooperação policial e a gestão das fronteiras externas da EU)

- Rede Europeia das Migrações (REM) / **European Migration Network (EMN)** https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/european-migration-network-emn
- European Migration Forum (EMF)

  https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/european-migration-forum-emf
- Radicalisation Awareness Network (RAN)

  https://ec.europa.eu/home-affairs/networks/radicalisation-awareness-network-ran
- European Website on Integration (EWSI) https://ec.europa.eu/migrant-integration
- EU Immigration Portal https://ec.europa.eu/immigration
- EU Anti-Trafficking https://ec.europa.eu/anti-trafficking

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

- **Comissão Europeia – Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão /** Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL) https://ec.europa.eu/social/home.jsp

É responsável pela política da UE em matéria de:

1. Emprego e Assuntos Sociais
2. Educação, Formação e Mobilidade dos/as Trabalhadores/as

COE – Conselho Europeu / Council of Europe

https://www.coe.int/en/web/portal/home

- Tribunal Europeu dos Direitos humanos / European Court of Human Rights https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home
- Comissão Europeia Contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) / **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)** https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/home
- **Intercultural Cities Programme (ICC)** https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/
- **Parlamento Europeu / European Parlament** https://www.europarl.europa.eu/portal/en

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) / European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

https://fra.europa.eu/en

European National Human Rights Institutions (NHRIs)

https://ennhri.org/our-work/topics/asylum-and-migration/

Agências Europeias sobre Migrações e Assuntos Internos

Saiba mais em: https://ec.europa.eu/home-affairs/agencies_en

- European Union Agency for Asylum (EUAA) (antigo EASO - Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo / European Asylum Support Office) https://www.euaa.europa.eu/
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) https://frontex.europa.eu/

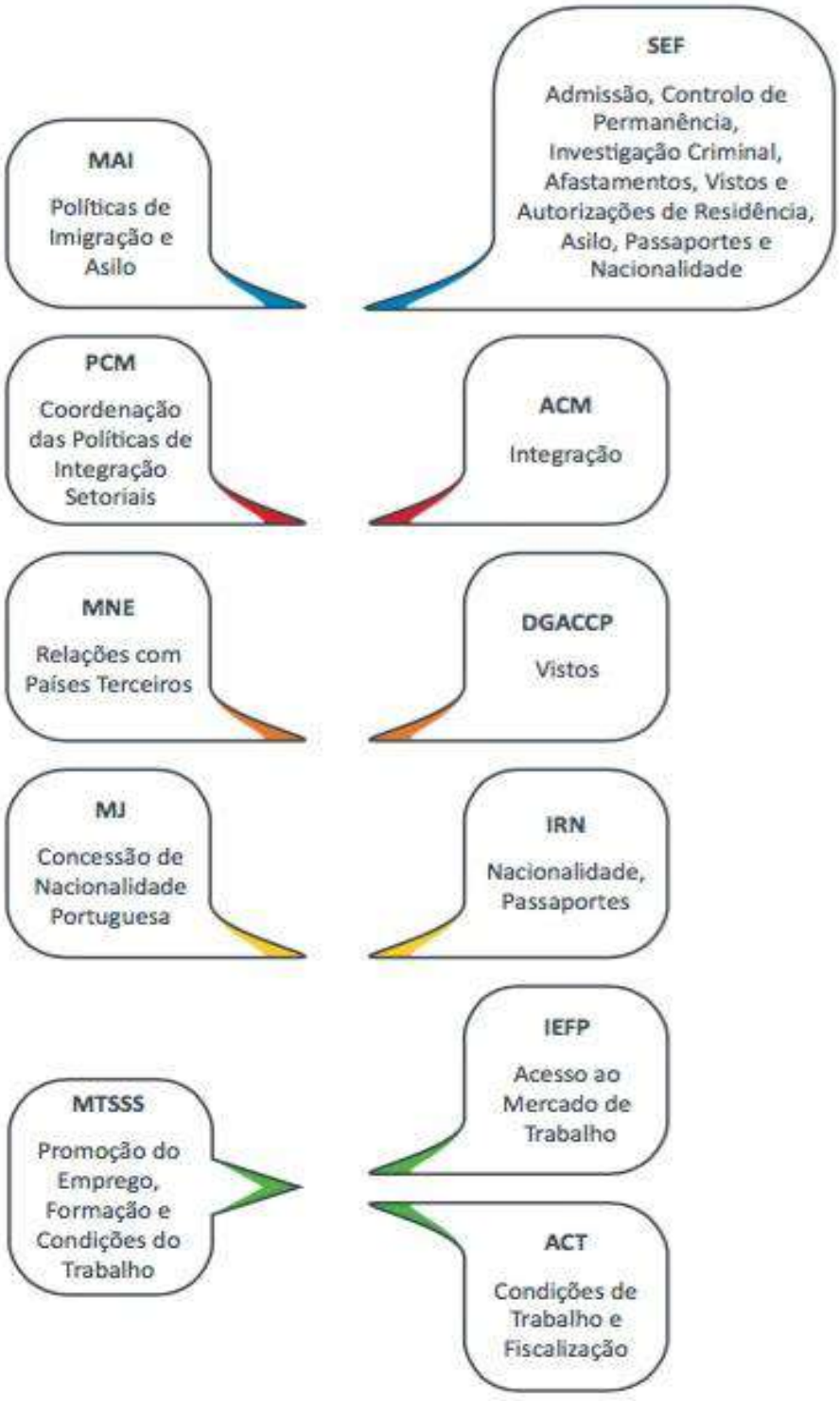
Outras Agências que fornecem informações e conselhos, preparam e tomam decisões, supervisionam operações e apoiam a formulação de políticas e dão apoio aos Estados-Membros na gestão e intervenção nestas matérias: EUROPOL – Serviço Europeu de Polícia; CEPOL - Academia Europeia de Polícia; EMCDDA - Observatório Europeu de Monitorização da Droga e da Toxicodependência; REA - Agência de Execução para a Investigação; eu-LISA - Agência Europeia para os Sistemas Informáticos de Grande Escala.

INSTITUIÇÕES NACIONAIS

A implementação e monitorização das políticas de imigração e asilo são da competência do Ministério da Administração Interna (MAI), que tutela a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos/ãs estrangeiros/as de território nacional. A atuação do MAI, em particular pela intervenção do SEF, incide em todos os eixos da política de imigração e asilo, com primazia para a atração, admissão e permanência. Para estas políticas concorrem também contributos setoriais, nomeadamente a política de integração a cargo da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e muito em particular do ACM, I.P., a política de representação externa e concessão de vistos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), as políticas de emprego, qualificação e segurança social pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e as políticas de cidadania pelo Ministério da Justiça. Na Figura 02.9 encontra-se sistematizada a estrutura institucional nacional em matéria de migração e integração, embora se possa dizer, que em termos institucionais, a gestão e implementação das políticas de migração e integração envolve todos os ministérios, ainda que alguns de forma pontual, assim como várias entidades das administrações nacionais e locais, bem como instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil, tanto internacionais e nacionais, como regionais e locais.

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

Figura 02.9. - Enquadramento Institucional Nacional em Matéria de Migração e Integração



Fonte: SEF (2021:13)

Pelo seu papel indiscutível e fundamental nestas matérias apresenta-se de seguida uma breve descrição de três instituições: SEF, ACM, I.P e CPR.

SEF – SERVIÇO DE ESTRANGEIROS/AS E FRONTEIRAS

https://www.sef.pt

O SEF é um serviço de segurança integrado no Ministério da Administração Interna (MAI) que, no quadro da política de segurança interna, tem por missão assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos/as estrangeiros/as em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros/as e proceder à instrução dos processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória. Compete ao SEF promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com estas atividades e com os movimentos migratórios e, a nível internacional, assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português nos grupos de trabalho da União Europeia, bem como em organizações ou eventos internacionais relativos às suas áreas de atuação.

ACM – ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES I.P.

https://www.acm.gov.pt

O ACM é um instituto público que intervém na execução das políticas públicas em matéria de migrações. O ACM procura olhar para o mundo de uma forma criativa com o objetivo de responder às crescentes necessidades dos diferentes perfis dos/as migrantes e da sua integração.

O ACM tem como missão:

- Promover Portugal enquanto destino de migrações;
- Acolher e integrar os/as migrantes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos/às migrantes, proporcionando uma resposta integrada dos serviços públicos;

- Colaborar, em articulação com outras entidades públicas competentes, na conceção e desenvolvimento das prioridades da política migratória;
- Combater todas as formas de discriminação em função da cor, nacionalidade, origem étnica ou religião;
- Desenvolver programas de inclusão social dos/as descendentes de imigrantes;
- Promover, acompanhar e apoiar o regresso de emigrantes portugueses e o reforço dos seus laços a Portugal.

Na estrutura do ACM, I.P.[41] há vários organismos de relevância que merecem menção.

Grupos Consultivos – Conselho para as Migrações (CM) e a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR). Para saber mais sobre estes dois organismos consulte o Apêndice 7.2.

Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM)[42], composta por duas estruturas: Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) e Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM).

- **4 Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)**

Atualmente, existe um Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) em Lisboa, no Norte (Porto), no Algarve (Faro) localizado na Loja do Cidadão de Faro como posto de atendimento e um CNAIM em Beja.

Os CNAIM são compostos por diferentes gabinetes, uns da responsabilidade de instituições públicas, outros da responsabilidade do ACM, I.P., criados para dar resposta de âmbito especializado. Destacam-se aqui o NAIM – Núcleo de Apoio à Integração de Migrantes e o NAIR – Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados/as, este último criado

[41] Saiba mais em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/ACM_Organograma_2021.pdf/62214fa7-57c2-440d-8c0d-be0da43c0bca
[42] Criada pela Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho. Funciona em parceria com Autarquias, Autoridades Locais, ONGs, Paróquias, IPSSs e outras organizações sem fins lucrativos.

para a implementação e execução das políticas de acolhimento e integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção internacional.

- **138 Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM)**

Os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) têm como missão ir além da informação, apoiando em todo o processo do acolhimento e integração dos/as migrantes, articulando com as diversas estruturas locais, e promovendo a interculturalidade a nível local. Estes serviços do ACM prestam apoio e informação geral em diversas áreas, tais como, regularização, nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, retorno voluntário, trabalho, saúde, educação, entre outras questões do quotidiano. A Rede CLAIM conta também com 12 Gabinetes de Apoio Especializado que intervêm em diferentes áreas especializadas, por forma a complementar e solidificar o seu processo de integração. Estes centros são dinamizados através de parcerias estabelecidas com municípios, organizações da sociedade civil, estabelecimentos de ensino superior e com o Governo Regional da Madeira. Os CLAIM que realizam atendimento personalizado contam com a colaboração de técnicos/as habilitados/as para o efeito. Em algumas regiões esse atendimento é prestado em regime de itinerância, fazendo chegar o serviço junto de cidadãos/ãs migrantes que de outro modo não têm acesso a ele, seja por falta de mobilidade ou ausência de outros recursos. Consultar a localização dos CLAIM em https://plim.acm.gov.pt/plim/contactos/contactos-rede-claim

Para saber mais sobre os Serviços do ACM, I.P. consulte o seguinte link: https://www.acm.gov.pt/pt/acm/servicos

Observatório das Migrações

Com o Observatório das Migrações, o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. pretende aprofundar o conhecimento sobre a realidade das migrações em Portugal e monitorizar, através de indicadores estatísticos, a integração dos/as migrantes, para poder definir, executar e avaliar políticas eficazes de integração para as populações migrantes. Saiba mais sobre o OM em: www.om.acm.gov.pt

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

De realçar também a criação em 2015 do **GAIR – Grupo de Trabalho para a Agenda Europeia da Migração** (Despacho n.º 10041-A/2015). que tem como competência principal assegurar respostas ao nível da integração de refugiados/as, nomeadamente durante o período inicial de 18 a 24 meses após a chegada a Portugal e no período de autonomização. O GAIR age em articulação com as instituições de acolhimento e permite aos/às refugiados/às aceder a todos os serviços de apoio e integração dirigidos aos/às migrantes em Portugal, nomeadamente os serviços promovidos pelo ACM: Centro Nacional de Apoio ao/à Imigrante, o Programa Mentores/as para Imigrantes, os Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes, o programa Português para Todos e os serviços de tradução, entre outros. Este grupo de trabalho, coordenado pelo Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras, tem pontos focais de várias instituições públicas (DGAE, ISS, IEFP, DGS, DGE, ACM, ANMP), e representantes da sociedade civil como o CPR, a CVP UMP - União das Mutualidades Portuguesas (sempre que necessário) e outras, organizadas através da Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/as (www.refugiados.pt). Existe também o

CPR – CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS/AS REFUGIADOS/AS

https://cpr.pt/

O CPR é uma ONG que nasceu há mais de duas décadas (1991) apenas com dois/duas trabalhadores/as, um punhado de voluntários/as e o patrocínio exclusivo do ACNUR, é hoje uma organização bem consolidada, com mais de seis dezenas de colaboradores/as, com vários projetos em curso, financiados por entidades diversas, que visam o acolhimento e integração de refugiados/as, a promoção de políticas de asilo humanitárias e sustentáveis, a formação e a sensibilização para esta temática e para os direitos humanos em geral. É o parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) para Portugal, mantendo um Protocolo de Cooperação, desde julho de 1993, que visa a proteção jurídica e social dos/as requerentes de asilo e dos/as refugiados/as. A partir de dezembro de 1998, data do encerramento do ACNUR em Portugal, o CPR passou a representar esta organização no nosso país. O CPR celebrou igualmente protocolos com o governo português (Ministério da Administração Interna – MAI e Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social – MSESS) e

desenvolve projetos nas áreas do acolhimento de requerentes de asilo e integração de refugiados/as.

A instituição também gere e dinamiza um conjunto de infraestruturas ímpares no país e determinantes para o acolhimento e integração de requerentes de asilo e refugiados/as ou beneficiários/as de proteção internacional, nomeadamente dois Centros de Acolhimento para Refugiados/as (CARI e CARII) e uma Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas (CARC). Saiba mais sobre as atividades do CPR, consultando os relatórios de atividades disponíveis em: https://cpr.pt/publicacoes-e-estatisticas/

OUTRAS INSTITUIÇÕES NACIONAIS

Associação de Apoio a Imigrantes e Refugiados/as em Portugal

Associações de Imigrantes reconhecidas pelo ACM, I.P

Serviço Jesuíta aos/às Refugiados/as (SJR) / Jesuit Refugee Service (JRS)

Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/às

Grupo Operativo do Protocolo de Cooperação em Matéria de Apoio a Requerentes e Beneficiários/as de Proteção Internacional, coordenado pelo ISS e que compreende as seguintes instituições: ISS, SEF, IEFP, SCML, ACM, CPR + MS, ME, ANMP, JRS-Portugal (2016)

Especificamente no que diz respeito à mobilização da sociedade civil que foi muito forte, em 2015 surgiram os seguintes consórcios de intervenção:

- Consórcio promovido pelo Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR) com diversos municípios de norte a sul do país;
- Consórcio da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) que agrega inúmeras das suas delegações;
- Consórcio promovido pela Plataforma de Apoio a Refugiados/as, em parceria com o Serviço Jesuíta aos/às Refugiados/as – Portugal (PAR/JRS) que mobilizou múltiplas entidades;
- União das Misericórdias Portuguesas (UMP)
- Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade - CNIS

INSTITUIÇÕES LOCAIS

Câmara Municipal de Castelo Branco

https://www.cm-castelobranco.pt/

Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento

http://www.amatolusitano-ad.pt/

CLAIM – Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes

http://www.amatolusitano-ad.pt/projetos/projetos-em-execucao/plano-municipal-para-a-integra%C3%A7%C3%A3o-dos-migrantes-2g/

Cáritas Interparoquial de Castelo Branco

https://www.caritasportalegre.pt/equipamentos/portugal/centro/castelo-branco/caritas-paroquial/caritas-interparoquial-de-castelo-branco/

Cruz Vermelha Portuguesa

https://www.cruzvermelha.pt/estruturas-locais-lista/169-castelo-branco.html

Outras entidades parceiras

Centro Distrital do ISS

IEFP, I.P.

Agrupamentos de Escolares

Escolas Profissionais

IPCB

ULS

SEF

ACT

PSP

GNR

Outras instituições e associações locais de várias áreas em atividades específicas.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

RECURSOS

LINHA DE APOIO A MIGRANTES (LAM)

A LAM presta atendimento telefónico, com o objetivo de disponibilizar aos/às migrantes, associações, empresas e instituições da Administração Pública, um serviço capaz de dispensar informação geral sobre assuntos na área das migrações, responder de imediato às questões mais frequentes e/ou encaminhar para outros organismos/respostas. Atualmente o atendimento nesta linha está disponível em 14 idiomas/dialetos (português, inglês, francês, espanhol, russo, romeno, ucraniano, moldavo, árabe, crioulo CV, crioulo GB, fula, mandinga e wolof). A LAM funciona de segunda a sexta-feira, das 9h00 às 19h00, através dos contactos 218 106 191 e 808 257 257.

SERVIÇO DE TRADUÇÃO TELEFÓNICA (STT)

O STT conta atualmente com uma bolsa de 104 tradutores/as que dominam 68 idiomas diferentes, colocando em formato de conferência telefónica a entidade que solicitou o serviço, o/a cidadão/ã migrante ou refugiado/a e o/a tradutor/a, com o objetivo de ultrapassar a barreira da língua, uma das maiores dificuldades sentidas pelos/as migrantes no seu processo de integração.

Como resposta às alterações dos fluxos migratórios, este serviço tem vindo a ser reforçado com tradutores/as dos idiomas mais solicitados. Para acesso ao serviço deverá ser contactado um dos seguintes números de telefone: 218 106 191 ou 808 257 257 (valor da chamada telefónica).

APP MY CNAIM

A *app* My CNAIM é uma aplicação que facilita o acesso das pessoas migrantes a informações diversas, como processo de regularização documental, habitação, saúde, educação, reconhecimento de habilitações académicas, entre outros dados relevantes sobre Portugal. Disponível para os sistemas operativos IOS e Android, a *app* My CNAIM permite igualmente, através do sistema de georreferenciação, obter a localização de

serviços como os Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM e CLAIM, respetivamente), associações de imigrantes, gabinetes de inserção profissional, associações de pessoas refugiadas, entre outros.

FONTES DE FINANCIAMENTO
MIGRAÇÕES E INTEGRAÇÃO (2021/2027)

Os fundos da União Europeia (UE) são regulados pelo Quadro Financeiro Plurianual (QFP), que define a execução do orçamento da UE ao longo de períodos de sete anos. Embora o QFP 2021-2027 já tenha começado, por enquanto os fundos anunciados no anterior período do QFP 2014-2020 ainda são relevantes.

Para além do QFP a UE terá disponível o NextGenerationEU, um **instrumento temporário de recuperação** no valor de **mais de 800 mil milhões de EUR,** destinado a ajudar a reparar os danos económicos e sociais imediatos provocados pela pandemia de coronavírus. O objetivo é que a Europa pós-COVID-19 seja mais ecológica, mais digital e mais resiliente e que esteja mais bem preparada para os desafios atuais e futuros. Estes fundos adicionais serão disponibilizados em 2021-2022[43].

De momento, os países da UE ainda estão a preparar os seus programas nacionais ao abrigo dos diferentes fundos da UE para 2021-2027. Esses programas definem as prioridades de gastos específicos dos países. Assim que os programas forem lançados, eles estarão acessíveis através da página de financiamento a nível nacional do EWSI – European Website on Integration.

No orçamento da UE para 2021-2027, a Comissão Europeia propôs quase triplicar o financiamento da migração e da gestão das fronteiras para 34,9 mil milhões de euros, em comparação com 13 bilhões de euros no período anterior (2014-2020). A proposta da Comissão é uma resposta ao aumento da mobilidade migratória, em particular eventos imprevistos e aos desafios de segurança, nomeadamente proteção de fronteiras, com instrumentos de financiamento mais flexíveis para fazer frente a esses desafios.

[43] Saiba mais sobre o instrumento NextGenerationEU, no seguinte link: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt#nextgenerationeu

Na área das Migrações e Asilo o financiamento da UE pode ocorrer através de dois conjuntos de fundos – para a gestão das migrações e para a integração dos/as migrantes.

FUNDOS DA UE PARA A GESTÃO DE MIGRAÇÕES (2021-2027)

- **FUNDO DE GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS (FGIF) / INTEGRATED BORDER MANAGEMENT FUND (IBMF)**

Total: 7,37 mil milhões EUR

O Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras tem como objetivo geral assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras, garantindo simultaneamente a livre circulação de pessoas no território da União, contribuindo assim para assegurar um elevado nível de segurança na União.

O Fundo contribui para os seguintes objetivos específicos:

- Apoiar uma gestão europeia integrada e eficaz das fronteiras externas por parte da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, no quadro de uma responsabilidade partilhada desta Agência e das autoridades dos Estados-Membros, a fim de facilitar a passagem lícita/legitima das fronteiras, prevenir e detetar a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e gerir eficazmente os fluxos migratórios
- Apoiar a política comum de vistos, assegurar uma abordagem harmonizada no que diz respeito à emissão de vistos e facilitar as viagens legítimas, contribuindo simultaneamente para prevenir os riscos migratórios e de segurança.

O fundo divide-se em duas componentes:

A) Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (**Border Management and Visa Instrument – BMVI**; 6,38 mil milhões euros)

Exemplo de Ações apoiadas:

- melhorar os controlos nas fronteiras, em conformidade com a Agenda Europeia da Migração e em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da

União Europeia, reforçando a cooperação a nível da UE para as tarefas realizadas nas fronteiras;

- financiamento de serviços eficientes aos/às requerentes de visto, mantendo simultaneamente a segurança e a integridade dos procedimentos de visto;
- investir em sistemas informáticos comuns de grande escala no domínio da gestão das fronteiras e da política de vistos, incluindo na sua interoperabilidade;
- investimento em infraestruturas e equipamentos, sistemas e serviços, formação, intercâmbio de peritos/as, destacamento de agentes de ligação da imigração, soluções inovadoras e novas tecnologias, estudos;
- prestar apoio operacional à execução da gestão europeia integrada das fronteiras e da política comum de vistos.

B) Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro (Custom Control Equipment Instrument – CCEI)

O CCEI contribuirá para dotar os Estados-Membros do equipamento de controlo aduaneiro de ponta, a fim de contribuir para resultados adequados e equivalentes dos controlos aduaneiros. Especificamente presta apoio financeiro para a aquisição, manutenção e modernização transparentes dos equipamentos de controlo aduaneiro. Tal inclui equipamentos tecnológicos de deteção inovadores para pontos de passagem de fronteira, estâncias aduaneiras interiores e unidades aduaneiras móveis, tais como: *scanners* de raios X, sistemas automáticos de deteção de matrículas, outro equipamento de deteção não intrusivo, uma variedade de equipamento de laboratório para análise de mercadorias.

Este apoio financeiro pode também abranger: ensaio de equipamento novo ou de novas funcionalidades em condições operacionais, formação inicial do pessoal incluída nos contratos de compra, *software* e atualizações de *software* necessárias à utilização do equipamento de controlo aduaneiro.

Saiba mais informações sobre o funcionamento deste fundo nos seguintes links:

- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/integrated-border-management-fund_pt#documents

- https://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders-and-visa-funds/integrated-border-management-fund-border-management-and-visa-instrument-2021-27_en

➢ **FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA (FSI) / INTERNAL SECURITY FUND (ISF)**

Total: 2,5 mil milhões EUR

O Fundo para a Segurança Interna tem por objetivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, em especial ao lutar contra o terrorismo e a radicalização, a criminalidade grave e organizada e a cibercriminalidade e apoiando e protegendo as vítimas da criminalidade.

O Fundo tem como objetivos específicos:

- reforçar o intercâmbio de informações entre e no âmbito da aplicação da lei da UE e de outras autoridades competentes e organismos relevantes da UE, bem como com países terceiros e organizações internacionais;
- intensificar a cooperação transfronteiras, incluindo operações conjuntas, entre e no âmbito das autoridades policiais da UE e de outras autoridades competentes, no que respeita ao terrorismo e à criminalidade grave e organizada com dimensão transfronteiriça;
- apoiar os esforços para reforçar as capacidades de combate e prevenção da criminalidade, do terrorismo e da radicalização, bem como para gerir incidentes, riscos e crises relacionados com a segurança, em especial através de uma maior cooperação entre as autoridades públicas, a sociedade civil e os parceiros privados em todos os Estados-Membros.

Exemplo de Ações apoiadas:

- aquisição/contratação de sistemas TIC e formação, ensaios e melhoria da interoperabilidade e da qualidade dos dados associados;
- acompanhamento da aplicação da legislação e dos objetivos políticos da UE nos Estados-Membros no domínio dos sistemas de informação de segurança;

- operações que implementam ou facilitam a execução do ciclo político da UE/EMPACT (Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminais);
- apoio a redes temáticas ou intertemáticas de unidades nacionais especializadas para melhorar a confiança mútua, o intercâmbio e a divulgação de conhecimentos, informações, experiências e boas práticas, partilha de recursos e conhecimentos especializados em centros comuns de excelência:
- educação e formação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e das autoridades judiciais e dos organismos administrativos.

Saiba mais informações sobre o funcionamento deste fundo nos seguintes links:

- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/internal-security-fund_pt
- https://ec.europa.eu/home-affairs/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_en

FUNDOS DA UE PARA A INTEGRAÇÃO DE MIGRANTES (2021-2027)

Na primavera de 2018 a Comissão Europeia anunciou propostas para o futuro do financiamento da EU na área da integração e os diferentes programas de financiamento para o próximo período de 7 anos foram posteriormente aprovados em 2020 e 2021.

A reestruturação dos fundos da UE é crucial para o futuro desta área na UE, especialmente porque eles continuam a ser os únicos recursos disponíveis para iniciativas e políticas de integração em alguns dos Estados-Membros. No futuro, os fundos serão simplificados e o apoio à integração recorrerá a uma variedade de fontes numa extensão muito maior do que até aqui. Além disso, será reforçado o princípio de parceria para o envolvimento das autoridades regionais e locais e da sociedade civil no planeamento e implementação do programa.

Na Figura 02.10 podem ver-se sintetizadas as principais fontes de financimaneto para a área da integração de migrantes na UE.

- **O FUNDO PARA O ASILO, A MIGRAÇÃO E A INTEGRAÇÃO (FAMI) / ASYLUM, MIGRATION AND INTEGRATION FUND (AMIF)**

Total: 9,9 mil milhões EUR

O FAMI visa reforçar as capacidades nacionais e melhorar os procedimentos de gestão da migração, bem como reforçar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial através da ajuda de emergência e do mecanismo de recolocação.

O FAMI contribuirá para a realização de **quatro objetivos específicos**:

- reforçar e desenvolver todos os aspetos do sistema europeu **comum de asilo**, incluindo a sua dimensão externa;
- apoiar a migração **legal** para os Estados-Membros, nomeadamente contribuindo para a integração dos nacionais de países terceiros;
- contribuir para **combater a migração irregular** e garantir a eficácia do regresso e da readmissão em países terceiros;
- **reforçar a solidariedade** e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial para com os mais afetados pelos desafios em matéria de migração e asilo.

As ações financiadas através do FAMI podem incluir uma vasta gama de iniciativas, tais como:

- assegurar uma **aplicação uniforme do acervo da UE** (conjunto comum de regras) e prioridades relacionadas com o Sistema Europeu Comum de Asilo, a migração legal e o regresso;
- prestação de **apoio e serviços** coerentes com o estatuto e as necessidades da pessoa em causa, em especial os grupos vulneráveis;
- apoio à **reinstalação, à admissão humanitária e às transferências** de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional;

- apoio ao desenvolvimento e aplicação de políticas de **promoção da migração** legal, tais como o desenvolvimento de regimes de mobilidade para a UE e a sensibilização para os canais legais adequados para a imigração;
- **apoiar medidas de integração** adaptadas às necessidades dos/as nacionais de países terceiros e programas de integração precoce centrados na educação, nas línguas e noutras formações (como cursos de orientação cívica e orientação profissional), a fim de preparar a sua participação ativa e a sua aceitação pela sociedade de acolhimento;
- **infraestruturas de apoio ao acolhimento** de nacionais de países terceiros, incluindo a eventual utilização conjunta dessas instalações por mais de um Estado-Membro;
- apoio a uma abordagem integrada e coordenada da gestão dos **regressos a** nível da UE e dos Estados-Membros, desenvolvimento de capacidades para um regresso eficaz e sustentável e redução dos incentivos à migração irregular;
- apoio ao regresso **voluntário assistido e à reintegração;**
- **cooperação com países terceiros** em matéria de asilo, migração legal e luta contra a migração irregular, bem como em matéria de regresso e readmissão eficazes para efeitos de gestão da migração.

Saiba mais sobre o FAMI no seguinte link: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/asylum-migration-and-integration-fund_pt

- **O FUNDO SOCIAL EUROPEU PLUS (FSE+) / EUROPEAN SOCIAL FUND PLUS (ESF+)**

Total: 99.3 mil milhões EUR

O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) é o principal instrumento da UE para investir nas pessoas, promover o emprego e para concretizar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O FSE+ reúne os seguintes fundos e programas:

- o Fundo Social Europeu (FSE) e a Iniciativa para o Emprego dos/as Jovens (IEJ),
- o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD),

- o Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI),
- o Programa de Ação da União no domínio da Saúde (Programa Saúde).

O FSE+ deve apoiar e complementar as políticas dos Estados-Membros, conferindo-lhes valor acrescentado, com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades, o acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas, proteção social e inclusão social, bem como um elevado nível de proteção da saúde.

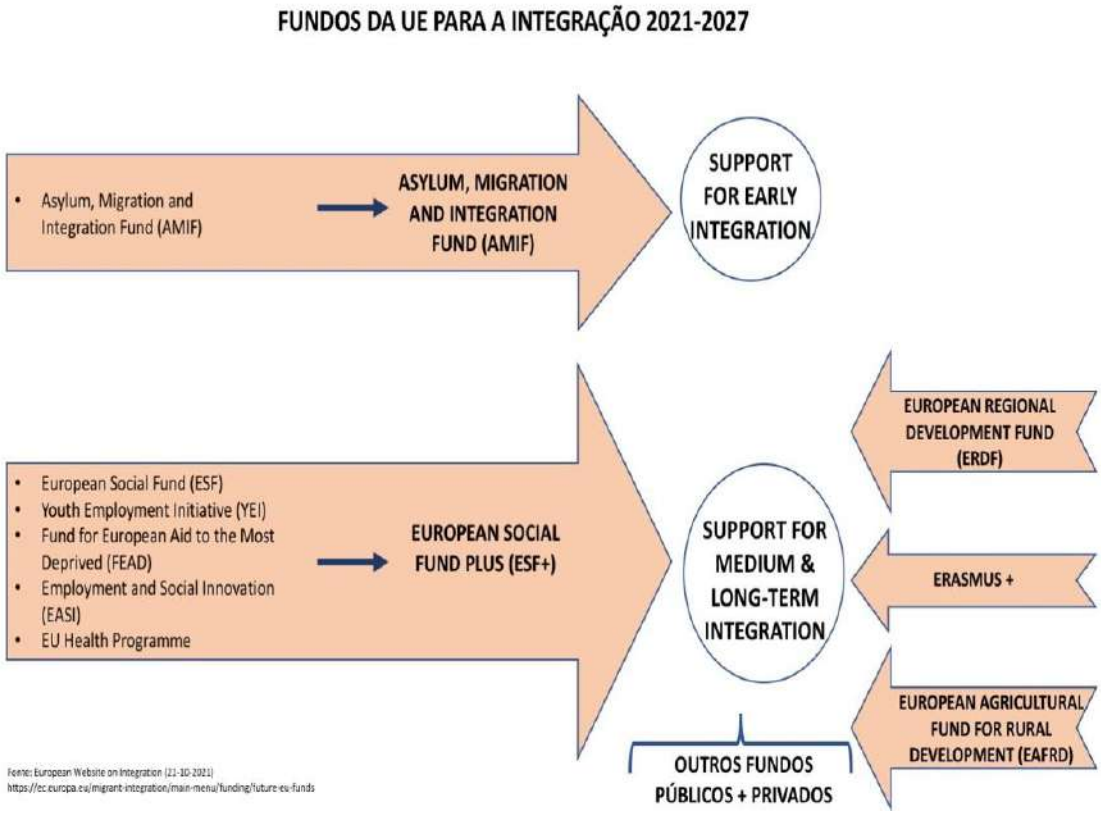
Tem como **objetivos específicos**:

- melhorar o acesso ao emprego de todos/as os/as que procuram trabalhar, em especial os/as jovens, os/as desempregados/as de longa duração e as pessoas inativas;
- modernizar as instituições e os serviços do mercado de trabalho;
- promover a participação das mulheres no mercado de trabalho e uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar;
- melhorar a qualidade, a eficácia e a relevância para o mercado de trabalho dos sistemas de educação e formação, de forma a favorecer a aquisição de competências essenciais, inclusive no domínio digital;
- promover a igualdade de acesso e a conclusão, em especial por parte dos grupos desfavorecidos, de um percurso de educação e formação inclusivo e de qualidade;
- promover a aprendizagem ao longo da vida;
- favorecer a inclusão ativa, designadamente com vista a promover a igualdade de oportunidades e a participação ativa e melhorar a empregabilidade;
- promover a integração socioeconómica de nacionais de países terceiros e de comunidades marginalizadas, tais como a comunidade cigana;
- reforçar a igualdade de acesso em tempo útil a serviços de qualidade, sustentáveis e a preços comportáveis;
- promover a integração social das pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social, incluindo as mais carenciadas e as crianças;

- combater a privação material através da distribuição de alimentos e/ou de assistência material de base às pessoas mais carenciadas, incluindo medidas de acompanhamento.

Leia mais sobre o ESF+ no seguinte link:
https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=en

Figura 02.10. - Principais Fontes de Financiamento



Fonte: Elaboração própria.

- **OUTROS FUNDOS E PROGRAMAS PARA APOIAR A INTEGRAÇÃO EM 2021–2027**

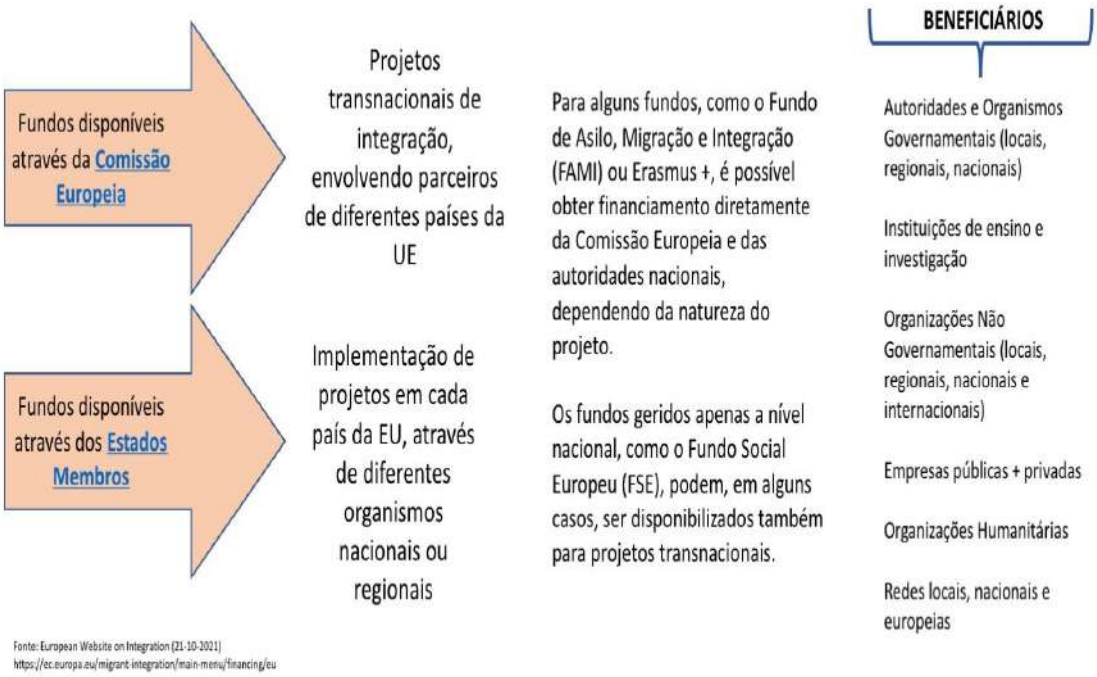
- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) / European Regional Development Fund (ERDF)
- Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) / European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
- Fundo Europeu Marítimo e das Pescas (EMFF) / European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)
- Programa "Cidadãos/ãs, Igualdade, Direitos e Valores"/ The Citizens, Equality, Rights and Values programme (CERV)
- Erasmus + / Erasmus+
- Corpo Europeu de Solidariedade (ESC) / European Solidarity Corps (ESC)

Para terminar importa referir que são dois os canais de acesso e múltiplos os/as beneficiários/as dos fundos da UE para a Migração e Integração. Esse fatores encontram-se sintetizados na Figura 02.11.

Em Portugal, o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.) foi a Autoridade Delegada no Programa Nacional relativo ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) 2014-2020 (Decisão C(2020)2897, de 4 de maio de 2020)

Da mesma forma, é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (https://www.adcoesao.pt/) que tem como missão gerir os 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período 2014-2020.

Figura 02.11. - Fundos da UE para a Migração e Integração – Canais de Acesso e Beneficiários/as



Fonte: Elaboração própria.

RECURSOS

KIT DE FERRAMENTAS

Para obter informações detalhadas sobre como irá funcionar o financiamento da UE relacionado com a integração (2021-2027), pode-se explorar este kit de ferramentas – *Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background – 2021-2027 programming period*

INFOGRAFIA

– Quadro financeiro plurianual 2021-2027 e Next Generation EU

https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/

Benton, M. & Embiricos, A. (2019). *Doing More with Less: A new toolkit for integration policy*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.

OUTROS

Para saber mais sobre Fundos Europeus do QFP 2021-2027 para a Migração e Gestão de Fronteiras, consulte o seguinte link: https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/fundos-europeus-2021-2027

Para saber mais sobre o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da UE para o período de 2021 a 2027, consulte o seguinte link: https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/

Para obter informações sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) 2021-2027, consulte o seguinte link: https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/fundos-europeus-2021-2027

Portaria n.º 407/2015 de 24 de novembro – define as condições de acesso e as regras gerais do cofinanciamento comunitário a projetos obrigatórios no âmbito do Fundo de Asilo, Migração e Integração 2014-2020.

Programa Nacional relativo ao FAMI aprovado pela Decisão da Comissão Europeia C(2020)2897, de 4 de maio de 2020.

Saiba mais sobre o papel do ACM, I.P no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/-/fundo-para-o-asilo-a-migracao-e-a-integracao-fami-

Decreto-Lei n.º 137/2014 de 12 de setembro – Estabelece o modelo de governação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período 2014-2020.

CAPÍTULO 4
DESAFIOS ATUAIS E CONDIÇÕES PARA UMA INTERVENÇÃO MILTINÍVEL

TENDÊNCIAS E DESAFIOS ATUAIS

Esta seção do texto é construída com base numa publicação da OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico que elabora uma previsão designada de "estratégica" para preparar as políticas migratórias e de integração para um futuro próximo – 2035.

O documento "*Towards 2035. Strategic Foresight. Making Migration and Integration Policies Future Ready*" (OECD, 2020a) defende que numa época de mudanças rápidas e grandes incertezas, políticas migratórias e de integração responsáveis devem preparar-se hoje para um futuro inesperado, isto é, não devem ser tão reativas, mas mais antecipatórias. E é com esta diretriz que o documento apresenta uma previsão estratégica que visa fornecer os meios para aprender com as múltiplas ideias do futuro e tomar melhores decisões hoje. Para esse fim o documento contribui, primeiro com a apresentação do que se consideram ser as megatendências e depois por meio da construção de cenários na área das migrações e integração.

Diz o documento que "*Ninguém sabe ao certo como os fluxos de migração e as tendências de integração se desenvolverão a médio ou longo prazo. O que impulsionará os fluxos de migração no futuro? Como será a integração? É improvável que sejam idênticos ao passado, mas não sabemos de que forma serão diferentes.*" (OCDE, 2020a:1).

Efetivamente, as previsões ou os cenários já elaborados (Cf. OCDE, 2020a; Sohst, Tjaden, de Valk & Melde, 2020; Szczepanikova & Van Criekinge, 2018) não fornecem respostas definitivas sobre o que acontecerá no que aos fenómenos migratórios e processos de integração diz respeito – e muito menos o que os/as formuladores/as e decisores/as políticos/as ou atores sociais em geral podem ou devem fazer a esse

respeito[44]. Ainda assim, o referido documento defende que é possível considerar as tendências passadas e atuais destes fenómenos, não como forma de prever o futuro, mas como meio de nos prepararmos para ele com sucesso, reconhecendo, no entanto, a dificuldade em desenvolver políticas "prontas para o futuro".

Por conseguinte, segundo a OCDE (2020a), atualmente existem três megatendências poderosas e interconectadas em curso que terão um impacto significativo, nos próximos 10-15 anos, não apenas diretamente nas políticas de migração e integração, mas num conjunto mais alargado e transversal de outras políticas públicas, embora a extensão e a direção precisas dessas repercussões sejam desconhecidas (OCDE, 2020a:5). Essas tendências são identificadas e descritas conforme se resume a seguir (Cf. OCDE, 2020a: 6-10):

- **Mudanças ambientais e eventos climáticos extremos**

Espera-se que mudanças ambientais e eventos climáticos extremos forcem a deslocação de milhões de pessoas. Mesmo que grande parte dessa migração ocorra para áreas locais adjacentes, ela também pode contribuir para um colapso social mais amplo e um conflito que pode, por sua vez, deflagrar ondas imprevistas de migração em larga escala e longas distâncias.

- **Instabilidade geopolítica**

A instabilidade e o conflito geopolítico têm sido uma causa tradicional da emigração com base em fatores como o aumento da desigualdade, o desemprego juvenil e a corrupção política, bem como o terrorismo e a insegurança. Vários desses fatores têm potencial para continuar ou acelerar se uma combinação de medidas preventivas, apoio de receção e integração e vias jurídicas e cooperação multilateral não for adotada.

- **Mudanças demográficas e no futuro do trabalho**

Nas próximas décadas ocorrerão grandes mudanças demográficas devido à tendência global de envelhecimento da população, embora com taxas distintas nas diferentes

[44] Para saber mais sobre este tema consultar as referências bibliográficas indicadas; sobre a medição das migrações e integração, consulte o Módulo 1, Cap. 2 deste Manual.

regiões do mundo. Os países que envelhecem mais rapidamente podem ser tentados a usar a migração como um fator atenuante, no entanto, é difícil prever o volume desses fluxos, atendendo às mudanças que ocorrerão, tanto ao nível do mercado de trabalho (ex. automação crescente, trabalho virtual, empregabilidade dos/as trabalhadores/as mais velhos/as; correspondência de qualificações e competências entre origem e destino dos fluxos), como do ambiente geral face aos movimentos migratórios (Ex. aumento dos movimentos extrema direita e nacionalistas ou das opiniões e atitudes hostis para com o aumento da diversidade da população - ideias incluídas pela autora).

Numa outra abordagem, o documento (OCDE, 2020a: 11-27) identifica um conjunto de oito cenários para 2035, suficientemente plausíveis de ocorrência, agrupados em quatro temas gerais. Estes processos estruturais também podem impactar significativamente o futuro das migrações e da integração nos próximos anos e, por isso, justificam a atenção e a preparação dos/as decisores/as políticos/as e atores sociais em geral (Cf. Quadro 02.7).

Segundo o documento, esses cenários podem ajudar à identificação "*das áreas em que deseja começar os preparativos hoje, a fim de estar em melhor posição para reconhecer e responder a um novo desafio ou aproveitar uma nova oportunidade no futuro*" (OCDE, 2020a: 11).

Quadro 02.7. - Processos e Cenários com Impacto no Futuro das Migrações e Integração

Processos em Curso	**Cenários**	
Mudança Tecnológica	Perfis com base em *Big Data* (macrodados)	Transparência e Visibilidade
Mudança no Propósito das Migrações e da Integração	*Homo Non Economicus*	Migrantes Virtuais e Trabalhadores/as Digitais
Novos Atores Sociais	Poder das Cidades	Empresas Estrelas
Mudanças nas Direções das Migrações	Novos Destinos	Alterações no Preço do Petróleo

Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2020a: 2-3)

No sumário executivo do documento esses cenários para 2035 são abreviados conforme expomos a seguir. Para um maior aprofundamento das ideias expostas e dos argumentos, recomenda-se a leitura do documento da OCDE (2020a), em particular das páginas 11 a 27.

Mudança Tecnológica

- Perfis com base em *Big Data*

Exploração dos avanços da tecnologia para selecionar imigrantes com base em avaliações precisas e detalhadas do seu potencial para uma integração bem-sucedida e outras características desejadas.

Oportunidades: poderia levar a melhores resultados de integração e maior apoio público à migração.

Desafios: poderia dar origem a debates sobre critérios de seleção apropriados, segurança, privacidade e questões de direitos humanos.

- Transparência e Visibilidade

Ser cada vez mais difícil para os/as migrantes viver num território em invisibilidade

Oportunidades: pressionar os governos a assumirem maior responsabilidade pela migração, regularizando rapidamente ou deportando migrantes em situação irregular; e levar a uma maior confiança pública na integridade do sistema de migração.

Desafios: poder coincidir com o aumento da vigilância da sociedade, inclusive para a população em geral.

Mudança no Propósito das Migrações e da Integração

- *Homo Non Economicus*

A opinião pública sobre as migrações ser impulsionada principalmente por argumentos não económicos como, por exemplo, a preocupação com a coesão social, identidade cultural, mentalidade semelhante, desigualdade e outros fatores.

Oportunidades: esses indicadores tornar-se-iam os determinantes mais importantes da política de migração e integração.

Desafios: se a integração no mercado de trabalho não fosse uma prioridade política, poderia haver um desinvestimento na formação, no desenvolvimento de competências e no apoio ao emprego, com o consequente impacto negativo a longo prazo na integração dos e das migrantes no mercado de trabalho.

- Migrantes Virtuais e Trabalhadores/as Digitais

O aumento do trabalho virtual significaria que as pessoas não precisavam migrar à procura de emprego. E as ferramentas de tradução automática permitiriam a comunicação sem ter de aprender línguas estrangeiras.

Oportunidades/Desafios: para as pessoas altamente qualificadas, isso poderia aumentar a atratividade da migração para comunidades que oferecem elevada qualidade de vida e alta conectividade digital em relação às capitais económicas tradicionais. Para os/as menos qualificados/as, isso poderia levar a mais isolamento e uma integração mais deficitária.

Novos Atores Sociais

- Poder das Cidades

As áreas metropolitanas tornarem-se atores mais poderosos na formulação de políticas migratórias e de integração.

Oportunidades: equipados com tecnologia de cidade inteligente, os municípios, e não os governos nacionais, poderem possuir os melhores dados sobre seleção e integração.

Desafios: criação de critérios de seleção e integração divergentes dentro dos países, com comunidades menores, áreas rurais e áreas urbanas desfavorecidas recebendo uma parcela maior de migrantes mal avaliados/as, exacerbando uma crescente divisão geográfica.

- Empresas Estrelas

As empresas tornarem-se atores chave na gestão das migrações.

Oportunidades/Desafios: Estas empresas 'superestrelas' globais poderiam usar o seu poder para adquirir direitos de mobilidade globais para os/as seus/suas funcionários/as e garantir uma integração bem-sucedida.

Mudanças nas Direções das Migrações

- Novos destinos

Os países não pertencentes à OCDE tornarem-se os principais destinos dos/as migrantes com maiores e melhores qualificações.

Oportunidades/Desafios: O dinamismo económico e a supremacia tecnológica combinados com a melhoria da qualidade de vida poderiam transformar as economias anteriormente "emergentes" em novos ímãs para a migração de longo prazo e a cidadania dos melhores talentos globais.

- Alterações no Preço do Petróleo

Se o preço do petróleo descesse e várias economias baseadas nessa fonte de energia e de destino de migrantes não pertencentes à OCDE deixassem de recrutar trabalhadores/as migrantes.

Oportunidades/Desafios: pode haver uma migração de retorno em grande escala para os principais países de origem ou, alternativamente, um movimento migratório para outros destinos, resultando num choque repentino de oferta de mão de obra.

Estas tendências e processos, assim como os principais desafios existentes na governação das migrações e da integração são identificados na Figura 02.12.

Adicionalmente, pela sua complementaridade ao já exposto nesta seção do texto, parece-nos relevante referir, ainda que esquematicamente, as informações de uma outra publicação, desta vez da Comissão Europeia (EC, 2017), onde são identificadas dez tendências que moldam os atuais processos migratórios e que sintetizamos no Quadro 02.8.

Figura 02.12. - Desafios para uma Intervenção Multinível na área das Migrações

Fonte: Elaboração própria com base em OCDE (2020a)

Quadro 02.8. - Tendências que Caraterizam as Migrações Atuais

População Migrante Global Cresce Mas Fluxos Continuam Estáveis	Aumento do Deslocamento Forçado das Populações	As Alterações Climáticas Tornam-se o Principal Determinante das Migrações	O Desenvolvimento Económico Estimula (a curto prazo) e Reduz (a longo prazo) as Migrações	Globalização, Diversificação e Complexificação dos Fenómenos Migratórios
A Digitalização Enquanto Fator Decisivo para as Migrações	Migrações tornam-se um Grande Negócio com Elevada e Permanente Procura	Migrações Continuam a Ser um Assunto Urbano	O Potencial Inatingido da Europa na Atração dos/as Trabalhadores/as Altamente Qualificados/as	Perceções e Factos sobre Migrações, Migrantes e Integração Importam

Fonte: Elaboração própria com base em European Commision (2017)

Em forma de conclusão apresentamos os resultados de um estudo conduzido por Hein de Haas (2018) para a Comissão Europeia, sobre as dinâmicas migratórias europeias, os seus impulsores e o papel das políticas, onde o autor afirma que o conhecimento aprofundado desses fatores é fundamental para uma gestão eficaz dos processos migratórios.

Da leitura do documento e para o propósito aqui definido, podemos retirar duas ideias chave.

A primeira é de que nos processos migratórios e na definição das suas políticas de gestão há três aspetos que são de particular importância: o nível de desenvolvimento nos países de origem, a estrutura da procura de mão de obra nos países de destino e, em consequência desses dois fatores, a capacidade e as aspirações das pessoas para migrarem (Haas, 2018:2).

A outra ideia é a de que as migrações são impulsionadas e moldadas por fatores estruturais nos países de origem e de destino e as políticas migratórias têm um efeito limitado sobre esses fatores e por isso, conclui o autor, é que para uma gestão mais eficaz dos processos migratórios, os/as decisores/as políticos/as têm que criar sinergias e coerência entre as políticas migratórias e outras políticas "não-migratórias". O autor destaca: as políticas económicas e de mercado de trabalho (ex. dificuldades em conciliar a procura de mão de obra migrante com o desejo de reduzir os fluxos de entrada e de encorajar o regresso e a circulação de migrantes); as políticas sociais (ex. as condições de assistência médica, assistência a crianças e idosos/as, condições de habitação e acesso à educação, e apoio social geral, influenciam diretamente a procura por mão de obra, no destino e indiretamente as motivações migratórias, na origem); e as políticas externas (ex. implicações migratórias, diretas e indiretas, dos efeitos dos acordos comerciais, políticas agrícolas e pesqueiras e de cooperação para o desenvolvimento, sobre o emprego e as condições de subsistência) (Hass, 2018:4).

INTERVENÇÃO MULTINÍVEL

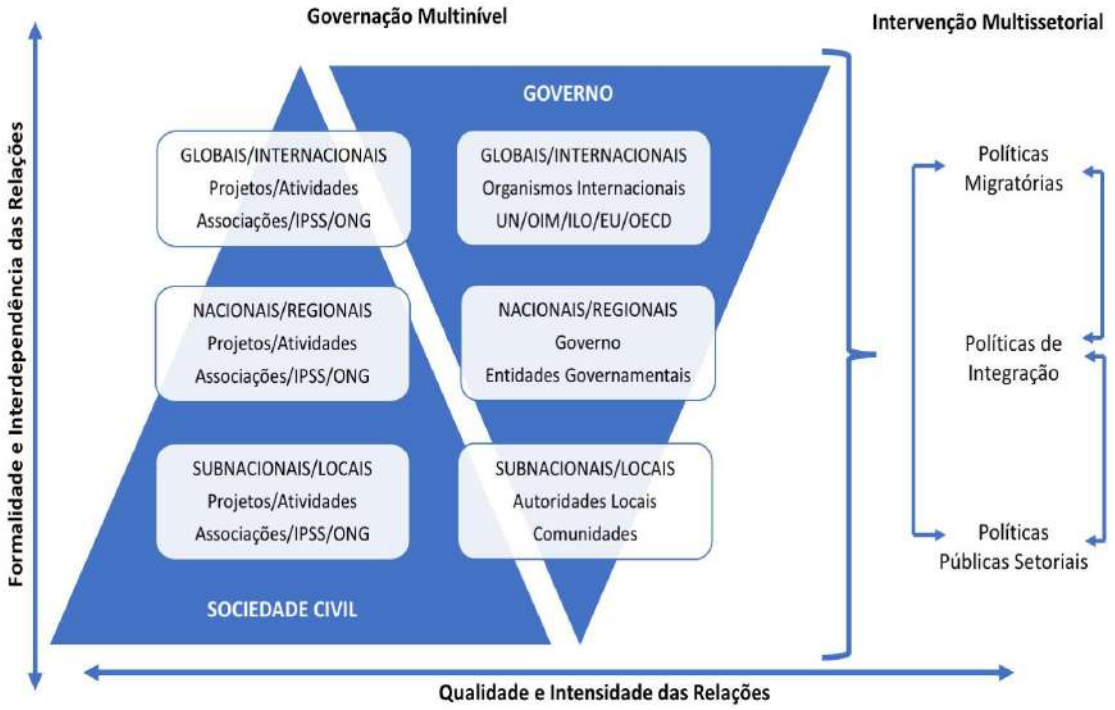
CONDIÇÕES

O conceito de governação multinível é relativamente recente tendo surgido na área da ciência política e teoria da administração pública enquanto abordagem nos estudos sobre a integração europeia nos anos 90 do século XX. Embora o desenvolvimento e aplicação do conceito tenha ocorrido essencialmente no e ao contexto europeu, recentemente o conceito tem sido aplicado ao estudo de outras áreas geográficas e formas de organização governamental e regional.

A governação multinível deve ser distinguida do conceito de governo multinível, já que este diz respeito a situações em que diferentes níveis de governo compartilham ou transferem responsabilidades entre si e o primeiro refere-se às relações dos diferentes níveis estatais e à interação entre diferentes tipos de atores. Com esta ideia em mente, pode dizer-se que a governação multinível apresenta duas dimensões intrínsecas: uma dimensão vertical, que diz respeito à forma como o poder e a articulação entre os níveis superior e inferior da estrutura de governação, incluindo seus aspetos institucionais, financeiros e informacionais, são distribuídos; e uma dimensão horizontal, que se refere às relações de cooperação existentes entre várias organizações e atores governamentais, semi governamentais e não governamentais, assim como as caraterísticas dessas relações, em termos, por exemplo, de qualidade e intensidade (Cairney, Heikkila & Wood, 2019:6).

Adicionalmente, na perspetiva de uma abordagem global à governação das migrações e da integração, defende-se a necessidade de uma intervenção interministerial e multissetorial, quer para a gestão dos processos migratórios quer da integração das comunidades migrantes. A Figura 02.13 sintetiza esta abordagem.

Figura 2 - Abordagem Holística à Governação das Migrações



Fonte: Elaboração própria com base em Cairney, Heikkila & Wood (2019)

Feita esta breve contextualização conceptual importa focar o texto nas condições necessárias para uma governação e intervenção multinível na área das migrações e integração.

No documento "*Towards 2035. Strategic Foresight. Making Migration and Integration Policies Future Ready*" (OECD 2020a:11-27), os autores apontam quatro dimensões em que os/as formuladores/as e decisores/as políticos/as se podem preparar para os desafios de um futuro imprevisível em matéria de migrações e integração. Expomos essas dimensões e indicadores de seguida:

1. **Tornar os objetivos políticos e os principais indicadores de desempenho mais flexíveis**

- Considerar as políticas de migração e integração como uma questão transversal em conexão com outras áreas de política, como educação, emprego, proteção social, economia, etc.
- Reconhecer o significado e o impacto das tendências globais, como sejam, por exemplo, mudanças no mercado de trabalho, envelhecimento da população, mudanças nos sistemas educacionais, geopolítica, tecnologia e mudanças ambientais.
- Evitar basear as opções e escolhas políticas em situações ou desenvolvimentos de curto prazo, porque podem dissimular tendências de longo prazo mais significativas.
- Reavaliar continuamente o que são políticas de migração e integração eficientes e eficazes, revendo periodicamente os indicadores de monitorização e de sucesso.
- Prestar mais atenção, nas políticas de seleção e integração, à inclusão social dos/das migrantes e à coesão social e não apenas à sua inserção económica.
- Estar preparado/a para lidar com as principais razões pelas quais as migrações se complexificam ou mudam ao longo do tempo. É preciso ter noção de que a competição para atrair e reter migrantes qualificados/as pode aumentar.
- Encontrar novas maneiras de identificar e desenvolver o potencial dos/das migrantes com base nas suas capacidades em adquirirem novas competências e se adaptarem às mudanças nas condições do mercado de trabalho e das aptidões necessárias, em vez de se concentrar apenas nas qualificações formais.

2. **Formar novas parcerias estratégicas**

- Garantir que todas as partes relevantes do governo estejam envolvidas na identificação, partilha e tratamento de questões emergentes relacionadas com as migrações e integração. Desenvolver mecanismos de coordenação específicos entre autoridades públicas em todos os níveis de governação.

- Incluir cidades, empregadores/as, parceiros/as sociais, organizações da sociedade civil, empreendedores/as e os/as próprios/as migrantes na implementação de políticas migratórias e integração.
- Desenvolver novas parcerias com países de origem e economias emergentes para favorecer o codesenvolvimento e facilitar a atualização de competências, bem como a criação de genuínas "*Skills Mobility Partnerships*".
- Garantir que a mudança de papéis na governação das migrações, por exemplo, para autoridades locais e atores não estatais, como grandes empresas, sejam escolhas conscientes e não levem a mais desigualdades ou concorrência desleal, a nível local ou nacional, mantendo padrões e regras comuns. Ou seja, pode-se desenvolver o poder e os recursos disponíveis ao nível regional e local e, concomitantemente, instalar mecanismos de controle de modo a que seja possível certificar que as novas parcerias são constantemente ajustadas e avaliadas.
- Aproveitar os períodos de menor fluxo migratório para fortalecer as parcerias na gestão das migrações, incluindo o regresso e readmissão de migrantes em situação irregular.

3. Fazer escolhas tecnológicas mais sensatas, aproveitando os seus potenciais, mas compreender os dilemas que podem apresentar

- Repensar os processos e programas existentes à luz das novas tecnologias disponíveis para melhorar o cumprimento, a aplicação e a avaliação e seleção de migrantes, bem como mais coordenação entre os serviços relevantes.
- Construir sistemas de migração tão transparentes quanto possível e fáceis de explicar, entender e justificar. Evitar basear as decisões sobre migrações exclusivamente em algoritmos e inteligência artificial e explicar os mecanismos por detrás de cada decisão. Certificar-se de que um ser humano seja sempre responsável por decisões importantes.
- Ter cuidado para não depender de provedores/as de serviços externos para mecanismos de seleção complexos. Manter a propriedade e integridade dos dados em que se baseiam as políticas públicas.

- Considerar cuidadosamente a proteção de dados pessoais e questões de privacidade, inclusive para pessoas residentes no exterior que expressam interesse em migrar.

4. Construir capacidade de antecipação

- Conduzir, em todos os níveis de governo, análises prospetivas sobre o futuro das migrações e da integração, assim como o significado de diferentes desenvolvimentos para a elaboração de políticas, planeamento estratégico e tomada de decisões.
- Pesquisar acerca de potenciais migrantes nos países de origem, ou seja, procurar saber junto das pessoas, nos seus países de origem, sobre as suas intenções e requisitos para um processo migratório.
- Preparar-se para mudanças futuras usando inteligência artificial e outras ferramentas de antecipação para detetar e levar em consideração os sinais emergentes, incluindo sistemas de alerta precoce, ferramentas de modelagem e programação, bem como métodos de previsão, como planeamento de cenários.
- Construir planos de contingência para gestão das migrações e capacidade de integração em caso de grandes fluxos de migração repentina.
- Implementar projetos de políticas inovadores e flexíveis, que incorporem investigação, respondam a circunstâncias em rápida mudança, usem testes piloto que permitam avaliação e aumento de escala e respondam às lições aprendidas.
- Desenvolver estratégias de comunicação ativas, especialmente para evitar ser reativo apenas a choques e discussões tendenciosas nos *media* sociais. Sublinhar os benefícios de uma migração e integração bem geridas e eficazes.

Em matéria de integração, o Migration Policy Institute (MPI) Europa, através do seu Grupo de Trabalho sobre Futuros de Integração propõem, num relatório recente (Benton & Ahad, 2019), dez ideias para renovar ou reformular a política de integração na Europa.

Na publicação defende-se que para procurar responder, de forma ambiciosa e abrangente, aos desafios da integração e da coesão social que surgirão na próxima década, os/as decisores/as políticos/as terão de alargar os instrumentos e as estratégias

que utilizam para os resolver. Em primeiro lugar os/as autores/as referem que os/as decisores/as políticos/as têm que alterar a forma de pensar e falar sobre o que constitui uma *"integração bem-sucedida*"; e que necessitam e devem trabalhar com vários atores sociais, dentro e fora do governo, para poderem criar mais e melhores respostas do que aquelas que os seus orçamentos muitas vezes apertados poderiam permitir. Em segundo lugar os/as autores/as defendem que os/as decisores/as políticos/as também precisarão equipar os/as cidadãos/ãs em geral com as ferramentas, o conhecimento e o apoio para que estes/as possam enfrentar as mudanças e as incertezas – sociais, económicas, culturais e políticas – e desempenhar um papel significativo na elaboração de uma nova inclusiva linguagem de união (Benton & Ahad, 2019:4)[45].

Para se atingirem estes objetivos os/as autores/as sugerem o desenvolvimento das seguintes ideias chave (Benton & Ahad, 2019: 4-18):

1. **Construir parcerias para promover uma abordagem colaborativa para a integração dos/das migrantes desde o início**

Nos últimos anos, uma série de novos atores – de *startups* de tecnologia a organizações voluntárias – mostraram vontade em se envolver em questões de integração de refugiados/as e imigrantes. Isso injetou novas energias e perspetivas nos debates sobre integração, mas levou a resultados mistos, pois algumas iniciativas mostraram-se insustentáveis. Para capitalizar esse conjunto expandido de partes interessadas nestas matérias, os governos precisam procurar e estabelecer parcerias duradouras. Estes podem assumir a forma de títulos de impacto social (uma ferramenta de financiamento que incentiva a inovação nos serviços públicos) ou novas abordagens de responsabilidade social corporativa. Envolver as comunidades na conceção e entrega de serviços de integração também pode ajudá-los a sentir que têm interesse em receber, acolher e integrar os/as recém-chegados/as.

2. **Apoiar os/as trabalhadores/as na aquisição de competências para se adaptarem às mudanças no mercado de trabalho**

[45] Ver também Benton, M. & Embiricos, A. (2019). *Doing More with Less: A New Toolkit for Integration Policy*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.

Os/as trabalhadores/as deslocados/as ou desempregados/as, por exemplo, devido às novas tecnologias partilham com os/as migrantes recém-chegados/as à procura de trabalho, uma série de necessidades de apoio, nomeadamente de ter as suas habilitações reconhecidas e de se adaptarem às ofertas de trabalho atuais e locais. Como resultado, reformas mais amplas nos sistemas de emprego para atender a essas necessidades podem beneficiar a todos/as. Por exemplo, os serviços públicos de emprego podem ser atualizados para oferecer aconselhamento personalizado e voltado para o futuro sobre quais profissões terão crescimento futuro, em vez de se concentrar em quais os empregos que existem no momento.

3. Repensar os sistemas de proteção social para apoiar os/as trabalhadores/as na *Gig Economy*[46]

A flexibilidade do trabalho nesta nova forma de economia pode criar um caminho rápido para a autossuficiência para quem precisa, mas estas formas de trabalho costumam ser mais precárias e oferecem menos oportunidades de progressão. Estes/as trabalhadores/as precisam de apoio para manter um rendimento confiável, ter acesso à saúde e receber formação para reduzir o risco de exclusão social, marginalização económica e exploração.

4. Pensar de forma mais criativa sobre como os/as recém-chegados/as podem contribuir para a sociedade

Nem todos/as os/as recém-chegados/as poderão, de forma realista, encontrar trabalho nas economias do conhecimento altamente qualificadas. Mas há outras maneiras de ajudá-los/as a desenvolver laços sociais e autoestima, incluindo voluntariado e serviço comunitário – caminhos que também podem oferecer um valor significativo para as comunidades recetoras. Para funcionar, essas iniciativas precisam ser incorporadas nos

[46] O conceito de ***Gig Economy*** compreende tanto trabalhadores/as quanto empresas que contratam esses/as trabalhadores/as para realizar tarefas pontuais e engloba múltiplas formas de trabalho como por exemplo, trabalho temporário, trabalho precário, trabalho intermitente, trabalho independente, trabalho a tempo parcial, trabalho em outsourcing, trabalho uberizado, prestação de serviços por aplicativos, entre outros. O termo não é novo, mas tornou-se uma tendência mundial na era digital, após ser impulsionado por empresas da "nova economia" numa época de capitalismo *low cost*.

programas ou planos gerais de integração, em vez de tratadas como uma opção alternativa que só entra em ação quando a integração do mercado de trabalho "falha".

5. **Expandir o mandato da educação cívica para formar os/as cidadãos/ãs de amanhã**

A educação cívica deve encorajar o diálogo e o debate e reconhecer quando as sociedades não estão à altura dos seus ideais. É improvável que uma educação que se concentre em eventos históricos e sistemas governamentais motive os/as alunos/as a serem cidadãos/ãs envolvidos/as, enquanto aprender sobre valores sociais que divergem das experiências vividas pelos/as alunos/as pode parecer hipócrita e criar dissonâncias e frustração.

6. **Usar a tecnologia para ajudar a preencher lacunas e ampliar os pontos fortes em contextos educativos**

Embora as reformas estruturais críticas, como garantir que todos/as os/as professores/as sejam formados/as para lidar com salas de aula multilíngues e a populações estudantis mais diversificadas, levem tempo, a tecnologia pode ser usada para atender às necessidades prementes – por exemplo, permitindo aos/às alunos/as mais flexibilidade para definir o seu próprio ritmo, aceder a suportes linguísticos indisponíveis na sala de aula regular, ou envolver-se numa aprendizagem mais independente.

7. **Ajudar todos/as a desenvolver as aptidões para viver em sociedades superdiversas**

A política de integração tradicional é orientada para resultados, mas pensando na integração como um conjunto de competências que todos/as deveriam estar constantemente a aperfeiçoar para ajudar todos/as os membros de uma sociedade a viver em contextos de superdiversidade. Isso inclui as chamadas aptidões do século XXI, como coragem e resiliência, juntamente com a inteligência emocional e a capacidade de trabalhar juntos/as e em grupo para resolver problemas comuns.

Inovações na política social também estão a explorar a possibilidade de ensinar habilidades para reduzir o preconceito e promover a empatia.

8. Explorar maneiras de "empurrar" a integração e a coesão social

Insights comportamentais – uma abordagem interdisciplinar para a formulação de políticas públicas baseada na psicologia, economia comportamental e outras disciplinas de investigação – recomendam pequenas mudanças, inicialmente como parte de projetos piloto, mas que podem ter grandes impactos de escala.

9. Ensinar valores comuns “com cenouras, não varas”

Educar os/as recém-chegados/as sobre o que significa seguir as regras das sociedades democráticas liberais pode ajudar a aumentar o seu sentimento de pertença e preservar as instituições centrais, do estado de direito ao sistema de bem-estar social. Dado que os valores estão em constante evolução, as conversas sobre eles devem fazer parte de um processo dinâmico de construção comunitária no qual todos/as possam participar.

10. Criar espaço para conversas difíceis sobre migração e integração

Os governos precisam abrir e manter conversas construtivas sobre o futuro da sociedade – e o papel das migrações dentro dela. Até certo ponto, o conflito é uma parte natural do processo de integração, por isso os governos não devem evitar debates ou impossibilitar que as pessoas exprimam as suas preocupações. No entanto, é necessário perceber e reconhecer quando os confrontos surgem e saber o que fazer para não os aprofundar.

Em suma, compete aos/às decisores/as políticos/as e atores sociais em geral, usar de todos os meios e todas as informações disponíveis, mesmo as apresentadas por previsões e cenários mais improváveis ou extremos, identificar tendências emergentes, no sentido de desenvolverem a capacidade de antecipar desafios futuros e preparar as respostas mais adequadas, garantido que as populações e as instituições estão globalmente preparadas para lidar com a diversidade crescente e fazer face às

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

dinâmicas demográficas, sociais e económicas multifacetadas que caraterizam as sociedades atuais.

RECURSOS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benton, M. & Ahad, A. (2019). *Breaking New Ground: Ten ideas to revamp integration policy in Europe*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.

Cairney, P., Heikkila, T., & Wood, M. (2019). *Making Policy in a Complex World*. Elements in Public Policy Series. Cambridge: Cambridge University Press.

Committee of the Regions (2009). *White Paper of the Committee of the Regions on Multilevel Governance*. Brussels: Committee of the Regions.

European Commission (2017). *10 Trends Shaping Migration*. European Political Strategy Centre (EPSC). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Haas, H. de (2018). *European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies*. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

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

Schiller, M. (2018). Conceiving governance: a state of the art and analytical model for research on immigrant integration. Working Paper #1/2018. Instituto de Sociologia, Johannes Kepler Universität Linz.

OUTRAS LEITURAS

Benton, M. & Embiricos, A. (2019). *Doing More with Less: A New Toolkit for Integration Policy.* Brussels: Migration Policy Institute Europe.

Caponio, T., Scholten, P., & Zapata-Barrero, R. (Eds.). (2018). *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. (1st ed.). London: Routledge.

OECD (2020b). *Migration Policy Debates*, N°20. Paris: OECD.

Sohst, R.; Tjaden, J.; de Valk, H. & Melde, S. (2020). *The Future of Migration to Europe: A Systematic Review of the Literature on Migration Scenarios and Forecasts*. Geneva: International Organization for Migration; the Hague: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.

Szczepanikova, A. & Van Criekinge, T. (Eds.) (2018). *The Future of Migration in the European Union: future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions*. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

PARTE II

PISTAS PARA UMA INTERVENÇÃO MULTISSETORIAL

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

MÓDULO 1

ÁREA TRANSVERSAL DE ATUAÇÃO GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Compreender as dinâmicas e fenómenos associados a diferentes níveis de governação vertical e horizontal é fundamental para a gestão das migrações e a criação de respostas eficazes aos múltiplos e variados desafios que esse fenómeno acarreta. Nestes processos, os contextos geográficos e político-sociais subnacionais têm vindo a ganhar importância, sendo relevante perceber a realidade existente e os desafios enfrentados pelos atores institucionais e sociais a este nível de intervenção. As soluções encontradas implicarão sempre a coordenação de todos os níveis de governação e o estabelecimento de parcerias entre os múltiplos atores envolvidos nos processos de gestão das migrações e na integração dos/das migrantes.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL DAS MIGRAÇÕES[47]

O conceito de governação multinível nasce no quadro da criação da política regional de coesão da União Europeia e da necessidade de explicar os mecanismos de coordenação entre os níveis europeu, nacional e regional, tal como para coordenar as diferentes responsabilidades que cada um/a tem no quadro da elaboração de políticas públicas. Posteriormente o conceito foi adaptado e empregue em múltiplos quadros teóricos e analíticos.

A governação multinível tanto enquanto conceito, como na sua aplicação e estudo, é complexa e de difícil explicação. O termo governação multinível diz respeito a um conjunto de sistemas coordenativos e de negociação, entre diferentes entidades funcionalmente interdependentes, mas formalmente independentes.

Ao reconhecer o contributo da governação territorial e da cooperação descentralizada, as instituições internacionais e europeias reforçaram nos últimos anos o papel das autoridades locais e regionais na governação global e, neste sentido, a capacitação local e os incentivos para a eficácia dos níveis subnacionais de governo são questões cruciais para melhorar a qualidade e a coerência das políticas públicas, tal como para a implementação de estratégias de desenvolvimento, no pressuposto da existência de lealdade mútua entre todos os vários níveis de governo e as instituições envolvidas para alcançar objetivos comuns (Committee of Regions, 2009:14).

Para o Comité das Regiões (2009:6-7), governação multinível significa uma ação coordenada da União Europeia, dos Estados-Membros e dos órgãos de poder local e regional, baseada em parcerias, para criar e implementar as políticas da UE, garantindo a implementação, manutenção e melhoria dos princípios de uma “boa governação”.

[47] Para mais detalhes sobre os desafios e as condições para uma governação multinível das migrações deve consultar-se o capítulo 4 do Módulo 2 deste Manual (Parte I).

Em 2001, no seu Livro Branco sobre Governação Europeia[48], a Comissão Europeia identificou cinco princípios subjacentes à boa governação, nomeadamente:

1. Abertura, transparência: comunicar e tornar as informações facilmente acessíveis e compreensíveis a todas as partes interessadas e ao público em geral;
2. Participação: garantir a ampla participação de todas as partes interessadas, em cada etapa – desde a conceção até a implementação da política;
3. Responsabilidade: esclarecer o papel e os objetivos de todos/as;
4. Eficácia: identificar claramente os objetivos e resultados esperados e avaliar o seu impacto;
5. Coerência: garantir que haja coerência entre as diferentes ações (particularmente com outros processos de governação).

Na União Europeia, as políticas migratórias e de integração dos/as migrantes têm-se tornado cada vez mais dispersas por vários níveis de governo e contam com a intervenção, cada vez maior, de várias instituições locais, regionais, nacionais e da UE, o que apresenta tanto oportunidades como desafios. Segundo Scholten e Penninx (2016:91-92), na área da migração, os Estados-Membros da UE entregaram poderes significativos à UE, particularmente no contexto do Sistema Europeu Comum de Asilo e no que diz respeito à integração dos/as migrantes, também houve alguma europeização, mas esta foi ensombrada por uma "viragem local" acentuada na elaboração de políticas. Os/as autores/as argumentam que os governos locais, em particular as grandes cidades superdiversas, estão a tornar-se cada vez mais empreendedores/as no desenvolvimento das suas próprias filosofias e políticas de integração e que isso levou a que as cidades e o nível local tenham abordagens marcadamente diferentes, ou até mesmo dissociadas, no que respeita à integração dos/as migrantes, mesmo dentro dos mesmos países.

A OIM define a governação da migração como *"os quadros combinados de normas legais, leis e regulamentos, políticas e tradições, bem como estruturas organizacionais*

[48] Cf. European Commission White Paper (COM(2001)428 final).

(subnacionais, nacionais, regionais e internacionais) e os processos relevantes que moldam e regulam as abordagens dos Estados no que respeita à migração em todas as suas formas, abordando os direitos e responsabilidades e promovendo a cooperação internacional." (IOM, 2019a:136)

A governação da migração, tal como definida acima, considera três aspetos: (a) o nível substantivo, ligado às regras, medidas e princípios, bem como às políticas migratórias; b) a estrutura institucional; e c) o nível processual, incluindo, por exemplo, o ator que lidera a elaboração de políticas (IOM, 2019b:3).

Em suma, com o objetivo de conceber a governação e as suas diferentes formas conceptuais, podemos identificar o caráter das relações entre os diferentes níveis estatais e dos atores estatais e não estatais como envolvendo diferentes graus de hierarquia e diferentes graus de intensidade das relações. Estas interações tornam-se relevantes na medida que influenciam, por exemplo, no papel que atores governamentais e não governamentais podem ter na governação e gestão dos fluxos migratórios e respetivos processos de integração nas sociedades de acolhimento (Schiller, 2018). Adicionalmente, na perspetiva de uma abordagem global à governação das migrações e da integração, defende-se a necessidade de uma intervenção interministerial e multissetorial, quer para a gestão dos processos migratórios quer da integração das comunidades migrantes.

GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

São muitas as formas como as migrações internacionais se cruzam diretamente com as relações internacionais.

Do ponto de vista das migrações internacionais, pela sua própria definição envolve mais de um Estado e é a travessia de fronteiras entre Estados que permanece no centro da política migratória: quem, como, onde, porquê, durante quanto tempo, etc., sem esquecer que os/as próprios/as migrantes também têm agência e autonomia e os seus movimentos não são simplesmente reativos à política e prática de um determinado

Estado, mas também determinam a direção dessas intervenções. Do ponto de vista das relações internacionais, as principais questões de análise que emergem são o foco em estruturas, leis e regimes regulatórios internacionais; questões de soberania e poder; de gestão e governação de fronteiras e movimento de pessoas; questões de relações interestatais, cooperação bilateral e multilateral; e as interseções entre migração e segurança.

Em suma, as migrações têm benefícios e custos, tanto para os territórios de origem como de destino e para os/as próprios/as migrantes; tal como criam interdependências de várias ordens – económicas, sociais, culturais – que impelem à cooperação internacional.

Este é um tema que não irá ser aprofundado neste manual, pois não está no âmbito dos objetivos propostos. Não obstante, pela extrema importância de que se reveste no entendimento dos processos mais globais de governação e gestão das migrações e dos processos de integração, faremos aqui uma breve resenha sobre os principais aspetos que envolvem esses processos, em particular sobre o papel de relevância que tem sido dada aos países ou regiões de origem dos/as migrantes.

Podemos dizer que a ligação entre a governação das migrações e as relações internacionais surge de três enquadramentos (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016):

- Processos Políticos que Realçam o Envolvimento dos Países de Origem
- Relações Transnacionais
- Nexo Migrações e Desenvolvimento

Em relação aos processos políticos que realçam o envolvimento dos países de origem nos processos de governação das migrações e atendendo aos instrumentos internacionais mais recentes nesta matéria e que estão na base da adoção de políticas mais coordenadas e coerentes, temos a destacar o Pacto Global para as Migrações[49] e

[49] Cf. Apêndice 3

o Pacto Global sobre Refugiados/as[50], de 2018 e a sua coordenação com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável[51], aprovada em 2015, e cujo princípio central é "não deixar ninguém para trás", incluindo os/as migrantes. Nas metas e indicadores dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são várias as referências explícitas às migrações, sendo que 10 desses objetivos contêm metas e indicadores relevantes para a migração e a mobilidade, reconhecendo-se, assim, o contributo positivo dos/as migrantes para o crescimento sustentável e o desenvolvimento inclusivo e equitativo (OIM, 2017b).

Já no contexto da UE há a destacar a adoção em 2017 do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento no âmbito da sua resposta à Agenda 2030 e a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade – AGMM, que interliga as políticas de imigração e de asilo à política externa da UE[52]. Um dos pilares da AGMM diz respeito à ligação migrações-desenvolvimento, assentando num reforço do diálogo e da cooperação operacional com países parceiros (CE, 2011a). Para além da integração das migrações em vários instrumentos de desenvolvimento (como os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza nos países parceiros, ou o apoio à elaboração de "perfis de migração" nesses países), este reforço da cooperação tem vindo a ser implementado através das chamadas Parcerias para a Mobilidade, com uma abordagem abrangente para as migrações entre a UE e cada um desses países, bem como Acordos de Readmissão de Migrantes. O regresso, a readmissão e a reintegração constituem um desafio comum para a UE e os seus parceiros, foco importante no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo que, nesta área, lança as bases de um sistema comum da UE em matéria de gestão dos regressos, assente numa abordagem uniforme e coerente, que garanta que os regressos correspondam aos objetivos gerais da política de migração e de asilo da UE.

[50] Cf. Apêndice 4
[51] Cf. Apêndice 1
[52] Definida pela primeira vez pelo Conselho Europeu em 2005 (COM(2007) 247) e desenvolvida em 2007 e 2008; em 2011 a Abordagem Global da Migração e da Mobilidade (AGMM) foi avaliada e em resultado a Comissão destacou a necessidade de fortalecer ainda mais a política de migração externa (COM(2011) 743 final). A AGMM renovada concentra-se em quatro prioridades principais: melhorar a organização da migração legal e facilitar a mobilidade, prevenir e reduzir a migração irregular de forma eficiente, mas humana, fortalecer as sinergias entre migração e desenvolvimento e fortalecer os sistemas de proteção internacional e a dimensão externa do asilo. Saiba mais em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743

Em 2011, na Agenda Europeia para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, a Comissão Europeia adicionou os países de origem como um terceiro ator chave no processo de integração dos/as migrantes, introduzindo assim o processo de três vias. Segundo a Comissão Europeia (EC, 2011:10), os países de origem podem desempenhar um papel de apoio ao processo de integração de três formas:

1. preparar a integração já antes da partida dos/as migrantes;
2. apoiar os/as migrantes enquanto estiverem na UE, por exemplo através do apoio das Embaixadas;
3. preparar o regresso temporário ou definitivo do/a migrante com experiência e conhecimentos adquiridos.

Por sua vez, na perspetiva dos países de origem, as questões que se colocam podem ser:

1. Como é que os países de origem vêm os processos migratórios e de integração das suas populações?
2. Que politicas implementam ou que contributos têm para esses processos?
3. Que efeitos é que esses processos têm na origem?

A resposta a estas questões pode ser vista do ponto de vista dos indivíduos, das organizações e dos estados.

Relativamente ao transnacionalismo, sendo esta uma abordagem que diz respeito aos laços e atividades desenvolvidas entre atores individuais, coletivos e governamentais localizados em dois ou mais países, os estudos académicos nesta área apontam para a necessidade de olhar simultaneamente para a gestão dos fluxos migratórios e para os processos de integração dos/as migrantes quer no local de origem, trânsito, e local de destino, mas também dentro do contexto das comunidades migrantes transnacionais socialmente relevantes (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016:4).

O desenvolvimento acelerado das redes de comunicação, transporte, comércio e informação através da globalização fortaleceu as conexões dos/as migrantes a dois ou mais lugares. Os padrões de migração também mudaram: hoje, a migração pode ser de curto ou longo prazo, temporária ou permanente, ou consistir em uma série de itinerários

de várias etapas, incluindo o retorno ao ponto de origem. Por outro lado, a finalidade da migração também é muito diversificada, por exemplo, os indivíduos que se deslocam para fins de ensino superior, transferidos dentro de empresas ou migrantes aposentados/as proporcionam experiências transnacionais diferentes, particularmente em comparação com as dos/as migrantes menos qualificados/as. Assim, todo/a migrante pode ser, tanto um/a agente quanto um/a sujeit/a do transnacionalismo, envolvendo-se em atividades e práticas transnacionais em maior ou menor grau.

As atividades transnacionais: i) podem ser de vários tipos: económicas, políticas, socioculturais; ii) ocorrer a diferentes níveis: individual, coletivo, estatal; iii) e ter diferentes níveis de institucionalização, consoante o nível de previsibilidade, continuidade e organização. Por exemplo, as atividades individuais vão desde a visita a amigos/as e familiares, o envio de remessas, os investimentos no país de origem, as doações para organizações de migrantes até a participação nas eleições dos países de origem (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016:109-125). As atividades no nível meso apontam para o crescente desenvolvimento de vínculos e formas mais ou menos institucionalizadas de cooperação e ação, em áreas como atividades económicas, culturais e políticas, entre, não apenas governos locais, mas também atores da sociedade civil, como organizações de migrantes, organizações não governamentais e redes sociais, tanto nos países de origem e destino (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016:127-145). Finalmente, o transnacionalismo ao nível estatal está cada vez mais centrado em atividades de fortalecimento das relações com as populações emigradas, facilitando o retorno dos/as emigrantes, fornecendo assistência consular no exterior e convidando ao envolvimento económico e político destas comunidades nacionais a viver no exterior (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016:147-165).

Ao abordar as políticas migratórias e de integração numa perspetiva transnacional, é importante ter em mente esta complexidade analítica, muito embora, esta perspetiva, permita estudar empiricamente esses fenómenos em todas as suas dimensões (ex. causas, processos e consequências; do ponto de vista económico, social, demográfico, cultural e político).

Analogamente, no nexo migração-desenvolvimento, o debate internacional centra-se em torno de duas questões centrais e relacionadas: a primeira é como as migrações e

a integração dos/as migrantes impacta na capacidade de estimular o desenvolvimento nos territórios de origem; a segunda é como é que o desenvolvimento nos territórios de origem impacta nos processos migratórios e de integração nos territórios de destino. Paralelamente discutem-se as questões do regresso ou retorno e a relação com a integração no território de destino e a reintegração no território de origem.

Se nos anos 80 e 90 do séc. XX a ideia geral era de que as migrações tinham efeitos principalmente negativos no desenvolvimento, nomeadamente por causarem "fuga de cérebros" e tensões sociais, enfatizando o "subdesenvolvimento" nos territórios de origem, nos últimos anos, a relação migrações e desenvolvimento foi repensada e as principais tendências revelam: (i) uma atenção acrescida aos fatores ambientais que estão na base das migrações (como desastres naturais, degradação ambiental, alterações climáticas, etc.); (ii) um novo enfoque na vulnerabilidade dos/as migrantes em países em crise ou conflito; (iii) o reconhecimento abrangente da interligação entre migrações e desenvolvimento sustentável, particularmente com a Agenda 2030; e ainda (iv) uma transição da abordagem focada na "fuga de cérebros" para uma perspetiva mais positiva que enfatiza os benefícios das migrações (temporária e circular), quer para os países de origem, trânsito e destino, quer para os/as próprios/as migrantes (OIM, 2017a), independentemente do contexto histórico, geográfico ou escala de análise (indivíduos, comunidades, estados) (Garcés-Mascareñas & Penninx, 2016:5).

Para terminar esta caraterização, dizer que, no caso português, as políticas migratórias têm estado em consonância com a Política Externa e em particular com a Política de Cooperação para o Desenvolvimento (CPD), nos seus constrangimentos e desafios.

Num seminário com os/as diplomatas portugueses/as, em janeiro de 2018, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, afirmou que a politica externa portuguesa se tem desenvolvido em torno de seis eixos de atuação decorrentes de incontornáveis caraterísticas geográficas e históricas, assim como de necessidades atuais: a Europa (UE), o Atlântico (NATO e relações com o Brasil), o mundo de expressão portuguesa (CPLP), o acompanhamento e a valorização das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e o reforço do multilateralismo (Nações Unidas) (Pereira, 2018: 269-283).

No Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa (2014-2020[53]), as migrações são referidas como um dos desafios da CPD e também, de forma específica, no contexto das prioridades da cooperação bilateral, no eixo "Desenvolvimento humano e bens públicos globais" e no âmbito da prioridade "Promoção da proteção social, inclusão social e emprego".

Não obstante, apesar da existência concreta de sinergias com os/as cidadãos/ãs dos principais países parceiros da cooperação portuguesa – nomeadamente no que respeita a bolsas de estudo, ligação das diásporas aos países de origem, mecanismos de transferências de remessas, e dinâmicas no quadro da CPLP – estas sinergias não são traduzidas, na estratégia da cooperação portuguesa, em linhas de ação e programas concretos que promovam a interligação entre migrações e desenvolvimento (Pizarro, 2017 cit. em Ferreira, 2017: 112).

Já ao nível das políticas migratórias, a referência a este enquadramento e a estas estratégias de cooperação são evidentes e transversais. O Plano Nacional para a Implementação do Pacto Global para as Migrações[54], que se organiza em torno de cinco eixos e segue a estrutura de vinte e três objetivos do Pacto Global para as Migrações, de modo a abranger todas as dimensões relevantes do fenómeno migratório, define várias medidas de implementação tendo em vista a cooperação e as relações internacionais (Cf. Quadro 1.1)[55].

Quadro 1.1. - Governação das Migrações e Relações Internacionais

EIXOS I e II – promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares e melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras
Medidas i) aprovação e aplicação do Regime de Mobilidade da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ii) realizar acordos bilaterais de Portugal com Estados terceiros, para a organização de fluxos de mobilidade laboral

[53] Cf. documento em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conctestratg1420.pdf
[54] Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019

[55] O Eixo III diz respeito à promoção do acolhimento e integração dos/as migrantes e não se enquadra nesta análise.

iii) avaliar os mecanismos de atração para Portugal de grupos específicos como estudantes, académicos/as, investidores/as e profissionais, designadamente dos Startup Visa, dos Tech Visa e das Autorizações de Residência para Investimento (ARI)

iv) reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares ao longo do ciclo migratório

v) cooperar com os países de origem e trânsito na prevenção, no combate e na erradicação ao tráfico de seres humanos, em particular com os principais países de origem da imigração para Portugal

vi) salvar vidas e empreender esforços internacionais coordenados relativamente a migrantes desaparecidos/as

viii) reforçar a cooperação, nomeadamente inspetiva e policial, com parceiros de Estados terceiros, em particular com países de origem ou de trânsito das principais rotas migratórias, tendo em vista a partilha de boas práticas e de competências e conhecimentos especializados.

EIXOS IV e V – apoio à ligação dos/as migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno e incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e trânsito

Medidas

i) impulsionar o Programa Regressar

ii) promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e económica, e fomentar a inclusão financeira dos/as migrantes

iii) aperfeiçoar o Regime Fiscal do/a Residente Não Habitual

iv) fomentar a atração de investimento com origem nas diásporas

v) celebrar acordos bilaterais com países de onde é originária a maior parte dos/as migrantes em situação irregular, com vista à melhoria da partilha de informação e da tramitação dos processos de regresso e readmissão

vi) celebrar acordos bilaterais e multilaterais que estabeleçam mecanismos de portabilidade dos direitos sociais e de outros benefícios adquiridos, designadamente no âmbito da UE e da CPLP

vii) reforçar a participação portuguesa na Nova Aliança Europa-África para a Economia/Crescimento e o Emprego

viii) prosseguir a participação de Portugal nos diálogos euroafricanos sobre migrações, designadamente no Processo de Rabat e no Processo de La Valetta

ix) reforçar a cooperação portuguesa para o desenvolvimento, quer ao nível bilateral, designadamente com os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, quer ao nível multilateral, designadamente no âmbito da CPLP, da Conferência Ibero-Americana e da União Europeia, recorrendo nomeadamente a Programas Estratégicos de Cooperação (PEC), Linhas de Financiamento para projetos de Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), Acordos de Cooperação Sul-Sul, Acordos de Cooperação Triangular, Compacto Lusófono ou Mecanismos Financeiros Dedicados (SOFID)

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

x) participar ativamente em todas as organizações e fóruns de cooperação internacional no âmbito das migrações, designadamente no quadro das Nações Unidas, da UE e em colaboração com a União Africana.

GOVERNAÇÃO LOCAL DAS MIGRAÇÕES E DA INTEGRAÇÃO

O relatório da OCDE (2018) *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees* (Trabalhar em conjunto para a integração local de migrantes e refugiados/as) confirma a necessidade de um enfoque territorial para abordar questões de acolhimento e integração de migrantes.

Os locais de chegada de migrantes nos países de acolhimento têm características e diferentes capacidades para acolher e integrar estas pessoas. Ao mesmo tempo, a dispersão geográfica dos/as migrantes nos países de acolhimento depende de uma série de fatores diferentes, como sejam a presença de comunidades de origem pré-existentes, as suas próprias motivações para a migração, ou as oportunidades de trabalho e educação disponíveis. Por conseguinte, as políticas e medidas de acolhimento e integração precisam adotar uma abordagem baseada no local, adaptada às características das comunidades de acolhimento, bem como às dos/as próprios/as migrantes. Por outro lado, a gestão eficaz dos fluxos migratórios requer a coordenação entre os diferentes níveis governamentais e os múltiplos atores institucionais e sociais envolvidos, inclusive as próprias comunidades migrantes.

Este relatório apresenta uma lista de 12 pontos-chave para reflexão e a considerar pelos/as formuladores/as e decisores/as políticos/as, assim como profissionais locais, regionais, nacionais e internacionais, no desenvolvimento e implementação de políticas e programas locais de integração de migrantes.

Lista de Verificação da Ação Pública para a Integração de Migrantes a Nível Local

Bloco 1. Governação multinível: configurações institucionais e financeiras

Objetivo 1 - Aumentar a eficácia da política de integração de migrantes através de uma melhor coordenação vertical e implementação à escala relevante.

Objetivo 2 - Procurar coerência política na abordagem das necessidades e oportunidades multidimensionais dos/as migrantes a nível local.

Objetivo 3 - Garantir o acesso e o uso efetivo de recursos financeiros adaptados às responsabilidades locais de integração dos/as migrantes.

Bloco 2. Tempo e espaço: chaves para os/as migrantes e comunidades de acolhimento viverem juntos/as

Objetivo 4 - Conceber políticas de integração que tenham em conta o tempo ao longo da vida dos/as migrantes e a evolução do seu estatuto de residência.

Objetivo 5 - Criar espaços onde a interação aproxime as comunidades migrantes e nativas.

Bloco 3. Capacidade local para formulação e implementação de políticas

Objetivo 6 - Criar capacidade e diversidade na função pública, com vista a assegurar o acesso a serviços chave para o acolhimento de migrantes e recém-chegados/as.

Objetivo 7 - Reforçar a cooperação com os/as intervenientes não estatais, inclusive através de contratos transparentes e eficazes.

Objetivo 8 - Intensificar a avaliação dos resultados da integração para migrantes e comunidades de acolhimento e a sua utilização para a elaboração de políticas baseadas em provas.

Bloco 4. Políticas setoriais relacionadas com a integração

Objetivo 9 - Fazer corresponder as competências dos/as migrantes às oportunidades económicas e de emprego.

Objetivo 10 - Garantir o acesso a habitação adequada.

Objetivo 11 - Proporcionar medidas de bem-estar social que estejam alinhadas com a inclusão dos/as migrantes.

Objetivo 12 - Estabelecer respostas educativas para lidar com a segregação e proporcionar caminhos equitativos para o crescimento profissional.

Fonte: Elaborado com base e traduzido de OECD (2018:25-26)

Na Figura 1.1 podemos ver sintetizadas 5 ideias chave para a intervenção a nível local em matéria de acolhimento e integração de migrantes.

Figura 1.1. - Acolhimento e Integração de Migrantes: Ideias Chave para uma Intervenção Local

Fonte: Elaboração própria.

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

Em 2015, a OIM desenvolveu uma Estrutura de Governação das Migrações (MiGOF - Migration Governance Framework) para ajudar a definir como seria uma "política de migração bem gerida" a nível nacional (Cf. Apêndice 2). O MiGOF procura apresentar, de forma consolidada, coerente e abrangente, um conjunto de três princípios e três objetivos que, se respeitados e cumpridos, asseguram uma migração humana, ordenada e benéfica tanto para os/as migrantes como para as sociedades em geral (Cf. Figura 1.2).

Figura 1.2. - Princípios e Objetivos do Modelo de Governação das Migrações

Fonte: Elaboração própria com base em IOM-MiGOF

No âmbito do MiGOF foram desenvolvidos Indicadores de Governação das Migrações (MGI) para avaliar as estruturas nacionais e regionais e ajudar a sua operacionalização. Os *Migration Governance Indicators* (MGI) constituem uma ferramenta baseada em contributos de políticas, que oferecem indicações passiveis de contribuir para alavancar as políticas e que os países e regiões podem usar para desenvolver o seu modelo de governação das migrações.

Num esforço para apoiar a discussão sobre a gestão das migrações entre os diferentes níveis de governo, a OIM também adaptou os MGI para o nível local (MGI Local). Por conseguinte, a Estrutura de Governação da Migração é composta por 90 indicadores (87 no caso do MGI Local) agrupados em 6 dimensões diferentes da gestão e governação das migrações:

1. Direitos dos/as migrantes
2. Abordagem global/integrada do governo
3. Parcerias

4. Bem-estar socioeconómico dos/as migrantes
5. Dimensão da mobilidade das crises
6. Migração segura, ordenada e regular

O MGI Local tem como objetivos:

- Fazer um balanço das estratégias ou iniciativas locais de migração em vigor e identificar boas práticas, bem como áreas que podem ser desenvolvidas.
- Fomentar o diálogo sobre migração entre governos nacionais e autoridades locais.
- Permitir que as autoridades locais aprendam umas com as outras, discutindo desafios comuns e identificando possíveis soluções.

Processo:

A fase piloto deste projeto foi implementada de 1 de agosto de 2018 a 1 de abril de 2019, nas seguintes cidades Accra (Gana), Montreal (Canadá) e São Paulo (Brasil).

Para mais informações, consulte: https://migrationdataportal.org/local-mgi

DESAFIOS E CONDIÇÕES PARA UMA INTERVENÇÃO LOCAL MULTISSETORIAL

CONDIÇÕES FAVORÁVEIS & DESAFIOS

No processo de inquirição junto da população autóctone e das instituições que trabalham direta e indiretamente com as comunidades migrantes, procurou-se aferir, de forma global e também setorial, através de respostas abertas, o que os/ interlocutores/as consideravam ser as principais virtudes e também os principais bloqueios ou dificuldades do acolhimento e integração, tanto de imigrantes, como de requerentes e beneficiários/as de proteção internacional no município e nas respetivas instituições. Por outro lado, também se procurou obter recomendações de medidas ou políticas nestas matérias.

A. As questões gerais colocadas foram as seguintes:

1. Na sua perspetiva, globalmente, quais pensa serem as principais virtudes do acolhimento e integração de imigrantes, requerentes e beneficiários/as de proteção internacional no município?

2. Na sua perspetiva, globalmente, quais pensa serem os principais bloqueios ou dificuldades do acolhimento e integração de imigrantes, requerentes e beneficiários/as de proteção internacional no município?

E/Ou

Considerando os desafios que se colocam à integração dos/as migrantes no concelho, poderia dar alguns exemplos para as situações a seguir indicadas (Sempre que possível/necessário distinguir entre imigrantes e refugiados/as)

O que o território faz bem em relação à integração de migrantes e o que poderia fazer melhor?

Que vantagens tem e quais os pontos fortes do território em relação à integração de migrantes?

A que recursos únicos pode o território recorrer para integrar melhor os/as migrantes e em que áreas faltam recursos?

O que o território deve evitar para melhorar a integração dos/as migrantes?

Como é que o território se compara a outros em termos de integração de migrantes?

Que oportunidades e que obstáculos contextuais existem para a integração de migrantes no território?

De que tendências migratórias e institucionais externas o território pode tirar proveito ou que, pelo contrário, podem ser prejudiciais em matéria de integração de migrantes?

Existem políticas migratórias noutros territórios que podem ter um impacto

positivo/negativo no território?

De que forma as fraquezas do território o expõem a ameaças futuras em matéria de integração de migrantes?

Como pode o território tornar os seus pontos fortes em oportunidades relativas à integração dos/as migrantes?

Tem algumas sugestões de medidas ou políticas nestas matérias que considere particularmente relevantes referir?

Que recomendações faria aos/às decisores/as políticos/as relativamente à política e modelo de acolhimento e integração de migrantes em Portugal e a nível local?

B. As questões setoriais colocadas foram as seguintes:

Como é que os/as migrantes podem se sentir excluídos/as ou incluídos/as dos serviços de [serviço] do território?

Quais são os aspetos mais positivos, as potencialidades ou as vantagens da instituição relativamente ao acolhimento e à integração dos/as migrantes na [área de atuação]?

Quais são as principais preocupações, desafios, dificuldades ou fragilidades da instituição relativamente ao acolhimento e integração dos/as migrantes na [área de atuação]?

Tem algumas sugestões de medidas ou políticas em matéria de acesso e utilização dos serviços de [serviço] ou sobre a relação entre estas comunidades e os serviços que considere particularmente relevante referir?

No total foram inquiridas 213 pessoas/instituições[56]. O conjunto dos contributos dados a partir das questões que foram colocadas, foram recolhidos e tratados consubstanciando-se, de forma agregada, nos resultados que apresentamos aqui em

[56] Confira-se o Apêndice Metodológico para mais informações.

forma de análise FOFA (ou SWOT) – Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças.

Figura 3 - Acolhimento e Integração de Migrantes no Concelho de Castelo Branco – Análise FOFA

Fonte: Elaboração própria.

Um outro aspeto sobre o qual se procurou recolher dados, por parte dos/as inquiridos/as, foi sobre a avaliação do território no que diz respeito ao acolhimento e integração de migrantes. Para atingir esse objetivo foram colocadas duas perguntas: uma que questionava sobre aspetos positivos, as potencialidades ou as vantagens do concelho de Castelo Branco relativamente ao acolhimento e integração de migrantes; e outra que questionava sobre as principais preocupações, desafios, dificuldades ou fragilidades do território nessas áreas de intervenção.

As vantagens mais referidas pelos/as respondentes têm a ver com a diversidade cultural trazida pela presença das comunidades migrantes e às potencialidades relacionadas com os efeitos económicos, em particular a dinâmica económica global criada e em particular a disponibilidade de mão de obra que vem colmatar os défices existentes em determinados setores económicos, como a agricultura, por exemplo; assim como os efeitos demográficos, como a contribuição para a natalidade e o aumento da população. São ainda referidas, por múltiplos/as inquiridos/as, a infraestrutura existente e as respostas institucionais locais que em muito contribuem para o bom acolhimento e integração destas comunidades, como sejam, a existência de instituições e associações que apoiam, de várias formas, estas pessoas ou o fato da cidade ser acolhedora e os locais serem simpáticos.

"A promoção de uma sociedade mais integradora, promotora da interculturalidade e da promoção da igualdade. Os/as migrantes conferem benefícios para a economia, tornando-a mais dinâmica."

"Combate à desertificação e repovoamento da região, mais dinamismo, mais fecundidade..."

"Rejuvenescimento demográfico/repovoamento; desenvolvimento económico e social ... mudança cultural, modernidade, tolerância pela diferença, pela interculturalidade."

"Contribuem para o aumento demográfico local; fomentam uma sociedade multicultural transformando a mentalidade dos/as portugueses/as residentes nesta área de forma a enriquecerem-se culturalmente."

"Ter associações que apoiam a migração, ter protocolos com as escolas de todos os graus."

"Existência de instituições que prestam apoio logístico e apoio às comunidades migrantes."

"Pluralidade de saberes e partilha de culturas"

No entanto, existem dois/duas inquiridos/as que referem não ver qualquer vantagem no acolhimento e integração de migrantes, sendo que um refere mesmo que *"quantos/as mais migrantes, pior para o concelho"*.

Relativamente às principais preocupações, desafios, dificuldades ou fragilidades do concelho de Castelo Branco relativamente ao acolhimento e integração de migrantes, os/as respondentes referem questões maioritariamente relacionadas com o mercado de trabalho, seja pela ausência/disponibilidade de trabalho seja pela (des)inserção laboral; mas também relacionadas com o ambiente social e a aceitação e inserção social global destas comunidades.

"O principal desafio será os/as habitantes do concelho saberem ajudar os/as migrantes na sua integração na sociedade local."

"A correta integração dos/as mesmos/as na cidade (arranjar casa, trabalho, escola para os/as filhos/as, etc.). Permitir-lhes terem uma vida digna e honesta proveniente do seu trabalho, para que também contribuam para o PIB nacional."

"Pouca recetividade das pessoas locais, discriminação."

"Pouca oferta de trabalho."

"Os/as migrantes com formação académica não são reconhecidos/as. Equivalências não são tidas em conta. Falta de oportunidades."

"Ultrapassar as barreiras culturais e sociais."

"Retiram trabalho aos/às que residem na região; falta de recetividade, julgamento, discriminação."

RECOMENDAÇÕES

Em termos de recomendações, uma primeira conclusão é que os atores institucionais inquiridos responderam em menor grau a esta questão (N=12/51;24%) que os atores sociais (N=57/162; 35%). A segunda conclusão é que a totalidade das recomendações se relaciona com questões de integração, sendo uma única sugestão excecional a que

faz referência a questões de chegada/afastamento do território, seja local ou nacional e que diz o seguinte: “Oferecer-lhes uma viagem de regresso para a terra deles/as, sem volta.”

Neste contexto os/as inquiridos/as fazem as seguintes recomendações, agrupadas por principais temas:

Mais e melhor informação (tanto para migrantes como autóctones)

“Mais informações nas redes sociais etc. [sobre os/as migrantes] para uma melhor compreensão e para que haja uma melhor convivência.”

“Mais informação sobre as situações existentes de pedidos, e respostas dadas, quanto a migrantes e refugiados/as, ponto da situação no concelho.”

“Mais informação na chegada aos/às migrantes.”

“Investir em programas semanais ou mensais de ministrarem palestras informativas para todos/as os/as migrantes sobre como proceder em casos de necessidade de orientação para questões sobre segurança social, vistos e empregos e onde recorrer em casos específicos.”

“Mais atividades, mais ações de sensibilização e consciencialização para crianças e adultos/as para que percebem o real funcionamento e benefício que os/as migrantes e refugiados/as podem trazer à região.”

Promoção da interação e do conhecimento mútuo

“Ter empatia”

“Trata-los/as com dignidade”

“Saber quem são”

“Dar mais apoio”

“Estimular o intercâmbio cultural (exemplo: ensino do português em troca do ensino da língua materna dos/as imigrantes: árabe, hindi, romeno, entre outras...)”

“Promover maior interação”

“Desenvolvimento de atividades que promovam a partilha de culturas”

“Organização de um evento único na cidade de castelo branco, sobre o multiculturalismo com músicas do mundo, arte, gastronomia, e palestras para os/as albicastrenses poderem ver que os/as migrantes são pessoas e não "pobres coitados/as" que vêm mendigar para a região.”

“Criar atividades nos lares de idosos/as com (por exemplo), crianças migrantes e/ou refugiados/as, para desmistificar possíveis estereótipos ainda presentes.”

Desenvolvimento de competências (tanto para migrantes como autóctones)

“A disponibilidade de formação em todas as regiões do país que estão a receber migrantes.”

“Promover sessões de informação sobre aspetos culturais da região e do país, sobre valores, costumes. Promover palestras de integração e também de socialização.”

“Formação ativa não só em termos culturais, como técnicos, levando à aquisição de conhecimentos dentro dos nossos parâmetros, para chegarem a uma boa integração no meio.”

“Educação aos/às migrantes para se integrarem, não afrontarem costumes.”

“Combate ao racismo e à xenofobia com mais e melhor informação e educação a todos os níveis.”

“Mini formações/cursos para os/as ajudar a se integrarem (por exemplo uma formação sobre a cidade, sobre onde encontrar os serviços principais, onde preencher x documento, onde se matricularem para x atividade), etc.”

“Mais “aulas” gratuitas de línguas (ajudar os/as migrantes a integrarem-se com a nossa língua).”

“Se houvesse pessoas que falassem línguas estrangeiras nos serviços públicos seria muito positivo.”

“Mais aulas de português”

“Considero muito importante a disponibilidade de aulas da língua portuguesa.”

“Mais formação (várias línguas)”

Respostas direcionadas dos serviços públicos/privados e respostas sociais mais eficazes

“Possibilidade de solicitar recursos na área do Ensino do Português e Assistência Social em função do número de migrantes e refugiados/as existentes e não do momento em que integram o sistema educativo português.”

“Possibilidade de "oferecer" aos/às migrantes as mesmas condições que aos/às refugiados/as (independentemente do modo de inclusão no país).”

“Melhor controlo das situações irregulares, maior capacidade de análise e resposta aos pedidos de asilo e acolhimento.”

“Maior empenho na sua integração”

“A existência de tutores/as”

“Direitos iguais a nós portugueses/as. Não à exploração de imigrantes”

“Criação de gabinetes municipais, que faz a ponte entre o local de origem e o local de destino, que prepara os/as migrantes com antecedência.”

“Melhorar as condições de acesso ao nível básico das necessidades do dia a dia. Melhorar as condições de aquisição de Habitação.”

“Se tem condições dá os direitos como os/as portugueses/as à mesma”

“Criar postos de trabalho, incentivar as empresas locais para empregar esses/as refugiados/as. Incentivá-los/as a procurar emprego.”

“Aceitar migrantes com contrato de trabalho definido e programado, como em países desenvolvidos.”

"Aumentar ainda mais, de alguma forma, o número de população migrante que trabalha."

"Criação de projetos sociais inovadores que contribuíssem para uma maior integração da comunidade de imigrantes e refugiados/as."

"Bolsas para os/as portugueses/as albicastrenses que quisessem ajudar este tipo de famílias (por exemplo, ajudá-los a encontrar um trabalho, uma casa, um hobby)."

Reflexos de falta de informação

"Que trabalhem e não vivam só de subsídios."

PROCESSOS DE ACOLHIMENTO E INTEGRAÇÃO

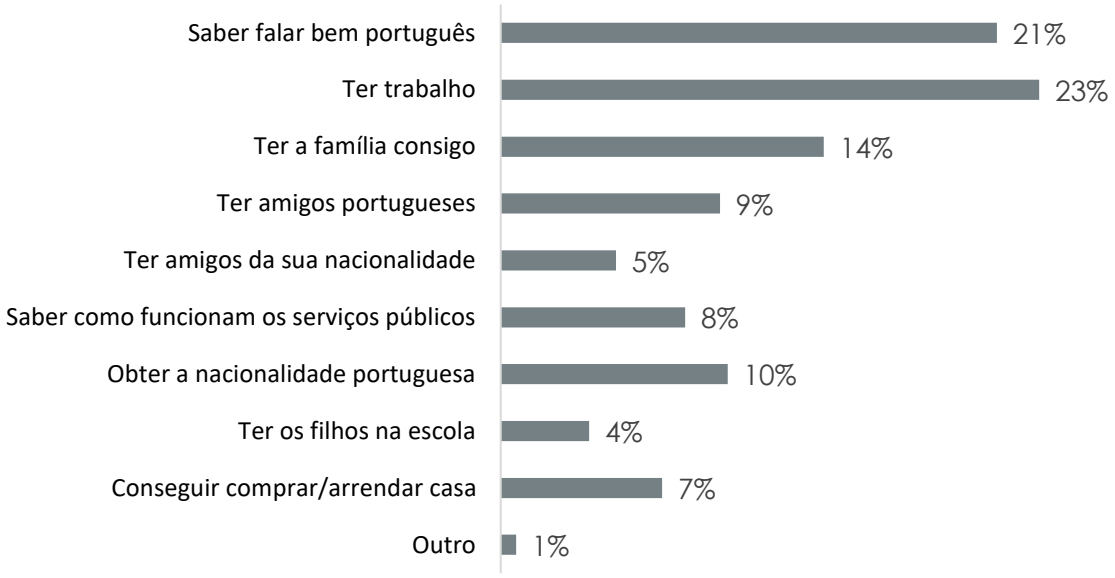
Igualmente relevante para este Módulo é a análise de alguns indicadores de integração, em particular: i) as prioridades de integração por parte dos/as migrantes; ii) as dificuldades identificadas quer por migrantes quer por instituições governamentais locais; ii) a importância dos diversos atores sociais e institucionais nos processos de acolhimento e integração; iii) a importância de um conjunto de medidas de acolhimento e integração pré identificadas.

Prioridades de Integração

Existem múltiplos fatores relevantes para uma maior ou menor perceção de integração por parte dos/as migrantes ou que contribuem para a construção desse sentimento. Questionados/as sobre os fatores que consideram prioritários para uma maior e melhor integração, os/as migrantes inquiridos/as poderiam indicar, numa lista predeterminada, até 3 opções, por ordem de primazia. A junção dessas opções (Cf. Gráfico 1.1) permite-nos aferir que "Ter trabalho" (indicado 140 vezes), "Saber falar bem português" (referido 129 vezes) e "Ter a família consigo" (apontado 84 vezes) são as principais prioridades para um sentimento efetivo de integração. "Obter a nacionalidade portuguesa", "Ter amigos/as portugueses/as" e "Saber como funcionam os serviços públicos" também são importantes fatores de integração.

Numa análise mais completa dos dados, observa-se que na 1ª opção os indicadores que se destacam nas resposta dos/as inquiridos/as são: “Saber falar bem português” (48%), “Ter trabalho” (22%) e “Ter a família consigo” (12%); na 2ª opção destacam-se “Ter trabalho” (39%), “Ter a família consigo” (15%) e “Ter amigos/as portugueses/as” (13%); já os indicadores “Obter a nacionalidade portuguesa” (17%), “Ter a família consigo” (14%) e, em paralelo (com 13% de respondentes cada), “Conseguir comprar/arrendar casa” e “Saber como funcionam os serviços públicos”, surgem em destaque como prioridades ao nível da 3ª opção.

Gráfico 1.1. - Prioridades de Integração dos/das Migrantes (2020)



Fonte: Inquérito a Migrantes NPT no âmbito do PMIM 2G (Castelo Branco, 2020)

Principais Dificuldades

O objetivo central destes questionários[57] era aferir as dificuldades e/ou necessidades das populações migrantes NPT a residir no concelho de Castelo Branco, quer do ponto de vista dos/as migrantes, quer das instituições governamentais com maior proximidade geográfica e responsabilidade social. Para isso definiram-se 47 indicadores organizados

[57] Confira-se o Apêndice Metodológico para mais informações.

em 12 áreas estratégicas. Para cada um dos indicadores os/as inquiridos/as teriam de assinalar “É uma grande dificuldade”, “É uma dificuldade” ou “Não é uma dificuldade”; podiam também indicar não saber ou não se aplicar.

Assim, num total de 9682 respostas por parte de migrantes a esta questão, 41% assinalou a opção “Não é uma dificuldade”, 23% a opção “É uma dificuldade”, 18% indicou “É uma grande dificuldade” e outros 18% referiu “Não sabe/ Não se aplica” em relação aos indicadores enunciados. Por seu lado, das 316 respostas a este inquérito, por parte dos/as representantes das Juntas de Freguesia (JF), os resultados para essas categorias são de, respetivamente, 25%, 36%, 13% e 25% (Cf. Quadro 1.2). A análise global destas respostas permite concluir que os/as migrantes fazem uma avaliação global mais positiva relativamente à existência de dificuldades do que os/as representantes das Juntas de Freguesia. No caso dos/as primeiros/as, 41% das respostas indicam itens como não constituindo uma dificuldade e outros 41% indicam itens como constituindo dificuldades quando essa avaliação é de 25% e 50%, respetivamente, no caso das JF.

Quadro 1.2. - Síntese de Resposta Quanto à Existência de Dificuldades (2020 e 2021)

	Migrantes (N=9682)	JF (N=316)
É uma grande dificuldade	18%	14%
É uma dificuldade	23%	36%
Não é uma dificuldade	41%	25%
Não sabe/ Não se aplica	18%	25%

Fonte: Inquérito a Migrantes NPT no âmbito do PMIM 2G (2020) e Inquérito1 às Juntas de Freguesia (2021)

Olhando para a distribuição geral das respostas por área de intervenção (Cf. Gráficos 1.2 e 1.3), comparando os resultados dos dois grupos de inquiridos/as – Migrantes e representantes das Juntas de Freguesia – parecem existir consensos quanto às áreas de intervenção onde existem maiores dificuldades de integração: ao nível do “Mercado de Trabalho e Empreendedorismo”, com 56% dos/as migrantes e 59% das juntas de

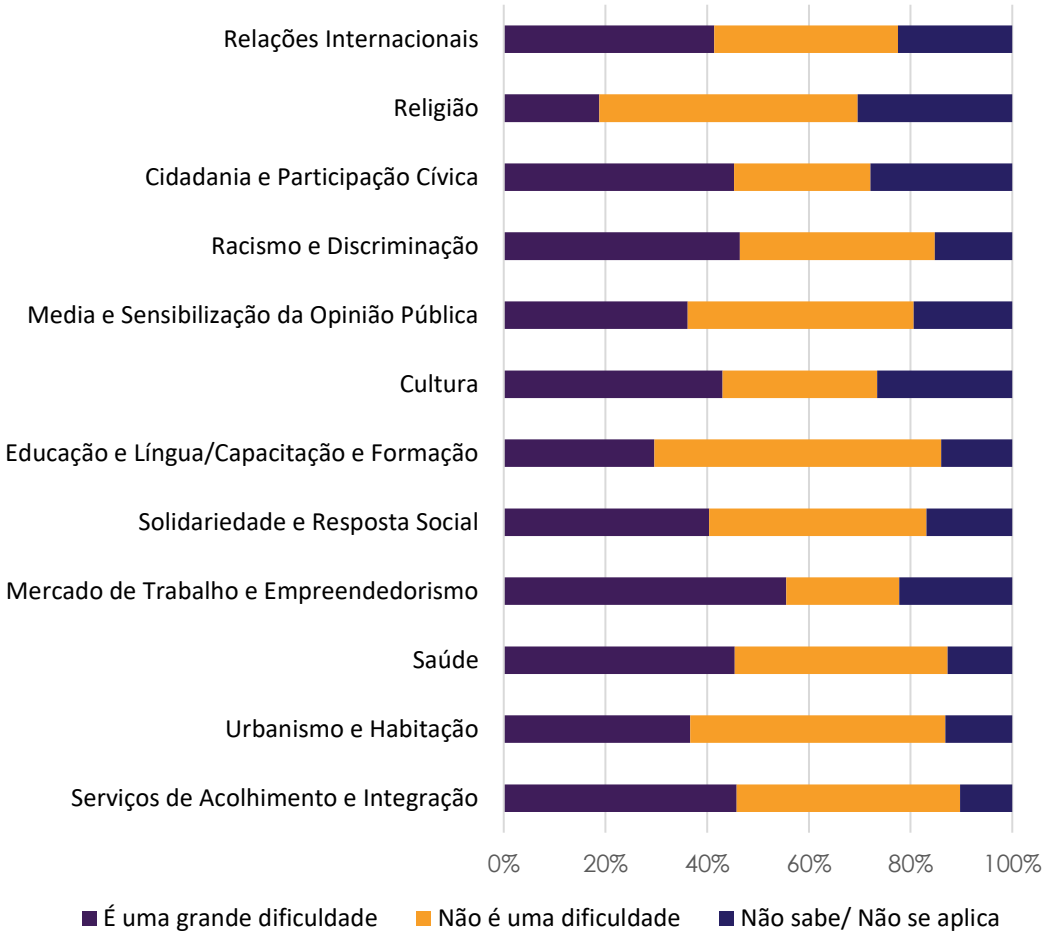
freguesia a indicarem essa resposta; os “Serviços de Acolhimento e Integração”, com 46% e 67% das respostas, respetivamente; e a área da “Saúde” 45% e 57% dos/as respondentes a indicarem esta como uma categoria que gera dificuldades de integração. O consenso também existe ao nível das áreas onde há menores dificuldades como sejam: “Religião”, com 56% dos/as migrantes e 59% das juntas de freguesia a indicarem que esta categoria não constitui uma dificuldade; e o “Urbanismo e a Habitação” com 50% e 37% das respostas, respetivamente. Por outro lado, as grandes diferenças observam-se nas categorias “Educação e Língua/Capacitação e Formação” e “Racismo e Discriminação”. Relativamente a primeira categoria, enquanto apenas 30% dos/as migrantes a indiquem como uma dificuldade e 56% indiquem que não é uma dificuldade, 80% das Juntas de Freguesia indicam esta categoria como uma dificuldade e apenas 16% dizem não o ser. Estes resultados por parte dos/as migrantes podem estar relacionados com as próprias caraterísticas dos/as inquiridos/as, na medida em que a maioria são estudantes de países de língua oficial portuguesa. Adicionalmente referir que a questão da língua é globalmente apresentada como uma dificuldade de integração por todos os atores sociais e institucionais inquiridos no âmbito deste projeto. Em relação à segunda categoria, 46% dos/as migrantes considera-a como uma dificuldade e 38% diz não considerar o “Racismo e Discriminação” uma dificuldade; 15% abstém-se de responder a esta questão. Já da parte das Juntas de Freguesia 72% abstém-se de responder a esta questão e 28% afirma que estes aspetos não constituem uma dificuldade de integração para os/as migrantes.

Especificando a análise, no caso do inquérito a migrantes (Gráfico 1.2), observa-se que as áreas da “Religião” e da “Educação e Língua/Capacitação e Formação” são as áreas com uma avaliação mais positiva, ou seja, que menos dificuldades causam, na avaliação dos/as respondentes, uma vez que 81% e 70% das respostas aos indicadores destas duas áreas, respetivamente, indicam não haver dificuldades ou as situações descritas não serem aplicáveis aos/às inquiridos/as. Se virmos apenas as respostas em que é indicada a ausência de dificuldades, elas representam 56% no caso da área “Educação e Língua/Capacitação e Formação” e 51% no caso da “Religião”. Ainda no âmbito das áreas com maior ausência de dificuldades, destacam-se o “Urbanismo e a Habitação”, onde 50% das respostas dadas têm essa indicação, e com 44% das respostas nessa categoria as áreas “Media e Sensibilização da Opinião Pública” e “Serviços de Acolhimento e Integração”. Pelo contrário, as áreas de intervenção com uma avaliação

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

mais negativa, isto é, onde existem maiores dificuldades (“É uma dificuldade” + “É uma grande dificuldade”) são, claramente, “Mercado de Trabalho e Empreendedorismo”, com 56% das respostas e a única área onde há uma maioria de respostas; seguem-se as áreas “Racismo e Discriminação” e “Serviços de Acolhimento e Integração”, com 46,4% e 45,8% das respostas, respetivamente. De destacar também as áreas da “Saúde” e “Cidadania e Participação Cívica”, ambas com 45% das respostas nas categorias “É uma dificuldade” e “É uma grande dificuldade”. A áreas de intervenção “Religião” (30,4%), “Cidadania e Participação Cívica” (28%) e a “Cultura” (27%) são aquelas em que os/as respondentes mais indicam não saber o que responder ou que as situações descritas não se lhe aplicam.

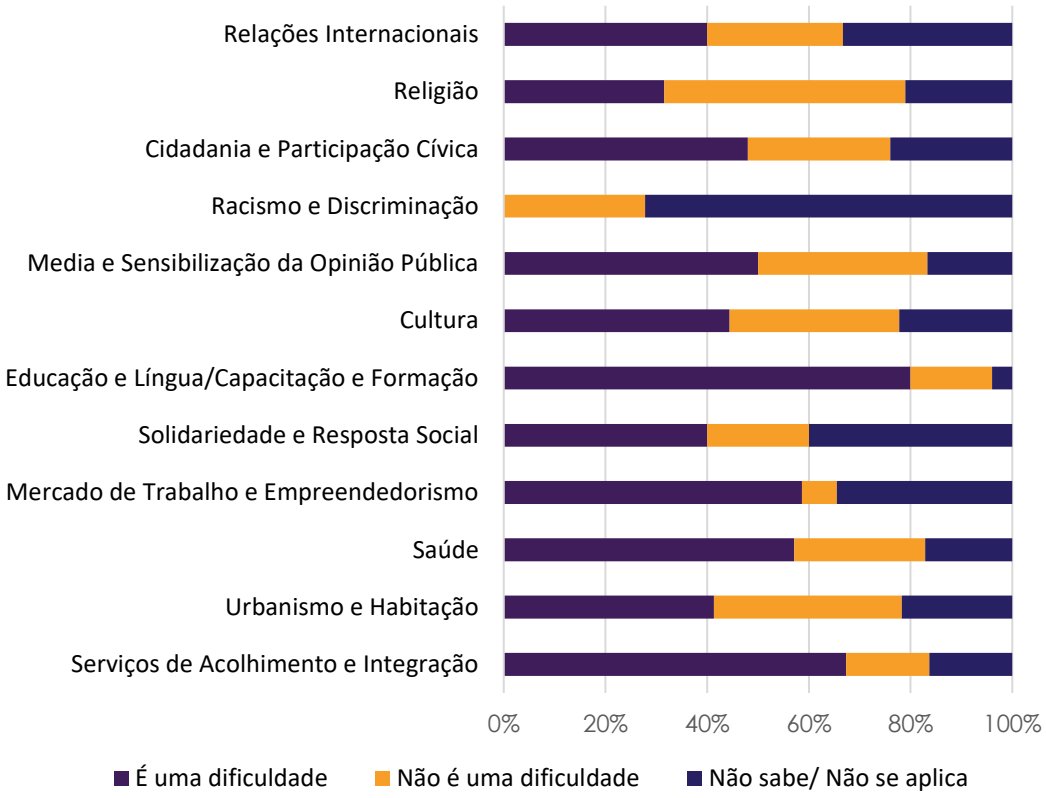
Gráfico 1.2. - Dificuldades de Integração na Opinião dos Migrantes (2020)



Fonte: Inquérito a Migrantes NPT no âmbito do PMIM 2G (Castelo Branco, 2020)

Por seu lado, no caso do inquérito às Juntas de Freguesia (Gráfico 1.3), observa-se que as áreas da "Religião", do "Urbanismo e a Habitação" e da "Cultura" são as que que menos dificuldades causam à integração dos/as migrantes, segundo, respetivamente, 47%, 37% e 33% dos/as respondentes. Resultados que demostram a existência de um consenso entre migrantes e instituições quanto à ausência de dificuldades de integração relacionadas com matérias religiosas e de alojamento ou vida urbana. Pelo contrário, as áreas de intervenção com uma avaliação mais negativa, isto é, onde existem maiores dificuldades ("É uma dificuldade" + "É uma grande dificuldade") segundo os/as representantes das Juntas de Freguesia são, claramente, para além da "Educação e Língua/Capacitação e Formação", com 80% das respostas destes/as inquiridos/as, os "Serviços de Acolhimento e Integração", com 67% das respostas, o "Mercado de Trabalho e Empreendedorismo", com 59% dos/as inquiridos/as a indicarem essa opção, mas também a "Saúde" (57%) e os "Media e Sensibilização da Opinião Pública" (50%).

Gráfico 1 - Dificuldades de Integração na Opinião das Juntas Freguesia (2021)



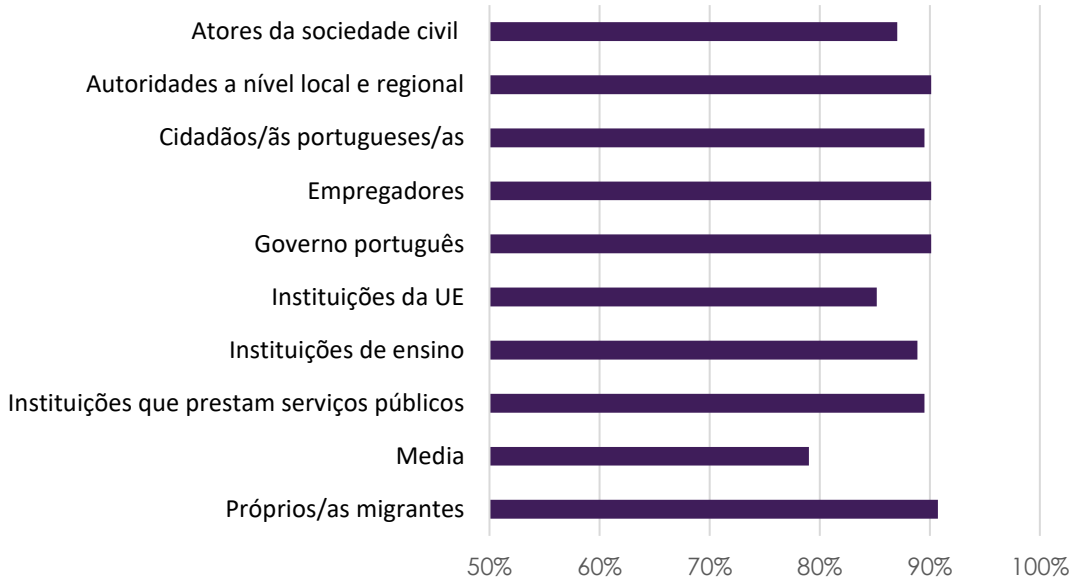
Fonte: Inquérito1 às Juntas de Freguesia (Castelo Branco, 2021)

Importância dos diversos atores sociais e institucionais nos processos de acolhimento e integração

Um outro aspeto relevante para este Módulo era a análise da importância dos diversos atores sociais e institucionais nos processos de acolhimento e integração. A análise destes dados (Cf. Gráfico 1.4) demonstra que os/as inquiridos/as consideram que o papel dos múltiplos atores envolvidos nos processos de integração é quase igualmente relevante. 91% indica os/as próprios/as migrantes como tendo um papel importante ou muito importante no sucesso da integração e 90% fá-lo relativamente ao governo português, às autoridades locais e regionais e aos/às empregadores/as, mas também em relação aos/às cidadãos/ãs portugueses/as e às Instituições que prestam serviços públicos.

Com menor relevo surgem os media, as instituições da UE e os atores da sociedade civil, com 14%, 9% e 6% dos/as inquiridos/as a indicarem estes atores, respetivamente, como tendo pouca ou nenhuma importância no sucesso da integração dos/as migrantes.

Gráfico 1.4. - Grau de Relevância (importante/muito importante) dos Diferentes Atores, para os Processos de Acolhimento e Integração (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Importância de algumas ações pré identificadas, para os processos de acolhimento e integração

Por fim, o governo pode apoiar o acolhimento e a integração das comunidades migrantes de várias maneiras. Uma das questões do questionário à população autóctone pedia aos/às inquiridos/as que, de uma lista apresentada de ações pré identificadas, atribuíssem um grau de importância – Muito Importante, Importante, Pouco Importante, Nada Importante – a cada um dos itens.

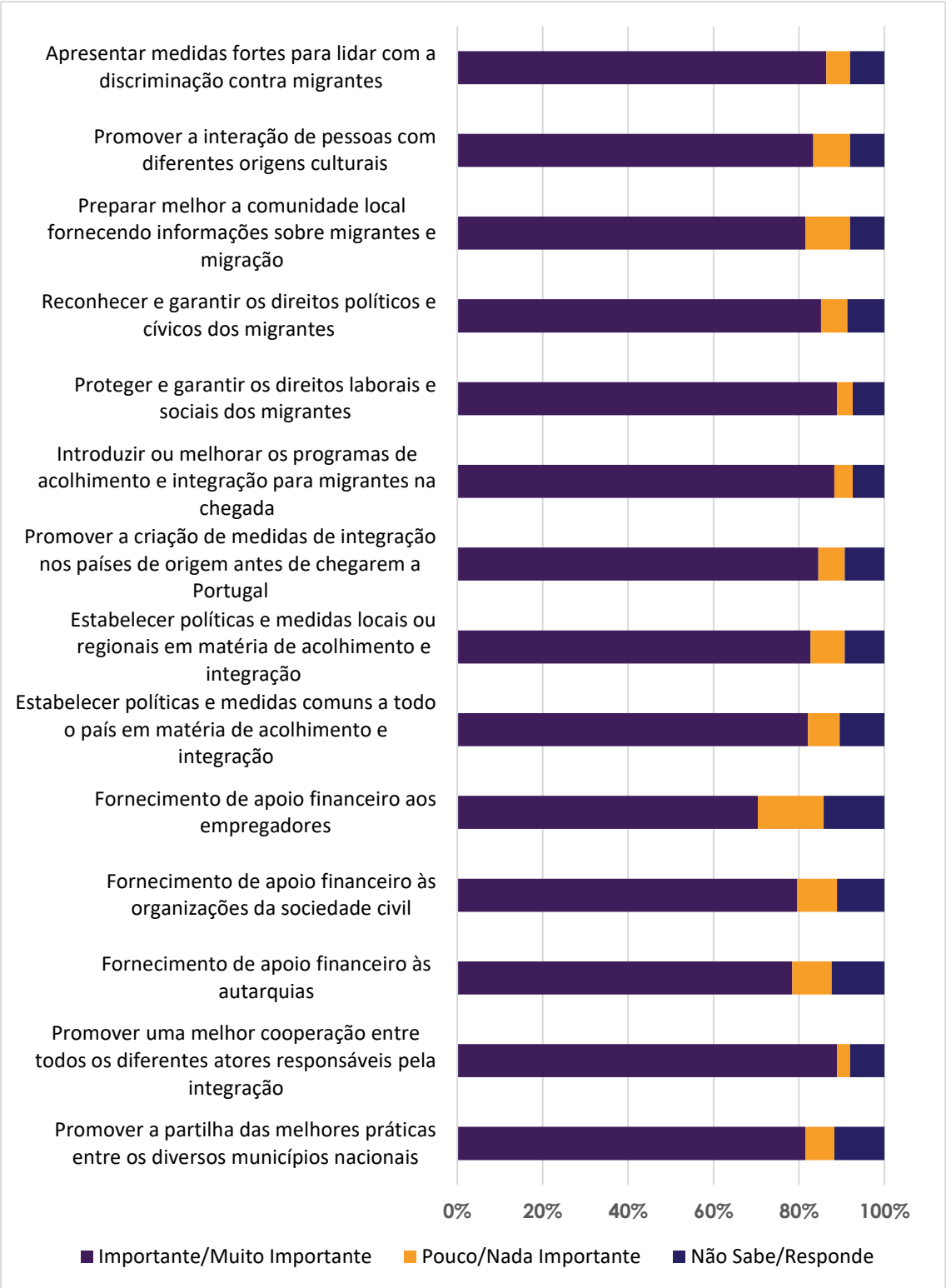
Os resultados dessas respostas apresentam-se no Gráfico 1.5 e cuja análise da aferição da importância desse conjunto de medidas de acolhimento e integração é relevante para a definição de estratégias futuras de intervenção.

Por conseguinte, a apreciação global dos dados recolhidos relativamente a esta questão permite concluir que, em média, 83% dos/as 162 inquiridos/as considera as ações apresentadas como “Importantes” ou “Muito Importantes”, 7% considera que são “Pouco importantes” ou “Nada Importantes” e 10% “Não Sabe” ou “Não Responde” à questão.

Uma análise mais detalhada, permite destacar como medidas mais importantes:

A proteção e garantia dos direitos laborais e sociais dos/as migrantes e a promoção de uma melhor cooperação entre todos os diferentes atores responsáveis pela integração, com 89% de respondentes a indicar estas ações como “Importantes” ou “Muito Importantes”. Seguem-se as ações “Introduzir ou melhorar os programas de acolhimento e integração para migrantes na chegada” (88%) e “Apresentar medidas fortes para lidar com a discriminação contra migrantes” (86%). De referir também entre os aspetos mais importantes, o reconhecimento e garantia dos direitos políticos e cívicos dos/as migrantes (85%) e a promoção da criação de medidas de integração nos países de origem antes dos/as migrantes chegarem a Portugal (85%).

Gráfico 1.5. - Medidas de Apoio ao Acolhimento e Integração de Migrantes (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento

Em suma, destacam-se como medidas mais relevantes:

1. a proteção e garantia de direitos dos/as migrantes – laborais, sociais, políticos e cívicos;
2. a promoção da criação de medidas ou programas de acolhimento e integração na origem e no destino;
3. a promoção da cooperação entre diferentes atores sociais e institucionais;
4. o combater à discriminação dos/as migrantes.

Entre as ações indicadas com menor importância para os/as respondentes o destaque vai para o "Fornecimento de apoio financeiro aos/às empregadores/as" (15%) e "Preparar melhor a comunidade local fornecendo informações sobre migrantes e migração" (11%).

Pela análise das não respostas e respostas "não sei", conclui-se que as questões financeiras, e particular de apoio aos/às empregadores/às (14%) e à autarquia (12%), a par da promoção da partilha das melhores práticas entre os diversos municípios nacionais (11,7%), são as que apresentam mais dúvidas aos/às respondentes.

RECURSOS EXISTENTES

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Committee of the Regions (2009). *White Paper of the Committee of the Regions on Multilevel Governance*. Brussels: Committee of the Regions.

European Union (2020*). Integration of migrants in middle and small cities and in rural areas in Europe.* Brussels: EU Committee of the Regions.

Garcés-Mascareñas, B. & Penninx, R. (Eds.) (2016). *Integration Processes and Policies in Europe*. Contexts, Levels and Actors. IMISCOE Research Series. DOI 10.1007/978-3-319-21674-4_1

IOM – International Organization for Migration (2019a). *International Migration Law, No. 34: Glossary on Migration*. Geneva: IOM.

OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris: OECD Publishing.

Ferreira, P. (2017). *Migrações e Desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Fé e Cooperação (FEC).

Pereira, P. (2018). "Portuguese Foreign Policy. Constraints and Responses". in Belli, B. & Nasser, F. (Eds.). The road ahead: the 21st-Century world order in the eyes of policy planners. Coleção relações internacionais Brasília: FUNAG- Alexandre de Gusmão Foundation. Pp. 269-283.

Scholten, P. & Penninx, R. (2016). "The Multilevel Governance of Migration and Integration". in Garcés-Mascareñas, B. & Penninx, R. (Eds.) (2016). *Integration Processes and Policies in Europe*. Contexts, Levels and Actors. IMISCOE Research Series. Pp. 91-108.

OUTRAS LEITURAS

Caponio, Tiziana (2019). *City networks and the multilevel governance of migration: policy discourses and actions*. Working Paper, EUI RSCAS, 2019/08. Italia: Migration Policy Centre.

IOM – International Organization for Migration **(2021). The Migration Governance Indicators Success Stories.** Geneva: IOM.

IOM – International Organization for Migration (2019). Migration Governance Indicators: A Global Perspective. Geneva: IOM. Saib mais aqui

IOM – International Organization for Migration (2017a). *A Comparative Thematic Mapping of Global Migration Initiatives: Lessons learned towards a Global Compact for safe, orderly and regular migration*. Geneva: IOM.

IOM – International Organization for Migration (2017b). *Migration in the 2030 Agenda*. Geneva: IOM.

IOM – International Organization for Migration (2017c). *Follow-up and Review of Migration in the Sustainable Development Goals*. International Dialogue on Migration n.º 26. Geneva: IOM.

OECD (2019). *Finding Their Way: The Integration of Refugees in Portugal*. Paris: OECD Publishing.

UNDP – United Nations Development Programme (2014). A Users' Guide to Measuring Local Governance. Oslo: United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre. Saber mais aqui.

UN-Habitat (2012). Migrants' Inclusion in Cities: Innovative Urban Policies and Practices.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

LINKS

Cities and Regions for Integration Initiative

Eurocities Working Group on Migration and Integration

European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR)

European Committee of the Regions (CoR)

Indicadores de governação da migração: República de Angola

Indicadores da Governação Migratória Local: São Paulo

Intercultural Cities Programme (ICC) in Europe

Migration Data Portal

Plataforma de Apoio aos Refugiados

Política Externa Portuguesa

Políticas Migratórias e Governação

Projeto "I get you"

Projeto SPEAK

Refugiados e Migrantes: Iniciativas e Reflexões (RMIR)

MÓDULO 2

ÁREA TRANSVERSAL DE ATUAÇÃO AMBIENTE E ATITUDES FACE ÀS MIGRAÇÕES E À INTEGRAÇÃO

As migrações tornaram-se uma característica das sociedades em todo o mundo e as perceções e atitudes das populações em relação a esses fenómenos são uma questão de importância central, quer para a coesão social das comunidades recetoras, quer para a integração de migrantes. Assim, compreender a existência e o que impulsiona as variações no apoio público ou oposição às migrações e aos/às migrantes é fundamental para uma resposta ajustada e eficaz como forma de colmatar possíveis conflitos sociais e criar oportunidades de acolhimento e integração para as comunidades migrantes.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

Um dos principais obstáculos que impedem a integração dos/as migrantes e a igualdade de acesso aos direitos humanos nas sociedades de acolhimento são os persistentes sentimentos anti-migrantes e as práticas discriminatórias. Tais sentimentos e práticas são muitas vezes reforçados por leis, regulamentos e políticas para restringir os fluxos migratórios, como evidenciado pela crescente tendência de criminalizar a migração irregular. A crise económica global e o aumento do desemprego agravaram ainda mais essas tendências.

Abordar as perceções negativas nas sociedades de acolhimento face às comunidades migrantes é, portanto, um elemento-chave para promover a sua integração e aumentar a sua contribuição para as mesmas (European Network Against Racism – ENAR).

Na literatura (Bansak, Hainmueller & Hangartner, 2016; Ceobanu & Escandell, 2010; Heath & Richards, 2020; IOM, 2015; Verkuyten, Mepham & Kros, 2018) é possível identificar um conjunto de fatores, interrelacionados, que parecem direcionar as perceções e atitudes públicas das pessoas face aos fenómenos migratórios e que também explicam as diferenças existentes entre países. Por conseguinte, pode dizer-se que, em geral, as perceções e atitudes públicas para com as migrações e as comunidades migrantes diferem, dependendo de:

- Fatores contextuais: incluindo a história de imigração e emigração do país, o contexto económico (declínio ou crescimento) e político (domínio de normas e valores que aumentam a hierarquia e preservam o *status quo* vs que incentivam a mudança e a diversidade cultural), as políticas de imigração e integração, o tamanho da população imigrante e sua composição; a perceção de que os/as migrantes dão uma contribuição valiosa para a sociedade, são uma ameaça cultural e para a segurança ou um fator de competição económica.
- Características pessoais: pessoas com posições políticas mais liberais e pessoas com educação superior, pessoas que tendem a ter uma orientação mais cosmopolita, experimentam pouca competição e ameaça por parte dos/as migrantes e valorizam mais a abertura, a mudança e a diversidade cultural e, para além disso já tiveram a experiência de contatos positivos com migrantes tendem a ter atitudes mais favoráveis.

- Características dos/as migrantes: por exemplo, em termos de país de origem, (de)semelhanças culturais e religiosas, domínio da língua, cor da pele, nível de escolaridade e qualificações laborais, frequência dos movimentos e razões para a migração – laborais ou humanitárias.

Efetivamente, verifica-se que os países diferem em termos de polarização do apoio às migrações e aos/às migrantes. Por exemplo, as pessoas na América do Norte tendem a ter opiniões mais positivas em relação à imigração do que os/as residentes na Europa, e os/as europeus orientais tendem a ser mais negativos/as do que os/as europeus ocidentais. Além disso, a população em alguns países é consensualmente bastante hostil em relação às migrações (ex. Chéquia, Hungria), enquanto outros países estão internamente bastante divididos, com alguns setores da população que apoiam imigrantes e refugiados/as, enquanto outros setores são bastante negativos ou até hostis (ex. Países Baixos, Noruega), ou são consensualmente bastante favoráveis (ex. Canadá, Nova Zelândia) (Cf. Heath & Richards, 2020; IOM, 2015).

Não obstante a identificação, definição e estudo das perceções e atitudes sociais acerca das migrações e dos/as migrantes ser quase sempre subjetiva e conjuntural, elas não deixam de constituir importantes indicadores a serem tidos em conta na definição de politicas programas e ações de intervenção nesta área de trabalho. Na verdade, a oposição pública às migrações e migrantes pode constituir uma força disruptiva, com implicações negativas a nível social, económico e político. Compreender a existência desses sentimentos e os motivos que estão na sua origem é fundamental para uma resposta ajustada e eficaz como forma de colmatar possíveis conflitos sociais e criar oportunidades de acolhimento e integração para os/as migrantes.

Este Módulo fundamenta-se nas ideias expostas nos parágrafos anteriores e desenvolve-se através da análise de dados primários, recolhidos de forma direta, via questionários e entrevistas, junto da população do concelho de Castelo Branco e de atores institucionais relevantes, durante os meses de março-julho 2021, com o objetivo de aferir as perceções e atitudes da população local relativamente às migrações em geral e no território, aos diferentes grupos de migrantes e aos processos de integração destas comunidades no território.

A metodologia seguida, assim como as caraterísticas das populações/instituições inquiridas estão disponíveis no Apêndice Metodológico, parte integrante deste manual.

PERCEÇÕES E ATITUDES FACE ÀS MIGRAÇÕES E AOS/ÀS MIGRANTES NO CONCELHO DE CASTELO BRANCO

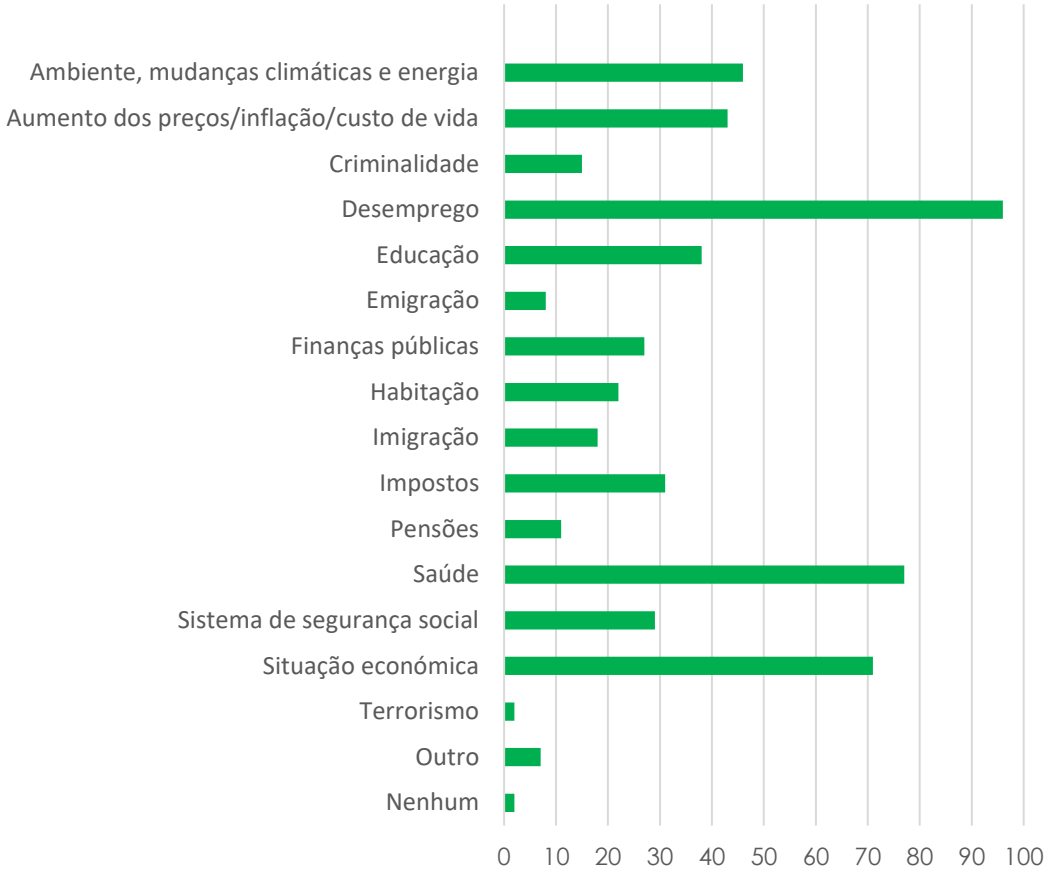
PERCEÇÕES RELATIVAS ÀS MIGRAÇÕES

Inspirada nas questões específicas sobre estas matérias do Eurobarómetro Padrão e dos Eurobarómetros especiais ou temáticos da União Europeia (UE)[58], o objetivo da primeira questão foi perceber a relevância da migração entre um conjunto de assuntos potenciais de serem importantes para o país na altura da inquirição.

Conforme se pode observar no Gráfico 2.1, para os/as 162 respondentes, a imigração não constituía, à data da inquirição, uma das questões mais relevantes para o país, onde se destacam a situação económica (44%), o aumento dos preços/inflação/custo de vida (27%) e as questões ambientais (28%), assim como as questões sociais, nomeadamente, o desemprego, a saúde e a educação, com 59%, 48% e 24%, respetivamente, entre as questões mais relevantes selecionadas pelos/as respondentes. A imigração surge em 11º lugar, no total das 17 opções de resposta e representa apenas 11% das opções de resposta dos/as inquiridos/as. Esta percentagem representa, no entanto, mais do dobro da referente à questão da emigração, que foi opção enquanto questão relevante, para apenas 5% dos/as inquiridos/as e surge como uma das questões menos relevantes.

[58] Cf. EU Eurobarometer

Gráfico 2.1. - Questões Mais Importantes que Portugal Enfrenta Neste Momento (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Estes resultados vão ao encontro do que foi apurado na inquirição nacional sobre o tema no âmbito dos últimos Eurobarómetros[59], onde os/as inquiridos/as portugueses/as

"*tendem sempre a desvalorizar a imigração como uma questão nacional, surgindo entre (os poucos) países europeus com a menor percentagem de inquiridos/as a selecionar a imigração como a principal questão que o país enfrenta no momento (2% no primeiro semestre de 2020, 0% no segundo semestre de 2020 e 2% no primeiro semestre de 2021)*" (Cf. Oliveira, 2021:22).

[59] Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019; Standard Eurobarometer 95 - Spring 2021

Outro tema relevante no contexto desta análise foi perceber como é que a população percecionaria a representatividade da população imigrante no total dos/as residentes, quer a nível nacional quer local (Cf. Gráfico 2.3), assim como comparativamente com a UE (Cf. Gráfico 2.2). Para isso foram aplicadas duas questões:

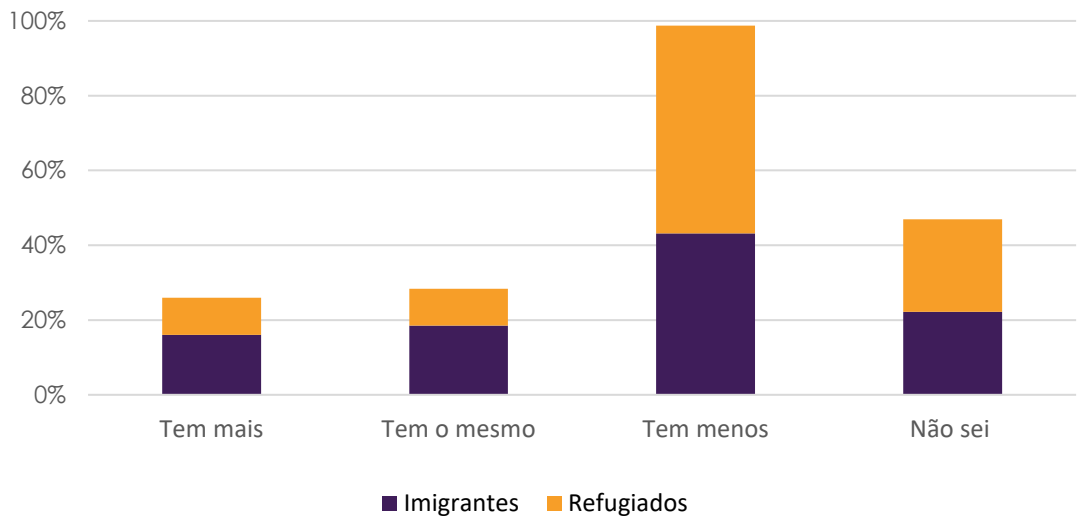
Na sua opinião, Portugal tem mais, o mesmo ou menos imigrantes e refugiados/as residentes que os outros países europeus?

Na sua opinião, quanto representa a população imigrante no total da população residente em Portugal e no concelho de Castelo Branco?

A análise destas questões permite tirar duas conclusões, uma de âmbito geral e que diz respeito ao elevado número de inquiridos/as que diz não saber ou não responde às questões (cerca de ¼ dos/as inquiridos/as, tanto num caso como noutro); e outra de âmbito especifico que se prende com os resultados das respostas que vêm demostrar um conhecimento mais ou menos correto acerca do peso dos/as imigrantes e refugiados/as na população residente, tanto em Portugal como no concelho de Castelo Branco, embora o conhecimento seja melhor a nível local do que para a nível nacional, como aliás é natural.

Em relação à primeira questão (Cf. Gráfico 2.2), observa-se que a maioria dos/as respondentes tem a perceção, correta, que Portugal tem menos imigrantes e refugiados/as do que outros países europeus, sendo essa perceção mais evidente para os/as refugiados (56%) do que para os/as imigrantes (43%). De realçar também o número de inquiridos/as que diz não saber se o número de imigrantes (25%) ou refugiados/as (22%), é maior ou menor em Portugal do que em outros países europeus.

Gráfico 2.2. - Perceção Sobre Imigrantes e Refugiados/as Residentes em Portugal, comparativamente com Outros Países Europeus (2021)

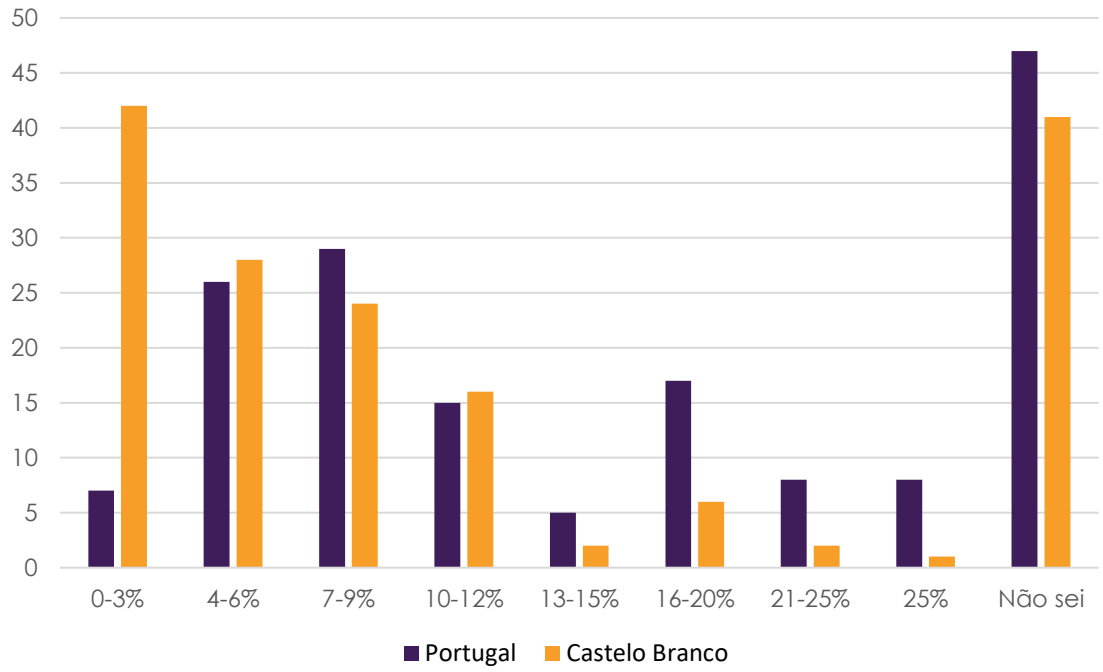


Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Relativamente à segunda questão (Cf. Gráfico 2.3) há três situações que se destacam: a primeira é claramente o valor relativo à resposta "não sei", com 29% dos/as inquiridos/as a indicarem essa opção para o caso nacional e 25% em relação ao concelho; depois, a distribuição dos/as respondentes que indica a primeira opção (0-3%) como sendo o intervalo correspondente ao peso da população imigrante no total da população residente no concelho de Castelo Branco, com 26% a demostrar um conhecimento relativo mais próximo da realidade; por último, a constatação de uma maior dispersão das repostas pelas diferentes categorias no que diz respeito à perceção do peso da população imigrante na população residente a nível nacional, ainda que cerca de 1/3 (34%) dos/as respondentes se concentre nas categorias 4-6% e 7-9%, o que, na verdade, não foge da realidade, considerando o total da população estrangeira. Já o facto de 32% dos/as respondentes também considerar estas duas categorias como o intervalo correto para o peso da população imigrante ao nível do concelho, é claramente um erro de perceção da realidade nacional e local por parte dos/as mesmos/as. Erro esse reforçado na categoria 4-6%, onde é de notar que há ligeiramente mais respondentes a considerá-la como o intervalo correto para o peso da população imigrante ao nível do concelho (16%) do que a nível nacional (17%).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Gráfico 2.3. - Perceção Sobre o Peso da População Migrante no Total da População Residente, em Portugal e no Concelho de Castelo Branco (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

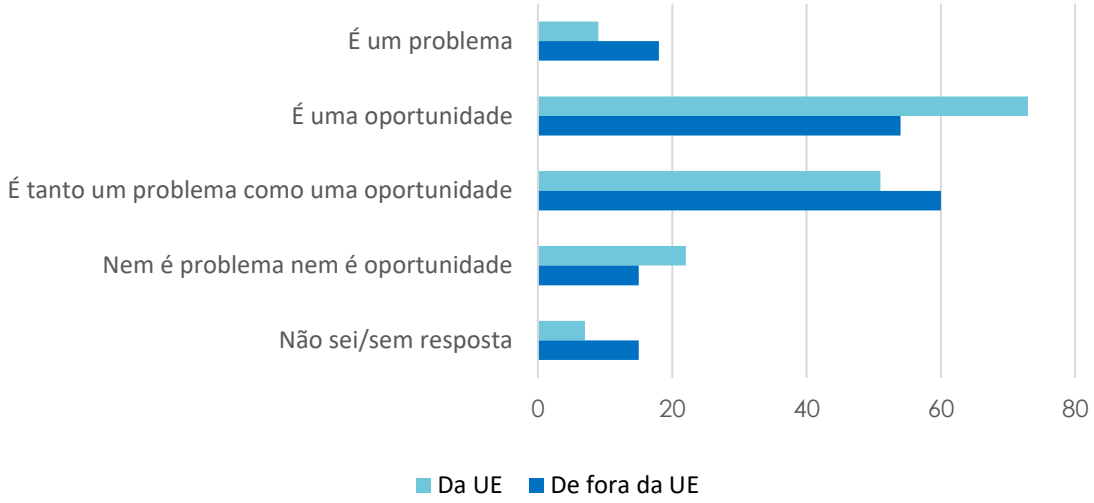
Igualmente importante nesta análise foi tentar recolher dados sobre a perceção da população residente acerca do impacto da imigração para o país e o território local em particular. Nesse sentido foram desenvolvidas três questões que analisaremos de seguida.

A primeira dizia respeito à perceção da imigração mais como um problema ou uma oportunidade, onde se conclui que, no geral, os/as inquiridos/as percecionam a imigração claramente como uma oportunidade, principalmente a imigração de dentro da União Europeia (45% versus 33% na imigração de fora da UE). Cerca de 1/3 dos/as respondentes considera também a imigração "tanto um problema como uma oportunidade", no caso daquela ser intraeuropeia e 37% no caso de ser de fora da UE (Cf. Gráfico 2.4).

Estes resultados são um pouco diferentes do que se passa na generalidade da Europa, embora Portugal surja ao lado do número limitado de países onde se identifica maior

prevalência de inquiridos/as a considerar a imigração como uma oportunidade. Por exemplo, no Eurobarómetro Especial 469 (2018) identifica-se que cerca de 4 em cada 10 inquiridos/as considera a imigração de pessoas nascidas fora da UE28 mais como um problema que como uma oportunidade (38%), apenas um terço dos/as inquiridos/as (31%) considera que é tanto um problema como uma oportunidade, e um quinto (20%) vê a imigração como uma oportunidade (Cf. Oliveira, 2021:23-24).

Gráfico 2.4. - Perceções Acerca da Imigração (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

A segunda questão versava sobre o grau de concordância dos/as inquiridos/as sobre um conjunto de premissas relacionadas com o papel dos responsáveis políticos nos processos migratórios e de integração; o impacto dos/as migrantes em setores chave das sociedades; e um conjunto de preconceitos ainda existentes sobre os/as migrantes.

Uma análise transversal dos resultados a esta questão, apresentados aqui no Quadro 2.1, permite tirar algumas conclusões, nomeadamente:

1. A esmagadora maioria dos/as respondentes (85%) concorda ou concorda totalmente com a ideia de que o investimento na integração dos/as migrantes é um investimento necessário para o país, mas 39% discorda do facto do Estado Português está a fazer o suficiente para promover essa integração. Já sobre o papel dos/as responsáveis políticos/as a nível regional/local quanto a essas matérias, os/as respondentes dividem as opiniões, de forma muito equitativa, entre os/as que concordam que está a ser feito o suficiente para promover a integração das comunidades migrantes na sociedade local (33%) e os/as que discordam (32%).
2. Existe uma unanimidade em reconhecer o papel dos/as migrantes para setores chave da sociedade, em particular para a economia e o desenvolvimento (86%), mas também, para o aumento da diversidade e consequente enriquecimento cultural do país (85%) e para a demografia (78%).
3. Está interiorizada e aceite a ideia de que a integração é um processo de dois sentidos com responsabilidades quer de migrantes quer da sociedade de acolhimento (90% dos/as respondentes concorda ou concorda totalmente com esta premissa).
4. Alguns dos principais preconceitos existentes sobre os/as migrantes foram claramente ultrapassados pelos/as inquiridos/as, na medida em que cerca de 70% dos/as respondentes discorda ou discorda totalmente das três premissas apresentadas.

Quadro 2.1. - Grau de Concordância com Premissas Relativas às Migrações e Migrantes (2021)

	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente	Não sei / não responde
Fomentar a integração dos migrantes é um investimento necessário a longo prazo para o país	65	73	7	2	15
O Estado português está a fazer o suficiente para promover a integração dos migrantes na sociedade.	16	49	63	7	27

Os representantes políticos a nível local/regional estão a fazer o suficiente para promover a integração dos migrantes na comunidade local.	18	54	51	7	32
As sociedades que acolhem migrantes tornam-se mais solidárias e mais ricas culturalmente (arte, música, comida, etc.)	65	73	8	3	13
Os migrantes são importantes porque contribuem para a economia e desenvolvimento do país (colmatam falta de mão de obra, trazem novas ideias, impulsionam a inovação, contribuem para segurança social e impostos)	62	78	8	2	12
Os migrantes são importantes porque contribuem para a demografia do país (fecundidade e fertilidade, aumento da população)	64	62	14	3	19
A integração é um processo de dois sentidos com responsabilidades quer dos migrantes quer da sociedade portuguesa no geral.	86	59	4	2	11
Os migrantes são um fardo para o nosso sistema de segurança social	8	20	51	62	21
Os migrantes tiram empregos aos trabalhadores nacionais	8	19	49	63	23
Os migrantes agravam os problemas associados à criminalidade	7	21	52	57	25

Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Por último, a terceira questão procurava que os/as inquiridos/as avaliassem, numa escala de 0 a 10, se o concelho de Castelo Branco se torna um lugar pior ou melhor para se viver com a vinda de pessoas de outros países para cá. (*Sendo 0 "O concelho torna-se um lugar pior para viver" e 10 "O concelho torna-se um lugar melhor para viver"* (Cf. Quadro 2.2).

Quadro 2.2. - Avaliação do Impacto dos/as Migrantes no Concelho de Castelo Branco (2021)

ESCALA										
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4	0	7	3	2	43	21	21	11	27	23
RESULTADOS										

Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Esta avaliação é claramente positiva, com a esmagadora maioria dos/as respondentes (90%) a posicionarem-se na metade superior da escala (categorias 5-10) ou pelo menos a maior parte (64%), se considerarmos apenas a partir da categoria 6 até 10. Também de notar que embora 27% dos/as inquiridos/as escolha a opção intermédia (categoria 5 na escala), 31% opta pelas duas últimas categorias, avaliando a vinda de pessoas de outros países para o concelho como muito positiva, tornando-o um lugar muito melhor para viver.

ATITUDES E POSIÇÕES RELATIVAMENTE AOS IMIGRANTES

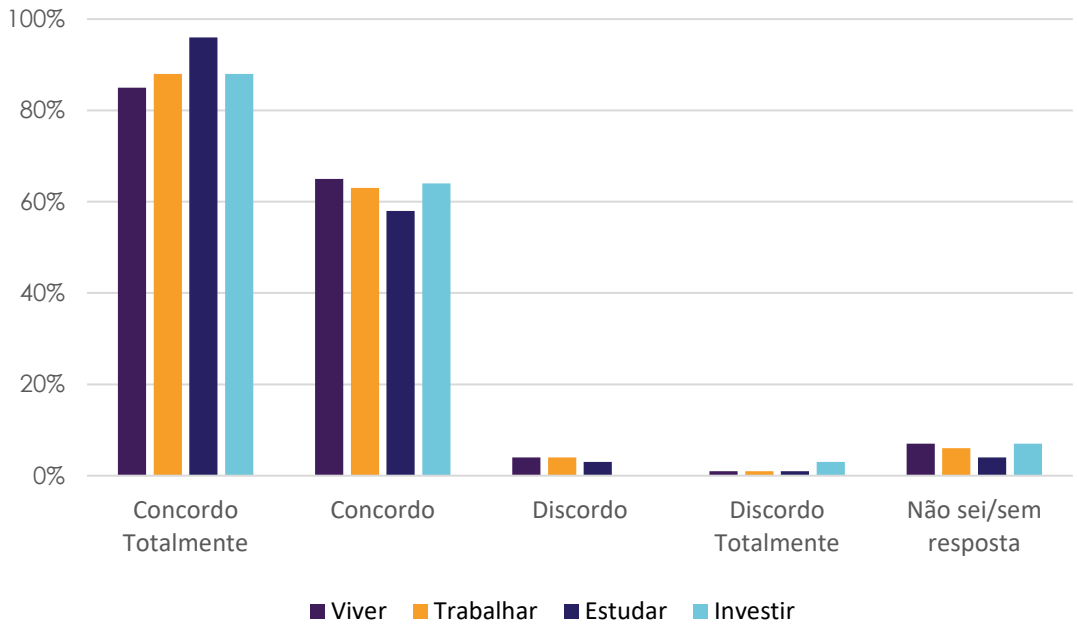
Um outro conjunto de indicadores sobre os quais se tentou obter informação junto dos parceiros e população locais centra-se na análise de atitudes e posições relativamente aos diversos grupos de migrantes.

De cariz mais geral, uma das questões solicitava a opinião dos/as inquiridos/as sobre a atribuição de alguns direitos, tanto a cidadãos/ãs da União Europeia (UE), como Nacionais de Países Terceiros (NPT), em particular, o direito a viver, trabalhar, estudar e investir em Portugal (Cf. Gráfico 2.5 e Gráfico 2.6).

A análise dos resultados demonstra claramente uma abertura dos/as 162 inquiridos/as que responderam a esta questão à atribuição dos direitos referidos no parágrafo

anterior, tanto a cidadãos/ãs da UE como NPT, embora seja de notar algumas diferenças, quer entre os dois grupos de cidadãos/ãs, quer entre os quatro direitos aqui analisados.

Gráfico 2.5. - Opinião Sobre Alguns Direitos dos/das Migrantes da UE (2021)



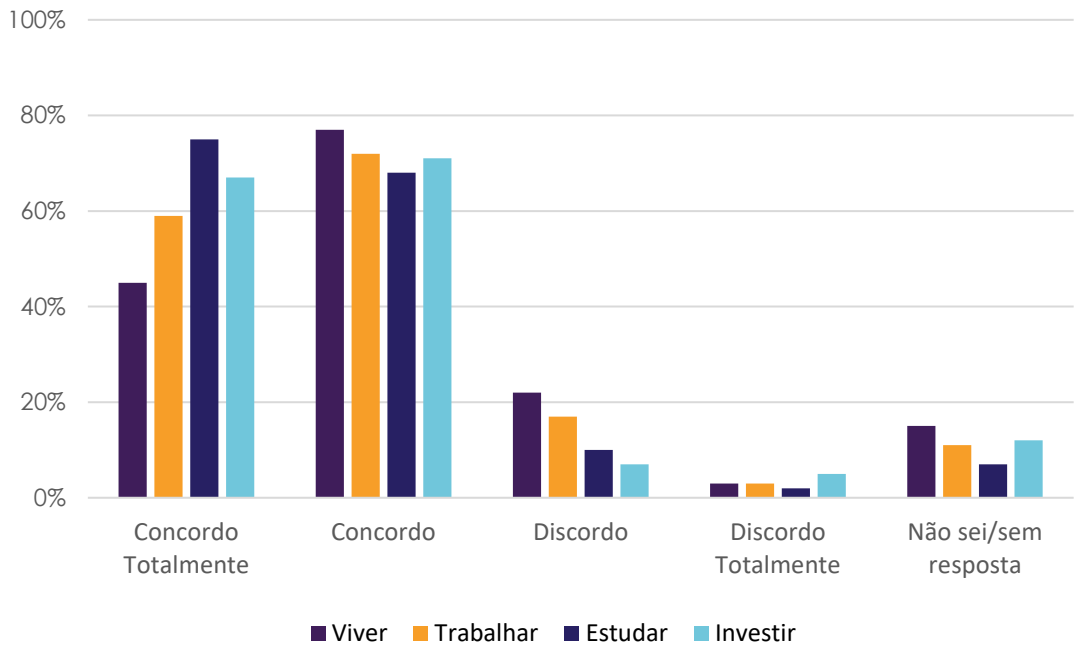
Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

No Gráfico 2.5 pode ver-se que a esmagadora maioria dos/as respondentes, acima dos 90% para todas as categorias de direitos, concorda ou concorda totalmente com a sua atribuição aos/às imigrantes da União Europeia. Destacam-se o direito a "estudar" e a "investir" como os mais consensuais e o direito a "trabalhar" e, principalmente, a "viver" como os que agregam menor concordância.

Já no Gráfico 2.6 podemos observar que, de um modo geral, é menos consensual na atribuição dos direitos em questão aos/às Nacionais de Países Terceiros (NPT), existindo uma maior dispersão de opiniões entre as diversas categorias, mas, que ainda assim, apresenta um cenário bastante positivo. De facto, à exceção do direito a "viver" cuja percentagem de concordância simples ou total é de 75%, todos os outros direitos

apresentam percentagens de concordância simples ou total acima dos 80%. Tal como para os/as nacionais da UE, também aqui os direitos a "viver" e "trabalhar" são os que reúnem menos concordância, havendo 14% e 11% dos/as respondentes que discorda da atribuição destes direitos aos/às migrantes NPT, respetivamente. Também para este grupo o direito a "estudar" se destaca face aos restantes direitos, com 46% dos/as respondentes a concordar totalmente com a sua atribuição aos/às NPT.

Gráfico 2.6. - Opinião Sobre Alguns Direitos dos/das Migrantes NPT (2021)

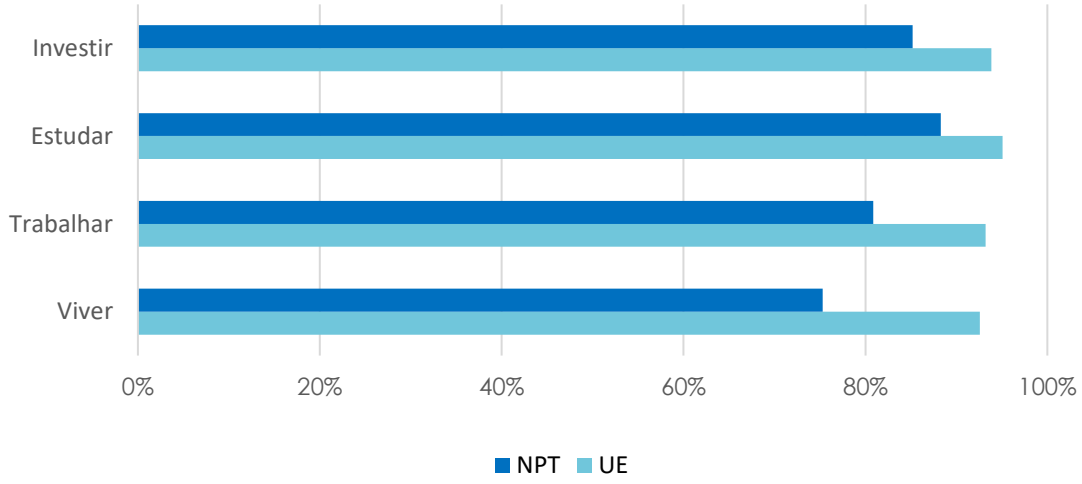


Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

No âmbito desta análise pareceu-nos relevante apresentar um gráfico síntese comparativo da situação dos dois grupos de cidadãos/ãs – UE e NPT – no que diz respeito às respostas nas categorias "Concordo" e "Concordo Totalmente" para a atribuição de cada um dos quatro direitos pré-selecionados para análise. Assim, no Gráfico 2.7, podemos ver que as tendências gerais de concordância relativamente a cada um dos direitos analisados é semelhante para os dois grupos de cidadãos/ãs

migrantes. Existe uma concordância mais destacada face aos direitos de “estudar” e “investir”, em detrimento do direito a “trabalhar” e “viver”, sendo que a distância menor entre os dois grupos se encontra no direito a “estudar” e a maior no direito a “viver”.

Gráfico 2.7. - Opinião Sobre Alguns Direitos dos/das Migrantes (Cidadãos/ãs da UE e NPT Comparados) (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

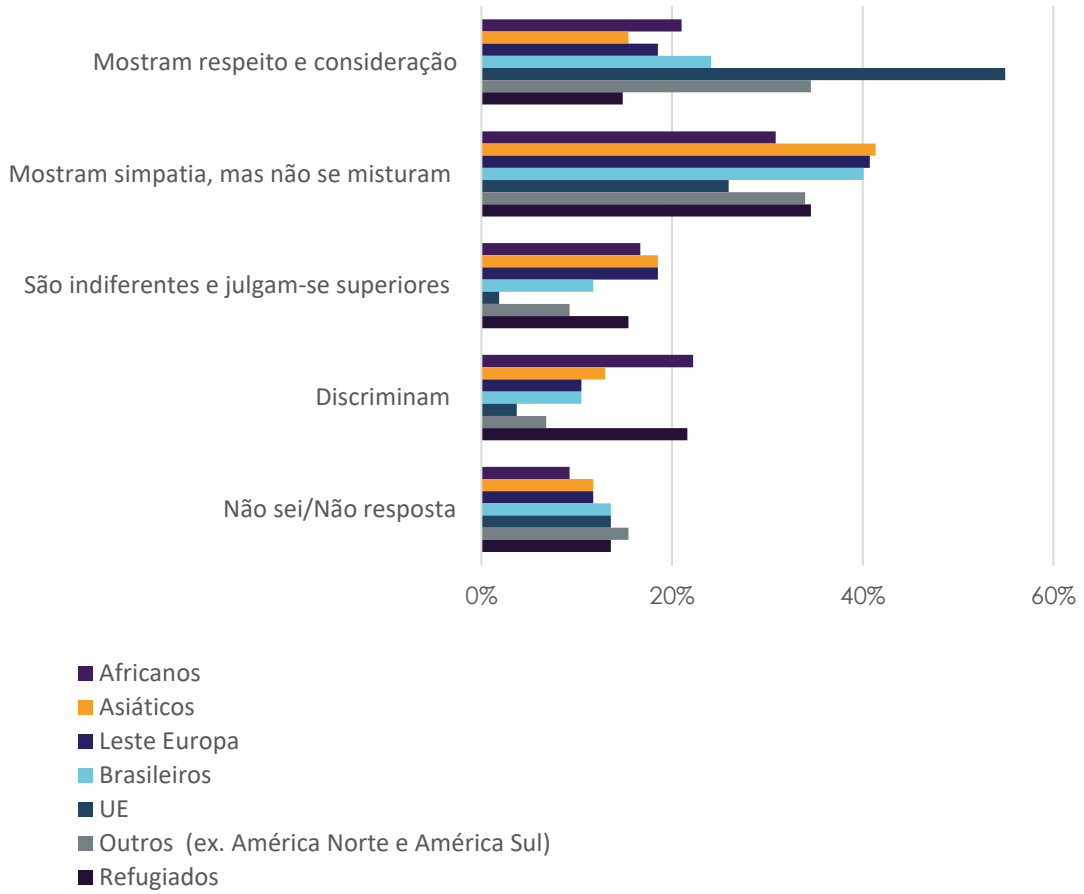
Com um cariz mais particular pediu-se aos/às inquiridos/as que, na sua opinião, indicassem como é que consideram que os/as portugueses/as tratam, em geral, os/as migrantes, e como é que perspetivam a evolução numérica das comunidades migrantes, fazendo essa distinção por grandes grupos (Cf. Gráfico 2.8 e Gráfico 2.9).

Relativamente à primeira questão e numa avaliação geral dos resultados, os/as respondentes consideram que os/as portugueses/as “Mostram simpatia, mas não se misturam” com os/as migrantes. Sendo que esta categoria obteve a média mais elevada - 35%, seguindo-se a categoria “Mostram respeito e consideração” com uma média de 26%. Com uma média de 13,1% e 12,6% surgem as duas outras categorias, respetivamente “São indiferentes e julgam-se superiores” e “Discriminam” (Cf. Gráfico 2.8).

Uma análise por grupos permite observar que entre os grupos mais beneficiados em

termos de tratamento estão os/as cidadãos/ãs da UE, claramente destacados, e os/as "Outros/as" cidadãos/ãs (ex. América do Norte e Sul), com 55% e 35% dos/as respondentes as considerarem que estes/as cidadãos/ãs são tratados/as com respeito e consideração pelos/as portugueses/as, respetivamente. Por outro lado, entre os/as cidadãos/ãs que os/as respondentes consideram sofrer de maior discriminação pelos/as portugueses/as estão os/as africanos/as (22%) e os/as refugiados/as (22%). Já os/as cidadãos/ãs asiáticos/as, da europa de leste e brasileiros/as surgem mais destacados/as na categoria "Mostram simpatia, mas não se misturam".

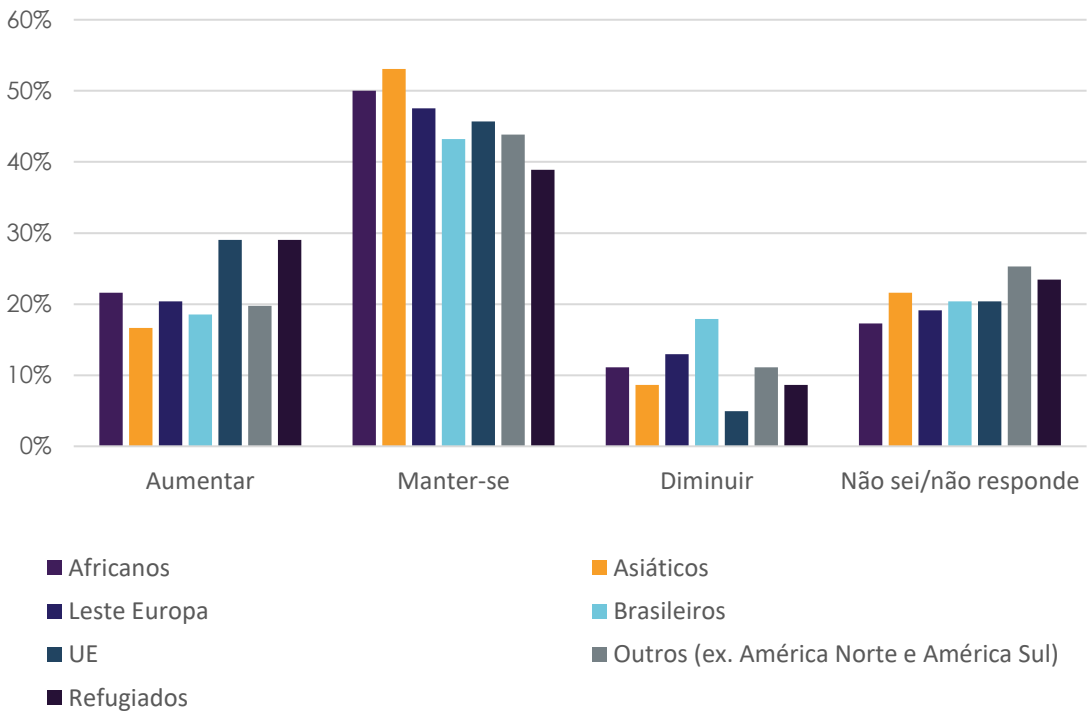
Gráfico 2.8. - Opinião Sobre como os/as Portugueses/as Tratam, em Geral, os/as Migrantes (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Sobre a questão relativa à evolução numérica dos diferentes grupos de migrantes no concelho de Castelo Branco, a opinião dos/as respondentes vai no sentido de defenderem, na generalidade, a manutenção do tamanho das comunidades e tendencialmente para o seu aumento (media de 46% e 22%, respetivamente), ainda que haja variações nessa opinião, consoante os grupos de migrantes (Cf. Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9. - Opinião sobre a Evolução Numérica dos Diferentes Grupos de Migrantes no Concelho de Castelo Branco (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

A observação dos resultados explanados no Gráfico 2.9 permite concluir, a um nível mais micro, que são os/as cidadãos/ãs da UE e os/as Refugiados/as (com 29% cada) os grupos em cujo aumento de cidadãos/ãs no território pode ser melhor aceite pelos/as inquiridos/as. Cerca de metade dos/as respondentes considera que os/as asiáticos/as (53%) e africanos/as (50%) devem manter os membros das suas respetivas comunidades; e entre os que devem diminuir destacam-se os/as brasileiros/as, na opinião de 18% dos/as respondentes, seguindo-se os/as europeus/eias de leste com 13% das opiniões.

Para além destes aspetos aqui analisados, há também um conjunto de dados importantes pelo seu contributo para a (des)construção de imagens recíprocas, assim como de mitos, estereótipos e preconceitos acerca das comunidades migrantes e da migração que vale a pena mencionar, ainda que de forma menos aprofundada.

Um desses aspetos diz respeito à aquisição de informação (fontes e tipo) acerca das comunidades migrantes residentes no território. Sabendo da importância das interações cara a cara para esses processos de aprendizagem mútua, foi importante perceber com que frequência e em que contextos os/as inquiridos/as interagiriam com os/as migrantes residentes no concelho de Castelo Branco. Esta questão teve uma taxa de resposta, comparativamente com outras questões, muito mais baixa – cerca de 45% dos/as inquiridos/as não respondeu. Por outro lado, os/as que responderam reportaram contactos esporádicos (apenas 24% indica contatos diários e estes, em contexto laboral) ou mesmo muito esporádicos com a média mais alta a rondar os 13% em contactos mensais (28% 1 vez por semana e 23% uma vez por mês, isto em situações muito contextualizadas – ao usar os serviços públicos, por exemplo, ou na vizinhança (pelo uso da restauração e comércio) e espaços públicos (pela prática desportiva e cultural).

Uma outra questão prende-se com a autoavaliação e aquisição do conhecimento sobre matérias migratórias. À questão "*Em geral, acha que está bem ou pouco informado(a) sobre questões relacionadas com a imigração e a integração?*", a maioria dos/as respondentes (54%) diz estar "Não muito informado", e 40% diz estar "Bem informado" ou "Muito bem informado". Já noutra perspetiva, 74% dos/as respondentes considera "Importante" ou relevante a aquisição de conhecimentos gerais e específicos em matéria de acolhimento e integração de migrantes (as alternativas de resposta aqui eram "Indiferente" e "Nada importante").

Ainda relacionada com esta temática, pediu-se ao/às inquiridos/as que indicassem as principais fontes de conhecimento sobre migrações (até 3 opções em simultâneo). Como resultado desse exercício 78% das opções recaiu sobre os *Media* (Tv/Jornais/Rádio/Revistas/redes sociais), 52% no contato direto com migrantes e 44% através de colegas e amigos/as. Estes resultados são particularmente relevantes pelo que já se mencionou anteriormente, mas também por se saber que para 40% dos/as respondentes às questões relativas aos/às migrantes e às migrações são apresentadas nos meios de comunicação social de forma "objetiva" e para 38% de forma "muito negativa".

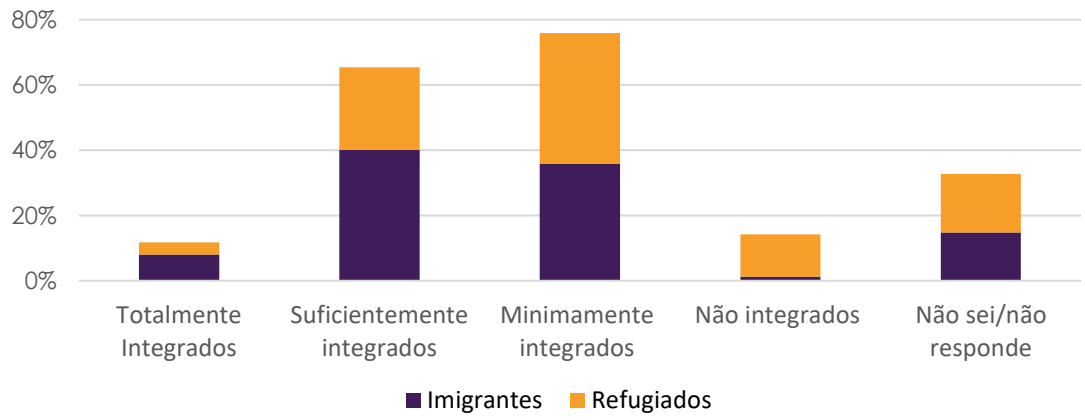
AVALIAÇÃO GLOBAL DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

Era também do interesse deste trabalho perceber qual a perceção da população albicastrense quanto ao nível de integração dos/as migrantes no concelho de Castelo Branco, quais os atores sociais considerados mais importantes para esse processo e quais os fatores mais relevantes para corroborar essa integração. Nesse sentido desenvolveram-se três questões que iremos aqui analisar.

A primeira questão procura saber a opinião dos/as inquiridos/as sobre a grau de integração dos/as imigrantes e refugiados/as no concelho de Castelo Branco.

Como se pode observar no Gráfico 2.10, de forma global, os/as 162 respondentes consideram que tanto imigrantes quanto refugiados/as no concelho de Castelo Branco estão minimamente (76%) ou suficientemente integrados/as (65%), ainda que o nível de integração seja superior entre os/as imigrantes (40%) comparativamente com os/as refugiados/as (25%). Na mesma linha de análise, o número de respondentes que afirma que os/as imigrantes estão totalmente integrados/as (8%) é o dobro dos que dizem o mesmo para os/as refugiados/as (4%), havendo mesmo 13% que afirma que estes/as últimos/as não estão, de todo, integrados/as.

Gráfico 2.10. - Perceção Quanto à Integração dos/das Migrantes no Concelho de Castelo Branco (2021)



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

Esta visão é partilhada pelos/as representantes de vários atores institucionais auscultados no âmbito deste projeto, seja por entrevista seja por questionário. Por exemplo, metade (50%) dos/as representantes das Juntas de Freguesia afirma que estas comunidades estão minimamente integradas, 25% diz que estão suficientemente integradas e 12,5% que não estão integradas; há ainda 13% que diz não saber o nível de integração. Entre as restantes instituições inquiridas (N=36), 90% dizem que estas comunidades estão minimamente ou suficientemente integradas, 5% que estão totalmente integradas e 5% afirma não saber o nível de integração.

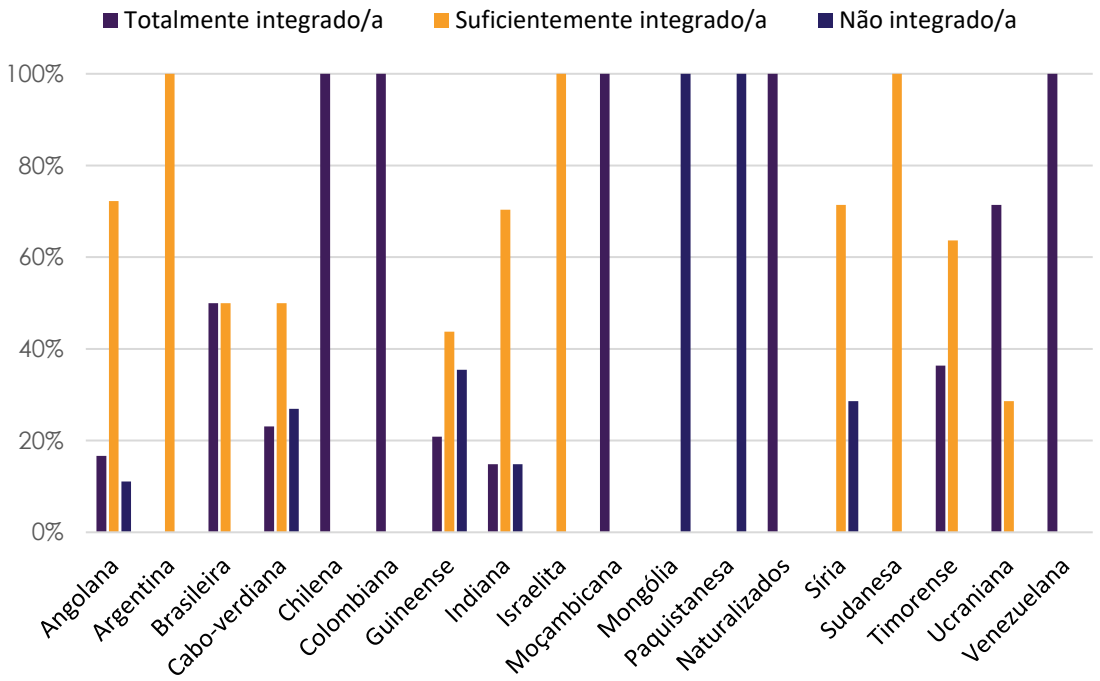
Por outro lado, o inquérito aos/às migrantes NPT levado a cabo em 2020, no âmbito da elaboração do PMIM CB 2G, incluía duas questões específicas sobre integração. A primeira versava sobre a perceção quanto ao nível de integração geral e a segunda sobre os fatores considerados prioritários para uma maior e melhor integração.

No que à primeira questão diz respeito, os resultados mostram que, dos/as 204 inquiridos/as que responderam a esta questão, 49% diz estar "Suficientemente integrado/a", 30% afirma-se "Totalmente integrado/a" e 21% declara estar "Não integrado/a". Ao fazermos a análise desta perceção, segundo a nacionalidade dos/as inquiridos/as (Cf. Gráfico 2.11), constatamos que a totalidade dos/as nacionais chilenos/as, colombianos/as, moçambicanos/as e venezuelanos/as afirmam estar "Totalmente integrado/a". Em oposição, todos os/as nacionais do Paquistão e da Mongólia afirmam-se "Não integrado/a"; e os/as cidadãos/ãs da Argentina, Israel e Sudão dizem-se "Suficientemente integrado/a". No caso dos/as cidadãos/ãs sírios/as a avaliação do nível de integração também é mais negativa, com 71% a indicar estar "Suficientemente integrado/a" e 29% a apontar estar "Não integrado/a". Podemos também destacar os/as respondentes ucranianos/as que se encontram distribuídos entre "Totalmente integrado/a" (71%) e "Suficientemente integrado/a" (29%), os/as brasileiros/as que estão igualmente distribuídos entre essas duas categorias (50% cada) e os/as timorenses que estão distribuídos entre "Totalmente integrado/a" (36%) e "Suficientemente integrado/a" (64%).

As nacionalidades com maior distribuição pelos três indicadores são, naturalmente, a guineense e a cabo-verdiana, sendo a avaliação dos/as segundos/as cidadãos/ãs ligeiramente mais positiva do que a dos/as primeiros/as. Vejamos, 73% dos/as cabo-verdianos/as diz estar "Totalmente integrado/a" (50%) ou "Suficientemente integrado/a" (21%), enquanto os/as cidadãos/ãs guineenses com essa opinião são 65%, 44% para

a categoria “Suficientemente integrado/a” e 21% na “Totalmente integrado/a”; por outro lado, 27% dos/as cabo-verdianos/as afirma estar “Não integrado/a”, enquanto esse valor é de 35% para os/as guineenses. Na mesma linha de análise surge a maioria dos/as nacionais indianos/as que se diz “Suficientemente integrado/a” (70%), 15% afirma estar “Totalmente integrado/a” e 15% indica estar “Não integrado/a”; situação semelhante no caso dos/as cidadãos/ãs angolanos/as que apresentam uma distribuição de 72%, 17% e 11% para essas mesmas categorias, respetivamente.

Gráfico 2.11. - Perceção de Integração, segundo a Nacionalidade dos/das Migrantes (2020)



Fonte: Inquérito aos Migrantes NPT (Castelo Branco, 2020)

Uma outra questão incidia na importância, ou não, do papel de cada um/a de um conjunto de atores sociais para o sucesso da integração dos/as imigrantes, segundo a opinião dos/as inquiridos/as.

Atendendo à distribuição das repostas a esta questão pelas diferentes categorias e de forma a simplificar a leitura dos dados, optou-se por apresentar aqui um gráfico apenas os valores das categorias “Muito importante” e “Importante”, sendo os valores residuais

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

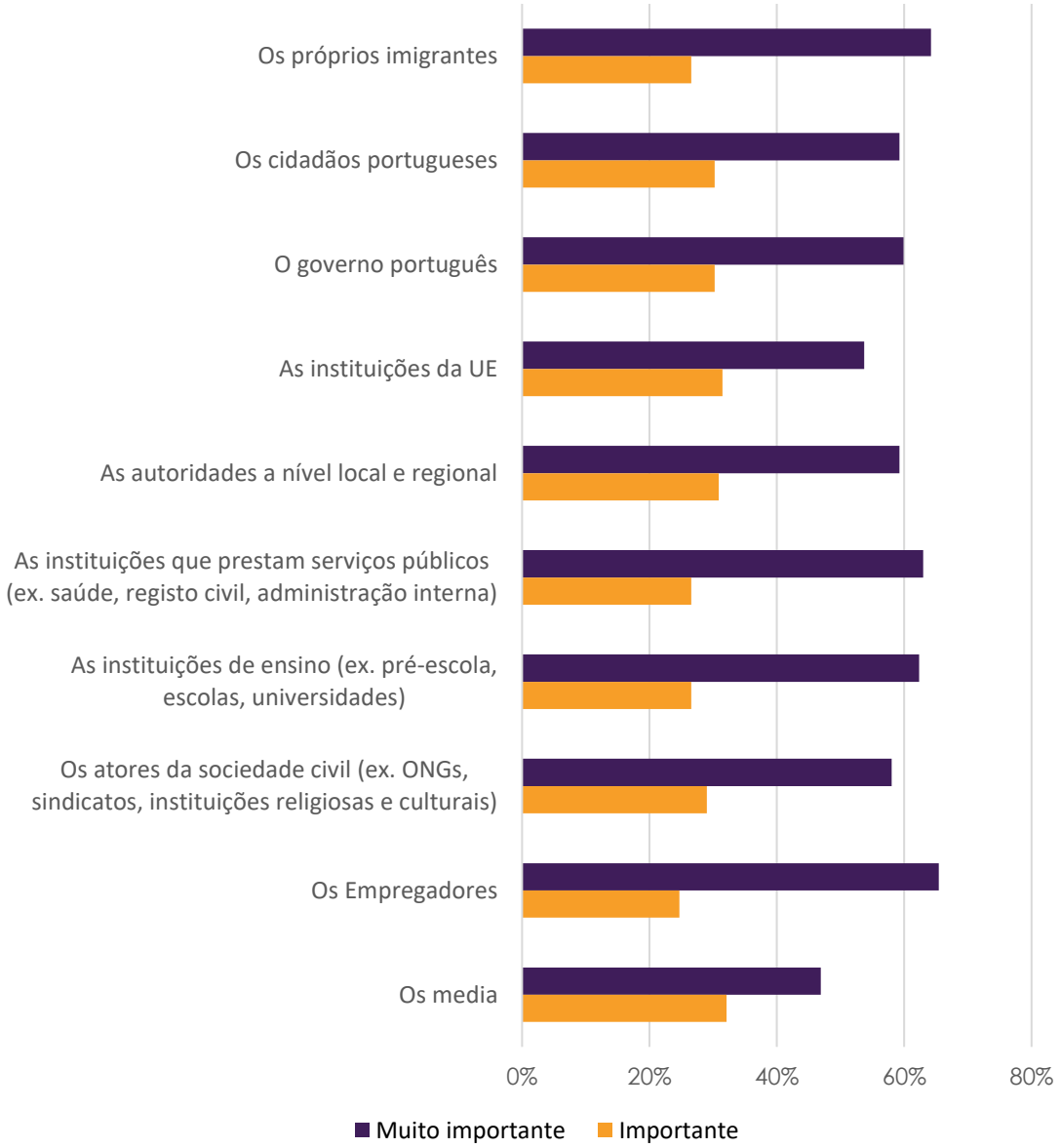
para as restantes categorias (“Pouco importante”, “Nada importante”, “Não sei/não responde”) (Cf. Gráfico 2.12).

Por conseguinte, uma das primeiras conclusões da análise destes dados é a importância generalizada que os/as respondentes atribuem a todos os atores sociais propostos, com potencial papel a desempenhar nos processos de integração dos/os migrantes (em média, 60% dos/as respondentes considera estes atores sociais como muito importantes).

Ainda assim uma análise mais minuciosa permite identificar algumas diferenças entre atores. Desde logo destacam-se os/as próprios/as migrantes (91%), mas também os/as empregadores/as, o governo português e as autoridades a nível local e regional (90% cada) como atores essenciais nos processos de integração. Seguem-se os/as cidadãos/ãs portugueses/as e as instituições que prestam serviços públicos (89,5%), assim como as instituições de ensino (89%) e os atores da sociedade civil (87%). As instituições da UE e os media são os atores sociais com menor relevância nos processos de integração, com 10% e 14% dos/as respondentes a afirmarem mesmo que estes atores têm pouca ou nenhuma importância, respetivamente.

Destes resultados surgem duas outras conclusões: 1) a relevância da inserção laboral como fator chave de integração; 2) o papel das instituições governamentais, em particular as de maior proximidade aos/às cidadãos/ãs.

Gráfico 2.12. - Opinião Sobre a Importância de Diferentes Atores no Processo de Integração dos/das Migrantes

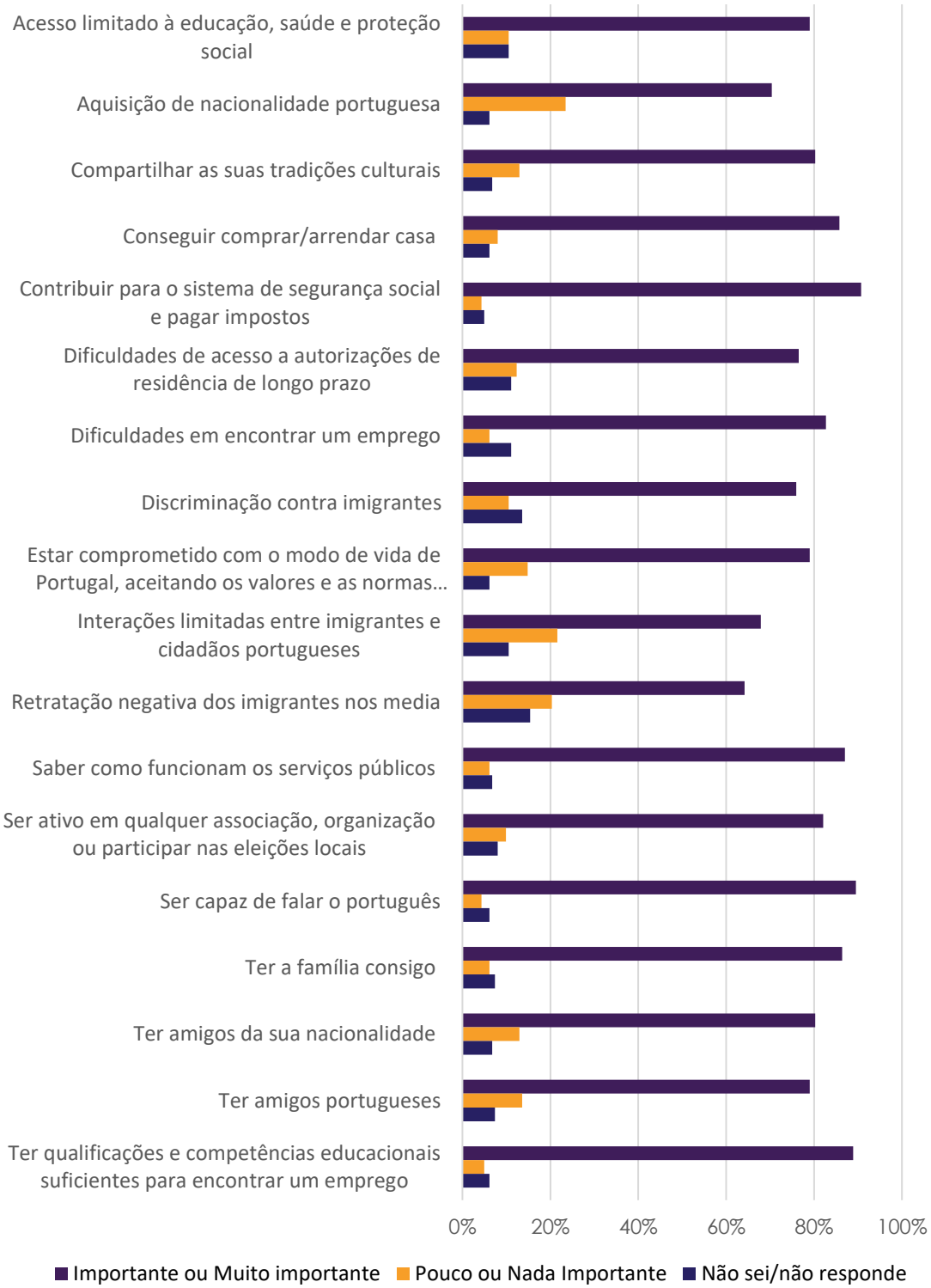


Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

A terceira e última questão foca um conjunto de itens com potencial de contribuírem para o sucesso da integração dos/as migrantes no concelho de Castelo Branco e sobre os quais se pretende ter a opinião dos/as inquiridos/as. À semelhança das observações feitas para a questão anterior, decidiu-se apresentar aqui um gráfico com as categorias de resposta sintetizadas (“Muito importante” e “Importante”; “Pouco importante” e “Nada importante”) e a categoria “Não sei/não responde” separada (Cf. Gráfico 2.13).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Gráfico 2.13. - Opinião Acerca dos Principais Fatores de Integração dos/das Migrantes



Fonte: Inquérito à População Autóctone (Castelo Branco, 2021)

Entre os aspetos considerados, pela esmagadora maioria dos/as respondentes, como importantes ou muito importantes para o sucesso da integração das comunidades migrantes no concelho de Castelo Branco, estão a contribuição para o sistema de segurança social e o pagamento de impostos (91%), seguindo-se o conhecimento da língua portuguesa (90%) e ter qualificações e competências educacionais suficientes para encontrar um emprego (89%). Ainda entre os aspetos mais relevantes estão: "saber como funcionam os serviços públicos" (87%) e "conseguir comprar/arrendar casa" (86%). As "dificuldades em conseguir emprego" (83%), "Ser ativo em qualquer associação, organização ou participar nas eleições locais" (82%), "Compartilhar as suas tradições culturais" e "Ter amigos/as da sua nacionalidade" (80% cada), também estão entre os aspetos mais pertinentes para o sucesso da integração dos/as migrantes no concelho de Castelo Branco.

Curiosamente, dos 18 itens listados, a "aquisição de nacionalidade" surge como o aspeto que mais respondentes consideram com pouca ou nenhuma importância para o sucesso da integração das comunidades migrantes no concelho de Castelo Branco (24%), seguindo-se a "Interações limitadas entre imigrantes e cidadãos/ãs portugueses/as" (22%) e "Retratação negativa dos/as imigrantes nos media" (20%). Neste aspeto da análise, de realçar também os valores relacionados com o "comprometimento com o modo de vida de Portugal, aceitando os valores e as normas da sociedade", ao qual 15% dos/as respondentes atribui pouca ou nenhuma importância, assim como ao "ter amigos/as portugueses/as" (14%), partilhar as suas tradições culturais e ter amigos/as da mesma nacionalidade (13% cada).

Por último dizer que, em média, 8% dos/as respondentes diz não saber ou não responde a esta questão, em particular acerca dos itens "Retratação negativa dos/as imigrantes nos media" (15%) e "Discriminação contra imigrantes" (14%). Estes resultados em particular indiciam a necessidade de fazer algum trabalho de formação/divulgação de dados empíricos nestas áreas de intervenção.

No que às relações interétnicas diz respeito, os dados da inquirição mostram que, em média, 75% dos/as respondentes se diz "Nada incomodado" com a interação próxima com imigrantes, seja no local de trabalho: ter chefe imigrante (80%) ou colegas (85%); seja no local de residência: 74% mostra-se "Nada incomodado" com o fato de ter

vizinhos/as imigrantes; a integração de migrantes nas relações familiares também não incomoda 69% dos/as respondentes, assim como haver uma maioria de alunos/as estrangeiros/as na escola dos/as filhos/as (68%).

DESAFIOS E AÇÕES

Vários instrumentos internacionais e, em particular, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos/as os/as Trabalhadores/as Migrantes e Membros de suas Famílias, abordam a questão da discriminação e fornecem orientações sobre as salvaguardas dos direitos humanos.

No quadro geográfico da Europa, a UE tem um dos quadros jurídicos mais fortes a favor da igualdade de tratamento e contra a discriminação racial. A interseccionalidade[60] e a luta contra a discriminação são principios basilares da fundação da própria União Europeia (Conforme Artigo 2.° do Tratado da União Europeia e o Artigo 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) que estipulam, respetivamente:

"A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres."

«Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem por objetivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual».

Os princípios gerais da não discriminação e da igualdade, são igualmente reafirmados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, em particular, o Artigo 20.º, que estabelece a igualdade perante a lei de todas as pessoas; e o Artigo 21.º que estabelece o principio da não discriminação: *"proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo,*

[60] A interseccionalidade ou a discriminação múltipla, olha para as maneiras pelas quais várias categorias sociais como género, idade, classe, raça, sexualidade, deficiência, religião e outros eixos identitários se entrelaçam em níveis múltiplos e simultâneos. Sobre este assunto veja-se, por exemplo: Center for Intersectional Justice (CIJ) (2019). Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward. Brussels: European Network Against Racism (ENAR).

raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual."

Neste contexto, desde 2000 que a Comissão adotou medidas importantes para promover e assegurar o caráter transversal desses princípios na definição e execução das suas políticas e atividades, de forma a construir uma União da Igualdade. Essa visão continuada faz com que a Comissão continue a integrar a dimensão da igualdade em todas as políticas e principais iniciativas da UE. Alguns exemplos recentes, a Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025[61], o Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025[62], o novo Quadro Estratégico para a Igualdade, a Inclusão e a Participação dos/as Ciganos/as[63], a Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ 2020-20255[64], a Estratégia para reforçar a aplicação da Carta da UE[65], a Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030[66] e o Plano de Ação para a Implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[67] salientam, todos eles, a importância de prevenir e combater a discriminação (por exemplo, lutando contra estereótipos e preconceitos), de fazer cumprir os princípios e a legislação da UE neste domínio e de melhorar a recolha de dados. Por outro lado, a Comissão realiza regularmente inquéritos «Eurobarómetro» sobre a discriminação na UE[68]. Os inquéritos da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) fornecem igualmente informações e dados quantitativos úteis sobre as tendências[69].

[61] Cf. COM(2020)152 final

[62] Cf. COM(2020)565 final

[63] Cf. Quadro Estratégico

[64] Cf. COM(2020)698 final

[65] A Carta da UE, no seu artigo 21.º, n.º 1, dispõe o seguinte: «Qualquer discriminação baseada em qualquer motivo, como sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opinião política ou qualquer outra, a pertença a uma minoria nacional, a propriedade, o nascimento, a deficiência, a idade ou a orientação sexual são proibidas». Cf. COM(2020)711 final

[66] Cf. COM(2021)101final

[67] Cf. COM(2021)102 final

[68] Cf. Special Eurobarometer 493 on Discrimination in the EU (Outubro 2019)

[69] Cf. Second European Union minorities and discrimination survey —main results(FRA EU-MIDISII Survey, 2017)

No entanto, após mais de 20 anos de implementação, a discriminação continua uma realidade cada vez mais percecionada pela população. No documento de avaliação que a Comissão Europeia publicou em março de 2021[70] sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, que implementa o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva Igualdade Racial») e da Diretiva 2000/78/CE do Conselho, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva Igualdade no Emprego») afirma-se que:

De acordo com os inquéritos[71], "parece haver um sentimento geral de que foram alcançados progressos pouco significativos na luta contra a discriminação desde 2014; A população em geral reconhece que a discriminação é generalizada na UE e que ocorre frequentemente na maioria dos Estados-Membros. Em 2017 quase uma em cada quatro pessoas de grupos étnicos ou imigrantes minoritários/as (24%) sentia que tinha sido discriminada nos 12 meses anteriores em um ou mais aspetos da vida quotidiana devido às suas origens. No Eurobarómetro de 2019, cerca de um/a em cada cinco inquiridos/as (21%) que se tinham sentido discriminados/as com base em um ou mais motivos nos 12 meses anteriores afirmou que essa discriminação tinha tido lugar no trabalho e 13% quando procuravam trabalho."

Em suma, apesar da UE dispor de instrumentos jurídicos e de uma política abrangente para construir uma verdadeira União da Igualdade, ainda há muito trabalho a ser feito para garantir que a Carta dos Direitos Fundamentais da UE é efetivamente aplicada nos Estados-Membros e que os direitos lá expressos, incluindo a igualdade e a não discriminação, são uma realidade para todos.

É nesse esforço comum de combater o racismo de forma mais eficaz e construir uma vida sem racismo nem discriminação para todos, dando voz às pessoas de minorias étnicas ou raciais e congregar os intervenientes a todos os níveis, que o Plano de Ação

[70] Cf. COM(2021) 139 final

[71] Cf. notas de rodapé 9 e 10

da UE contra o Racismo 2020-2025 prevê uma série de medidas destinadas a intensificar o trabalho neste domínio e cujas principais ideias são reforçadas nas propostas que surgiram no seguimento da avaliação realizada em 2021 e já aqui referida. Neste documento foram identificadas um conjunto de ações para responder aos desafios identificados no relatório, especificamente (EC, 2021: 29-30):

- reforçar o acompanhamento da aplicação da Diretiva Igualdade Racial e da Diretiva Igualdade no Emprego pelos Estados-Membros, especialmente no que diz respeito à proteção contra a vitimização e a imposição de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas.
- promover a inclusão social global e em setores chave como emprego, educação, saúde e habitação, assegurando a igualdade de oportunidades para todos/as e combatendo a discriminação.
- continuar os esforços a nível nacional e da UE para:

  i) promover a sensibilização do público em geral e daqueles/as que estão expostos/as a um risco acrescido de discriminação, especialmente no que respeita aos seus direitos e aos mecanismos de apoio existentes;

  ii) apoiar projetos de promoção da igualdade e de ajuda às vítimas, através de mecanismos de financiamento da UE, nomeadamente através do programa «Cidadãos/ãs, Igualdade, Direitos e Valores» e do programa «Justiça»;

  iii) reforçar a capacidade dos Estados-Membros para assegurarem o respeito dos direitos e dos princípios fundamentais pelos/as intervenientes estatais, em particular no domínio da não discriminação e na prevenção de atitudes discriminatórias no âmbito da aplicação da lei, através, por exemplo, do combate à discriminação por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e prestar informações e formação a decisores/as políticos/as, juízes/as e advogados/as sobre a legislação anti-discriminação, nomeadamente sobre questões fundamentais como a discriminação indireta, assédio, ónus da prova, sanções e discriminação algorítmica.

  iv) aumentar, harmonizar e supervisionar as responsabilidades das plataformas em linha e dos/as prestadores/as de serviços de informação, pelo controlo de conteúdos de incitamento à violência ou ao ódio, bem como de comunicações comerciais audiovisuais discriminatórias.

- desenvolver uma perspetiva holística ou intersetorial para aprofundar a compreensão do racismo estrutural e torna as respostas mais eficazes, seja através do combate aos estereótipos e reforço da consciência histórica, seja através do desenvolvimento de Planos de Ações a nível local, regional, nacional e internacional.
- incentivar a recolha de dados a nível nacional, seguindo uma abordagem coordenada ao nível da UE (para efeitos de comparabilidade ao longo do tempo e entre regiões/países), privilegiando as estatísticas, as queixas, as decisões judiciais, as sanções e a repartição por fatores de igualdade (incluindo aqueles considerados potencialmente sensíveis, como a origem racial ou étnica).
- liderar pelo exemplo, através do desenvolvimento de uma estratégia de diversidade, igualdade e inclusão para os recursos humanos das instituições da União Europeia[72].

Nesta estratégia para garantir a proteção sistemática das vítimas de discriminação realça-se o papel central que todas as partes interessadas têm a desempenhar, nas respetivas esferas de competência, incluindo os sindicatos, os/as empregadores/as e as suas associações, bem como as organizações da sociedade civil e outros parceiros sociais, muito em particular os organismos para a igualdade de tratamento, que são parceiros fundamentais da Comissão Europeia e dos Estados-Membros em todos estes esforços e sobre os quais é crucial reforçar ainda mais a sua visibilidade, o seu papel, bem como a sua eficácia e independência.

Em Portugal, o artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa estabelece o princípio da igualdade, como corolário irrecusável da dignidade da pessoa humana, e o princípio da proibição da discriminação em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual. Estes princípios são concretizados nomeadamente através do Código do Trabalho, do Código Penal e da Lei n.º 93/2017,

[72] Já foram levadas a cabo várias ações ao abrigo da Comunicação da Comissão intitulada A better workplace for all: from equal opportunities towards diversity and inclusion [Um melhor ambiente de trabalho para todos/as: da igualdade de oportunidades à diversidade e à inclusão (C(2017) 5300 final).

de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, cuja aplicação é acompanhada pela Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial.

Não obstante o quadro legal existente, o XXII Governo Constitucional reconheceu que a luta contra as desigualdades é um dos seus quatro desafios estratégicos pela coesão social e nacional, na medida em que continuam a registar-se fenómenos de racismo e de discriminação que violam direitos fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, assentes em estereótipos baseados em ideias, mitos e teorias fundadas na pretensa superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa origem étnica ou nacionalidade, geradores de discriminações diretas e indiretas, incluindo numa perspetiva intersecional, e que refletem os processos históricos que os originaram, como a escravatura e o colonialismo, e que perpetuaram modelos de discriminação estruturais.

Como resposta a esses desafios e também ao apelo do Plano de Ação da UE contra o Racismo 2020-2025 para que os Estados-Membros aprovem planos nacionais, Portugal publicou em Diário da República de 28 de julho de 2021 o primeiro Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 «Portugal contra o racismo»[73].

O Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 (PNCRD 2021-2025) tem como premissa a articulação com outras estratégias, planos e programas nacionais existentes, dirigidos a determinados grupos e vulnerabilidades, designadamente a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a não Discriminação 2018-2030[74], o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações[75], a Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2022 e o Programa Nacional em torno da Memória do Holocausto.

[73] Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021 de 28 de julho

[74] A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação – Portugal + Igual (ENIND) foi publicada, no dia 21 de maio de 2018 em Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018.

[75] Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto

O PNCRD 2021-2025 encontra-se organizado em quatro princípios transversais e dez linhas de intervenção, combinando abordagens transversais e específicas, e resultando de um trabalho de colaboração intersetorial.

Princípios do PNCRD	Áreas de intervenção do PNCRD
a) Desconstrução de estereótipos; b) Coordenação, governação integrada e territorialização; c) Intervenção integrada no combate às desigualdades; d) Interseccionalidade.	a) Governação, informação e conhecimento para uma sociedade não discriminatória; b) Educação e cultura; c) Ensino superior; d) Trabalho e emprego; e) Habitação; f) Saúde e ação social; g) Justiça, segurança e direitos; h) Participação e representação; i) Desporto; j) Meios de comunicação e o digital.

RECURSOS EXISTENTES

INSTITUIÇÕES

Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)

A CICDR, criada pela Lei nº 134/99, de 28 de agosto é, em Portugal, o órgão especializado no combate à Discriminação Racial. Esta Comissão tem por objeto prevenir e proibir a discriminação racial e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação de direitos fundamentais ou na recusa ou condicionamento do exercício de direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência ou território de

origem, nos termos e limites previstos na Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

São um centro independente, de referência e excelência, para a promoção e proteção dos direitos humanos na UE. Ajudam a tornar a Europa um lugar melhor para viver e trabalhar. Ajudam a defender os direitos fundamentais de todas as pessoas que vivem na UE. Trabalham com parceiros sociais desde o nível local ao internacional. Realizam pesquisas e compartilham conhecimentos para ajudar a combater a discriminação, a desigualdade e o racismo em todas as suas formas. A equipa partilha, com os parceiros sociais e formuladores/as e decisores/decisoras políticos/as, perceções baseadas em evidências e conselhos de especialistas.

Observatory of Public Attitudes to Migration (OPAM)

Visa melhorar a compreensão das atitudes em relação à migração através da apresentação, análise e avaliação de dados de todos os Estados-Membros da UE. OPAM é o primeiro Observatório deste tipo dedicado a produzir dados abrangentes pan-UE e relatos sobre as atitudes da população em relação à migração na Europa. O OPAM foi criado em 2017 como parte do Migration Policy Center do Robert Schuman Center for Advanced Studies.

Ferramenta online: https://migrationpolicycentre.eu/opam/

European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI)

É um órgão único de monitorização de direitos humanos especializado em questões relacionadas à luta contra o racismo, a discriminação (em razão de "raça", origem étnica/nacional, cor, cidadania, religião, idioma, orientação sexual, identidade de género e características sexuais), xenofobia, antissemitismo e intolerância na Europa; prepara relatórios e emite recomendações aos Estados-Membros.

European Network Against Racism (ENAR)

É a única rede antirracismo pan-europeia que combina a defesa da igualdade racial e facilita a cooperação entre os atores antirracismo da sociedade civil na Europa. O nosso objetivo geral é acabar com o racismo estrutural na União Europeia e construir estruturas, instituições e atitudes baseadas na igualdade racial e na distribuição igualitária de poder, privilégios e direitos.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

European Network of Equality Bodies (Equinet)

Equinet é a Rede Europeia de Organismos para a Igualdade, que são instituições públicas que promovem a igualdade e combatem a discriminação a nível nacional. Desempenham um papel fundamental na arquitetura não discriminatória da UE. Através da Equinet, os membros podem partilhar os seus conhecimentos a nível europeu. A Rede garante que a informação e o conhecimento fluam da forma mais eficiente possível entre os membros, a fim de aprender com os sucessos alcançados e os desafios levantados durante a implementação do seu mandato a nível nacional.

LINKS

Associação de Apoio a Imigrantes e Refugiados/as em Portugal

Casa do Brasil

Solidariedade Imigrante

SOS RACISMO

Migration Data Portal – Public opinion on migration

Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019

Standard Eurobarometer 95 - Spring 2021

Special Eurobarometer 508: Values and identities of EU citizens

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bansak K., Hainmueller J., & Hangartner D. (2016). "How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers". *Science*, 354 (6309): 217-222.

Ceobanu, A. & Escandell, X. (2010). "Comparative Analyses of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research". *Annual Review of Sociology*, 36:1, 309-328.

EC – European Commission (2021). COM(2021) 139 final

Heath, A. F. & Richards, L. (2020). "Contested boundaries: consensus and dissensus in European attitudes to immigration". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (3): 489-511.

IOM – International Organization for Migration (2015). *How the world views migration*. Geneva: International Organization for Migration.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021). *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Verkuyten, M., Mepham, K. & Kros, M. (2018). "Public attitudes towards support for migrants: the importance of perceived voluntary and involuntary migration". *Ethnic and Racial Studies*, 41(5): 901-918.

OUTRAS LEITURAS

Coninck, D. (2020). "Migrant categorizations and European public opinion: diverging attitudes towards immigrants and refugees". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (9), 1667-1686.

Davidov, E., et al. (2020). "Direct and indirect predictors of opposition to immigration in Europe: individual values, cultural values, and symbolic threat." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (3), 553-573.

Erdal, M. & Oeppen, C. (2018). "Forced to leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, volume 44, Issue 6: Special Issue: Aspiration, Desire and the Drivers of Migration. 981-998.

Heath, A., et al. (2020). *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Volume 46, Issue 3: Special Issue: Contested terrain: explaining divergent patterns of public opinion towards immigration within Europe.

Hellwig, T. & Sinno, A. (2017). **"**Different groups, different threats: public attitudes towards immigrants". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43 (3), 339-358.

Jakob-Moritz, E., et al. (2018). "The European media discourse on immigration and its effects: a literature review". *Annals of the International Communication Association*, 42 (3), 207-223.

Matias, G. S. & Martins, P.F. (2007). *A convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias: perspectivas e paradoxos nacionais e internacionais em matéria de imigração*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, Nº 25. Lisboa: ACIDI, I.P.

MÓDULO 3

ÁREA SETORIAL DE ATUAÇÃO MERCADO DE TRABALHO

É amplamente reconhecido que a integração dos/as migrantes no mercado de trabalho é benéfico, não apenas para os/as próprios/as, pois permite aceder a melhores condições de vida e de realização pessoal e profissional, como também para as economias e as sociedades quer de origem, através de remessas e outros investimentos e transações materiais e imateriais, quer para as sociedades de acolhimento, contribuindo para a sua riqueza geral e desenvolvimento económico e social.

Não obstante este processo não está isento de desafios complexos em termos, por exemplo, de governação, proteção dos direitos dos/as trabalhadores/as migrantes, redução dos custos da migração laboral e o aumento dos ganhos associados ao desenvolvimento e à cooperação internacional.

Para se poderem desenhar respostas mais adequadas e eficientes, que promovam e maximizem os benefícios da migração económica para todos os atores envolvidos, importa, pois, reconhecer e analisar tanto os desafios que afetam direta e indiretamente a mobilidade das pessoas, como os que condicionam o acesso e integração nos mercados de trabalho por parte dos/as migrantes.

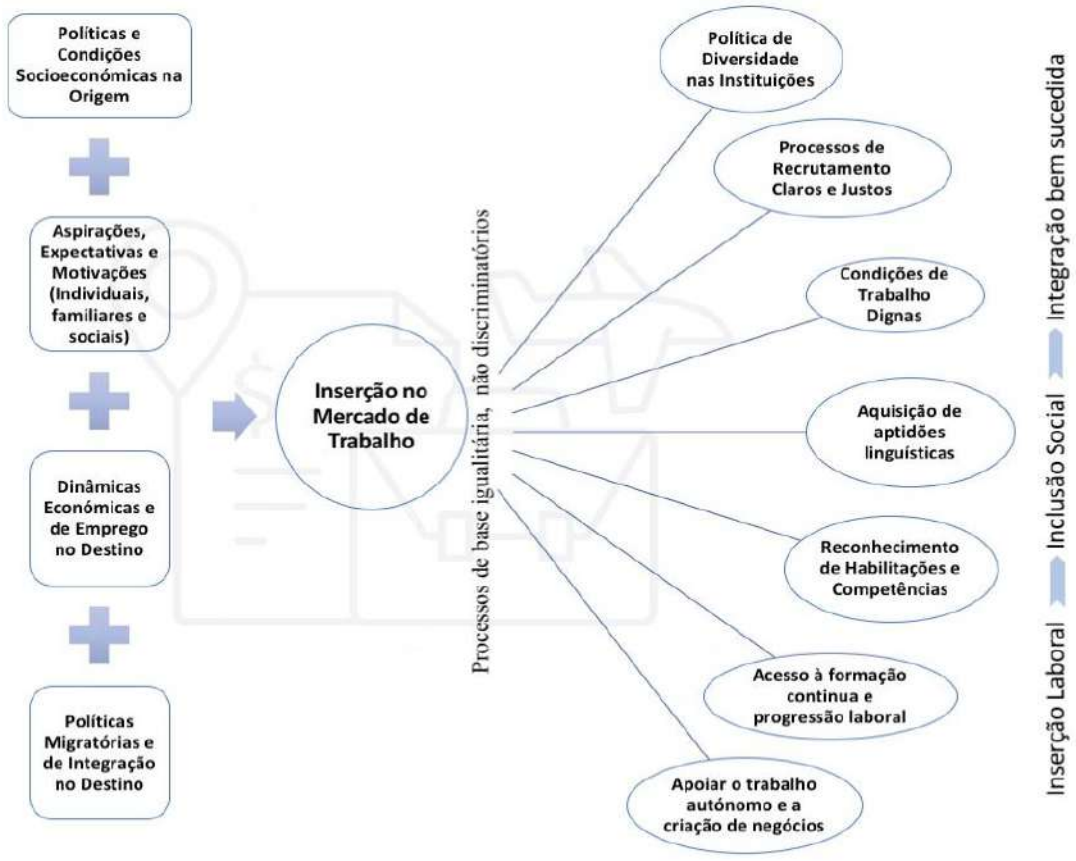
Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

A migração laboral emergiu há já muito tempo como uma questão global importante que afeta a maioria das nações do mundo e ocupa um lugar de destaque nas agendas políticas internacionais, regionais e nacionais.

Neste módulo vamos abordar a questão da integração dos/as migrantes por via da inserção no mercado de trabalho, analisando os direitos e condições de acesso, ao mesmo tempo que se faz um enquadramento das principais políticas nesta matéria, se identificam instrumentos legislativos legais e se reconhecem projetos, iniciativas e práticas que procuram cumprir os objetivos de uma inserção mais eficiente destas comunidades no mercado de trabalho. A Figura 3.1 sintetiza as principais ideias nesta área de intervenção.

Figura 3.1. - Enquadramento da Integração pelo Mercado de Trabalho



Fonte: Elaboração própria.

MIGRAÇÕES ECONÓMICAS – O CONTEXTO INTERNACIONAL

As forças que impulsionam a migração são variadas e complexas, e as explicações globais incluem pobreza e fome; conflitos e guerras; ausência de respeito pelos direitos humanos e repressão; mudanças climáticas e recursos naturais escassos; crescente urbanização; redução dos custos de transporte e desenvolvimento dos meios de comunicação digitais; interações cada vez maiores entre as sociedades; e estabelecimento de redes migratórias. Não obstante, a migração internacional contemporânea pode ser explicada, essencialmente, pelas crescentes diferenças de rendimento familiar entre os países, a falta de emprego remunerado, trabalho decente e seguro, a crescente procura por trabalhadores/as altamente qualificados/as em países de destino, e a proximidade geográfica e as ligações históricas entre os países de origem e destino (ILO, 2010:18).

Alguns dados[76]:

- A OIT estima que 169 milhões de pessoas em todo o mundo sejam trabalhadores/as migrantes internacionais.
- Os/as trabalhadores/as migrantes internacionais constituem 5% da força de trabalho global.
- Em 2019, o UNDESA estimou o número de migrantes internacionais em todo o mundo em 272 milhões, 245 milhões dos/as quais estão em idade ativa (com 15 anos ou mais).
- A taxa de participação na força de trabalho dos/as migrantes é 69% e a dos/as não migrantes em 60,4%, mas as taxas estão a diminuir para ambos os grupos.
- Entre os/as trabalhadores/as migrantes internacionais, 99 milhões são homens (58,5%) e 70 milhões são mulheres (41,5%).
- A grande maioria dos/as trabalhadores/as migrantes internacionais consiste em adultos/as em idade ativa (25-64 anos; 87%), mas a proporção de jovens está a aumentar.

[76] Cf. ILO (2021). Os dados são relativos ao ano de 2019. Para os fins deste relatório, os/as "trabalhadores/as migrantes internacionais" são definidos/as como os/as migrantes em idade ativa, que durante um determinado período de referência, estiveram na força de trabalho do país da sua residência habitual, quer no emprego quer no desemprego; o termo "migrantes internacionais" refere-se a residentes habituais em um determinado país que são nascidos/as no exterior (ou cidadãos/ãs estrangeiros/as quando a informação do local de nascimento não está disponível); O termo "migrantes em idade ativa" é um subconjunto de migrantes internacionais, compreendendo aqueles/as com 15 anos ou mais.

- Os dados setoriais mostram que 66% dos/as trabalhadores/as migrantes estão nos serviços, 27% na indústria e 7% na agricultura. No entanto, existem diferenças substanciais de género dentro dos setores. No caso das mulheres, 80% estão nos serviços, 14% na indústria e 6% na agricultura.
- Mais de dois terços (67%) dos/as trabalhadores/as migrantes internacionais estão concentrados em países de rendimentos elevados e (20%) em países de rendimento médio alto, ou seja, 87% dos/as trabalhadores/as migrantes internacionais estão nestes dois grupos de países.
- Três sub-regiões acolhem a maioria dos/as trabalhadores/as migrantes internacionais: Norte, Sul e Oeste da Europa (24%), América do Norte (22%) e Estados Árabes (14%) e a importância destas três regiões em termos de número de trabalhadores/as migrantes internacionais que acolhem não diminuiu ao longo do tempo.

A migração laboral beneficia não só os/as trabalhadores/as migrantes, mas também as comunidades de que fazem parte, bem como os seus países de origem, com impactos económicos, financeiros e socioculturais. Por exemplo, nos países de origem pode-se beneficiar dos fluxos de remessas e da transferência de investimentos, tecnologia e competências críticas, por exemplo, por meio de migrantes que retornam e comunidades transnacionais (diáspora); já nos países de destino, a migração laboral pode rejuvenescer a força de trabalho, permitir o funcionamento de setores intensivos em mão de obra (ex. agricultura, construção e serviços pessoais), promover o empreendedorismo, contribuir para os sistemas de proteção social e ajudar a responder à procura por determinadas competências académias e técnicas. (OECD/ILO, 2018). Efetivamente, a literatura e os dados empíricos sobre a relação entre migrações e inserção no mercado de trabalho internacional, no espaço europeu e nacional (Oliveira, 2021:142), confirmam a inegável importância que os/as migrantes assumem no funcionamento e eficiência dos mercados de trabalho, sendo que em alguns setores económicos a presença dos/as migrantes é imprescindível para a sua atividade normal.

Neste contexto, e para se poderem maximizar os benefícios da migração laboral para todos os atores envolvidos, é cada vez mais necessária uma harmonização, coordenação e coerência das políticas migratórias – pelo seu caráter multidisciplinar e transnacional – com outras políticas com que mantêm estreitas ligações, em particular

políticas de emprego, educação/formação e apoio social (ILO, 2006).

Ao nível da União Europeia, a migração laboral e a integração dos/as migrantes, por via do mercado de trabalho, é um tema central da agenda política e mediática há já alguns anos. A crise migratória que teve início em 2015 com a chegada massiva de requerentes de asilo ao território europeu lançou desafios adicionais a uma área de intervenção já bastante complexa na UE, na medida em que estamos a falar da governação e gestão de: i) trabalhadores/as intraeuropeus/ias, ii) nacionais de países terceiros e, cada vez mais, iii) requerentes e beneficiários/as de proteção internacional.

O princípio da livre circulação dos/as trabalhadores/as está consagrado no artigo 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), está instituído pela Diretiva 2004/38/CE de 29 de abril de 2004 e pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011 de 5 de abril de 2011 e inclui os países da UE[77] e da EFTA[78]. No relatório anual sobre a mobilidade intraeuropeia (EC, 2020), verifica-se que em 2019, 17,9 milhões de europeus/ias viviam noutro país da UE, dos quais 13 milhões em idade ativa. O número de trabalhadores/as em idade ativa na UE-28 cresceu 1,2% em 2019. Nesse ano, quase metade dos/as migrantes da UE em idade ativa (46%) residiam na Alemanha e no Reino Unido, e mais 28% na França, Itália e Espanha. Roménia, Polónia, Itália, Portugal e Bulgária continuam a ser os cinco países de origem mais importantes dos/as trabalhadores/as móveis da UE em geral (53%) e dos/as trabalhadores/as móveis ativos em particular. A Alemanha, Itália e Portugal são os maiores países de origem de migrantes para países da EFTA.

Quanto aos/às nacionais de países terceiros, estes/as podem ter o direito de trabalhar num país da UE ou de serem tratados/as em igualdade com os/as nacionais da UE no que diz respeito às condições de trabalho. Estes direitos dependem do seu estatuto de familiares de cidadãos/ãs da UE, da sua própria nacionalidade (consoante pertençam a países com ou sem acordos com a UE) e, principalmente, das leis do país onde fazem o pedido.

[77] Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia (até fevereiro 2020 Reino Unido).
[78] Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suíça.

Segundo dados do Eurostat, em 2020, 37 milhões de pessoas tinham nascido fora da UE (8% da população residente) e 23 milhões (5%) dos 447,3 milhões de pessoas que viviam na UE eram cidadãos/ãs de países terceiros, sendo que 2,7 milhões entraram na UE em 2019. Entre os/as cidadãos/ãs de países terceiros residentes na UE com autorização de residência válida no final de 2020, a maioria era titular de autorizações emitidas por motivos familiares (39%) ou de trabalho (17%), seguindo-se asilo (9%) e educação (3%). Em 2020, 8,6 milhões de cidadãos/ãs não comunitários/as estavam empregados/as no mercado de trabalho da UE, num total de 189,1 milhões de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos, o que corresponde a 5% do total.

No Quadro 3.1 podemos encontrar alguns dos principais indicadores de inserção laboral dos/as migrantes nacionais de países terceiros (20-64 anos), comparativamente com os/as nacionais de outros Estados-Membros e os/as autóctones, para o ano de 2020.

Quadro 3.1. - Alguns Indicadores de Inserção Laboral de NPT na UE (2020) (%)

	Nascidos/as fora da UE (TCN)	Nascidos/as em outro Estado-Membro	População autóctone
Taxa de emprego	62	73,3	73
Taxa de desemprego	14	8	6
Trabalhadores/as por conta própria	12	11	14
Trabalhadores/as temporários	20	14	12
Trabalhadores/as a tempo parcial	24	22	17
Taxa de sobre qualificação	41	32	21

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Eurostat

Na UE o enquadramento legislativo relativo à migração legal de nacionais de países terceiros abrange um conjunto separado de diretivas que estabelecem as condições de

entrada e de residência para certas categorias de migrantes[79], nomeadamente: trabalhadores/as altamente qualificados/as, trabalhadores/as sazonais e trabalhadores/as transferidos/as dentro das empresas, bem como o estabelecimento de uma autorização única de trabalho e residência.

Neste contexto específico importa mencionar as seguintes diretivas:

- EU Blue Card Diretive (Diretiva 2009/50/EC) - estabelece as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros altamente qualificados/as nos países da UE. A autorização de residência e trabalho relacionada é chamada de Cartão Azul UE.
- Seasonal workers Directive (Diretiva 2014/36/EU) - estabelece as condições de entrada e permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego como trabalhadores/as sazonais.
- Intra-corporate transfer Directive (Diretiva 2014/66/EU) - (ICT) estabelece as condições em que os/as cidadãos/ãs de países terceiros podem entrar e trabalhar na UE para uma transferência dentro da empresa (ou seja, um destacamento de uma empresa que opera num país não pertencente à UE numa sucursal da UE).
- Single permit for work (Diretiva 2011/98/EU) - estabelece um procedimento de pedido simplificado e uma autorização única para o direito de trabalhar e permanecer na UE. A diretiva também dá a muitos/as cidadãos/ãs de fora da UE que trabalham na UE o direito de serem tratados/as da mesma forma que os/as cidadãos/ãs da UE em muitos aspetos, incluindo: condições de trabalho, segurança social, reconhecimento de habilitações, benefícios fiscais.

Estas diretivas resultam não tanto da cooperação e coordenação entre Estados-Membros nas matérias tratadas pelos documentos, mas da incapacidade de gerirem, isoladamente, a complexidade inerente às dinâmicas e mobilidade laboral no contexto

[79] Cf. Parte I deste Manual, em particular o Módulo 2, Capítulo 2 sobre políticas migratórias e de integração.

de um mercado de trabalho europeu e da necessidade de analisar, avaliar e ajustar as experiências individuais, no sentido de se atingirem objetivos comuns – atrair e reter os/as migrantes com as competências necessárias nos respetivos mercados de trabalho – reconhecendo que as politicas e medidas implementadas num país terão, inevitavelmente, consequências em outros (OECD/EC, 2016:59). Para além destas Diretivas a UE tem também vindo a desenvolver um conjunto de medidas e iniciativas que visam a integração dos/as migrantes no mercado de trabalho, mas que abordaremos mais à frente neste módulo.

A verdade é que embora as competências da União Europeia tenham vindo a ser alargadas, nomeadamente após o Trato de Lisboa, elas continuam limitadas em algumas matérias, incluindo a governação e gestão dos fluxos migratórios. Neste domínio a UE pode regular a nível global, seguindo o princípio da solidariedade e partilha de responsabilidades, no sentido de uniformizar procedimentos, mas esta é uma questão fundamentalmente da competência dos Estados-Membros, que têm o direito de determinar os volumes e condições de admissão de migrantes nos respetivos territórios. Assim a evolução governativa desta área de intervenção depende de um diálogo constante entre múltiplos/as intervenientes. A Comissão tem vários fóruns e processos bem estabelecidos para o fazer, incluindo o European Dialogue on Skills and Migration (Diálogo Europeu sobre Competências e Migração), o European Migration Forum (Fórum Europeu sobre Migração) e organismos que permitem um intercâmbio direto com os Estados-Membros. A recolha e análise de informação é feita através, entre outros, da European Migration Network (Rede Europeia das Migrações), contratos de estudo específicos ou outras iniciativas como o Knowledge Centre on Migration and Demography (Centro de Conhecimento sobre Migração e Demografia da Comissão).

MIGRAÇÃO E INSERÇÃO LABORAL EM PORTUGAL[80]

A migração laboral é abordada pela maioria dos Estados nas respetivas leis de migração. Além disso, alguns Estados desempenham um papel ativo na regulação da migração de mão de obra na procura por oportunidades para os/as seus/suas nacionais no exterior e atendendo à gestão e às necessidades internas de trabalhadores/as de fora do território nacional.

Em Portugal, a Lei da Imigração (Lei n.º 23/2007 de 4 de julho) tem vindo a incorporar as alterações e indicações legislativas originadas no contexto das atribuições da Comissão Europeia, seguindo as mesmas tendências políticas[81]. A Lei prevê a concessão de vários tipos de vistos, seja no estrangeiro seja em postos de fronteira, assim como de autorizações de residência que inclui a possibilidade dos/as detentores/as poderem exercer uma atividade profissional, subordinada ou independente, por exemplo, entre outros tipos de atividade, remunerada ou não, ou de investimento (Cf. seção da legislação neste módulo). À priori, as admissões em território nacional, através de visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada, estão sujeitas à existência de oportunidades de emprego, definidas pelo contingente global indicativo dessas ofertas e que não sejam preenchidas pelos/as cidadãos/ãs abrangidos/as pelo princípio da prioridade (nº 1 e nº 2 do Art. 59º). Ultrapassadas essas circunstâncias, os/as imigrantes têm que preencher as condições estabelecidas no nº1 do artigo 52º. Resolvida a questão do visto, o passo seguinte é solicitar uma autorização de residência temporária para exercício de atividade profissional subordinada. Nesta etapa deve-se considerar as condições exigidas nos artigos 77º e 88º.

Segundo o mais recente relatório do SEF (RIFA 2021), em 2020, a população estrangeira potencialmente ativa representa 76,4% dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as residentes, com preponderância do grande grupo etário 25-44 anos (298.822) (SEF, 2021: 23), mas a tendência dos últimos anos é para uma diminuição da atribuição de

[80] Para uma caracterização detalhada e atual da inserção laboral dos/as trabalhadores/as migrantes no mercado de trabalho nacional e a sua evolução ao longo do tempo, assim como o enquadramento e comparabilidade, nos principais indicadores, com a Europa, deve consultar-se o último Relatório Estatístico Anual do Observatório das Migrações, desenvolvido por Catarina Reis Oliveira (2021), em particular o capítulo 7 (pp. 142-192). Sobre este tema veja-se também Oliveira (2010, 2014 e 2019), Peixoto (2008); Oliveira e Pires (2010).

[81] Cf. Parte I deste Manual, em particular o Módulo 2, Capítulo 2 sobre políticas migratórias e de integração.

autorizações de residência por motivos laborais e o aumento dos motivos de reunificação familiar e estudo, ainda que, aí se verifiquem diferenças entre nacionais de países terceiros - verificamos, por exemplo, a forte preponderância da atividade profissional nas nacionalidades indiana (77%) e nepalesa (58%), mas também brasileira (36%). Já entre os/as cidadãos/ãs dos PALOP – Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola, o principal motivo passou a ser o estudo, representando, 45%, 38% e 35% das autorizações de residência emitidas em 2020, respetivamente (SEF, 2021: 28).

Ao nível das principais caraterísticas de inserção no mercado de trabalho, reconhece-se que as principais realidades estão já diagnosticadas e Catarina Oliveira resume, na perfeição, a situação geral as últimas duas décadas no seu último relatório estatístico (2021:144-147):

Assim, em Portugal verifica-se uma segmentação do mercado de trabalho em função, essencialmente, da nacionalidade dos/as trabalhadores/as, observando-se que:

- Atendendo à estrutura demográfica das populações imigrantes (tendencialmente mais jovens, em idade ativa e fértil, por comparação às populações nativas das sociedades de acolhimento), na maioria das sociedades de acolhimento, entre as quais Portugal, os/as imigrantes apresentam ainda taxas de atividade superiores aos/às nacionais.
- Os/as trabalhadores/as estrangeiros/as estão, comparativamente com os/as portugueses/as, sobre representados/as em algumas atividades e setores económicos no país (desenvolvido no subcapítulo 7.1.), em particular nos grupos profissionais menos qualificados, mais precários, mais expostos a instabilidade na relação laboral, com menores remunerações, e de maior incidência de sinistralidade laboral, como sejam a construção civil, hotelaria e restauração, e serviço doméstico.
- A inserção no mercado de trabalho português, nos diferentes grupos profissionais e atividades económicas, não reflete necessariamente as qualificações e experiência profissional desses/as trabalhadores/as, verificando-se o reforço dos/as estrangeiros/as nos níveis de habilitações médio-superiores e a diminuição dos/as trabalhadores/as estrangeiros/as com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico (subcapítulo 7.2),

mantendo-se uma maior prevalência de situações de sobre qualificação de trabalhadores/as estrangeiros/as no mercado de trabalho que a verificada entre trabalhadores/as portugueses/as. Atendendo a este indicador, verifica-se, também, que os/as estrangeiros/as têm uma inserção mais desfavorável comparativamente com os/as portugueses/as com as mesmas habilitações.

- Persistem desequilíbrios nas remunerações base médias quando comparados os/as trabalhadores/as estrangeiros/as aos/às trabalhadores/as portugueses/as, observando-se que os/as trabalhadores/as estrangeiros/as continuam a ter remunerações globalmente mais baixas que o total de trabalhadores/as do país, embora haja diferenças a assinalar. Verifica-se que os/as trabalhadores/as estrangeiros/as extracomunitários/as, com habilitações inferiores e inseridos/as em grupos profissionais de base, apresentam remunerações mais baixas que os/as trabalhadores/as portugueses/as e já os/as trabalhadores/as estrangeiros/as, nacionais de países da EU, de habilitações superiores e inseridos/as em grupos profissionais de topo têm, em média, remunerações base mais altas que os/as trabalhadores/as portugueses/as (subcapítulo 7.3).
- Altera-se a tendência de decréscimo do número total de acidentes de trabalho mortais e não mortais dos/as trabalhadores/as estrangeiros/as (que refletia as oscilações e quebras de atividade verificadas desde o início desta década nos setores de atividade de maior exposição à sinistralidade laboral) ou seja, este é um indicador muito sensível à diferente distribuição dos/as trabalhadores/as por atividades económicas (subcapítulo 7.5).
- Os/as estrangeiros/as continuam a apresentar maiores taxas de desemprego que os/as nacionais. Inúmeros estudos desenvolvidos em Portugal mostraram como a precariedade laboral dos/as trabalhadores/as imigrantes tende a expô-los/as a maior vulnerabilidade e a mais desemprego em contextos de crise. Verifica-se, pois, que os/as estrangeiros/as são mais afetados/as pelas flutuações do desemprego que os/as nacionais, atendendo também aos setores económicos e grupos profissionais em que se inserem (subcapítulo 7.6).
- Simultaneamente os/as estrangeiros/as mostram-se mais empreendedores/as que os/as cidadãos/ãs nacionais, apresentando importâncias relativas de empregadores/as por total de pessoas ativas superiores aos/às nacionais, assumindo-se por isso como importantes geradores de emprego com pequenas e medias empresas com destaque para alguns nacionais – chineses/as e

brasileiros/as, seguidos por um conjunto de empregadores/as de países da União Europeia. A iniciativa empresarial dos/as estrangeiros/as residentes em Portugal continua a estar muito segmentada para algumas atividades económicas como comércio a grosso e a retalho, mas também ligados a atividades de alojamento, restauração e similares (subcapítulo 7.4).

A nível local, isto é, no concelho de Castelo Branco, a inserção laboral dos/as migrantes segue globalmente estas tendências, segundo a caraterização feita pelas entidades entrevistadas com responsabilidades de intervenção nesta área e um diagnóstico feito em 2020 no âmbito da elaboração do Plano Municipal para a Integração dos/as migrantes 2G a implementar entre 2020 e 2022[82].

Em termos legais os/as migrantes, desde que com um título válido (visto e autorização de residência) para esse efeito podem integrar o mercado de trabalho nacional em igualdade de direitos e deveres com os/as cidadãos/ãs nacionais. Já os/as requerentes de asilo, refugiados/as ou beneficiários/as de proteção internacional também têm direito a inserirem-se no mercado de trabalho, desde o momento da efetivação do pedido ou da aquisição do estatuto, mesmo com uma autorização de residência temporária. Conferir Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho (Lei da Imigração).

DESAFIOS ASSOCIADOS

A inserção laboral dos/as migrantes e a integração por esta via apresenta inúmeros e complexos desafios para que no processo se possa responder, simultaneamente, às exigências do mercado de trabalho, às necessidades particulares dos/as migrantes e aos contextos que caraterizam as sociedades em geral.

Apresentam-se aqui aqueles que são identificados como os desafios mais prementes com a veiculação a longo prazo da integração no mercado de trabalho.

[82] Cf. Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2G e o Manual *Benefícios da Integração e Diversidade Cultural nas Empresas*, desenvolvido pela Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento de Castelo Branco.

IMPLEMENTAR MEDIDAS DE DINAMIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

- É necessário serem criados quadros estratégicos locais, regionais e nacionais, abandonando medidas de integração ad hoc e / ou de curto prazo. Isso muitas vezes resulta em medidas que não respondem às necessidades dos indivíduos, nem garantem uma participação sustentável no mercado de trabalho.
- Uma aprendizagem eficaz ao longo da vida e uma educação de qualidade para todos/as são essenciais para um melhor futuro do trabalho. Se os atores institucionais e sociais envolvidos quiserem cumprir esta ambição, terão de dominar as novas tecnologias e técnicas de aprendizagem e receber apoio para lidar com as suas responsabilidades alargadas na inserção dos/as migrantes nos mercados de trabalho e na sociedade, em particular no âmbito da aquisição de competências para lidar e maximizar os benefícios da diversidade e da inclusão social no contexto laboral.
- O acesso aos cursos de línguas deve ser fornecido o mais cedo possível, ainda antes ou logo após a chegada, adaptado às necessidades de competências linguísticas de cada pessoa e combinando a aprendizagem de línguas com a aprendizagem de outras aptidões e competências ou experiências de trabalho que vão de encontro às necessidades.
- Os/as empresários/as migrantes contribuem para o crescimento económico e criam empregos. No entanto, enfrentam vários desafios, como a falta de redes, dificuldades de acesso ao crédito e conhecimento insuficiente do quadro regulamentar e financeiro. O acesso a informações financeiras e o aumento da educação financeira podem desempenhar um papel importante na superação desses desafios. Por outro lado, são também importantes a disponibilidade e o acesso direto a serviços financeiros, essenciais para que todos os/as migrantes participem plenamente da economia de um país ou construam uma vida estável para si e suas famílias, incluindo no que diz respeito ao envio de remessas.
    - Neste contexto deve investir-se em estratégias que promovam o apoio ao trabalho autónomo e o investimento na criação de negócios, através, por exemplo, de incubadoras de empresas, microempresas, esquemas de microcrédito ou orientação/mentoria, bem como na formulação e implementação de políticas de emprego.
- A inclusão eficaz de migrantes e cidadãos/ãs da UE oriundos de processos

migratórios no mercado de trabalho requer a colaboração ativa de uma grande variedade de atores, incluindo autoridades públicas a nível local, regional, nacional e europeu, organizações da sociedade civil, parceiros económicos e sociais e empregadores/as.

RECONHECIMENTO DE HABILITAÇÕES E COMPETÊNCIAS

A educação e o reconhecimento de habilitações e competências, assim como o acesso a formas de aprendizagem ao longo da vida, são condições base para uma efetiva e profícua participação no mercado de trabalho.

Sobrequalificação e aptidões linguísticas

Uma das caraterísticas da inserção laboral dos/as migrantes é a sua sobre habilitação ou qualificação para as funções que desempenham e os salários que recebem e isto resulta num desperdício de competências que poderiam constituir recursos e mais valias para as instituições e para as sociedades em geral. Uma das principais razões para isso é a falta ou as limitações das aptidões linguísticas do país de acolhimento. Este aspeto também contribui significativamente para o acesso a oportunidades de emprego e de progressão laboral.

Reconhecimento de qualificações

Indivíduos com habilitações académicas ou qualificações estrangeiras enfrentam níveis de emprego mais baixos e uma maior probabilidade de serem incompatíveis com as necessidades do mercado de trabalho do que indivíduos com qualificações nacionais. No entanto, o reconhecimento formal da habilitações e qualificação estrangeira de um indivíduo pelo país de acolhimento melhora as perspetivas de emprego dessa pessoa e reduz a probabilidade de sobre qualificação e a desvalorização ou desperdícios de competências.

O enquadramento institucional do reconhecimento de qualificações e competência é feito neste Manual, no modulo da Educação. Pode saber mais no Portal do ACM I.P

Formação profissional

Como parte da educação regular e dos sistemas de aprendizagem de adultos/as, a formação profissional deve atender às necessidades e procura do mercado de trabalho. A formação profissional deve incluir estágios e outros módulos de formação em contexto laboral; cursos de equivalência / certificação de habilitações; outro aspeto importante é a formação em aptidões básicas (por exemplo, idioma, alfabetização, matemática, conhecimento de línguas estrangeiras, ciências e conhecimentos de TI).

Neste aspeto a cooperação entre associações laborais, empresas e outras instituições nesta área de intervenção e os/as provedores/as de formação profissional é um pré-requisito para melhor alinhar a procura e a oferta do mercado de trabalho a longo prazo.

Por outro lado, se for caso disso, para responder a estes desafios, deve proceder-se ao desenvolvimento de infraestruturas dos sistemas de educação e formação profissional, incluindo remodelação, extensão das instalações de formação existentes e equipamentos.

GARANTIR DIREITOS NO TRABALHO

Condições de Trabalho

Se os padrões de inserção laboral dos/as trabalhadores/as migrantes no mercado de trabalho português estão bem identificados, o mesmo não se pode dizer das condições de trabalho que lhes estão associadas, na medida em que o tema é ainda pouco estudado no contexto português, com a maioria dos estudos a abordar sobretudo a (in)existência de contratos de trabalho e do pagamento de contribuições para a Segurança Social, assim como a vulnerabilidade ao desemprego.

A verdade é que assistimos atualmente a uma preocupação social e política crescente com a precarização contemporânea das relações laborais, afetando tanto imigrantes como outros/as trabalhadores/as, dos/as pouco aos/às altamente qualificados/as. Assim, neste contexto, torna-se premente perceber como os/as migrantes podem estar mais suscetíveis ao trabalho precário e a formas de trabalho flexível, ou atípicas que originam maior instabilidade e insegurança económica e social.

Para isso existem um conjunto de dimensões e indicadores que podem ajudar nesta tarefa de monitorização e contribuir para o desenvolvimento de ações direcionadas aos problemas encontrados, em particular:

1. o/a empregador/a (formas de recrutamento, por exemplo, agências de trabalho temporário; a contratação por *outsourcers* particulares; subempreiteiros/as; empresas de construção civil ou de limpeza);
2. o tipo de vínculo laboral (sem contrato, com contrato, permanentes, temporários e ainda recibos verdes ou trabalho por conta própria);
3. o número de horas de trabalho diárias e o horário de trabalho (incidência do trabalho temporário e em regime de part-time);
4. as condições salariais (que deverão incluir o salário auferido e a regularidade no pagamento desses salários);
5. o pagamento de contribuições para a Segurança Social;
6. a permanência/rotatividade no trabalho e a facilidade em trocar de trabalho e conseguir trabalhos mais satisfatórios;
7. a progressão no local de trabalho;
8. a vulnerabilidade e frequência de situações de desemprego;
9. a discriminação no acesso e no local de trabalho;
10. a qualificação e o acesso a formação profissional;
11. as condições de higiene e segurança no trabalho, às quais está associado um risco de acidentes de trabalho;
12. a satisfação dos requisitos da permanência legal do/a trabalhador/a no país recetor.

Para além destes, existem outros indicadores que, mais do que permitirem uma caracterização de situações de precariedade laboral, identificam situações mais extremas de exploração laboral, incluindo o trabalho forçado, como: 1) controlo de movimentos; 2) apreensão de documentos; 3) coação psicológica; 4) ameaças físicas, verbais ou sexuais; 5) ameaça de denúncia às autoridades; 6) indução de dívidas.

Outro aspeto a analisar é das respostas dadas pelos/as migrantes face à sua condição no mercado de trabalho: mobilidade laboral, mobilidade geográfica, autoemprego, envolvimento sindical, denuncia formal de situações de exploração ou discriminação.

Estes indicadores idealmente deveriam ser analisados comparando diferentes grupos de migrantes, setores económicos, homens e mulheres, migrantes e não migrantes. Deveriam ser longitudinais para se aferirem evoluções positivas ou negativas.

Combater a Discriminação

Há um amplo consenso de que a discriminação é um fator-chave quer para os/as migrantes acederem quer para se integrarem no mercado de trabalho.

A discriminação nos processos de recrutamento e contratação e posteriormente no local de trabalho devem ser identificados e combatidos.

A deteção precoce de tratamento discriminatório e o processamento dos casos judiciais requerem medidas de capacitação. Isso pode envolver a formação de partes interessadas no ambiente jurídico anti-discriminação, serviço jurídico pro-bono, organização de seminários, workshops, conferências, etc.

O acesso à informação é um fator chave em qualquer processo de integração e na redução das desigualdades. Nesse sentido, e apesar de hoje em dia as tecnologias de informação e comunicação permitirem a tradução quase instantânea de múltiplas fontes de informação, geralmente, ainda se recomenda a ampliação ou disponibilização de serviços de apoio aos/às trabalhadores/as migrantes, especialmente dinâmicos na provisão de informações sobre direitos laborais e condições de trabalho na língua nativa do/a trabalhador/a.

O QUE PODE SER FEITO

Ao nível internacional temos a destacar nesta área de intervenção o trabalho da Organização Internacional do Trabalho[83] (OIT).

A OIT é a única agência tripartida da ONU reunindo governos, empregadores/as e trabalhadores/as de 187 Estados-Membros, para definir padrões laborais, desenvolver políticas e elaborar programas que promovam o trabalho decente para todas as

[83] Veja-se também ILO – International Labour Organization. Saiba quais são as áreas de trabalho da ILO sobre Migração Laboral.

mulheres e homens. A OIT tem como missão a justiça social e os direitos humanos e laborais reconhecidos a nível internacional, promovendo, através da Agenda do Trabalho Digno e dos seus quatro pilares – criação de emprego, proteção social, direitos no trabalho e diálogo social –, o respeito pelos direitos no trabalho (em especial, a liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado; a abolição efetiva do trabalho infantil; a eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social. Durante a Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015, esta Agenda tornou-se elemento integrante da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, refletindo-se em muitos dos seus objetivos e, muito em particular, no Objetivo 8 que exige a promoção do crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente.

Neste âmbito é de referir que a Agenda 2030 da ONU reconhece a migração como um aspeto importante da política de desenvolvimento, incentivando os governos a "Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas." (Meta 10.7) e a "Proteger os direitos ao trabalho e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos/as os/as trabalhadores/as, incluindo os/as trabalhadores/as migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários." (Meta 8.8).

Ainda sobre o trabalho da OIT, importa referir também a Iniciativa de Recrutamento Justo (FRI). A Fair Recruitment Initiative (FRI) foi lançada em 2014 como parte da Agenda de Migração Justa da OIT e desde o seu lançamento tem sido fundamental para o trabalho da OIT na área de recrutamento nacional e internacional de trabalhadores/as e deu um novo impulso e visibilidade a este importante tema.

Esta iniciativa global foi lançada com o objetivo de: (i) ajudar a prevenir o tráfico de pessoas; (ii) proteger os direitos dos/as trabalhadores/as, incluindo trabalhadores/as migrantes, de práticas abusivas e fraudulentas durante o processo de recrutamento e colocação; e (iii) reduzir o custo da migração laboral e aumentar os ganhos de desenvolvimento.

A Estratégia FRI 2021-2025 continuará a ser fundamentada em normas internacionais de trabalho (ILS) relevantes, orientação global e diálogo social entre instituições de governação e atores institucionais e sociais do mercado de trabalho.

Ainda neste âmbito, a OCDE também tem liderado algum trabalho sobre emprego, proteção social e migrações. Numa brochura sobre o trabalho desenvolvido pela Direção de Emprego, Assuntos Laborais e Sociais (ELS) da OCDE (2018) referem-se algumas iniciativas, em particular: a estratégia de emprego da OCDE / OECD Jobs Strategy; OECD Future of Work Initiative; OECD Inclusive Growth Initiative; Projeto Connecting People with Jobs; e a OECD Skills Strategy.

Especificamente sobre as migrações são referidas as várias publicações da OCDE, nomeadamente: o International Migration Outlook revisa e analisa as principais tendências nos fluxos, estoques e políticas migratórias; a publicação conjunta da OCDE-UE Settling In Indicators of Immigrant Integration, que fornece a comparação internacional mais abrangente dos resultados de integração de migrantes e seus/suas filhos/as, abrangendo todos os países da UE e da OCDE; e a Série Recruiting Immigrant Workers, que analisa se a política de migração laboral é eficaz e eficiente num determinado país (cada estudo da série abrange um país específico).

Na União Europeia reconhece-se que a migração laboral tem um papel fundamental a desempenhar na promoção do desenvolvimento económico a longo prazo e na resposta aos desafios demográficos atuais e futuros, e, nesse sentido, está-se a trabalhar numa série de medidas interligadas que visam produzir sistemas de admissão flexíveis, que respondam às prioridades de cada Estado-Membro, permitindo ao mesmo tempo que os/as trabalhadores/as migrantes utilizem plenamente as suas competências.

No âmbito dos objetivos deste trabalho importa centrar-nos em algumas das iniciativas de governação que ocorreram nos últimos anos relativamente aos/às nacionais de países terceiros, incluindo os/as requerentes e beneficiários/as de proteção internacional[84].

[84] Pode saber-se mais sobre as Políticas de Imigração e Asilo da UE na Parte I deste Manual, especificamente no Módulo 2, Capítulo 2.

Em 23 de maio de 2017, a Comissão Europeia lançou a iniciativa Employers together for integration (Empregadores/as Juntos/as pela Integração) para dar visibilidade a nível europeu ao que os/as empregadores/as estão a fazer para apoiar a integração de refugiados/as e outros/as migrantes no mercado de trabalho. Os/as empregadores/as podem aderir a esta iniciativa descrevendo as suas ações atuais e futuras para apoiar a integração de refugiados/as e outros/as migrantes na sua força de trabalho. Se oferecer estágios para migrantes e refugiados/as, também pode ingressar na European Alliance for Aprenticeships (Aliança Europeia para Aprendizes).

Através da European Partnership on Integration[85] (Parceria Europeia para a Integração), assinada em 20 de dezembro de 2017, a Comissão Europeia e os parceiros sociais e económicos, em particular sindicatos, câmaras de comércio e organizações de empregadores/as (ETUC, Business Europe, SMEUnited, CEEP, Eurochambres), têm vindo a unir esforços para promover a integração dos/as refugiados/as no mercado de trabalho. Os objetivos da Parceria são melhorar a integração precoce dos/as refugiados/as no mercado de trabalho, garantir que a integração beneficia os/as refugiados/as, bem como a economia e a sociedade em geral, e promover uma abordagem multissetorial (envolvendo autoridades públicas, serviços de emprego, serviços sociais e parceiros económicos, organizações empresariais, câmaras de comércio e indústria, câmaras de artesanato, empresas e trabalhadores/as, entidades patronais de serviços públicos, entidades educativas e formadoras e organizações da sociedade civil, incluindo associações de migrantes). Desde o lançamento desta Parceria a Comissão cofinanciou projetos inovadores implementados pelos parceiros sociais e económicos para promover a integração de refugiados/as e outros/as migrantes no mercado de trabalho. Exemplos incluem o Projeto Labour-INT, que apoia a integração de refugiados/as desde a chegada ao local de trabalho, por meio de avaliação de habilidades, formação e colocação profissional na Itália, Alemanha e Bélgica; ou o European Refugees Integration Action Scheme (ERIAS - Esquema de Ação para a Integração de Refugiados/as Europeus/eias) operando na Bulgária, Grécia,

[85] Em setembro de 2020 esta parceria foi renovada através de uma declaração conjunta do representante da Comissão Europeia e das cinco organizações dos Parceiros Sociais e Económicos onde se reafirma a importância de uma abordagem multissetorial, para uma integração precoce no mercado de trabalho, beneficiando tanto os/as refugiados/as quanto a economia e a sociedade em geral - Ver declaração nesta ligação (EN). Paralelamente, a Comissão e os parceiros sociais e económicos procurarão explorar a forma de alargar o seu diálogo e futura cooperação à área da migração laboral, em consonância com os objetivos da nova Agenda Europeia de Competências e do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, com consequências na melhoria dos canais para a migração laboral de modo a colmatar as necessidades em constante mudança da Europa.

Itália e Espanha. Os parceiros sociais e económicos também implementaram uma vasta gama de iniciativas em mais de 20 Estados-Membros.

No Novo Pacto sobre Migração e Asilo (2020), para atrair competências e talentos para a UE, através do desenvolvimento de vias legais de migração para a Europa e o apoio à integração dos/as migrantes nas comunidades locais, propõe-se:

- Concluir a reforma da Diretiva Cartão Azul UE, a fim de atrair os talentos altamente qualificados necessários em diferentes mercados de trabalho.
- Rever a Diretiva Residentes de Longa Duração, a fim de reforçar os direitos dos/as residentes a circular e a trabalhar em diferentes Estados-Membros.
- Rever a Diretiva Autorização Única, a fim de simplificar os procedimentos aplicáveis aos/às trabalhadores/as pouco qualificados/as ou com qualificações de nível médio.
- Criar uma reserva de talentos da UE, pelo estabelecimento de parcerias de talentos da UE com os principais países parceiros, para assegurar uma correspondência entre as necessidades dos/as empregadores/as europeus/ias e os trabalhadores/as qualificados/as que desejam instalar-se na UE, criando uma plataforma à escala da UE para o recrutamento internacional de nacionais de países terceiros.

No que respeita às políticas de integração da UE, promover o emprego e as qualificações dos/as migrantes é uma das ações principais (juntamente com a Educação e Formação Inclusivas; Acesso à Saúde; e Habitação Adequada e Acessível), definidas no Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) da Comissão Europeia. Segundo o documento (EC, 2020:11), nesta área pretende-se conseguir uma melhoria global das oportunidades de emprego e do reconhecimento das competências, a fim de valorizar completamente a contribuição das comunidades migrantes, e das mulheres e jovens em particular, para o mercado de trabalho, garantindo que são apoiados/as para alcançarem o seu máximo potencial.

Para estes objetivos serem atingidos, são propostas um conjunto de ações a levar a acabo, tanto pela Comissão Europeia como pelos Estados-Membros (EC, 2020:12-13). A CE compromete-se a colaborar com parceiros sociais, económicos e

empregadores/as com o objetivo de promover a integração dos/as migrantes no mercado de trabalho, apoiar o seu empreendedorismo e facilitar o reconhecimento e a avaliação das competências dos/as mesmos/as por parte dos/as empregadores/as (Cf. Apêndice 5). No Quadro 3.2 podemos encontrar uma síntese das ações a desenvolver pelos Estados-Membros.

Quadro 3.2. - Ações do PAII na Área do Mercado de Trabalho a Implementar pelos Estados-Membros

- Fazer uso da ferramenta de perfil de competências da UE (EU Skills Profile Tool) para nacionais de países terceiros, numa fase inicial, em particular para requerentes de asilo, refugiados/as e migrantes, e reforçar os procedimentos de validação da aprendizagem não formal.
- Fazer pleno uso do financiamento da UE, em particular do Fundo Social Europeu + e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, para apoiar programas e medidas relacionados com a integração no mercado de trabalho, de acordo com as necessidades identificadas a nível nacional e local.
- Estimular o empreendedorismo entre os/as migrantes por meio de programas de formação e orientação personalizados ou específicos, programas de mentoria, ou também abrindo estruturas de apoio ao empreendedorismo migrante e incluindo o empreendedorismo nos programas de integração.
- Aumentar a conscientização sobre a discriminação no processo de recrutamento e no local de trabalho e reforçar as medidas antidiscriminação.

Fonte: Elaboração própria com base em EC (2020:12-13)

Todos os desenvolvimentos nas políticas são acompanhados de perto pela Rede Europeia das Migrações, criada em 2008 como uma rede da UE de peritos/as em matéria de migração e asilo de todos os Estados-Membros, que trabalham em conjunto para fornecer informações objetivas, comparáveis e relevantes para as políticas.

Em Portugal o enquadramento legal na atribuição de vistos e autorizações de residência por motivos laborais têm sofrido alguma evolução, quer ao nível das condições para a obtenção de um visto para trabalho subordinado, quer para trabalhadores/as independentes e empreendedores/as, que queiram vir trabalhar e investir em Portugal, tal como para a captação de recursos humanos mais qualificados/as – ex. investigadores/as. Para mais detalhes conferir Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho (Lei da Imigração) nas suas sucessivas alterações.

Por outro lado, as políticas públicas na área da integração através do mercado de trabalho têm sido enquadradas pelos Panos Nacionais de Integração que definem medidas e indicadores concretos a alcançar nesta área de intervenção. Numa rápida análise desses instrumentos legais podemos verificar que, tanto no primeiro Plano Nacional para a Integração dos/as Imigrantes I (2007-2009), como no segundo Plano Nacional para a Integração dos/as Imigrantes II (2010-2013), houve nove medidas, em 122 e em 90, respetivamente, dedicadas diretamente às questões da inserção laboral e mercado de trabalho. Já no Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), sucessor direto dos anteriores também foram 9 as medidas diretamente relacionadas com as questões laborais. Mais recentemente, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações **(**Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), que define um total de 23 objetivos, contempla vários objetivos (3) e medidas (8) que podem contribuir diretamente para uma melhor integração dos/as migrantes no mercado de trabalho, mas é no Objetivo 6: Facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho digno, que surgem as cinco medidas mais abrangentes:

- Avaliar o impacto da Lei n.º 28/2019, de 29 de março, que alterou os artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, para regularizar as pendências de imigrantes que, tendo entrado irregularmente em Portugal, se encontravam já inseridos/as na sociedade, com trabalho e descontos para a Segurança Social há um ano ou mais.
- Reforçar a capacidade dos/as inspetores/as do trabalho e dos/as inspetores/as do SEF no âmbito dos mecanismos de monitorização e certificação prévia de recrutadores/as, empregadores/as e prestadores/as de serviços em todos os setores, procedendo nomeadamente a uma avaliação da sua idoneidade e legitimidade.

- Garantir que os/as imigrantes que trabalhem na economia informal têm acesso ao reporte seguro e a mecanismos de reclamação e proteção em casos de exploração, abuso ou violação dos seus direitos no local de trabalho.
- Alargar a Rede de Gabinetes de Inserção Profissional para Imigrantes (GIP - Imigrante), em articulação com o Instituto de Emprego e Formação Profissional e os Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes, contribuindo para a elevação das qualificações e competências e para a formação certificada.
- Reavaliar o mecanismo de contingente previsto no artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, ponderando a sua eliminação ou a introdução de alterações orientadas para o seu ajustamento automático.

No que se refere às **políticas locais**, o Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco 2018-2020 previu 8 medidas na área do mercado de trabalho, de entre as 39 que compunham a totalidade das ações; já o atual Plano (PMIM-CB 2G) 2020-2022, prevê, entre as 25 medidas propostas, quatro de intervenção direta nesta área e uma medida geral, mas que engloba a participação de atores sociais com intervenção na área do mercado de trabalho:

- Medida 10: Bolsas de Oferta de Emprego
- Medida 11: PMIM Empreende (recorrendo ao apoio do Recurso PEI – Programa de Empreendedorismo Imigrante do ACM, IP.)
- Medida 12: Divulgação do Manual “Benefício da Integração e da Diversidade nas Empresas”
- Medida 16: Procura Ativa de Emprego
- Medida 13: Workshops sobre a Lei da Imigração

BOAS PRÁTICAS

Em matéria de políticas e ações que visam a inserção no mercado de trabalho dos/as migrantes residentes ou que procuram o território nacional para trabalhar ou investir. De destacar aqui:

O Alto Comissariado para as Migrações I.P. (ACM) disponibiliza vários serviços que podem apoiar os/as migrantes no processo de inserção no mercado de trabalho. O Gabinete de Apoio à Inserção Profissional, Ensino Superior e Qualificação (GAIPESQ), existente nos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), dirige a sua ação aos/às cidadãos/ãs que se encontram à procura de emprego ou estágio, apoiando na elaboração de Curriculum Vitae, bem como na procura ativa de trabalho e estágios.

Ainda neste âmbito existe a Rede GIP Imigrante (Gabinetes de Inserção Profissional) que é uma rede específica, resultante de uma parceria entre o IEFP,I.P. e o ACM,I.P., constituída por estruturas de apoio ao emprego que, em estreita cooperação com os serviços de emprego, apoiam jovens e pessoas adultas desempregados/as na definição e desenvolvimento do seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Saiba onde se localizam e os contatos dos gabinetes da Rede GIP IMIGRANTE para o período 2021-2023 e mais informações sobre os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP)

disponíveis na página do IEFP, I.P.

O IEFP, I.P. tem de resto um papel importante neste contexto na medida em que é o serviço público de emprego nacional, que tem como missão a promoção do emprego, a sua criação e combater o desemprego. Os/as migrantes podem-se inscrever neste serviço, desde que habilitados/as com um título que permita residir e trabalhar legalmente em Portugal, e com isso podem ter acesso a serviços disponíveis para candidatos/as a emprego (empregados/as ou desempregados/as), assim como a vários apoios, nomeadamente formação profissional e o acesso a medidas de emprego, como os estágios profissionais ou apoios ao empreendedorismo e criação do próprio emprego ou pequeno negócio.

A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), cuja missão é a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, da promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais e do controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, é a

entidade de referência caso haja alguma situação de desconformidade legal no âmbito do exercício de atividade profissional em Portugal. Tem desenvolvido alguns projetos direcionados às comunidades migrantes. Destaca-se aqui a campanha de sensibilização e informação "Direitos para todas as estações" que decorreu em 2021 e foi Liderada pela Autoridade Europeia do Trabalho (European Labour Authority - ELA) com a Comissão Europeia, a Plataforma Europeia Contra o Trabalho Não Declarado, a rede EURES, os países da UE e os parceiros sociais, que em Portugal foi a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). No portal do ACM, I.P pode saber mais sobre Proteção e Segurança no Trabalho.

Numa outra vertente, o PEI – Projeto Promoção do Empreendedorismo Imigrante (PEI) e o Projeto de Empreendedorismo para Estudantes Internacionais (PEPEI) têm como objetivo fomentar o empreendedorismo junto das comunidades migrantes. Estes projetos são apoiados e dinamizados, através de um apoio especializado a empreendedores/as e atividades direcionadas (ex. Loja Pop-Up; Workshops e encontros de empreendedores), pelo Gabinete de Apoio ao/à Empreendedor/a Migrante (GAEM), a funcionar nas instalações do CNAIM. Saiba mais em: https://www.acm.gov.pt/pt/empreender/empreender

Ainda no âmbito do empreendedorismo, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) passou a disponibilizar no seu website algumas informações sobre o **HACCP** em língua inglesa, árabe, hindu, mandarim e cantonês.

A Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI) desenvolveu recentemente dois programas para a atração de empresários/as e trabalhadores/as altamente qualificados/as:

- Programa StartUP Visa, para acolhimento de empreendedores/as estrangeiros/as que pretendam desenvolver um projeto de empreendedorismo e/ou inovação em Portugal, com vista à concessão de visto de residência ou autorização de residência para imigrantes empreendedores/as. Este programa

rege-se por regulamento próprio (Despacho Normativo n.º4/2018 de 2 de fevereiro).

- Programa Tech Visa, procura simplificar o procedimento para que quadros altamente qualificados, nacionais de países terceiros, possam aceder aos empregos disponíveis em território nacional. No Portal do IAPMEI, é possível encontrar mais informações sobre este assunto.

Dizer também que os/as migrantes podem encontrar outras informações sobre este assunto em lingua inglesa na página do Balcão do/a Empreendedor/a e Balcão Empresa na Hora, onde inclusivamente há um folheto informativo em inglês English version: Company IN.

Finalmente, uma breve referência à atribuição do Número de Identificação da Segurança Social (NISS) a cidadãos/ãs estrangeiros/ãs que podem agora encontrar informação em língua inglesa, inclusive um Guia Prático, sobre o procedimento a seguir na página da Segurança Social: Atribuição de NISS na Hora a cidadãos/ãs estrangeiros/as. No Portal do ACM, I.P. pode saber mais sobre Acesso à Segurança Social.

A Associação Portuguesa para a Diversidade e Inclusão (APPDI), criada no âmbito da implementação da Carta Portuguesa para a Diversidade[86], desenvolve vários projetos e iniciativas dos quais se destaca aqui o Projeto Divers@s e Ativ@s: Promoção da Diversidade e Não Discriminação no Âmbito Profissional e o lançamento do "Guia para um Recrutamento Inclusivo", online e de acesso gratuito. A plataforma permite ainda avaliar a diversidade das organizações.

[86] Consiste num documento assinado de forma voluntária por empregadores/as de vários setores (público, privado com e sem fins lucrativos) com o objetivo de encorajar a implementação e desenvolvimento de políticas e práticas internas de promoção da diversidade e da igualdade de oportunidades no trabalho, independentemente do sexo, identidade de género, orientação sexual, etnia, religião, credo, território de origem, cultura, língua, nacionalidade, naturalidade, ascendência, idade, orientação política, ideológica ou social, estado civil, situação familiar, situação económica, estado de saúde, deficiência, estilo pessoal e formação académica. Saiba mais no Portal da Associação Portuguesa para a Diversidade e a Inclusão.

Especificamente dirigido aos/às refugiados/as e beneficiários/as de proteção internacional há a destacar também algumas iniciativas relevantes:

O Projeto *Refujobs* é um projeto experimental desenvolvido pelo Alto Comissariado para as Migrações e que tem por objetivo potenciar as competências profissionais das pessoas refugiadas e as oportunidades de emprego disponíveis em entidades e empresas portuguesas. Este projeto é uma estratégia Simplex + mais e conta com o apoio dos parceiros da Carta Portuguesa para a Diversidade. A Plataforma *Refujobs* é uma ferramenta online de apoio à contratação na qual poderão inscrever-se, de forma gratuita, potenciais candidatos/as e empresas com o objetivo de realizar o *matching* entre os perfis das pessoas refugiadas e as respetivas oportunidades de Emprego/Formação.

A Associação Pão a Pão, que "faz da cozinha uma troca de experiências, de saberes e de culturas", tem atualmente três projetos em desenvolvimento: o Restaurante Mezze (aberto em Setembro de 2017 e absolutamente pioneiro no país), é um restaurante de comida árabe onde se dá formação e emprego a refugiados/as do Médio Oriente; o Projeto Mão-Cheia (fevereiro de 2020) que promove um envelhecimento ativo e saudável, de portugueses/as e migrantes, através da partilha de saberes e experiências gastronómicas; o Projeto Mezze Escola (janeiro 2022), um programa de formação para refugiados/as e imigrantes na área da restauração, em parceria com a Escola de Hotelaria e Turismo de Lisboa (um projeto apoiado pelo programa Cidadãos/ãs Activos/as da Fundação Calouste Gulbenkian).

O Programa da Fundação Calouste Gulbenkian PARTIS – Práticas Artísticas para a Inclusão Social, apoia projetos que privilegiam a arte como meio de intervenção social junto de grupos em situação de vulnerabilidade ou exclusão. Neste âmbito de intervenção destaca-se o apoio ao Projeto do CPR "Refúgio e Teatro: dormem mil gestos nos meus dedos", onde se inclui o grupo de teatro RefugiActo, um grupo que nasce em 2004, no contexto das aulas de português lecionadas no CPR, e que é constituído por refugiados/as de diferentes países. Contando com mais de 10 criações

originais, o RefugiActo tem feito apresentações pelo país e gerado debates e reflexões sobre o universo dos/as refugiados/as em Portugal e no mundo.

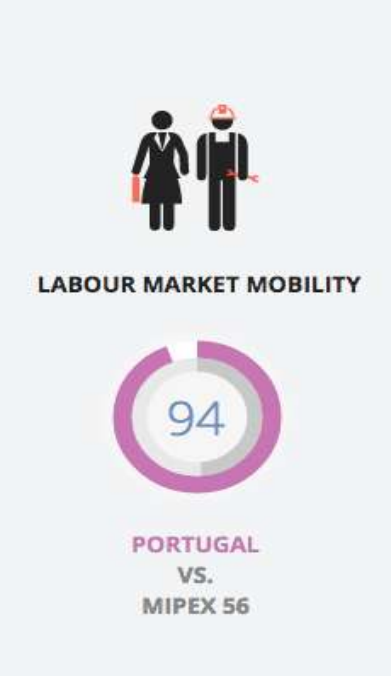
Face ao exposto e segundo os resultados do último **MIPEX – Migrant Integration Policy Index** (Solano & Huddleston, 2020), um índice internacional que mede as políticas de integração de migrantes em oito áreas distintas, em 56 países de todo o mundo[87], não é surpreendente que Portugal se destaque nas políticas de mobilidade no mercado de trabalho (Cf. Figura 3.2), apresentando uma politica geral bastante favorável à integração dos/as migrantes nesta área de intervenção, garantindo igualdade de tratamento e apoio direcionado para cidadãos/ãs portugueses/as e cidadãos/ãs não comunitários/as. A longo prazo, essas políticas estão associadas a resultados mais justos no mercado de trabalho, uma vez que os/as migrantes beneficiam de melhores empregos, qualificações e aceitação pública.

Portugal surge, nesta categoria classificado em 1º lugar na lista dos 56 países analisados, com um índice de 94/100. Também na categoria das melhores políticas ao nível da integração no mercado de trabalho estão a Suécia (91/100), Finlândia (91/100), Noruega (85/100) e Alemanha (81/100).

Na generalidade dos países, as políticas de mobilidade no mercado de trabalho são apenas parcialmente favoráveis à promoção da igualdade nos empregos de qualidade a longo prazo (49/100).

Fonte: MIPEX 2020 (https://www.mipex.eu/labour-market-mobility)

Figura 3.2. - MIPEX 2020: Avaliação das Políticas de Acesso ao Mercado de Trabalho



[87] Cf. Apêndice 6

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

INDICADORES DA INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

- a taxa de atividade;
- a taxa de emprego;
- a taxa de emprego dos/as jovens;
- a taxa de desemprego;
- a taxa de desemprego juvenil;
- a taxa de desemprego de longa duração

INDICADORES DA CONDIÇÃO FACE AO MERCADO DE TRABALHO

- empregado/a por conta própria;
- empregos temporários;
- emprego de meio tempo
- empregadores/as
- contrato de trabalho
- pagamento segurança social
- salários

OUTROS INDICADORES

- Qualificações (sobre ou sub qualificação para as ocupações laborais ocupadas)
- Taxa de sinistralidade laboral
- Satisfação com o trabalho

Faz sentido analisar estes indicadores ao longo do tempo, comparando, por exemplo, diferentes grupos de migrantes, percursos migratórios distintos (ex. tempo de residência, experiência em outros mercados de trabalho e/ou setores de atividade), ou diversas caraterísticas sociodemográficas (ex. faixas etárias, sexo e qualificações).

LEGISLAÇÃO

INSTRUMENTOS LEGAIS INTERNACIONAIS

OIT – Organização Internacional do Trabalho destacamos[88]:

- Convenção nº 97, sobre os/as Trabalhadores/as Migrantes (Revista – 1949)
- Convenção nº 111, sobre a Discriminação (Emprego e Profissão) (1958)
- Convenção nº 118, sobre Igualdade de Tratamento dos Nacionais e Não-Nacionais em Matéria de Previdência Social (1964)
- Convenção nº 143, relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos/as Trabalhadores/as Migrantes (1979)
- Convenção nº 157, sobre Manutenção dos Direitos em matéria de Segurança (1982)
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos/as os/as Trabalhadores/as Migrantes e dos/as Membros das suas Famílias (1990)
- Convenção nº 189, sobre Trabalho Digno para as Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Doméstico (2011)

No âmbito da União Europeia[89] não podem deixar de ser referidos os seguintes documentos:

- Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950)
- Carta Social Europeia (1991)
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) (Art. 21º)

Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho – Aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, nos domínios do

[88] As diversas convenções ratificadas por Portugal e outros documentos encontram-se disponíveis no seguinte site: https://www.dgert.gov.pt/convencoes-ratificadas-por-portugal

[89] Para mais informação sobre legislação europeia na área da imigração e asilo consultar o seguinte documento: https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded-0_pt.pdf

emprego, da educação, da segurança social, da saúde e do acesso a bens e serviços (Diretiva da Igualdade Racial)

Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro – Estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, em razão da religião ou crença, deficiência, idade e orientação sexual (Diretiva da Igualdade no Emprego)

Regulamento n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de abril - Relativo à livre circulação dos trabalhadores na União Europeia.

INSTRUMENTOS LEGAIS NACIONAIS[90]

Constituição da República Portuguesa – Estabelece Princípios, Direitos e Deveres Fundamentais (artigos 7º a 9º, 12º, 13º, 15º a 33º, 41º a 46º, 59º e 74º)
Código do Trabalho – Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro (artigos 4º, 5º, 23º a 28º)
Lei da Imigração – Lei nº 23/2007 de 4 de julho – Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Cidadãos Estrangeiros do Território Nacional
CAPÍTULO IV - Vistos
SECÇÃO I - Vistos concedidos no estrangeiro

Artigo 51.º-A - Visto de curta duração para trabalho sazonal por período igual ou inferior a 90 dias

Artigo 52.º
Condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração

SUBSECÇÃO I - Visto de estada temporária (Artigo 54.º - Artigo 57.º)

SUBSECÇÃO II - Visto de residência

Artigo 59.º - Visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada

Artigo 60.º - Visto de residência para exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores/as

Artigo 61.º - Visto de residência para atividade docente, altamente qualificada ou cultural

Artigo 61.º-A - Visto de residência para atividade altamente qualificada exercida por trabalhador/a subordinado/a

Artigo 62.º - Visto de residência para investigação, estudo, intercâmbio de estudantes do ensino secundário, estágio e voluntariado

[90] Consulte os links mais informação sobre legislação nacional na área da imigração e refugiados, as diversas convenções ratificadas por Portugal e outros documentos em Legispédia SEF.

CAPÍTULO VI - Residência em território nacional

SECÇÃO II - Autorização de residência
SUBSECÇÃO I - Autorização de residência para exercício de atividade profissional

Artigo 88.º - Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada

Artigo 89.º - Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores/as

Artigo 90.º - Autorização de residência para atividade de docência, altamente qualificada ou cultural Artigo 90.º-A - Autorização de residência para atividade de investimento

SUBSECÇÃO III - Autorização de residência para investigação, estudo, estágio profissional ou voluntariado (Artigo 91.º - Artigo 97.º-C)

SUBSECÇÃO VI - Autorização de residência a titulares do estatuto de residente de longa duração em outro Estado membro da União Europeia (Artigo 116.º - Artigo 121.º)

SUBSECÇÃO VII - Autorização de residência «cartão azul UE» (Artigo 121.º-A - Artigo 121.º-K)

Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de Novembro – Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos/ãs estrangeiros/as de território nacional

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho – Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado/a e de proteção subsidiária.

CAPÍTULO VI - Estatuto do/a requerente de asilo e de proteção subsidiária

SECÇÃO II - Disposições relativas às condições de acolhimento

Artigo 54.º - Direito ao trabalho

Artigo 55.º - Programas e medidas de emprego e formação profissional

CAPÍTULO VII - Estatuto do/a refugiado/a e da proteção subsidiária

Artigo 71.º - Acesso ao emprego

Lei n.º 37/2006, de 09 de Agosto – Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos/as cidadãos/ãs da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril.

Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto – Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Lei n.º 3/2011, de 15 de fevereiro – Proíbe qualquer discriminação no acesso e no exercício do trabalho independente e transpõe a Diretiva n.º 2000/43/CE, do Conselho, de 29 de junho, a Diretiva n.º 2000/78/CE, do Conselho, de 27 de novembro, e a Diretiva n.º 2006/54/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho.

RECURSOS EXISTENTES

LINKS ÚTEIS – NACIONAIS

Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.)

Autoridade para as Condições do Trabalho

APPDI – Associação Portuguesa para a Diversidade e Inclusão (2018)

Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR)

Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)

Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT)

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) (MTSSS)

Guia para um Recrutamento Inclusivo

Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)

Legispédia SEF

Observatório das Migrações

Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras (SEFSTAT)

LINKS ÚTEIS – INTERNACIONAIS

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia / European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

Alliance for apprenticeship

Comissão Europeia – Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão

Comissão Europeia – Migrações e Administração Interna

Employers together for integration

European Employment Policy Observatory / Observatório Europeu das Políticas do Emprego (EEPO)

European Employment Services (EURES)

EU Immigration Portal

European Labour Authority (ELA)

European Skills Agenda

ILO - Areas of work in labour migration

ILO - Decent Work Agenda

ILO - Fair Recruitment Initiative 2021-2025 (FRI)

ILO - Labour Migration data (Select 'Special collections' tab)

MIPEX – Migrant Integration Policy Index 2020. Results: Portugal.

OECD – Economic aspects of migration

OECD – Centre for Opportunity and Equality (COPE) (Centro para a Oportunidade e Igualdade) – plataforma que promove e conduz investigação sobre as tendências, causas e consequências das desigualdades na sociedade e na economia, e um fórum para discutir como as políticas podem lidar melhor com essas desigualdades.

OECD – Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

Projeto: Global Action to Improve the Recruitment Framework of Labour Migration (REFRAME)

Repository of promising practices de integração no mercado de trabalho e inclusão social de requerentes de asilo e refugiados/as em todos os Estados-Membros da UE.

Skills profiling tool – mapear as competências, qualificações e experiências de trabalho dos/as nacionais de países terceiros e aconselhá-los/as de forma personalizada.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

EC – European Commission (2020). COM(2020)758 final – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027

EC – European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Fries-Tersch, E., Jones, M., Siöland, L. (2021). *Annual report on intra-EU labour mobility 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ILO (2021). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology*. 3rd edition. Geneva: International Labour Office.

ILO (2018). *Guidelines Concerning Statistics of International Labour Migration*. Endorsed by the Twentieth International Conference of Labour Statisticians (20th ICLS). Geneva: International Labour Office.

ILO (2010). *International labour migration. A rights-based approach*. Geneva: International Labour Office.

ILO (2006). *The Multilateral Framework on Labour Migration*. Geneva: International Labour Office.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021). *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

SEF (2021). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Silva, S. (2021). *Benefícios da Integração e Diversidade Cultural nas Empresas*. Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2ª geração (PMIM2G). Castelo Branco: Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento.

Silva, S. (2020). *Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2ª geração (PMIM2G)*. Castelo Branco: Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento.

Solano, G. & Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020. Barcelona: CIDOB / Brussels: MPG.

OUTRAS LEITURAS

ACT (2020). Atividade de Inspeção do Trabalho – Relatório 2019. Lisboa: Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT).

CSES – Centre for Strategy and Evaluation Services (2003). *Methods and Indicators to Measure the Cost-Effectiveness of Diversity Policies in Enterprises. Final Report for the EC.* UK: CSES – Centre for Strategy and Evaluation Services.

Cantante, F. (2018). *O Mercado de Trabalho em Portugal e nos Países Europeus: estatísticas 2018*. Lisboa: Observatório das Desigualdades.

Carvalho, L. (2004). *Impactos e reflexos do trabalho imigrante nas empresas portuguesas: uma visão qualitativa*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, Nº 9. Lisboa: ACIME.

Esteves, A., Fonseca, M. L. & Malheiros, J. (2018). "Labour market integration of immigrants in Portugal in times of austerity: resilience, institucional responses and re-emigration". in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44:14, 2375-2391.

Esteves, Alina (Coord.) & outros (2017). *Condições de vida e inserção laboral dos imigrantes em Portugal: efeitos da crise de 2007*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, Nº 60. Lisboa: ACM, I.P.

EC – European Commission (2015). Diversity within small and medium-sized enterprises: best practices and approaches for moving ahead. Brussels: EC.

EC – European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2019). *Sustainable inclusion of migrants into society and labour market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

EC – European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Csillag, M., & Scharle, Á. (2017). *Sustainable integration into the labour market: practitioner's toolkit*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Federico V. & Baglioni, S. (Eds.) (2021). Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers. IMISCOE Research Series. Switzerland: Springer, Cham.

Góis, P. & Marques, J. C. (Coord.) (2018). *Discriminação no recrutamento e acesso ao mercado de trabalho de imigrantes e portugueses de origem estrangeira*. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº54. Lisboa: ACIDI, I.P.

Góis, P. & Marques, J. C. (2014). *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº54. Lisboa: ACIDI, I.P.

Góis, P. & Marques, J. C. (2007). *Estudo Prospectivo sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº24. Lisboa: ACIDI, I.P.

ILO (2020). *The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals*. Geneva: International Labour Office.

ILO (2020). *Employment and decent work in refugee and other forced displacement contexts*. Geneva: International Labour Office.

ILO (2014). *Promoting Equity - Ethnic Diversity in the workplace: A step-by-step guide*. Geneva: International Labour Office.

Masanet, E. (2010). "La migración cualificada de los profesionales de la salud en Portugal y España: una aproximación general". OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 5(2), pp. 243-267.

OECD (2021). *International Migration Outlook 2021*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2019). *Ready to Help?: Improving Resilience of Integration Systems for Refugees and other Vulnerable Migrants*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*. Making Integration Work Series. Paris: OECD Publishing.

OECD/European Union (2016). *Recruiting Immigrant Workers: Europe*. Recruiting Immigrant Workers Series. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. OECD Regional Development Studies. Paris: OECD Publishing.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração

SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna

União Europeia

OECD/European Union (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD Publishing / Brussels: European Union.

OECD/UNHCR (2018). *Engaging with employers in the hiring of refugees - A 10-point multi-stakeholder action plan for employers, refugees, governments and civil society*. Paris: OECD / Geneva: UNHCR.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021). *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (2019). *Empregadores e Empreendedores Imigrantes: Tipologia de Estratégias Empresariais*. Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, Nº 65. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (2014). "Empregadores estrangeiros em Portugal: o que os Censos nos ajudam a compreender". in *Revista Estudos Demográficos* (RED), Nº 53. Lisboa: INE, pp. 7-33.

Oliveira, C. R. (2010). "The determinants of immigrant entrepreneurship and employment creation in Portugal". in OCDE, *Open for Business. Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. Paris: OCDE, pp. 125-148.

Oliveira, C. R. (2004). *Estratégias Empresariais de Imigrantes em Portugal*. Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, Nº10. Lisboa: ACIME.

Oliveira, C. R. & Fonseca, V. (2013). "Highly skilled immigrants in Portugal: analysing policy developments and its impacts with a typology". in *Revista Migrações*, Nº11. Lisboa: ACIDI, I.P., pp. 79-117.

Oliveira, C. R. & Pires, C. (2010). *Imigração e sinistralidade laboral*. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº 41. Lisboa: ACIDI.

Oliveira, C. R. & Rath, J. (Org.) (2008). *Empreendedorismo Imigrante*. *Revista Migrações*, Número Temático, Nº3. Lisboa: ACIDI, I.P.

Peixoto, J. (Org.)(2008). *Imigração e Mercado de Trabalho*. *Revista Migrações*, Número Temático, Nº 2. Lisboa: ACIDI, I.P.

Peixoto, J. (coord.), et al. (2011). *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*. Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, Nº 49. Lisboa: ACIDI, I.P.

Perista,P. (Coord.)(2021). *Trabalhadores imigrantes na grande Lisboa: da integração laboral à participação cívica*. Coleção estudos do observatório das mIgrações, Nº 70. Lisboa: ACM, I.P.

Rutherford, Sarah & Ollearnshaw, Sue (2002). *The Business of Diversity – How organisations in the public and private sectors are integrating equality and diversity to enhance business performance*. Hampshire: Schneider-Ross.

Santos, T. & Godinho, S. (2018). "Europeus Comunitários em Portugal: uma análise exploratória". Boletim Estatístico OM #4, Coleção Imigração em Números do

Observatório das Migrações. Lisboa: ACM I.P.

SHRM – Society for Human Resource Management (2009). *Global Diversity and Inclusion: Perceptions, Practices and Attitudes*. Alexandria: SHRM.

Valente, Ana Cláudia (Coord.)(2016). *Imigrantes desempregados em Portugal e os desafios das políticas ativas de emprego*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, Nº 59. Lisboa: ACM, I.P.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. General Assembly Resolution A/RES/70/1. New York: United Nations.

UN-Habitat, et al. (2021). Local Inclusion of Migrants and Refugees. A gateway to existing ideas, resources and capacities for cities across the world.

MÓDULO 4

ÁREA SETORIAL DE ATUAÇÃO EDUCAÇÃO

Os sistemas de educação e formação podem desempenhar um papel fundamental para garantir que os países são capazes de enfrentar com eficácia os desafios associados à migração e desbloquear os benefícios da diversidade.

Para isso é importante desenvolver e implementar políticas para um sistema de educação e formação mais inclusivo de forma a beneficiar não apenas os/as migrantes, mas apoiar todas as pessoas na construção de sociedades crescentemente mais diversas e complexas. Importa que todos os atores sociais estejam empenhados, coordenados e saibam quais as estratégias que funcionam, para que as políticas e práticas de integração sejam as mais adequadas, amplas e eficazes, face a processo de longo prazo, dinâmicos e em constante evolução.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

No âmbito deste Módulo iremos primeiramente fazer um breve enquadramento ao tema da Educação Intercultural e posteriormente iremos abordar três aspetos fundamentais do eixo relacional migrações, educação/formação e integração. São eles Acesso e Inclusão no Sistema de Ensino e Formação; Aprendizagem da Língua; Reconhecimento de Qualificações (Cf. Fig. 4.1).

Figura 4.1. - Enquadramento da Integração pela Educação

Fonte: Elaboração própria

EDUCAÇÃO INTERCULTURAL

No contexto de sociedades cada vez mais diversas e pluriculturais, o conceito de interculturalidade é chave.

Se a multiculturalidade implica um conjunto de culturas em contato, mas sem se misturar e a transculturalidade diz respeito à existência de várias culturas que dialogam entre si, que são permeáveis e conseguem identificar o que as une e as separa, mas que não se adaptam, a interculturalidade vem permitir criar pontes, estabelecer diálogos e interceção entre as diferentes culturas existentes, influenciando e modificando-as no sentido de criar um sistema de referência comum.

Entende-se a interculturalidade como *"a capacidade de experimentar e analisar a alteridade cultural e de usar essa experiência para refletir sobre assuntos que geralmente são tidos como garantidos dentro de sua própria cultura e ambiente. A interculturalidade envolve estar aberto/a, interessado/a, curioso/a e empático/a em relação a pessoas de outras culturas, e usar essa consciência aumentada da alteridade para se envolver e interagir com os/as outros/as e, potencialmente, agir juntos/as para propósitos comuns (...) o que implica uma série de competências cognitivas, afetivas e comportamentais subjacentes."*[91] (Byram, 2009:6)

As sociedades e em particular as políticas do século XXI têm vindo a deparar-se com novos desafios no que diz respeito à gestão da diversidade cultural e da interculturalidade com consequentes reposicionamentos metodológicos e epistemológicos quer ao nível da conceção das políticas, projetos e ações, quer da intervenção nesta área propriamente dita.

A educação é um dos setores em que mais se tem investido, muito em particular em contextos com elevados níveis de migração e onde é necessário trabalhar a integração destas comunidades. Nesse sentido, no âmbito das prioridades definidas no Programa do XXI Governo Constitucional para a área da educação, foi produzida a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC), que em convergência com o Perfil dos/as Alunos/as à Saída da Escolaridade Obrigatória e com as Aprendizagens Essenciais, constituem documentos centrais no reconhecimento do papel da escola nos

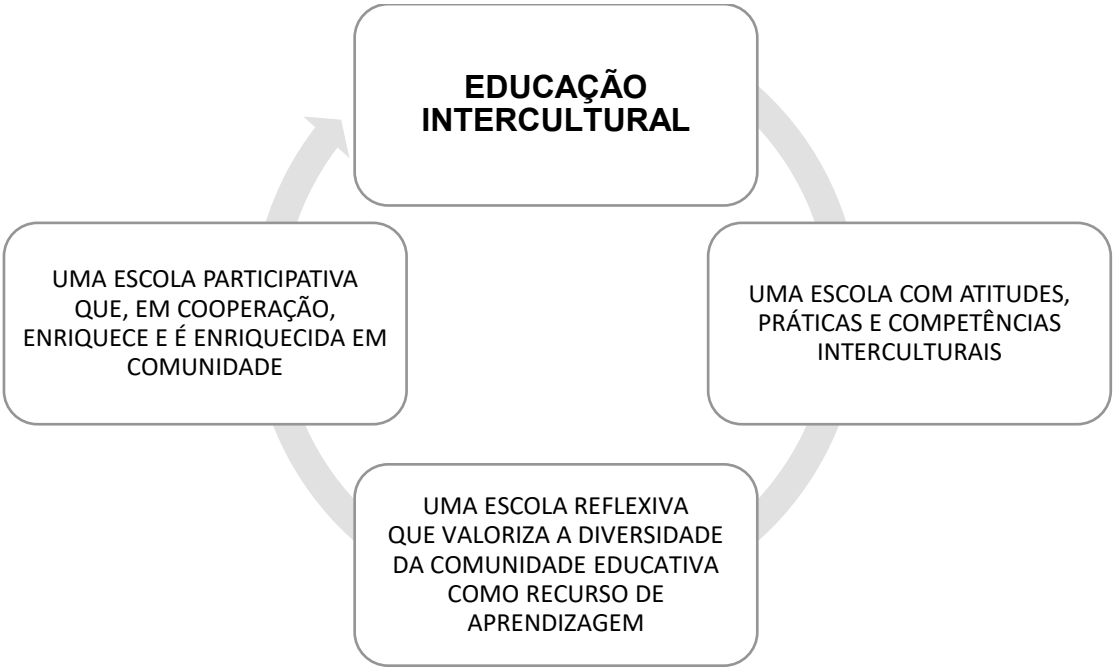
[91] Tradução da autora do original em inglês.

processos de reconhecimento e inclusão da diversidade cultural, linguística, étnica e religiosa que compõem atualmente a nossa sociedade.

Para apoiar o trabalho das escolas, no desenvolvimento de uma Educação para a Interculturalidade, a Direção-Geral da Educação (DGE) tem vindo a publicar um conjunto de referenciais de educação para a cidadania nomeadamente: o Referencial para a Dimensão Europeia da Educação, o Referencial de Educação para o Desenvolvimento; e o Referencial de Interculturalidade (aguarda publicação).

Os *Termos de Referência* do Programa REEI – Rede de Escolas para a Educação Intercultural, iniciativa conjunta do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.), do Ministério da Educação através da Direção-Geral da Educação (DGE) e da Fundação Aga Khan Portugal (AKF) identifica os três fundamentos que norteiam a ação da Educação Intercultural (Cf. Figura 4.2).

Figura 4.2. - Fundamentos da Educação Intercultural



Fonte: Elaboração própria com base em REEI (2017:6)

Através destes princípios e da ação nos seus três pilares basilares - a cultura organizacional, a elaboração e gestão do currículo e a relação das instituições educativas com a comunidade mais vasta, o sistema de ensino e formação deverá promover a aquisição das competências interculturais necessárias para que tanto migrantes como autóctones consigam responder aos desafios de sociedades cada vez mais diversas e pluriculturais.

Segundo Byram (2009:6) essas competências interculturais incluem:

i) **conhecimento**: por exemplo, conhecimento sobre outros grupos culturais e seus produtos e práticas, e conhecimento sobre as maneiras pelas quais as pessoas de diferentes culturas interagem;

ii) **atitudes**: como curiosidade, abertura, respeito pela alteridade e empatia;

iii) **capacidades para interpretar e relacionar**: por exemplo, interpretar uma prática de outra cultura e relacioná-la com práticas dentro de sua própria cultura;

iv) **aptidões de descoberta**: como a capacidade de pesquisar e adquirir novos conhecimentos sobre uma cultura e suas práticas e produtos;

v) **consciência cultural crítica**: ou seja, a capacidade de avaliar criticamente as práticas e os produtos da própria cultura e de outras culturas.

Pode saber mais sobre as competências interculturais no Projeto do Conselho da Europa "Autobiography of Intercultural Encounters" ou na publicação "Developing intercultural competence through education." (Huber & Reynolds, 2014).

ACESSO E INCLUSÃO

Os sistemas de educação e formação têm um papel único a desempenhar para que os/as migrantes e seus/suas descendentes sejam capazes de adquirir, desenvolver e usar as suas aptidões/competências, participem eficazmente nos mercados de trabalho

dos países de acolhimento, contribuam para a compreensão da cultura e as tradições do país de destino, facilitando os arranjos de bem-estar geral e coesão social e alcancem um sentimento de pertença nas comunidades onde se fixam. Mas o papel dos sistemas de educação e formação não é o de apenas identificar como as aptidões e competências dos/as migrantes podem ser desenvolvidas e efetivamente usadas, é também sobre promover o seu bem-estar geral, social e emocional, reconhecendo as diferenças nas experiências migratórias e garantir que toda a população, tanto migrantes como autóctones, tem as competências cognitivas e afetivas necessárias para aceitarem a mudança e a diversidade num mundo cada vez mais pluricultural. Os/as formuladores/as e decisores/as políticos/as, as escolas, os/as empregadores/as, as organizações da sociedade civil, e os/as cidadãos/ãs em geral, todos contribuem de forma direta para apoiar nesses processos.

Em Portugal o acesso ao ensino e à formação é um direito constitucional (Artigos 73º e 74º) aplicado a todos/as os/as cidadãos/ãs, concretizando-se através de um sistema público de escolas que garante o ensino básico universal, obrigatório e gratuito, bem como um sistema de educação pré-escolar e universitário regido segundo um princípio de igualdade de oportunidades. Para além disso, existem também percursos educativos e formativos para jovens e adultos/as[92] (+/=18 anos) que oferece uma nova oportunidade a indivíduos com baixos níveis de qualificação. Por conseguinte, a integração no sistema educativo e formativo português pode ser feito a diferentes níveis consoante as idades e os níveis de qualificação pré-existentes.

O Sistema de Ensino compreende a educação pré-escolar e os ensinos básico, secundário e superior. A escolaridade obrigatória inicia-se aos seis anos e termina aos dezoito, tendo a duração de doze anos. Está estruturado em quatro ciclos sequenciais, com uma duração de 4, 2, 3 e 3 anos, respetivamente. De referir que o ensino secundário tem um referencial e encontra-se organizado segundo formas diferenciadas, com cursos orientados quer para o prosseguimento de estudos quer para o mundo do trabalho. Pois o sistema de ensino em Portugal oferece vários percursos de dupla certificação (escolar e profissional) para os/as jovens. Estes podem, assim, concluir o ensino básico (9.º ano) e secundário (12.º ano) com uma aprendizagem prática,

[92] Saiba mais em: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/adult-education-and-training-60_pt-pt

associada a uma profissão, e que permita continuar a estudar ou mesmo entrar no mercado de trabalho. Os cursos disponíveis para jovens são os seguintes**:** Curso de Educação e Formação; Cursos Artísticos Especializados; Cursos Profissionais; Cursos de Aprendizagem; Cursos de Especialização Tecnológica**.** O ensino superior é estruturado ao abrigo dos princípios da Declaração de Bolonha e é ministrado em institutos politécnicos e universidades, de natureza pública, privada, cooperativa e concordatária.

Existe também oferta para percursos educativos e formativos para Adultos/as (+/=18 anos). Por exemplo, o Programa Qualifica assenta numa estratégia de qualificação que integra respostas educativas e formativas e instrumentos diversos que promovem a qualificação de adultos/as, envolvendo uma rede alargada de operadores/as. Estas ofertas abrangem uma larga variedade de cursos e garantem dupla certificação escolar e profissional (o que corresponde aos ensinos básico e secundário e à qualificação profissional de nível 1, 2 ou 3). Esses percursos podem ser feitos através das seguintes áreas[93]:

- Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)
- Cursos de Educação e Formação de Adultos/as (EFA)
- Especialização Tecnológica
- Formações Modulares Certificadas
- Vias de Conclusão do Nível Secundário de Educação
- Comissão Técnica de Certificação
- Reconhecimento de Títulos Estrangeiros

Não obstante este enquadramento, uma revisão da literatura sobre a integração dos/as migrantes no sistema de ensino e formação permite dizer que são múltiplos e variados os desafios que se colocam no acesso e na inclusão das comunidades migrantes nestes sistemas. Apresentam-se de seguida alguns desafios mais gerais[94].

[93] Cf. https://anqep.gov.pt/np4/468.html (consultado em abril 2021)

[94] Identificados no *Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background – 2021-2027 programming period*

DESAFIOS ASSOCIADOS

- **Segregação espacial e social das escolas**

Esta forma de isolamento espacial resulta principalmente ou está diretamente associada à segregação residencial resultante de políticas de habitação que resultaram numa elevada concentração de pessoas de origem migrante em alguns bairros e respetiva discriminação no mercado de habitação. A organização do sistema escolar local normalmente está ligada a essa organização espacial e correspondente distribuição espacial das crianças de origem migrante. Estes fatores resultam em menor desempenho escolar e consequentes dificuldades de inserção no mercado de trabalho por parte destes/as alunos/as. Devem evitar-se situações de discriminação direta ou indireta na seleção de alunos/as por também resultar numa alta concentração de crianças com origem migrante em algumas escolas preferindo a construção de escolas mistas. Dependendo do contexto, os mecanismos de inscrição podem ser revistos ou adaptados, por exemplo, recorrendo a sorteio ou remodelando as áreas de influência das escolas ou distritos.

- **Capacidade linguística e outras necessidades educativas especiais**

Os indivíduos recém-chegados podem enfrentar alguns desafios específicos devido às limitações da sua capacidade de domínio da língua do território de acolhimento. Por outro lado, podem ter necessidades educacionais especiais, associadas a certas doenças ou problemas comportamentais. Ou ainda, necessidade de apoio psicológico devido a traumas e violência sofridos.

As administrações escolares ou as instituições responsáveis pela formação não devem segregar ou excluir estes grupos, quer física quer socialmente, desenvolvendo as ações necessárias ao nível das infraestruturas e dos recursos necessários para dar uma resposta o mais adequada possível. Por exemplo, podem organizar-se algumas aulas e / ou ações específicas de "recuperação", ou capacitar as instituições com os recursos humanos especializados necessários (ex. psicólogos, professores/as de educação especial) ou recorrer ainda a outras instituições parceiras no sentido de colmatar problemas práticos (ex. ausência de documentação ou certificações académicas).

- **Organização, recursos e necessidades das diferentes partes interessadas**

Acomodar as necessidades das várias partes interessadas pode ser complexo pois elas podem nem sempre coincidir e, portanto, podem tornar-se conflituantes.

Por exemplo, os/as professores/as podem exigir mais assistentes operacionais, menos horas de trabalho e mais apoio educacional. Os/as alunos/as podem precisar de turmas menores, mais capacidade física das salas de aula, atividades desportivas e mecanismos de inscrição que lhes permitam frequentar diferentes instalações educacionais. Os pais geralmente preferem escolas próximas da sua residência. A administração escolar também pode enfrentar alguns desafios específicos devido à alta rotatividade ou à escassez de professores/as.

- **Frequência regular de educação e cuidados na primeira infância**

A entrada e frequência regular, o mais cedo possível, no sistema de ensino e formação tem resultados muito positivos na integração social e educativa. Não obstante, é comum que indivíduos de franjas mais desfavorecidas da população têm menos probabilidade de frequentar os cuidados na primeira infância, ingressando apenas no sistema de ensino obrigatório e tenham frequências muito irregulares.

As ações nesta área podem, por exemplo, centrar-se em dois aspetos: na disponibilidade de infraestruturas adequadas (ampliação/construção) e a preços acessíveis; envolvimento familiar ativo no quotidiano das crianças ou maior vinculo entre pais e profissionais das crianças que estejam nas instituições, com a necessária formação e capacitação dos/as prestadores/as de serviços e das famílias.

- Algumas medidas gerais de resposta a estes desafios incluem, por exemplo, investimentos em infraestruturas, seja pela modernização das infraestruturas existentes seja pela construção de novas, incluindo a extensão de capacidades em ambientes não segregados; investimento em infraestrutura rodoviária ou em meios de transporte (por exemplo, autocarro, transporte escolar) para melhorar o acesso às instalações educativas;
- Avaliação das necessidades de alunos/as, pais, administração escolar;
- Introdução de ferramentas e métodos pedagógicos inovadores, incluindo abordagens ativas e colaborativas que permitem a adaptação às necessidades individuais e aumentam a motivação dos/as alunos/as;

- Apoio individual aos/às alunos/as (por exemplo, mentores/as), incluindo apoio à transição dos/as alunos/as entre os diferentes níveis de ensino;
- Apoio a atividades pós escola e atividades extracurriculares;
- Assistência material a alunos/as carenciados/as;
- Capacitação e formação (desenvolvimento profissional inicial e contínuo) para profissionais da educação (incluindo líderes) com foco especial na compreensão das desvantagens educacionais e dos fatores de risco do abandono escolar precoce; também para professores/as, assistentes sociais, mentores/as, mediadores/as comunitários/as ou sociais, assistentes educacionais e pessoais. Por outro lado, desenvolver ações de construção e capacitação da comunidade para melhor estabelecer o ambiente para a educação inclusiva. Isso pode incluir ações formais ou informais, como sessões formativas, conferências, workshops, etc..
- Desenho de ações piloto para reforço de diagnósticos e de capacitação para a resposta ao acesso a uma educação inclusiva.

O QUE PODE SER FEITO: DETERMINANTES DO (IN)SUCESSO

No âmbito internacional, a **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, um plano de ação com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) bem como 169 metas para alcançá-los, a temática educação é tratada no objetivo 4, o qual proclama: "*assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos/as*".

Já o artigo 28 da **Convenção Internacional sobre o Direito das Crianças**, dispõe sobre o reconhecimento progressivo do direito da criança à educação em igualdade de condições, nos seguintes termos:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, para que ela possa exercer esse direito progressivamente e em igualdade de condições, devem:

- *tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos/as;*

- *estimular o desenvolvimento dos vários tipos de ensino secundário, inclusive o geral e o profissional, tornando-os disponíveis e acessíveis a todas as crianças; e adotar medidas apropriadas, como a oferta de ensino gratuito e assistência financeira se necessário;*
- *tornar o ensino superior acessível a todos/as, com base em capacidade, e por todos os meios adequados;*
- *tornar informações e orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;*
- *adotar medidas para estimular a frequência regular à escola e a redução do índice de evasão escolar.*

2. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas necessárias para assegurar que a disciplina escolar seja ministrada de maneira compatível com a dignidade humana da criança e em conformidade com a presente Convenção.

3. Os Estados Partes devem promover e estimular a cooperação internacional em questões relativas à educação, visando especialmente contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos métodos modernos de ensino.

Numa outra abordagem, a OCDE desenvolveu em 2017 o Projeto *Strength through Diversity: The integration of immigrants and refugees in school and training systems*, uma abordagem holística para analisar se e como os sistemas de educação e formação podem garantir que as sociedades estejam bem equipadas para lidar com os desafios - e colher todos os benefícios - que surgem dos fluxos migratórios internacionais. O projeto visa identificar como os sistemas educacionais podem ser equitativos e inclusivos, apoiando os resultados de aprendizagem e bem-estar de diversas populações e garantindo que todos os indivíduos sejam capazes de se envolver com outros/as em ambientes cada vez mais diversos e complexos.

No âmbito desse projeto, em 2019 a OCDE publicou o relatório *The Road to Integration: Education and Migration*, onde são identificados oito pilares (Cf. Quadro 4.1) que podem sustentar e apoiar a eficácia da conceção, desenho e implementação de políticas de educação e formação em contextos migratórios.

Quadro 4.1. - Pilares de uma Política de Educação e Formação em Contexto Migratório

1. Considerar a heterogeneidade das comunidades migrantes
2. Desenvolver abordagens gerais de promoção do bem-estar global dos/as migrantes
3. Abordar as necessidades específicas dos/as estudantes refugiados/as
4. Certificar-se que a motivação se traduz num ativo chave para as comunidades migrantes
5. Fornecer um apoio linguístico abrangente
6. Organizar recursos para reduzir a influência do estatuto socioeconómico sobre os resultados obtidos pelos/as migrantes
7. Capacitar os/as professores/as para lidar com a diversidade
8. Romper as barreiras à coesão social, garantindo o funcionamento eficaz dos serviços

Fonte: Elaboração própria com base em OECD (2019:14)

Esses pilares traduzem-se nas seguintes ações:

- **Considerar a heterogeneidade das comunidades migrantes**

Os indivíduos de origem migrante devem receber apoio para os/as ajudar a alcançar todo o seu potencial, mas deve-se tomar cuidado se e quando iniciativas direcionadas forem implementadas para evitar estigmatizar indivíduos por causa da sua origem.

- **Desenvolver abordagens gerais de promoção do bem-estar global dos/as migrantes**

Embora os sistemas de educação e formação possam e devam claramente desempenhar um papel na promoção do bem-estar global dos/as migrantes, o seu papel deve ser visto à luz de um esforço amplo e coordenado que abarque os sistemas de

educação, saúde, sociais e de segurança social e, potencialmente, envolvendo parcerias entre escolas, hospitais, universidades e organizações comunitárias.

- **Abordar as necessidades específicas dos/as estudantes refugiados/as**

Os/as refugiados/as geralmente enfrentam uma ampla gama de desafios únicos, incluindo a necessidade de superar o trauma e a escolarização interrompida ou limitada. As escolas e os sistemas educativos podem responder às múltiplas necessidades destes grupos de migrantes adotando um modelo holístico que garanta o acesso à educação, com um forte apoio ao desenvolvimento académico, social, físico e psicológico. Esse modelo pretende integrar avaliações precoces com planos de desenvolvimento individualizados, permitir flexibilidade que se ajuste a caminhos de aprendizagem não padronizados e construir o profissionalismo na comunidade escolar.

- **Certificar-se que a motivação se traduz num ativo chave para as comunidades migrantes**

Garantindo que os indivíduos possam desenvolver as suas ambições, reforçando as competências e fornecendo orientação profissional e educacional e ajudando-os/as e às suas famílias a desenvolverem planos realistas a curto, médio e longo prazo, os sistemas educacionais podem certificar-se que as comunidades migrantes e as comunidades anfitriãs capitalizam da melhor forma a motivação e ambição dos/as migrantes.

- **Fornecer um apoio linguístico abrangente**

Uma comunicação e integração eficaz depende das habilidades linguísticas. Ao mesmo tempo, a língua é um veículo fundamental para as comunidades migrantes manterem a sua identidade e raízes culturais. Os sistemas educativos podem apoiar as comunidades migrantes promovendo habilidades linguísticas abrangentes, através, por exemplo, do plurilinguismo nas escolas e oferecendo aulas na língua portuguesa, mas também de língua materna, oferecendo apoio linguístico específico, apoiando oportunidades de aprendizagem informal de línguas e fazendo uso de avaliações para monitorizar e

melhorar as competências linguísticas e capacitar os/as professores/as para trabalharem em salas de aula linguisticamente diversificadas.

- **Organizar recursos para reduzir a influência do estatuto socioeconómico sobre os resultados obtidos pelos/as migrantes**

A fim de garantir que os/as migrantes não são impedidos de alcançar todo o seu potencial devido à sua condição socioeconómica e consequentes efeitos relativamente desvantajosos, os sistemas educacionais devem considerar como os aspetos institucionais e de governação da política educacional podem ser usados para reduzir a influência dessas condições nos resultados finais alcançados.

- **Capacitar professores/as para lidar com a diversidade**

Os/as professores/as desempenham um papel importante no apoio aos/às estudantes migrantes para que alcancem todo o seu potencial. No entanto, à medida que uma ampla gama de mudanças sociais e demográficas aumenta a diversidade nas escolas e das salas de aula, a capacidade dos/as professores/as para atender às necessidades individuais de todos/as os/as alunos/as deve ser fortalecida. Contratar profissionais que reflitam o corpo discente, integrar temas de diversidade e interculturais na formação inicial de professores/as, oferecer desenvolvimento profissional contínuo em diversidade, apoiar professores/as em salas de aula diversificadas e preparar diretores/as de escolas para a diversidade nas escolas, podem garantir que os/as professores/as estejam mais bem preparados/as para promover a integração de todos/as os/as alunos, incluindo os/as alunos/as migrantes.

- **Romper as barreiras à coesão social, garantindo o funcionamento eficaz dos serviços**

Este pilar requer a identificação de formas inovadoras para garantir que as necessidades de aprendizagem dos/as migrantes sejam atendidas da maneira mais económica, mas também que eles/as desfrutem de muitas oportunidades de estar com não migrantes. A organização dos serviços deve não apenas garantir o bem-estar geral e académico dos indivíduos de origem migrante e as suas perspetivas de integração a

longo prazo, mas também devem promover atitudes públicas positivas em relação à migração entre as populações autóctones.

Em suma, segundo o relatório (OECD, 2019:18), para que os países beneficiem das migrações, é crucial que as políticas e práticas implementadas pelos sistemas de educação e formação:

1. apoiem a aquisição de habilidades e competências entre as comunidades migrantes
2. promovam o bem-estar social e emocional geral dos/as migrantes
3. reconheçam diferenças nas experiências relacionadas com as migrações
4. desenvolvam as habilidades necessárias para lidar com os desafios psicológicos e comportamentais induzidos pela aculturação (tanto entre migrantes quanto entre autóctones).

Na União Europeia, de acordo com artº. 165 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Educação é da responsabilidade dos Estados-Membros, sendo que as instituições europeias desempenham um papel de apoio. Por outro lado, a UE também financia programas educacionais, profissionais e de construção da cidadania que incentivam os/as cidadãos/ãs da UE a tirarem partido das oportunidades que a União oferece aos/às seus/as cidadãos/ãs para viver, estudar e trabalhar noutros países[95].

Todos os desenvolvimentos nas políticas são acompanhados de perto pela Rede Europeia das Migrações, criada em 2008 como uma rede da UE de peritos/as em matéria de migração e asilo de todos os Estados-Membros, que trabalham em conjunto para fornecer informações objetivas, comparáveis e relevantes para as políticas.

[95] Cf., por exemplo, este documento que contém uma compilação de textos das convenções, recomendações, resoluções e relatórios do Conselho da Europa: https://rm.coe.int/extracts-of-council-of-europe-recommendations-and-resolutions-for-lang/16807beb54. As questões relacionadas com a integração e educação de crianças e adolescentes de origem migrante podem ser encontradas particularmente na "Plataforma de recursos e referências para a educação plurilingue e intercultural" (www.coe.int/lang-platform)

Dada a natureza deste trabalho vamos centrar-nos muito sucintamente nos objetivos traçados pela Comissão Europeia (CE) no Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027). Efetivamente, promover a educação e formação inclusivas é uma das quatro ações principais (juntamente com o Acesso à Saúde; Habitação Adequada e Acessível; e Emprego e Qualificações) definidas no Plano. O documento (CE, 2020:8) defende que o sistema de educação e formação "são a base para uma participação bem-sucedida na sociedade e uma das ferramentas mais poderosas para a construção de sociedades mais inclusivas". Nesse sentido são propostas um conjunto de objetivos e ações a levar a cabo, tanto pela Comissão Europeia como pelos Estados-Membros, no sentido da melhoria desse sistema (CE, 2020:9-11). A CE compromete-se a melhorar a participação e o desempenho na educação através, por exemplo, de um novo kit de ferramentas com orientações práticas sobre inclusão em educação e cuidados infantis (ECI) ou do apoio aos Estados-Membros na conceção e implementação de políticas de educação inclusiva e eficazes no âmbito do Espaço Europeu da Educação; a melhorar o reconhecimento de qualificações e competências, fomentando, por exemplo, a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela integração e os centros nacionais de reconhecimento de qualificações (redes ENIC-NARIC) ou do pleno uso de ferramentas como Europass ou Programa Erasmus; trabalhar com os Estados-Membros para desenvolver programas abrangentes e acessíveis de aprendizagem de línguas e de orientação cívica (Cf. Apêndice 5). No quadro 4.2 podemos encontrar uma síntese das ações a desenvolver pelos Estados-Membros.

Quadro 4.2. - Síntese das Ações e Objetivos do PAII na Área da Educação

- Aumentar o número de crianças migrantes e com origem migrante que participam em educação e cuidados infantis (ECI), garantindo ao mesmo tempo que os programas gerais de ECI estão equipados para apoiar crianças cultural e linguisticamente diversas.
- Garantir que os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras são rápidos, justos, transparentes e acessíveis.
- Apoiar as escolas para a gestão de salas de aula multiculturais e multilíngues e a valorização e mobilização das origens linguísticas individuais dos/as alunos/as como habilidades essenciais no ensino de currículos e fornecer aos/às professores/as os recursos necessários para lidar com essas questões.

- Desenvolver programas de apoio específicos para menores desacompanhados/as que cheguem além da idade de escolaridade obrigatória e programas para menores desacompanhados/as em transição para a idade adulta.
- Assegurar a acessibilidade física e financeira a atividades de lazer e desportivas depois das aulas.
- Mobilizar o apoio necessário para a aprendizagem da língua após um período inicial de integração e promover o acesso a outros níveis de proficiência para além dos níveis iniciais ou intermédios.
- Utilizar plenamente o financiamento da UE, em particular o Fundo Social Europeu+, o Fundo de Asilo e Migração e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, para apoiar programas e medidas relacionadas com a educação, formação profissional, competências gerais e aprendizagem linguística, de acordo com as necessidades identificadas a nível nacional e local.

Fonte: Elaboração própria com base em CE (2020:10-11)

Por último referir que nesta área de intervenção, o Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) articula-se com outras estratégias europeias, em particular:

- Espaço Europeu de Educação 2025[96] (através do lançamento de uma série de iniciativas concretas, onde a inclusão e a igualdade de género, a par com a mobilidade de professores/as e mobilidade em contextos de ensino superior, constituem três das seis dimensões de intervenção);
- Plano de Ação para a Educação Digital[97] (cujo um dos principais objetivos é tornar os nossos sistemas educativos mais inclusivos);
- Agenda Europeia de Competências[98] (que procura contribuir para estimular o desenvolvimento de competências ao longo da vida) (CE, 2020:9).

[96] Communication on achieving the European Education Area by 2025, COM(2020) 625 final.

[97] Digital Education Action Plan 2021-2027. Resetting education and training for the digital age, COM(2020)624 final

[98] Communication on a European Skills Agenda for sustainable competitiveness, social fairness and resilience, COM(2020) 274 final

Em Portugal as políticas de integração na área da educação têm-se focado em duas áreas: integração escolar de imigrantes e seus/suas descendentes, e, por outro, a captação de estudantes internacionais enquanto fluxo imigratório.

Neste âmbito, os enquadramentos legal e institucional de Portugal têm vindo a desenvolver-se com estas duas premissas e objetivos. Por inerência também a legislação relativa à aprendizagem do português e ao reconhecimento de qualificações tem verificado algumas atualizações.

A legislação nacional relativa à integração de estudantes migrantes denota preocupação sobretudo com o ensino obrigatório, enquanto a legislação ligada à captação de estudantes imigrantes surge especialmente orientada para o ensino superior e apenas mais recentemente.

Os/as alunos/as beneficiam de oportunidades iguais na maior parte das dimensões de integração e, desde 2016, tem sido dada maior atenção à diversidade cultural na escola, e às formas de a incorporar, tendo o sistema mostrado bastante flexibilidade e rapidez na acomodação das mudanças exigidas resultado da resposta à crise migratória vivida na europa.

Neste âmbito temos a destacar a criação, em outubro de 2016, da Rede de Escolas para a Educação Intercultural, que resulta de uma parceria entre o ACM, I.P, a Direção-Geral de Educação e a Fundação Aga Khan Portugal. O seu objetivo é constituir uma rede de estabelecimentos de educação e ensino – públicos, particulares e cooperativos – envolvida na transformação da escola, na sua organização e na sua abordagem pedagógica, visando a interculturalidade.

Ainda em relação às políticas nacionais, não podemos deixar de referir os Planos Nacionais para a Integração dos/as Imigrantes I (2007-2009) e II (2010-2013) e o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), sucessor direto dos anteriores e cujas medidas mais significativas no que respeita aos/às estudantes imigrantes foram a consolidação dos programas de aprendizagem do português como língua não materna, a promoção da educação intercultural nas escolas, e medidas educativas e promotoras do sucesso educativo e da redução do abandono escolar. Mais recentemente, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações **(**Resolução de

Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) contempla, em 3 dos seus 23 objetivos, várias medidas na área setorial da educação, a saber:

Objetivo 15: Providenciar o acesso a serviços básicos aos migrantes

Medida 58: Proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens migrantes, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna e facilitando, a todos/as os/as imigrantes, o acesso a formação profissional e à aprendizagem ao longo da vida.

Objetivo 16: Capacitar os/as migrantes e as sociedades para alcançar uma inclusão e coesão social plenas

Medida 63: Desenvolver projetos de sensibilização para a interculturalidade, mobilizando para o efeito os estabelecimentos de ensino básico e secundário, as instituições de ensino superior e as autarquias locais, entre outros, favorecendo a integração de estudantes internacionais.

Medida 65: Proceder a uma revisão do Programa «Português para Todos/as» de modo a abranger todas as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos/as migrantes em Portugal e divulgar a «Plataforma Português online», enquanto instrumento gratuito de ensino e aprendizagem da Língua Portuguesa.

Medida 69: Reforçar, no âmbito do Programa Escolhas, os projetos de apoio a crianças e jovens oriundas das comunidades migrantes.

Medida 71: Desenvolver ações de formação, recorrendo à Bolsa de Formação do ACM, nas áreas: i) da Educação Intercultural, aprofundando a respetiva Rede de Escolas; ii) do Diálogo Intercultural e Inter-Religioso, envolvendo as comunidades migrantes, entidades públicas e privadas e a própria sociedade de acolhimento.

Objetivo 18: Investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de aptidões, qualificações e capacidades

Medida 77: Simplificar a atribuição de vistos de residência para investigação e estudos, através da antecipação, para o final de maio de cada ano, dos processos de candidatura e seleção de estudantes junto das instituições académicas.

Medida 78: Continuar a fixar, anualmente, as vagas dos concursos para estudantes internacionais pelo menos até ao limite de 30% do total das vagas do regime geral de acesso e dos concursos institucionais.

Medida 79: Desenvolver uma campanha de promoção de ensino superior e de investigação em Portugal, através do Portal «Estudar e investigar em Portugal».

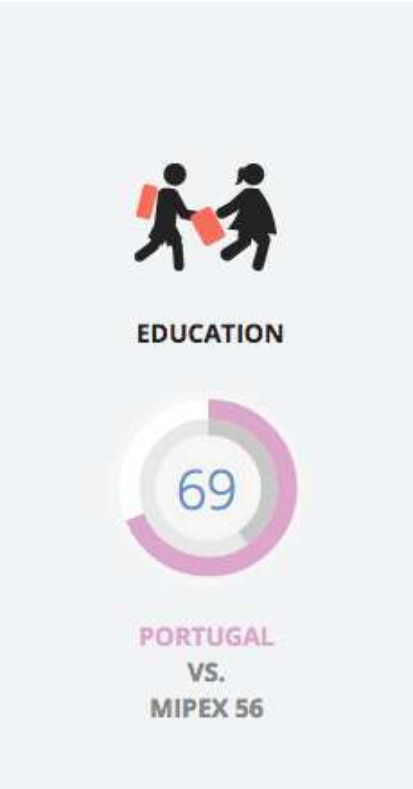
Medida 80: Melhorar os procedimentos para o reconhecimento de competências e de qualificações de cidadãos/ãs estrangeiros/as.

Medida 81: Criar procedimentos alternativos de verificação da titularidade do grau ou diploma de ensino superior, para efeitos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, com particular enfoque no caso de requerentes em situação de emergência por razões humanitárias.

Por conseguinte, a abordagem de Portugal à educação intercultural está a melhorar, mas ainda atrás dos principais países nórdicos e tradicionais de destino. Comparativamente e se atendermos aos resultados do último **MIPEX – Migrant Integration Policy Index**[99] (Índice de Política de Integração de Migrantes que avalia 8 áreas de políticas de integração, em 56 países), conclui-se que, com as políticas educativas mais inclusivas, estão a Suécia, Finlândia, Canadá e EUA, todos com índices acima dos 80/100. Já Portugal está num grupo de nove países classificados com uma política educativa "Ligeiramente favorável" à integração (Cf. Figura 4.3), sendo que os resultados sugerem a necessidade de um maior enfoque na qualidade e diversidade nas escolas do ensino superior, na profissão docente e em todo o currículo.

[99] Cf. Solano & Huddleston (2020) e Apêndice 6

Figura 4.3. - MIPEX 2020: Avaliação das Políticas de Acesso à Educação



Com uma política de integração ligeiramente favorável na área da educação encontram-se nove países, incluindo Portugal. Com um Índice de 69/100 o país surge classificado na lista geral dos 56 países em 11º lugar a par com a Estónia.

A educação é o ponto mais fraco das políticas de integração da maioria dos países (40/100). A maioria dos/as alunos/as imigrantes recebe pouco apoio para encontrar a escola ou turma certa, ou para "recuperar o atraso" relativamente aos/às seus/suas colegas. A maioria dos países deixa para o sistema geral de educação a correção (ou exacerbação) dos problemas culturais.

Fonte: MIPEX 2020 (https://www.mipex.eu/education)

No que se refere às **políticas locais**, o Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco 2018-2020 previu 7 medidas de intervenção direta na área da educação, de entre as 39 que compunham a totalidade das ações, centradas principalmente na promoção da diversidade cultural, da multiculturalidade e da interculturalidade, mas também na aprendizagem da língua portuguesa; já o atual Plano (PMIM-CB 2G) 2020-2022, prevê, entre as 25 medidas propostas, uma medida de intervenção direta nesta área e que se prende com a aprendizagem da língua portuguesa por parte dos/as nacionais de países terceiros a residir no concelho de Castelo Branco.

~

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

Indicadores base:

- Participação na educação na primeira infância (3-5/6 anos)
- Aproveitamento escolar segundo o ciclo de estudos e disciplinas (leitura, matemática e ciências), por nacionalidade
- Abandono precoce da educação e da formação (18-24 anos), segundo a nacionalidade
- Conclusão do ensino secundário superior (20-24 anos, CITE 3-8), segundo a nacionalidade
- Exposição dos/as diplomados/as do EFP à aprendizagem em contexto laboral, segundo a nacionalidade
- Diplomados/as do ensino superior (25-34 anos), segundo a nacionalidade
- Participação de adultos/as na aprendizagem (25-64 anos), segundo a nacionalidade

Outros indicadores

- Investimento na educação
- Participação nos programas de aprendizagem da língua, por nacionalidade

APRENDIZAGEM DA LÍNGUA

A literatura académica e empírica (Cf. Euroabrometro Especial 469; Huddleston e Tjaden, 2012, cit. Oliveira, 2020:138) não levanta dúvidas sobre o facto de a compreensão e a aprendizagem da língua do país de acolhimento serem considerados requisitos fundamentais no processo de integração dos/as migrantes e dos/as seus/suas descendentes. Efetivamente, tanto migrantes como autóctones são unânimes em afirmarem a importância do domínio da língua do país de acolhimento para os processos de integração, nomeadamente laboral e de envolvimento social e cívico, defendendo a implementação de políticas e medidas que suportem a oferta (ou melhoria) de cursos de línguas, seja pré-partida nos países de origem, para os/as migrantes recém-chegados/as, para os/as descendentes de migrantes que não

dominem a língua de acolhimento, ou seja no sentido de tornar os programas de integração e de aprendizagem da língua de acolhimento obrigatórios (Oliveira, 2020:140).

Embora Portugal não esteja entre os Estados-Membros da UE que desenvolvem medidas de ensino da língua como um requisito obrigatório à entrada ou à integração dos/as migrantes no país, a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma dimensão importante, senão indispensável, à integração. Nesse sentido, Portugal promove e disponibiliza, em território português, vários programas e recursos, voluntários e gratuitos, nesta vertente, tanto para adultos/as como para crianças e jovens (Oliveira e Gomes, 2017: 111-119; Oliveira, 2020: Cap.6, pp. 137-152):

- Desde 2006/07 o ***Português como Língua Não Materna*** **(PLNM)** para os/as alunos/as do ensino básico e secundário integrados/as no sistema educativo nacional.
- Desde 2020 o ***Português Língua de Acolhimento*** **(PLA)** de modo a abranger as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos/as migrantes em Portugal (antigo programa *Português para Todos/as* (PPT)).
- Desde 2016 promove complementarmente a aprendizagem *online* da língua portuguesa através da ***Plataforma de Português Online***.

Ainda que não seja objetivo nem objeto direto deste documento, é incontornável, pela sua relevância, conhecer mais detalhadamente estes programas, ainda que sucintamente.

PORTUGUÊS LÍNGUA NÃO MATERNA (PLNM)

A disciplina de Português Língua Não Materna (PLNM)**,** a mais influente na integração dos/as alunos/as estrangeiros/as no sistema de ensino português (Infante, 2019:34), é mencionada oficialmente pela primeira vez em 2001, mas só surge nos currículos

nacionais em 2012, deixando de funcionar apenas no âmbito do apoio ao estudo ou apoio educativo, através do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, agora substituído pelo Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho[100] que "*estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário, os princípios orientadores da sua conceção, operacionalização e avaliação das aprendizagens, de modo a garantir que todos/as os/as alunos/as adquiram os conhecimentos e desenvolvam as capacidades e atitudes que contribuem para alcançar as competências previstas no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória*[101]" (artigo 1º).

Esta nova disciplina do ensino básico e secundário veio contribuir para uma maior inclusão de muitos/as alunos/as no sistema de ensino português, na medida em que veio abranger não só os/as alunos/as cuja língua materna não é o português, como também os/as filhos/as de cidadãos/ãs emigrantes regressados/as a Portugal, ou os/as alunos, cuja língua oficial do país de origem é o português, mas cuja proficiência não é o suficiente para integrar um currículo regular (e.g. Brasil, PALOP, Timor) ou de nascidos/as em Portugal, mas com competências linguísticas que não lhes permitem uma integração total no currículo regular (Infante, 2019:35; Oliveira, 2020:142).

Para a aplicação desta medida, a legislação prevê a realização de uma avaliação de diagnóstico a cada novo/a aluno/a que entre pela primeira vez no sistema educativo português. Este teste de proficiência linguística em Português[102], classifica e posiciona os/as alunos/as, de acordo com o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas[103] (QECR), em três grupos: Iniciação (A1, A2); Intermédio (B1) e Avançado (B2, C1). Com a definição do nível de proficiência na língua portuguesa, os/as alunos/as dos dois primeiros grupos passam a frequentar a disciplina de PLNM, de acordo com o nível atribuído, e não por ano de escolaridade.

As orientações políticas (DGE, 2016:35,37) defendem igualmente que a aprendizagem

[100] Regulamentado, para o ensino básico, pela Portaria 223-A/2018, de 3 agosto (artigo 12.º) e, para o ensino secundário, pela Portaria 226-A/2018, de 7 de agosto (artigo 11.º).

[101] Cf. também Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho.
[102] Poderão ser utilizados os modelos de teste de diagnóstico disponibilizado pela Direção Geral-Educação

[103] *Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas: Aprendizagem, Ensino, Avaliação*.

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

do PLNM se deve iniciar o mais precocemente possível, inclusive na educação pré-escolar, obedecendo a alguns pressupostos[104], nomeadamente: i) A criação de ambientes seguros e acolhedores que promovam a inclusão das crianças cuja língua materna não é o português; ii) O estabelecimento de relações afetivas significativas com as crianças e os/as adultos/as no jardim de infância; iii) O respeito pelas línguas maternas e culturas das crianças, como forma de educação intercultural; iv) A integração e a participação das famílias nas atividades do jardim de infância.

Mais recentemente, no âmbito do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações aprovado em 2019 (com a Resolução do Conselho de Ministros nº 141/2019, de 20 de agosto), volta a destacar-se a importância de se incentivar a aprendizagem do português como língua não materna, sendo especificado na medida 58 a intenção de se "proporcionar uma oferta educativa inclusiva e de qualidade às crianças e jovens migrantes, promovendo o ensino e aprendizagem da língua portuguesa como língua não materna e facilitando, a todos/as os/as imigrantes, o acesso a formação profissional e à aprendizagem ao longo da vida."

Factos:

No ano letivo de 2018/2019 encontravam-se matriculados/as na disciplina de PLNM 3.487 alunos/as, o que acompanha a tendência evolutiva oscilante anterior (associada a dinâmicas demográficas), embora tendencialmente de crescimento.

Mantendo a tendência de anos letivos anteriores, o nível de ensino onde se observa o maior número de inscritos/as é o ensino básico, onde se concentram 82,6% do total de alunos/as da disciplina no último ano letivo de referência.

Nesse ano encontravam-se matriculados/as na disciplina de PLNM alunos/as de 88 nacionalidades diferentes verificando-se um incremento da diversidade dos/as alunos/as desta disciplina nos últimos anos.

[104] Cf. Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar (OCEPE, 2016) – documento normativo que orienta e apoia o/a educador/a de infância na construção e gestão do currículo, que deve ser adaptado ao contexto social, às características das crianças e famílias e à evolução das aprendizagens de cada criança e do grupo.

Atendendo à distribuição no território de Portugal Continental dos/as alunos/as matriculados/as na disciplina de PLNM do ensino público no ano letivo de 2018/2019, verifica-se, que a mesma vai ao encontro da própria distribuição da população estrangeira residente no território português, verificando-se que a maioria dos/as formandos/as está nas regiões de Lisboa, do Algarve e do Norte do país.

PORTUGUÊS LÍNGUA DE ACOLHIMENTO (PLA)

No âmbito da execução das medidas constantes do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações[105], em concreto a medida 65, em 2020 procedeu-se à criação dos cursos *Português Língua de Acolhimento*, assim como as regras a que obedecem a sua organização, funcionamento e certificação (Portaria nº 183/2020, de 5 de agosto). Esta ação induziu à revisão do *Programa Português para Todos/as*[106] (PPT), que desde 2008 tinha vindo a aumentar o seu universo de beneficiários/as (em 2019 houve 12.390 formandos/as), mas ainda assim, não ultrapassando os 2,7% do total de residentes estrangeiros/as.

No Quadro 4.3 podem encontrar-se as grandes mudanças introduzidas por este novo enquadramento, a partir de 2020.

Quadro 4.3. - Síntese das Alterações Introduzidas pelos Cursos PLA

Alterações	Objetivos
Nas especificações dos/as destinatários/as dos Cursos de *Português para Falantes de Outras Línguas*[107] (PFOL)	Proporcionar complementaridade de respostas aos/às migrantes, designadamente: i) ensino da língua portuguesa ii) acesso a processos de reconhecimento,

[105] Aprovado com a Resolução do Conselho de Ministros nº 141/2019, de 20 de agosto.
[106] Programa criado pela Portaria nº 1262/2009, de 15 de outubro e regulamentado pelo Despacho nº 18476/2008, de 10 de julho.
[107] Os cursos de *Português para Falantes de Outras Línguas* (PFOL) destinam-se a adultos/as não nativos/as e o perfil linguístico-comunicativo de saída corresponde ao nível A2 e B2, sendo que cada um/a tem o seu referencial: (1) O *Português para Falantes de Outras Línguas*: *O/a Utilizador/a Elementar no País de Acolhimento* e (2) *O Português para Falantes de Outras Línguas: O/a Utilizador/a Independente no País de Acolhimento*, respetivamente. Saiba mais em: http://www.dge.mec.pt/portugues-para-falantes-de-outras-linguas-0

Alargamento da rede de oferta de cursos aos Centros Qualifica (para além da DGEstE e IEFP)	validação e certificação de competências iii) encaminhamento dos/as formandos/as com baixas qualificações para percursos de reforço de competências e qualificação
Clarificação de aspetos relacionados com a organização e funcionamento dos cursos	i) Incentivo à flexibilização dos horários de funcionamento dos cursos, para possibilitar respostas adequadas às necessidades dos/as formandos/as ii) redução do número mínimo de formandos/as necessários à constituição dos grupos de formação iii) compete às entidades formadoras diagnosticar o nível de conhecimento de partida da língua portuguesa dos/as formandos/as para adequar os grupos segundo o nível de proficiência dos seus elementos.
Os referenciais de formação dos cursos passaram ainda pela integração no Catálogo Nacional de Qualificações[108] (CNQ)	Correspondendo aos níveis de proficiência linguística do QECR e respetiva carga horária, e a incluir uma unidade de formação de curta duração dirigida a formandos/as que usam outro alfabeto que não o latino ou outro sistema de escrita.
É reforçada a colaboração com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.)	Disseminação da oferta formativa

PLATAFORMA DE PORTUGUÊS ONLINE

Lançada em maio de 2016 pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) esta plataforma gratuita de ensino e aprendizagem da língua portuguesa[109], pretende assumir-se "*como uma ferramenta online que permite ao/à utilizador/a aprender e enriquecer o vocabulário português, bem como adquirir os conhecimentos da gramática do português nos contextos do uso da língua*." A plataforma está disponível nas versões portuguesa, inglesa, árabe (desde 2017) e espanhol (desde 2018); os módulos de aprendizagem são temáticos e são disponibilizados nos formatos texto, áudio, vídeo e imagem; de acordo com o QECR, os módulos estão organizados em dois níveis – nível A e nível B –, cujos conteúdos estão descritos nos referenciais do *Português para*

[108] Cf. https://catalogo.anqep.gov.pt/
[109] Cf. https://pptonline.acm.gov.pt/

Falantes de Outras Línguas (PFOL).

Factos[110]:
Em 2019 a plataforma registou 7.931 novos/as utilizadores/as (de 164 nacionalidades), totalizando desde o arranque da Plataforma até ao fim do ano de 2019 cerca de 18 mil novos/as utilizadores/as (17.967).

RECONHECIMENTO DE QUALIFICAÇÕES

Para além de facilitar a frequência da disciplina de *Português Língua Não Materna* (PLNM) aos/às alunos/as estrangeiros/as e os cursos de *Português Língua de Acolhimento* (PLA) aos/às adultos/as migrantes, o sistema de ensino e formação português contempla o reconhecimento de qualificações e a concessão de equivalência das habilitações obtidas no país de origem dos/as migrantes.

O reconhecimento de Qualificações Estrangeiras pode ser feito por via académica ou profissional[111]. O reconhecimento académico é um processo pelo qual uma qualificação académica estrangeira é comparada a uma qualificação portuguesa relativamente ao nível, duração e conteúdo programático. O reconhecimento profissional é a autorização por parte de uma autoridade competente (Ministério, Ordem, Associação Profissional, etc.) para o exercício de uma determinada profissão ou atividade profissional regulamentada. Já a concessão da equivalência é da competência do órgão de direção executiva, ou do/a diretor/a pedagógico/a, consoante os casos, do estabelecimento de ensino básico ou secundário público, particular e cooperativo, dotado de autonomia pedagógica para o nível de ensino no qual a equivalência é solicitada.

[110] Cf. Oliveira, 2020:151
[111] Para mais informações sobre o reconhecimento de títulos estrangeiros, consulte o portal da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP).

EQUIVALÊNCIAS DE HABILITAÇÕES ESTRANGEIRAS[112]

Em Portugal, o regime de concessão de equivalência de habilitações de sistemas educativos estrangeiros a habilitações do sistema educativo português ao nível dos ensinos básico e secundário encontra-se definido no Decreto-Lei n.º 227/2005, de 28 de dezembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 9/2006, de 6 de fevereiro. Poucos meses depois, através da Portaria n.º 224/2006, de 8 de março e da Portaria n.º 699/2006, de 12 de julho, são publicadas *"as tabelas de equivalências de habilitações de estudos e as tabelas com a conversão de sistemas de classificação respeitantes a um conjunto de países [quarenta países]"*, ainda em vigor.

Podem requerer equivalência os/as cidadãos/ãs portugueses/as e estrangeiros/as que comprovem ser titulares de habilitações escolares estrangeiras. Caso não seja possível apresentar documentos comprovativos das habilitações (exemplo: beneficiários/as de proteção internacional, refugiados/as, menores estrangeiros/as não acompanhados/as), foram autorizadas medidas educativas extraordinárias, em particular, ao nível da concessão de equivalências[113].

Estes Decretos-Lei e Portarias concederam às escolas maior autonomia pedagógica para fazer as equivalências, mediante as respetivas tabelas. Assim, a concessão da equivalência compete aos estabelecimentos de ensino básico e secundário públicos ou nos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo, dotados de autonomia pedagógica para o nível de ensino no qual a equivalência é solicitada. No caso de habilitações não contempladas nas portarias referidas anteriormente, a concessão da equivalência de habilitações compete à Direção-Geral da Educação (DGE)[114].

[112] Pode obter mais informações em: https://www.dge.mec.pt/equivalencias-estrangeiras
[113] Cf. Guias que pretendem constituir-se como uma ferramenta de apoio às escolas e docentes, tendo em vista o acolhimento e a inclusão destas crianças e jovens no sistema educativo português DGE (2020) e AEM (2016).
[114] Cf. A equivalência destas habilitações é requerida no estabelecimento de ensino básico e/ou secundário que o/a requerente pretende frequentar ou da área de residência em território nacional, que posteriormente é remetido à DGE, pelo estabelecimento de ensino, com parecer devidamente fundamentado, para análise e decisão.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Para o reconhecimento de habilitações de carácter profissional o processo deve ser efetuado através da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP) e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

RECONHECIMENTO DE GRAUS E DIPLOMAS DE ENSINO SUPERIOR[115]

No âmbito do reconhecimento académico de qualificações estrangeiras, Portugal introduziu em 2007 uma medida inovadora – um mecanismo simplificado e automático de reconhecimento de graus estrangeiros, que viria a ser concretizado através da implementação de uma plataforma eletrónica de gestão centralizada, de registo único de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior estrangeiro (medida 220 do Programa Simplex+2016).

O Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, que aprova o regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras, completa o quadro legal necessário para o integral funcionamento da plataforma de registo único, vindo uniformizar os procedimentos de reconhecimento de qualificações estrangeiras, tornando-os mais transparentes, equitativos e simples, mas mantendo intactos o rigor, a exigência e a qualidade.

Segundo a Direção-Geral do Ensino Superior, em 2021, existem três tipos de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior estrangeiro em Portugal:

- Reconhecimento Automático – É o ato que permite reconhecer genericamente um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro, cujo nível, objetivos e natureza sejam idênticos aos graus portugueses de licenciado/a, mestre e doutor/a ou de diploma de técnico/a superior profissional, que conste do elenco de graus e diplomas fixado pela comissão de reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros.

[115] Pode obter mais informações em: https://www.acm.gov.pt/ru/-/como-obter-reconhecimento-de-qualificacoes-estrangeira-1. Para saber mais sobre a evolução do número global de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal, pode consultar Oliveira (2020:130).

- Reconhecimento de Nível – É o ato que permite reconhecer por comparabilidade, de forma individualizada, um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro como tendo um nível correspondente a um grau académico ou diploma de ensino superior português.
- Reconhecimento Específico – É o ato que permite reconhecer um grau ou diploma de ensino superior estrangeiro idêntico a um grau académico ou diploma de ensino superior português, através de uma análise casuística do nível, duração e conteúdo programático, numa determinada área de formação, ramo de conhecimento ou especialidade.

Em termos institucionais, é o Centro ENIC/NARIC (*National Academic Recognition Information Centre*) que está vocacionado para dar resposta a questões sobre reconhecimento académico de graus e diplomas estrangeiros de ensino superior.

RECONHECIMENTO DAS QUALIFICAÇÕES PROFISSIONAIS[116]

O reconhecimento de qualificações profissionais obtidas na União Europeia e no Espaço Económico Europeu obedece ao regime jurídico aprovado pela Lei n.º 31/2021, de 24 de maio, que transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, alterada pela Diretiva 2013/55/UE, de 20 de novembro de 2013.

A Diretiva 2005/36/CE é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro e da Islândia, Noruega e Liechtenstein que pretendam exercer uma profissão regulamentada ou regulada, noutro Estado-Membro, que não aquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais. A diretiva também é aplicável a nacionais de países terceiros que:

- Sejam detentores/as de uma qualificação profissional previamente obtida e/ou reconhecida noutro Estado-Membro da União Europeia;
- Sejam familiares de um/a cidadão/ã da União Europeia que exerça o seu direito de livre circulação no mercado interno da União Europeia;

[116] Pode obter mais informações em: https://www.dgert.gov.pt/reconhecimento-das-qualificacoes-profissionais

- Possuam um título válido de residência, que permita o exercício de atividade profissional em Portugal;
- Possuam o Estatuto de Refugiado/a num Estado-Membro[117].

Para saber se uma profissão está regulamentada ou regulada no Estado-Membro de acolhimento, pode consultar-se uma lista das profissões regulamentadas abrangidas pela Diretiva 2005/36/CE, que está disponível na Base de Dados da REGPROF da EU[118].

Em Portugal, a coordenação do reconhecimento das qualificações profissionais compete à Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), tutelada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), em estreita articulação com as autoridades competentes nacionais. A DGERT assegura, ainda, a coordenação do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) para o reconhecimento das qualificações profissionais, no quadro da cooperação administrativa entre as autoridades competentes dos vários Estados-Membros. Tendo sido ainda designada Centro de Assistência para o Reconhecimento das Qualificações Profissionais, de acordo com o disposto no Despacho n.º 6518-A/2019, de 18 de julho de 2019.

Para o reconhecimento de habilitações de carácter profissional o processo deve ser efetuado através da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP) e do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

[117] O/a refugiado/a deve ser tratado no Estado-Membro que lhe concedeu esse estatuto como um/a dos/as seus/suas nacionais e, por isso, o Estado-Membro que lhe concedeu o estatuto de refugiado/a deve reconhecer a qualificação profissional em conformidade com a Diretiva 2005/36/CE.
[118] Importa salientar que o reconhecimento é automático para as seguintes profissões que estão reguladas em todos os Estados-Membros: médico/a, enfermeiro/a responsável por cuidados gerais, parteira, farmacêutico/a, médico/a veterinário/a, médico/a dentista e arquiteto/a (Cf. Anexo V, da Diretiva 2005/36/CE).

LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

ARTIGO 73º

(Educação, cultura e ciência)

1. Todos/as têm direito à educação e à cultura.

2. O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsa- bilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva.

ARTIGO 74º

(Ensino)

1. Todos/as têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:

a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito;

b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação

pré-escolar;

c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo;

d) Garantir a todos/as os/as cidadãos/ãs, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística;

e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino;

f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais;

g) Promover e apoiar o acesso dos/as cidadãos/ãs portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário;

h) Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades;

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

i) Assegurar aos/às filhos/as dos/as emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa;

j) Assegurar aos/às filhos/as dos/as imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino.

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho – Estabelece o regime jurídico da educação inclusiva. https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961

Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho – Estabelece o currículo dos ensinos básico e secundário e os princípios orientadores da avaliação das aprendizagens.

https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/55-2018-115652962

Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto – Aprova o regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior atribuídos por instituições de ensino superior estrangeiras.

https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/66-2018-116068880

Decreto-Lei n.º 227/2005 de 28 de dezembro – Define o regime de concessão de equivalência de habilitações de sistemas educativos estrangeiros a habilitações do sistema educativo português ao nível dos ensinos básico e secundário.

https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/227-2005-469001

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/75-2008-249866

Decreto-Lei n.º 176/2012, de 2 de agosto – Regula o regime de matrícula e de frequência no âmbito da escolaridade obrigatória e estabelece medidas que devem ser adotadas no âmbito dos percursos escolares dos/as alunos/as para prevenir o insucesso e o abandono escolares.

https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2012-115653798

Despacho n.º 6478/2017, de 26 de julho – Perfil dos/as Alunos/as à Saída da Escolaridade Obrigatória.

https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/6478-2017-107752620

Despacho Normativo n.º 7/2006, de 6 de fevereiro – Estabelece, no âmbito da organização e gestão do currículo nacional, princípios de atuação e normas orientadoras para a implementação, acompanhamento e avaliação das atividades curriculares e

extracurriculares específicas a desenvolver pelas escolas e agrupamentos de escolas no domínio do ensino da língua portuguesa como língua não materna.

https://dre.pt/dre/detalhe/despacho-normativo/7-2006-551834

Lei n.º 31/2021, de 24 de maio – Transpôs para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, alterada pela Diretiva 2013/55/UE, de 20 de novembro de 2013.

https://dre.pt/dre/detalhe/lei/31-2021-163866213

Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto – Estabelece o regime da escolaridade obrigatória para as crianças e jovens que se encontram em idade escolar e consagra a universalidade da educação pré-escolar para as crianças a partir dos 5 anos de idade. Alterada pela Lei n.º 65/2015, de 7 de março.

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=1750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Portaria n.º 1262/2009, de 15 de outubro – Cria os cursos de Português para Falantes de Outras Línguas, assim como as regras a que obedece a sua lecionação e certificação. Alterada pela Portaria n.º 216-B/2012, de 18 de julho

https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/1262-2009-483078

Portaria n.º 223-A/2018, de 3 de agosto (artigo 12º) – Procede à regulamentação das ofertas educativas do ensino básico geral e os cursos artísticos especializados, previstas no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho.

https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/223-a-2018-115886163

Portaria n.º 226-A/2018, de 7 de agosto (artigo 11º) – Procede à regulamentação dos cursos científico-humanísticos, a que se refere a alínea a) do n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho. https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/226-a-2018-115941646

Portaria n.º 176/2014, de 11 de setembro – Regulamenta a realização da Prova do Conhecimento da Língua Portuguesa, prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 25.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 43/2013, de 1 de abril

https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Basico/Documentos/portaria_176.pdf

Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar (OCEPE, 2016) – documento normativo que orienta e apoia o/a educador/a de infância na construção e gestão do currículo, que deve ser adaptado ao contexto social, às características das crianças e famílias e à evolução das aprendizagens de cada criança e do grupo.

https://www.dge.mec.pt/ocepe/sites/default/files/Orientacoes_Curriculares.pdf

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

RECURSOS EXISTENTES

RECURSOS E BOAS PRÁTICAS NACIONAIS

Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.

Centro de Avaliação de Português Língua Estrangeira (CAPLE)

DGE – Educação Intercultural

DGE – Português Língua Não Materna

Educação para a Interculturalidade

Gabinete de Apoio à Inserção Profissional, Qualificação e Ensino Superior

Instituto de Avaliação Educativa, I.P. (IAVE) (sucedeu ao Gabinete de Avaliação Educacional - GAVE)

Instituto de Linguística Teórica e Computacional (ILTEC[119])

IOM – Manual do/a Professor/a 'NÃO SÃO APENAS NÚMEROS'

Migrantes: ensino em Portugal para crianças, jovens e adultos/as

Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações **(**Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) contempla, em 3 dos seus 23 objetivos, várias medidas na área setorial da educação.

Plataforma Global para Educação Superior em Emergências (bolsas de estudos para jovens sírios/as). Ver também: https://www.globalplatformforsyrianstudents.org/index.php

Projeto: Diversidade Linguística na Escola Portuguesa (2003-2007)

Projeto: Estratégias e materiais de ensino-aprendizagem para Português Língua Não Materna (PLNM)(2008-2012)

Projeto: FRIENDS

Rede de Escolas para a Educação Intercultural

Rede de Escolas para a Educação Intercultural (REEI)

Lançamento (em julho 2020) do novo ciclo da REEI para o triénio 2020-2023.

Refugiados/as – Agenda Europeia para as Migrações

Selo de Escola Intercultural

[119] Em 2015 o Instituto de Linguística Teórica e Computacional (ILTEC) fundiu-se com o Centro de Estudos de Linguística Geral e Aplicada, criando uma nova unidade, o CELGA-ILTEC.

6.ª Edição a ser lançada no decurso do ano letivo 2020/2021.

RECURSOS E BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS E NA EUROPA

UNESCO – EDUCATION

UNESCO – Guidelines on Intercultural Education

UNESCO – Intercultural Competences: Conceptual and Operational Framework

Education 2030 Framework for Action (FFA)

OECD/OCDE

OECD – EDUCATION

OECD – Education Strategy

OECD Education Working Papers

OECD PISA – Programme for International Student Assessment

OECD Projeto PIAAC – Programme for the Internacional Assessment of Adult Competencies)

Platform of resources and references for plurilingual and intercultural education

Strength through Diversity: The integration of immigrants and refugees in school and training systems

COMISSÃO EUROPEIA

Capacity-building in higher education

Council of Europe - Developing intercultural competence through education

Council of Europe: Projeto "Autobiography of Intercultural Encounters"

Erasmus+ programme

European Centre for Modern Languages of the Council of Europe

European Education Area

European Website on Integration

Migration and language education

SchoolEducationGateway

SIRIUS network on migrant education

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Byram, M. (2009). Multicultural Societies, Pluricultural People and the Project of Intercultural Education. Council of Europe, Language Policy Division. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Cerna, L., et al. (2021). "Promoting inclusive education for diverse societies: A conceptual framework". *OECD Education Working Papers*, Nº 260. Paris: OECD Publishing.

DGE (2020). *Menores Estrangeiros Não Acompanhados (MENA). Guia de Acolhimento: Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário*. Lisboa: Direção-Geral da Educação e Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.

DGE (2020). *Menores Estrangeiros Não Acompanhados (MENA) – Ensino e Formação. Guia de perguntas frequentes*. Lisboa: Direção-Geral da Educação e Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P.

DGE (2016). *Agenda Europeia para as Migrações – Guia de Acolhimento – Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário*. Lisboa: Direção-Geral da Educação.

EC (2020). COM(2020)758 final – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027

Huber, J. & Reynolds, C. (Eds). (2014). *Developing intercultural competence through education*. Council of Europe Pestalozzi Series, No. 3. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

OECD (2019). *The Road to Integration: Education and Migration*. OECD Reviews of Migrant Education. Paris: OECD Publishing.

Ramos, N. (2007). Sociedades multiculturais, interculturalidade e educação. Desafios pedagógicos, comunicacionais e políticos. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, n.º 41-3, pp. 223-244. Universidade Aberta: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

REEI – Rede de Escolas para a Educação Intercultural (2020). *Temos de Referência*.

OUTRAS LEITURAS

Bracons, H. (2018). *"Cultura, diversidade, interculturalidade e mediação: percepções dos estudantes de Serviço Social"*. In Revista Migrações - Número Temático Mediação Intercultural, Observatório das Migrações, Nº 15. pp. 12-27. Lisboa: ACM, I.P.

Brito, B., Arriaga, M. & Gouveia, S. (2015). *Manual Apoio Psicossocial a Migrantes*. Coimbra: Centro de Trauma – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Carvalho, E. (2011). *Diversidade Cultural: Novos Desafios para a Gestão Escolar*. Universidade Estadual de Maringá. Disponível em
Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2019). *A Integração de Alunos de Origem Migrante nas Escolas da Europa: Políticas e Medidas Nacionais*. Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

DGE (2014). Avaliação de Impacto e Medidas Prospetivas para a Oferta do Português Língua Não Materna (PLNM) no Sistema Educativo Português.

EUROBAROMETRO Especial 469 (2018). *Integration of immigrants in the European Union*. Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.

EUROBAROMETRO Especial 386 (2012). *Europeans and their Languages*. Report. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da Comissão Europeia.

Gonçalves, S. & Costa, J. (2019). *Diversidade no Ensino Superior*. Coimbra: IPC/CINEP.

Hortas, M. J. & Fonseca, L. (2013). *Educação e Imigração: A Integração dos Alunos Imigrantes nas Escolas do Ensino Básico do Centro Histórico de Lisboa*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, Nº 50. Lisboa: ACIDI, I.P.

Huddleston, T. & Tjaden, J. (2012). *Immigrant Citizens Survey*. Bruxelas: King Baudoin Foundation & Migrant Policy Group.

Oliveira, C. & Gomes, N. (2017). *Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino*. Boletim Estatístico OM N.º 3, Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações. Lisboa: OM.

Oliveira, C. & Gomes, N. (2016). *Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino*. Boletim Estatístico OM N.º 2. Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações. Oliveira, C. & Gomes, N. (2014). *Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal.* Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.
Osler, A. & Starkey, H. (2005). Changing Citizenship. UK: McGraw-Hill Education.

Souta, L. (1997). Multiculturalidade & Educação. Porto: Profedições.

Tavares, P. (2016). A gestão da escola na promoção da Interculturalidade no agrupamento. Lisboa: Universidade Aberta.

UNESCO (2019). *Manual para garantir inclusão e equidade na educação* (PT) – Brasília: UNESCO. Titulo original: A Guide for ensuring inclusion and equity in education (UNESCO, 2017).

UNESCO (2016). *Repensar a Educação: rumo a um bem comum mundial?* Relatório da UNESCO. Brasília: UNESCO Brasil.

UNESCO (2009). *Defining an inclusive education agenda: reflections around the 48th session of the international conference on education*. Geneva: UNESCO.

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

UNESCO (2009). *Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural*. Relatório Mundial da UNESCO. Brasília: UNESCO Brasil.

UNESCO (2009). *Tornar a educação inclusiva*. Brasília: UNESCO Brasil.

UNESCO (2002). Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

MÓDULO 5

ÁREA SETORIAL DE ATUAÇÃO SAÚDE

O estado de saúde dos/as migrantes e a acessibilidade e a utilização de serviços de saúde pelos/as mesmos/as são elementos fundamentais para a integração, a equidade e a salvaguarda de direitos humanos. Nesse sentido foi identificada nas Nações Unidas a urgência dos países incorporarem as necessidades de saúde dos/as migrantes nas políticas e planos locais e nacionais de saúde a vários níveis, nomeadamente através do fortalecimento das capacidades dos serviços para o acesso à saúde sem discriminação, reduzindo as barreiras de comunicação, promovendo a formação de profissionais para os serviços se tornarem culturalmente mais sensíveis, e promovendo a saúde física e mental dos/as migrantes. De realçar ainda a necessidade de apostar na recolha e sistematização de dados neste domínio, de modo a auxiliar na identificação e compreensão da complexidade dos determinantes de saúde que induzem à heterogeneidade no estado de saúde das populações, no acesso e utilização dos serviços de saúde, e nas necessidades, seja das populações residentes seja dos sistemas de saúde.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

O acesso à saúde e ao bem-estar são direitos fundamentais de todos os seres humanos[120]. No entanto, não há um modelo único à escala mundial quanto à política de saúde, política de proteção social e de acesso das populações a cuidados de saúde. Ainda que reconhecendo esses direitos, os Estados enquadram-nos nos seus instrumentos legais, mas definem modalidades e condições de acesso aos seus sistemas de saúde diferenciados para os/as seus/suas cidadãos/ãs e para os/as migrantes, não assumindo - na prática - este direito como universal.

Neste contexto, as migrações internacionais assumem-se como um desafio tanto para a saúde publica e para a gestão dos serviços de saúde nacionais dos países de acolhimento e transito, como para as próprias populações migrantes e autóctones (ERS, 2015:14).

A Organização Mundial de Saúde (ERS, 2015: 14) destaca quatro princípios que a saúde pública deverá promover para alcançar a saúde dos/as migrantes e da população das sociedades de acolhimento:

(1) devem ser evitadas disparidades entre migrantes e não migrantes quanto ao estado de saúde e de acesso aos cuidados de saúde;

(2) deve ser garantido o direito à proteção da saúde dos/as migrantes, reduzindo a discriminação e as barreiras que possam existir ao acesso destes/as à saúde;

(3) deve ser reduzida a mortalidade e morbilidade das populações migrantes;

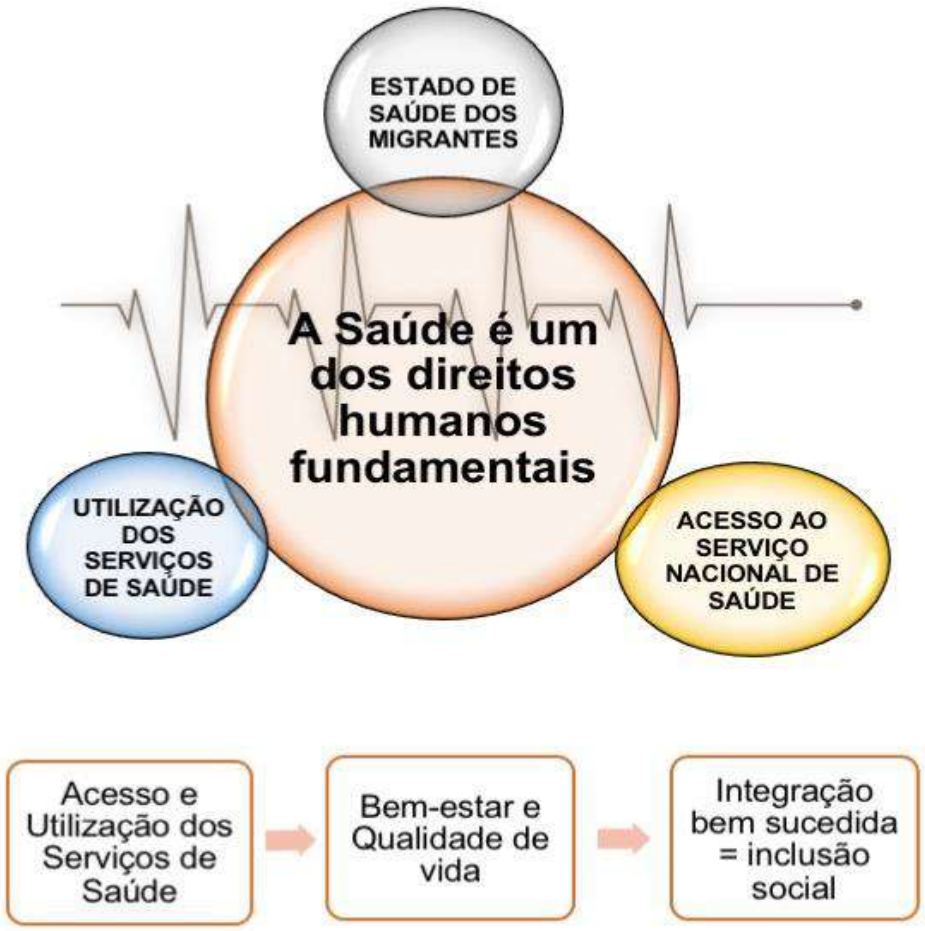
(4) devem minimizar-se os impactos negativos do processo migratório, e que nomeadamente induzem a uma maior vulnerabilidade e riscos de saúde dos/as migrantes, independentemente do contexto de acolhimento.

Tanto a avaliação do estado de saúde dos/as migrantes como a análise dos indicadores de acesso e utilização dos serviços de saúde são indicadores-chave de resultados quer do estado de saúde das comunidades migrantes residentes, quer de uma integração bem-sucedida e de inclusão social (Cf. Figura 5.1). Neste Módulo analisa-se o nexo

[120] Cf. o artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; a Constituição da Organização Mundial da Saúde, de 1946; o artigo 35º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000.

migrações e integração pela saúde a partir das três dimensões basilares no estudo desta área de intervenção: o estado de saúde dos/as migrantes e as condicionantes do mesmo; o acesso ao Serviços Nacional de Saúde (SNS) e a utilização dos serviços de saúde. Não se aborda aqui os contributos dos/as migrantes para o sistema de saúde português, considerando indicadores acerca dos recursos humanos estrangeiros e fluxos de profissionais de saúde estrangeiros/as que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS)[121].

Figura 5.1. - Enquadramento da Integração pela Saúde



Fonte: Elaboração própria.

[121] Para uma análise mais aprofundadas Cf. Oliveira & Gomes (2018)

ESTADO DE SAÚDE DOS/AS MIGRANTES

É consensualmente aceite que a saúde é mais do que a ausência de doença ou enfermidade. Abrange, também, o desenvolvimento físico, mental, social e bem-estar das pessoas[122]. Indissociavelmente ligado a este conceito é o entendimento de que em cada fase da vida, a saúde e bem-estar são afetados por interações complexas entre fatores sociais e económicos, ambiente físico e comportamento individual, bem como fatores hereditários. Esses fatores e condições são chamados de **determinantes sociais da saúde (DSS)**.

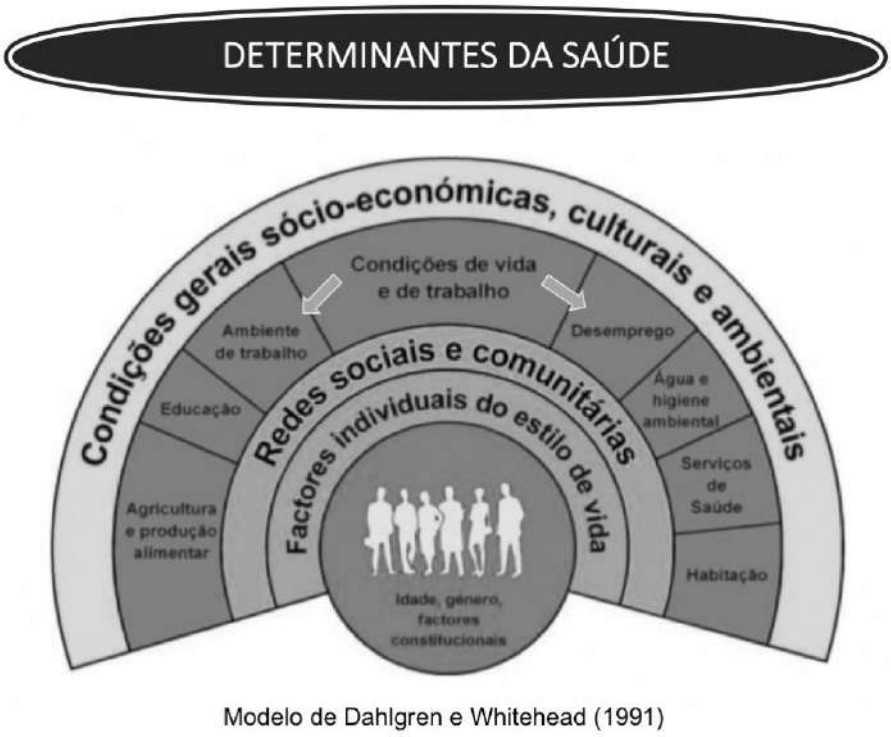
Para a Commission on Social Determinants of Health (CSDH) da Organização Mundial de Saúde (OMS), os DSS são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham. Isto é, os DSS são os fatores sociais, económicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população. Existem, pois, vários tipos de determinantes sociais da saúde, que vão desde os ambientes socioeconómicos, legais, culturais, ambientais e físicos gerais, passando pelas condições de vida e trabalho em geral, assim como pela influência das redes comunitárias e de apoio, até fatores individuais como estilo de vida, idade, fatores hereditários e comportamentais que afetam a saúde de todos/as, incluindo dos/as migrantes. Assim, também a relação entre migração e saúde parte do princípio de que existem vários fatores e condições que influenciam a saúde dos/as migrantes e, consequentemente também pode haver diferenças nos perfis de doenças e fatores de risco para a saúde entre as populações migrantes e de acolhimento, ou desigualdades no acesso/aceitação de intervenções preventivas e nos resultados do tratamento com base nas caraterísticas das populações dos fluxos migratórios.

Diversos são os modelos que procuram esquematizar a complexa teia de relações entre os diversos fatores. Pela facilidade da visualização gráfica optou-se aqui por apresentar o modelo de Dahlgren e Whitehead (Cf. Figura 5.2) que inclui os DSS dispostos em diferentes camadas: uma camada mais próxima onde estão indicados os determinantes individuais até uma camada mais distante onde se situam os determinantes macro onde

[122] Preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS) - definição de saúde. Esta definição não mudou desde 1948.

o modelo não pretende explicar com detalhes as relações existentes entre as diversas camadas e origem das desigualdades entre determinantes.

Figura 5.2. - Determinantes da Saúde



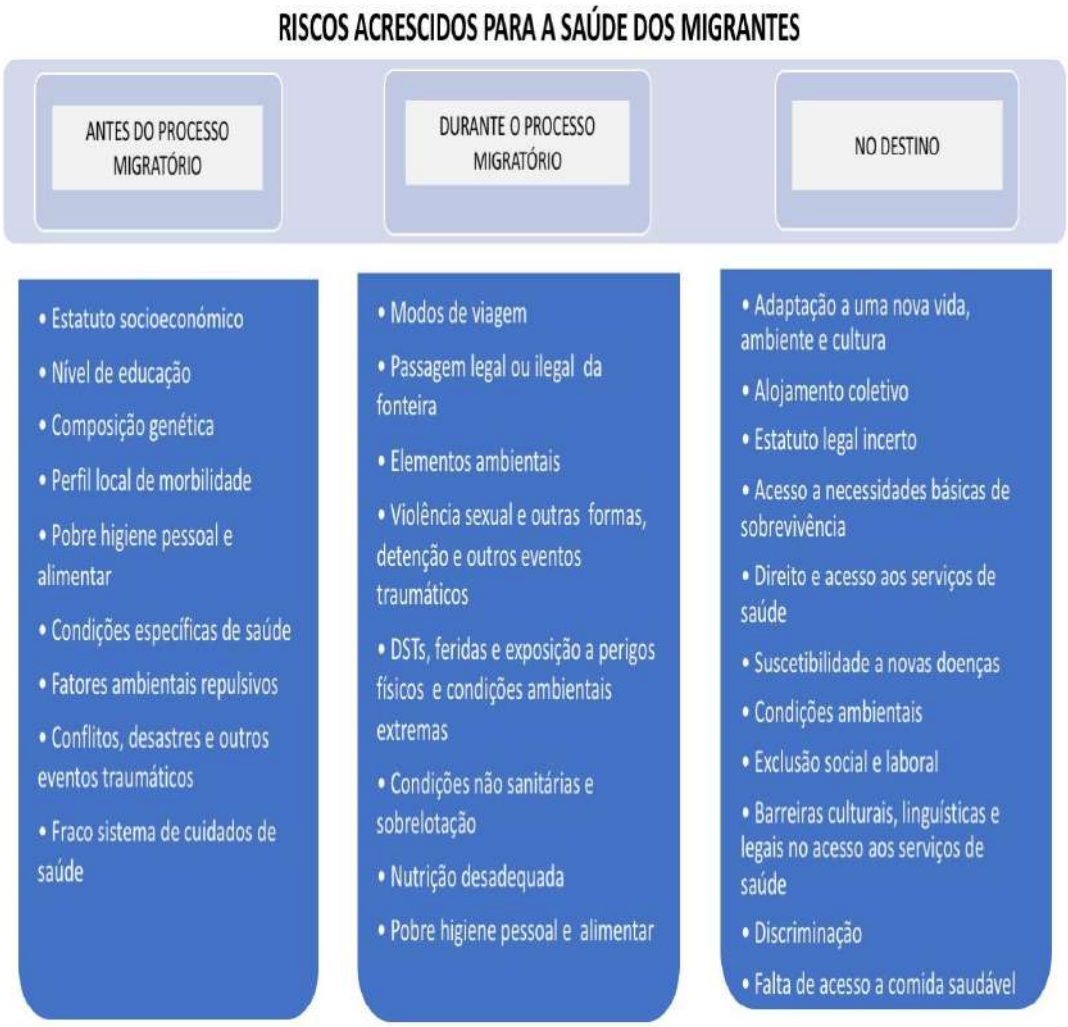
Fonte: Elaboração própria com base em Internet - Modelo de Determinantes Sociais em Saúde de Dahlgren e Whitehead (1991)

A migração é considerada, em si mesma, um determinante social da saúde pelo seu potencial de impactar a saúde dos/as migrantes.

Recentemente tem vindo a ser desenvolvida alguma investigação sobre esta relação e cujos resultados apontam para gradientes variados de benefícios e fatores de risco para a saúde dos/as migrantes (e das suas famílias) ao longo das diferentes fases do processo migratório: pré-partida; durante o processo migratório (viagem, trânsito, retorno); e no destino.

Os impactos da migração na saúde dos/as migrantes e na saúde pública estão interligados ao longo dessas fases, cada uma exercendo condições diferentes (Cf. Figura 5.3).

Figura 5.3. - Processo Migratório e Riscos para a Saúde dos/as Migrantes



Fonte: Elaboração própria com base em Matlin, S., et al. (2018:8).

Para compreender o estado de saúde dos/as migrantes e a equidade em saúde e de bem-estar das populações migrantes e nativas, comparativamente, é, pois, fundamental analisar os indicadores da saúde e da doença, relacionando-os com estes determinantes e a forma como eles se reforçam e influenciam mutuamente.

ACESSO AO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE- QUEM TEM ACESSO E EM QUE CONDIÇÕES

Segundo Oliveira e Gomes (2018: 31): "O acesso e a utilização dos serviços de saúde pelas populações migrantes são aspetos fundamentais para a melhoria do estado de saúde destas populações, do seu bem-estar e da sua integração nas sociedades de acolhimento (...). Assim, os sistemas de saúde das sociedades de acolhimento são chamados a responder adequadamente às necessidades das populações migrantes, nomeadamente atendendo às condições de acessibilidade que definem e às valências e qualidade dos serviços prestados, devendo ser melhor compreendidos os determinantes estruturais dos contextos e que se relacionam com os fatores de natureza legal, institucional e administrativa que facilitam ou impedem o acesso e a utilização dos serviços de saúde pelos/as imigrantes nas sociedades de acolhimento."

A Constituição da República Portuguesa (Artigo 64º e 15º) e a atual Lei de Bases da Saúde (Lei n.º 95/2019 de 4 de setembro), bem como outra legislação avulsa aplicável[123], conferem a todos/as os/as cidadãos/ãs, incluindo a população migrante e beneficiária de proteção internacional, o direito à proteção da saúde independentemente da sua condição económica, social ou cultural. Ou seja, têm estes/as cidadãos/ãs direito à assistência num centro de saúde ou num hospital em igualdade de tratamento aos/às beneficiários/as do Serviço Nacional de Saúde (SNS) sob os princípios de universalidade, de generalidade e (tendencialmente) de gratuitidade.

Não obstante há diferenças entre os/as cidadãos/ãs no que respeita a direitos e procedimentos, pelo que os/as estrangeiros/as com acesso ao Sistema Nacional de Saúde são agrupados/as em categorias consoante esses direitos e procedimentos diferenciados. Estão, pois, inerentes a estas categorias vários perfis de migrantes e de utentes estrangeiros/as dos serviços de saúde em Portugal, nomeadamente de utentes estrangeiros/as que entram em Portugal por razões de saúde (e.g. por via de acordos ou por estada temporária), e de utentes estrangeiros/as que por razão da sua estadia

[123] Cf. por exemplo, Despacho do Ministério da Saúde nº 25 360/2001, de 12 de dezembro

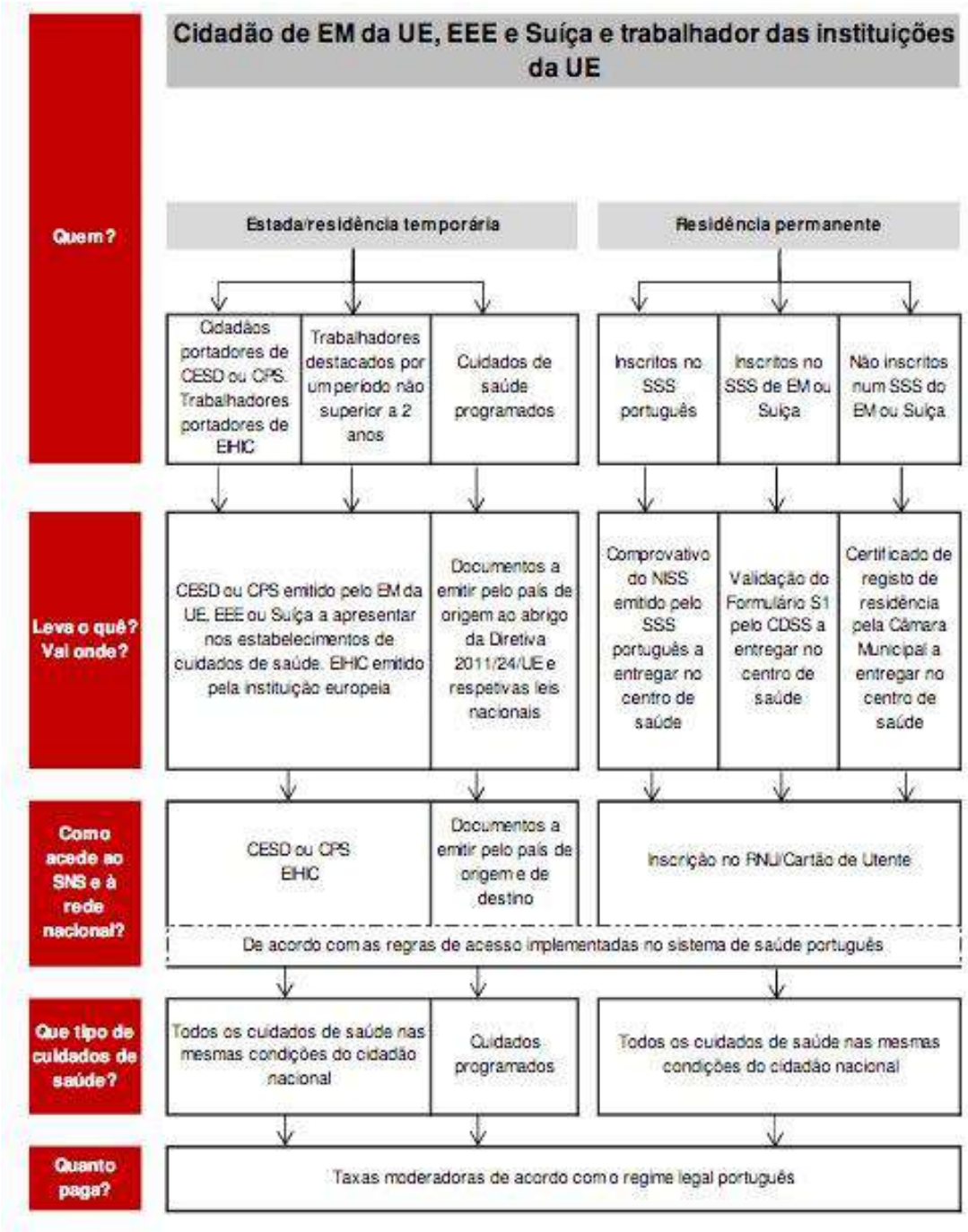
ou permanência no país carecem de cuidados de saúde como uma dimensão da sua integração (Cf. Figura 5.4).

Figura 5.4. - Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por Cidadãos/ãs Estrangeiros/as

Fonte: Elaboração própria.

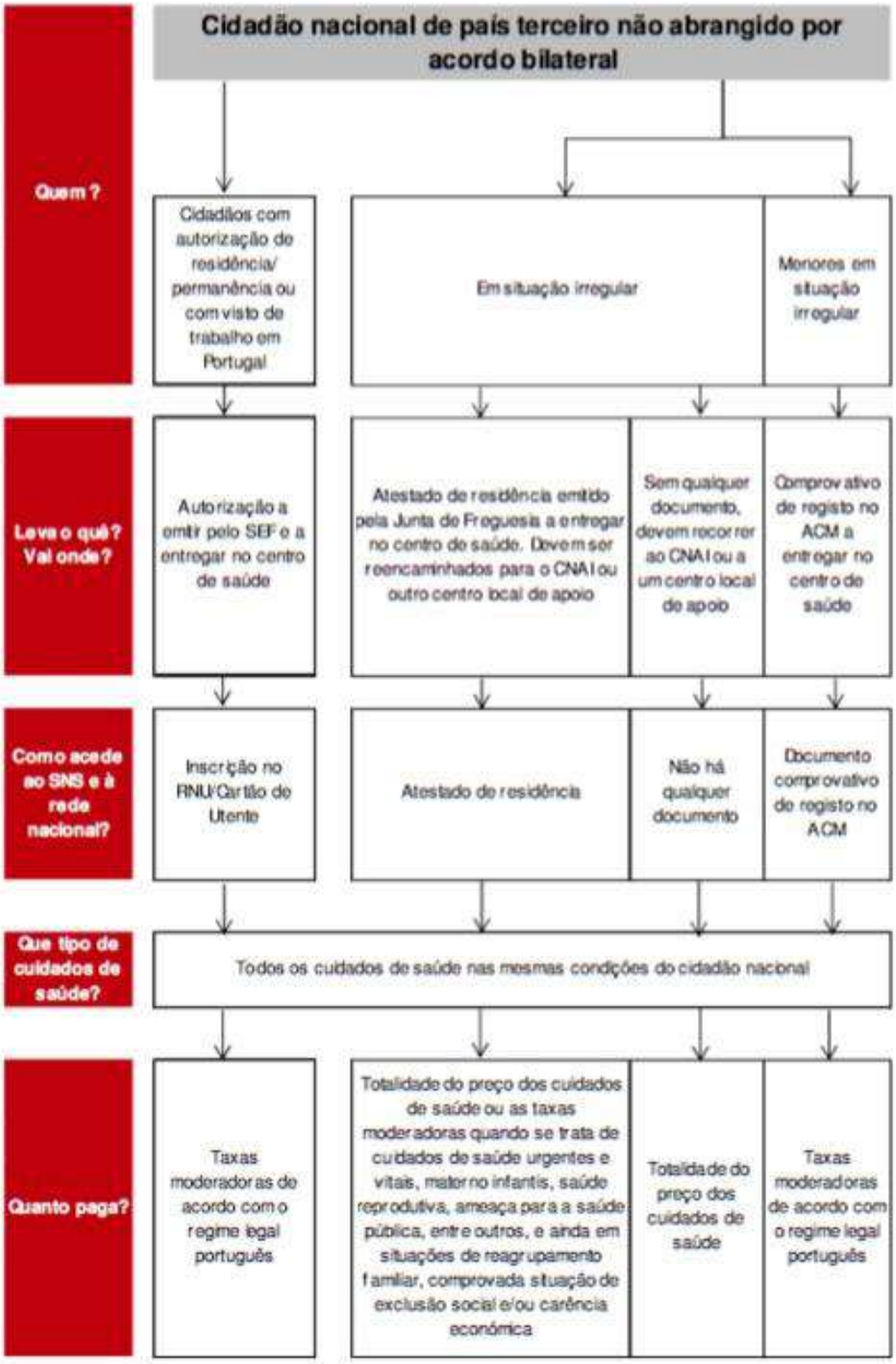
Para efeitos de informação geral apresentam-se nas páginas seguintes os quadros esquemáticos desses procedimentos, informação disponibilizada pela ERS – Entidade Reguladora da Saúde. Mas podem obter-se mais informações sobre as orientações que asseguram a identificação e os procedimentos necessários à inscrição e acesso de cidadãos/ãs estrangeiros/as ao sistema de saúde português, através do Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos/ãs Estrangeiros/as. Pode também consultar-se a Circular Informativa Conjunta da ACSS e da DGS de 2 de dezembro 2013 sobre o Manual de Acolhimento. Ou ainda a informações gerais sobre o Acesso dos/as Imigrantes aos SNS disponibilizadas no portal da ERS.

Figura 5.5. - Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por Cidadãos/ãs da UE



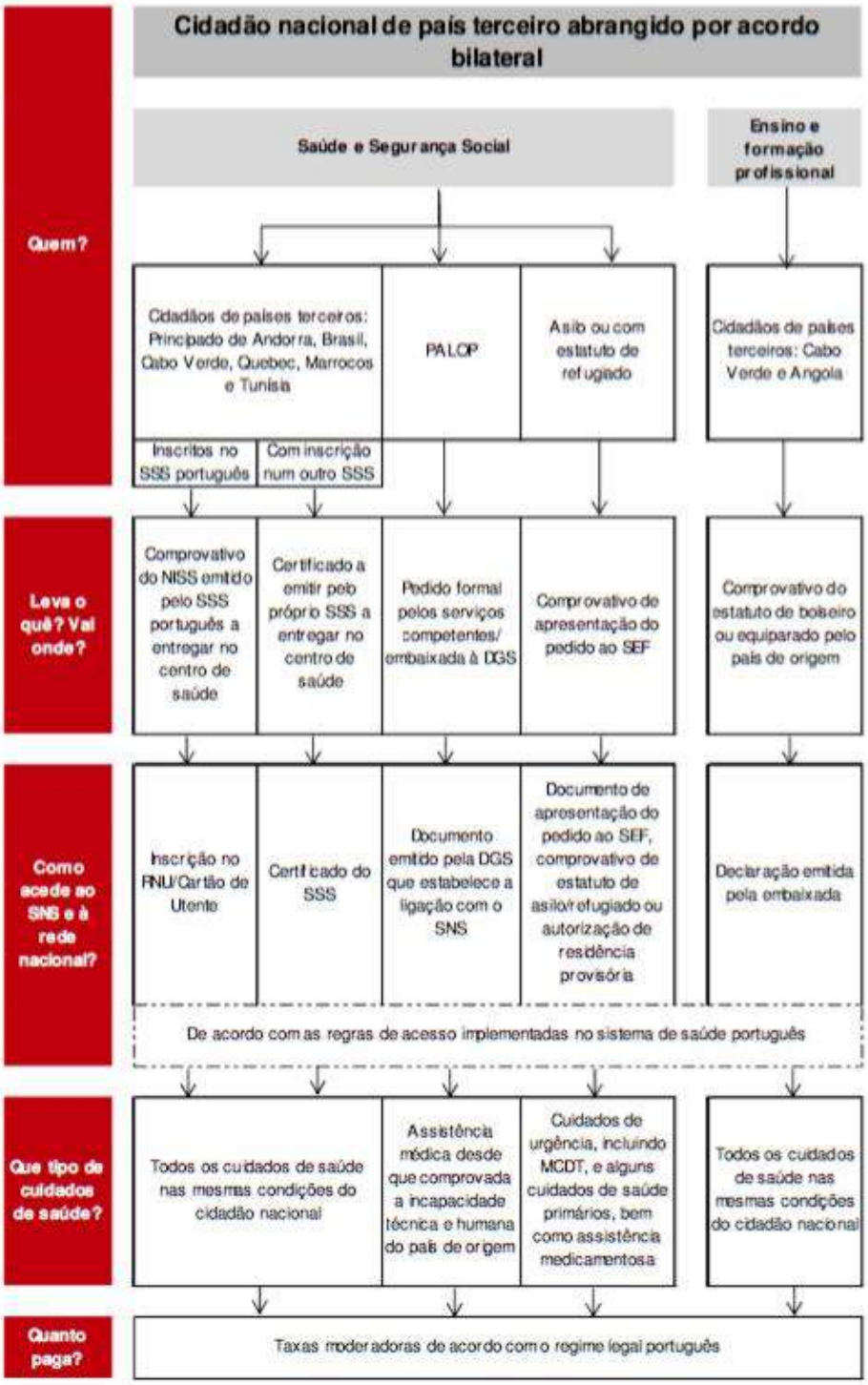
Fonte: Entidade Reguladora da Saúde (ERS)

Figura 5.6. - Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por Cidadãos/ãs NPT



Fonte: Entidade Reguladora da Saúde (ERS)

Figura 5.7. - Acesso ao Serviço Nacional de Saúde por Cidadãos/ãs NPT com acordo bilateral[124]



Fonte: Entidade Reguladora da Saúde (ERS)

[124] Para saber mais sobre os Acordos Internacionais de Saúde com Portugal Cf. Apêndice 7.

Sobre esta matéria dizer que, apesar de os princípios constitucionais portugueses da igualdade, da não discriminação e da equidade de direitos e deveres entre nacionais e estrangeiros/as salvaguardarem que todos/as têm direito à proteção na saúde, na prática, o cumprimento deste direito assume falhas.

Entre os principais desafios está o estatuto legal diferenciado entre migrantes – nem todos/as têm o mesmo estatuto legal e nem todos/as estão sempre regulares ao longo da sua permanência no país; e há variações quanto ao que se paga pelos cuidados de saúde, dependendo do estatuto legal, por exemplo, ou da situação socioeconómica. Outro desafio é que as práticas administrativas podem conduzir a iniquidades em saúde para os/as migrantes; ou ainda nem todos/as os/as doentes que chegam a Portugal através de acordos bilaterais têm as mesmas garantias de cumprimento dos acordos pelas partes (Oliveira & Gomes, 2018:86). Por último dizer que as barreiras de acesso existentes dependem em grande medida do tipo de serviços de saúde (ex. se cuidados preventivos ou de urgência, se público ou privado) ou do nível do serviço de saúde (ex. se primário ou secundário, centros de saúde ou hospitais) (Oliveira & Gomes, 2018:117).

UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

A equidade na proteção e nos cuidados de saúde depende globalmente da sua acessibilidade e das oportunidades ou barreiras ao acesso dos/as utentes, sendo também limitada por um conjunto de efeitos desmobilizadores da procura de serviços de saúde por determinados grupos ou perfis de indivíduos.

Segundo Oliveira e Gomes (2018:117) existem diferentes tipos de barreiras que inibem o uso dos serviços de saúde por parte dos/as migrantes:

- barreiras diretas e explícitas no acesso (propriamente dito) a serviços de saúde e que podem estar ligadas a constrangimentos legais e administrativos (ex. prática da lei, aumento de taxas moderadoras e diminuição do universo de isentos/as);

- barreiras no uso efetivo dos serviços (ex. qualidade dos serviços prestados, falta de profissionais de saúde, nomeadamente de médicos/as de família);
- e barreiras indiretas ou implícitas associadas à condição de imigrante e que se repercutem tanto no acesso como durante o uso efetivo do serviço (ex. dificuldades de compreensão da burocracia de inscrição no sistema de saúde; receios de serem identificados/as pelas autoridades em situação de irregularidade no país: dificuldades linguísticas e/ou dificuldades de comunicar com os/as profissionais do SNS; experiências de discriminação de base racial, étnica ou cultural).

Efetivamente no estudo da ERS (2015) são identificados vários tipos de barreiras. Em primeiro lugar aquelas associadas às condições de vida dos/as migrantes no país (e.g. condições de habitação, rendimentos reduzidos, empregos precários, exclusão social, falta de redes de apoio), ou seja, à interferência de determinantes sociais (ERS, 2015: 18). Em segundo lugar são identificadas barreiras que se prendem com aspetos mais estruturais, como sejam: dificuldades linguísticas, diferenças culturais, problemas e dificuldades socioeconómicas, mas também com barreiras assentes em constrangimentos informáticos e de procedimentos instalados na referenciação destes/as utentes e na prescrição de medicamentos pelo SNS (ERS, 2015: 70). Por outro lado, como identifica a Entidade Reguladora da Saúde (2015: 68), muitas destas barreiras persistem ou evoluem porque as instituições do setor da saúde não monitorizam a realidade do acesso e utilização dos cuidados de saúde em Portugal por migrantes, tal como não acompanham as dificuldades sentidas, tanto pelos/as utentes como pelos/as profissionais dos serviços, o que limita a sua intervenção e aptidão de desenhar políticas que promovam maior equidade na saúde dos/as migrantes e que garantam que o direito de acesso lhes seja salvaguardado.

Conclui o relatório da ERS que "(...) Certo é que estes limites fundamentam desigualdades, podendo, portanto, resultar em situações divergentes das características da universalidade, equidade e generalidade no acesso dos/as utentes aos cuidados de saúde no SNS." (ERS, 2015: 70).

Há uma vasta literatura sobre os desafios que se colocam aos/às migrantes no acesso, mas também na utilização dos serviços de saúde em Portugal. Para referência indicamos nos recursos alguns exemplos.

O QUE PODE SER FEITO

Segundo Matlin, S., et al. (2018), atualmente, não há um quadro normativo e governativo global eficaz na área da saúde pública e existe a necessidade de novas estruturas de governação que estão além das capacidades atuais da Organização Mundial de Saúde (OMS/WHO)[125]. Os/as autores/as argumentam que a saúde dos/as migrantes, frequentemente, permanece um tema marginal quer em discussões mais amplas sobre migração quer na definição das estratégias de saúde nacionais. No entanto, com a crescente aceitação por parte dos Estados da sua responsabilidade na garantia da saúde e dos direitos humanos, assim como os medos associados à altual questão pandémica mundial, estão a dar lugar ao desejo de abordar tanto as doenças transmissíveis quanto os problemas de saúde mais amplos que afetam migrantes e refugiados/as (Matlin, S., et al., 2018:5-6).

E, de facto, em maio de 2019, a 72ª Assembleia Mundial da Saúde reconheceu a saúde de refugiados/as e migrantes como uma prioridade global por meio da aceitação do Plano de Ação Global para a Promoção da Saúde de Refugiados/as e Migrantes da Organização Mundial da Saúde.

Embora tanto no Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, como no Pacto Global sobre Refugiados/as, ambos aprovados em 2018, não haja uma referência específica às questões da saúde de migrantes e refugiados/as, entre as áreas de intervenção dos documentos, a Organização Internacional para as Migrações (OIM/IOM, 2017) defende que a saúde é um tema transversal e central no seguimento da Declaração de Nova York e aponta que há um quadro legal e normativo claro, que defende os direitos de migrantes e refugiados/as à saúde sem discriminação, nomeadamente os instrumentos associados aos direitos humanos e a constituição da OMS.

[125] O Escritório Regional da OMS para a Europa tem trabalhado com os Estados-Membros sobre os impactos na saúde pública e no sistema de saúde da atual migração em larga escala na Europa. As necessidades de saúde coletiva dos/as refugiados/as e migrantes e suas implicações são consideráveis e têm um impacto cada vez maior nas sociedades e nos governos atuais. A OMS apoia políticas que prestam serviços de saúde a migrantes e refugiados/as, independentemente de seu estatuto legal. O Escritório Regional da OMS para a Europa está a colaborar muito estreitamente com as Regiões do Mediterrâneo Oriental e da África da OMS para desenvolver políticas e intervenções baseadas em evidências nos países de trânsito e destino. Fornecer padrões adequados de atendimento a refugiados/as e migrantes é importante para a saúde da população e fundamental para proteger e promover os direitos humanos tanto dos/as refugiados/as e migrantes, quanto das comunidades de acolhimento. Saiba mais em EDCHR (2016:5).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Adicionamente, a OIM refere que vários objetivos e metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável promovem direta e indiretamente a saúde dos/as migrantes[126]. Este instrumento inclui 17 objetivos, sendo que a área da saúde está consagrada especificamente no Objetivo 3: Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos/as, em todas as idades.

Ao nível da União Europeia, desde 2003, que se têm vindo a desenvolver instrumentos políticos e uma série de projetos, ações e iniciativas para abordar as desigualdades na saúde e nos cuidados de saúde, incluindo as que afetam os/as migrantes e medir as disparidades no acesso aos cuidados de saúde para promover uma maior integração dos/as migrantes nos sistemas de saúde[127]. Importa-nos aqui referir a inclusão destas preocupações no Novo Pacto sobre Migração e Asilo (2020) e no Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) da Comissão Europeia.

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia apresentou um Novo Pacto sobre Migração e Asilo definindo uma abordagem mais justa para a sua gestão. O objetivo é encontrar um novo equilíbrio entre os princípios de partilha justa de responsabilidades e solidariedade e construir confiança através de uma abordagem mais abrangente e procedimentos modernizados. O Pacto propõe acelerar os processos migratórios e fortalecer a governação das políticas migratórias e de fronteiras. A saúde e os cuidados de saúde dos/as migrantes também estão incluídos no Pacto através da introdução de exames de saúde que permitirão uma identificação precoce das necessidades potenciais dos/as migrantes.

Promover o acesso aos serviços de saúde, incluindo saúde mental, para pessoas de origem migrante é uma das ações principais (juntamente com a Educação e Formação Inclusivas; Emprego e Qualificações; e Habitação Adequada e Acessível), definidas no Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) da Comissão Europeia. O documento (EC, 2020:13) defende que as debilidades no acesso e utilização dos

[126] Saiba mais em IOM - Tracing migrant health in the SDGs.
[127] Saiba mais sobre o que a Comissão Europeia está a fazer nesta matéria em: https://ec.europa.eu/health/social-determinants/migrants-health_en

serviços de saúde, em particular o acesso aos serviços de saúde reprodutiva, materno-infantis e de saúde mental, podem ser um grande obstáculo à integração e inclusão dos/as migrantes, afetando praticamente todas as áreas da vida, incluindo emprego e educação. No documento referem também algumas das dificuldades enfrentadas pelos/as migrantes no acesso e utilização dos serviços de saúde, nomeadamente relacionadas com barreiras administrativas, medos ligados a incertezas sobre o seu estatuto legal e direitos de acesso atendendo ao tempo de permanência no território, discriminação, falta de informação e familiaridade com o sistema de saúde e obstáculos linguísticos e interculturais. O documento reforça ainda que, particularmente vulneráveis a estas dificuldades e tendo que enfrentar desafios adicionais estão as raparigas e mulheres migrantes.

Neste contexto, o Plano de Ação, além do financiamento específico da UE para esta área de intervenção, visa garantir que as pessoas migrantes e cidadãos/ãs da UE de origem migrante, sejam informadas sobre os seus direitos e têm igual acesso a serviços regulares de saúde, incluindo serviços de saúde mental, nas condições estabelecidas pela legislação e práticas nacionais. Por outro lado, o Plano de Ação reconhece os desafios específicos enfrentados pelas mulheres, em particular durante e após a gravidez e visa garantir o apoio ao desenvolvimento de ações que procurem garantir um acesso facilitado deste grupo aos serviços de saúde. Por fim, o Plano também apoia os Estados-Membros no intercâmbio de boas práticas.

Para estes objetivos serem atingidos, são propostas um conjunto de ações a levar a acabo, tanto pela Comissão Europeia como pelos Estados-Membros (Cf. Apêndice 5), no sentido, não só da saúde e bem-estar geral das comunidades migrantes, mas essencialmente da melhoria do acesso e utilização dos serviços de saúde por parte destas populações. No Quadro 5.1 podemos encontrar uma síntese das ações a desenvolver pelos Estados-Membros.

Quadro 5.1. - Ações do PAII na Área da Saúde a Implementar pelos Estados-Membros

➢ Fornecer formação aos/às profissionais de saúde sobre gestão da diversidade e as necessidades específicas das comunidades migrantes (migrantes com traumas, vítimas de tráfico de seres humanos ou violência de género, menores

desacompanhados/as, idosos/as, pessoas com deficiência, etc.), fazendo uso dos diferentes projetos e materiais de formação desenvolvidos no âmbito dos programas de saúde da UE.

- Facilitar o acesso dos/as migrantes aos serviços gerais de saúde, incluindo saúde mental, fornecendo serviços adaptados às suas necessidades e combatendo a discriminação.
- Utilizar plenamente os fundos da UE, como o Fundo Social Europeu+, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, para apoiar programas e medidas relacionadas com o acesso aos serviços de saúde, de acordo com as necessidades identificadas a nível nacional, regional e local.

Fonte: Elaboração própria com base em EC (2020:14)

Todos os desenvolvimentos nas políticas são acompanhados de perto pela Rede Europeia das Migrações, criada em 2008 como uma rede da UE de peritos/as em matéria de migração e asilo de todos os Estados-Membros, que trabalham em conjunto para fornecer informações objetivas, comparáveis e relevantes para as políticas.

Em Portugal as políticas públicas na área da integração pela saúde consubstanciam-se num conjunto alargado de instrumentos legislativos e legais que têm vindo a ser desenvolvidos no sentido de assegurar o cumprimento de diretos de acesso e utilização do SNS por parte das comunidades migrantes residentes, assim como dos/as cidadãos/ãs que procuram o SNS ao abrigo de protocolos estabelecidos pelo Estado Português[128].

Nesse âmbito são de referir as medidas equacionadas nos diversos Planos Nacionais de Integração – Enquanto no Plano Nacional para a Integração dos/as Imigrantes I (2007-2009), 6 das 122 eram dedicadas diretamente às questões da saúde, no Plano

[128] Cf. Oliveira e Gomes (2018) pp. 98-106.

Nacional para a Integração dos/as Imigrantes II (2010-2013), as medidas dedicadas a esta área de intervenção foram 9 entre as 90 estabelecidas. Já no Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), sucessor direto dos anteriores foram 6 as medidas diretamente relacionadas com a saúde. Mais recentemente, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações **(**Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto), que define um total de 23 objetivos, contempla vários objetivos e medidas que, indiretamente, podem contribuir para melhorar as condições de saúde dos/as migrantes, mas é no Objetivo 15: Providenciar o acesso a serviços básicos aos/às migrantes que surge a medida 59 diretamente associada à área setorial da saúde e que estipula: "Incorporar as necessidades de saúde dos/as migrantes nas políticas e planos de saúde nacionais e locais, garantindo o acesso não discriminatório e procurando reduzir as barreiras de comunicação (com apoio, por exemplo, dos recursos de tradução existentes no ACM).".

No que se refere às **políticas locais**, o primeiro Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco (2018-2020), previu 4 medidas de intervenção direta na área da saúde, de entre as 39 que compunham a totalidade das ações; e o atual Plano Municipal (PMIM-CB 2G) 2020-2022 segue a linha de intervenção do plano anterior e prevê três medidas nesta área (entre as 25 propostas):

(1) Melhorar e reforçar a informação disponível sobre o acesso à saúde, direitos e deveres por parte dos/as migrantes NPT, contribuindo para reforçar o acesso e os cuidados médicos prestados a essas populações.

(2) Promover ações de informação e capacitação sobretudo sobre legislação em vigor, direitos e deveres dos/as migrantes NPT no acesso à saúde, junto dos/as funcionários/as destes serviços.

(3) Estruturar e organizar campanhas de sensibilização e promoção da saúde e prevenção da doença, em locais estratégicos de afluência de migrantes NPT, melhorando assim a literacia de saúde das comunidades migrantes e de forma a reduzir a ocorrência, aparecimento e propagação de determinadas doenças de saúde pública.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Se atendermos aos resultados do último **MIPEX – Migrant Integration Policy Index**[129] (Índice de Política de Integração de Migrantes) que avalia 8 áreas de políticas de integração, em 56 países, conclui-se que, com as políticas de saúde mais inclusivas, está a Irlanda (85/100), mas também a Suécia, Nova Zelândia e Suíça (83/100), e ainda a Espanha e Áustria (81/100), todos com políticas consideradas "Favoráveis" à integração. Já Portugal (Cf. Figura 5.8) está num grupo de dezoito países classificados com uma política de saúde "Ligeiramente favorável" à integração, sendo que os resultados demonstram que o país melhorou lentamente o acesso e a informação aos cuidados de saúde, com políticas ligeiramente favoráveis até 2019. Sugere-se que Portugal poderia garantir melhores resultados na área da saúde, consagrando práticas recentes relacionadas com a COVID em legislação e políticas de longo prazo para integrar as questões relacionadas com a promoção da saúde dos/as migrantes em todos os departamentos e serviços de saúde.

Com um Índice de 69/100 Portugal surge classificado na lista geral dos 56 países em 17º lugar a par com os Países Baixos, Japão e França.

A saúde é a segunda área política de integração mais fraca (logo a seguir à educação) na maioria dos países (49/100). Apenas 19 dos 56 países disponibilizam informações específicas sobre direitos e uso de serviços de saúde a migrantes legais, requerentes de asilo e migrantes indocumentados/as.

Fonte: MIPEX 2020 (https://www.mipex.eu/health)

Figura 5.8. - MIPEX 2020: Avaliação das Políticas de Acesso à Saúde

[129] Cf. Solano & Huddleston (2020) e Apêndice 6

Especificamente sobre o estado de saúde dos/as migrantes, o Quadro 5.2 sintetiza as medidas que considerámos relevantes para lidar com os determinantes sociais que podem afetar a saúde dos/as migrantes.

O quadro foi elaborado com base no Modelo de Determinantes Sociais em Saúde de Dahlgren e Whitehead (1991), anteriormente apresentado e nas recomendações de David Ingleby (2012).

Quadro 5.2. - Medidas para Lidar com os Determinantes Sociais da Saúde

DETERMINANTES	DIMENSÕES	MEDIDAS
INDIVIDUAIS E SOCIAIS	Características individuais (ex. idade, género e fatores genéticos)	Medidas para melhorar o conhecimento sobre riscos de saúde e a capacidade para implementar esse conhecimento. Fortalecer as tradições culturais saudáveis e questionar as menos saudáveis. Encorajar o distanciamento a fatores de risco conhecidos e estilos de vida prejudiciais à saúde.
	Comportamentos e estilos de vida dos indivíduos	
	Redes sociais e comunitárias	Fortalecer as comunidades migrantes, mobilizando os ativos de saúde e fortalecendo as redes sociais; combatendo o isolamento, solidão e vulnerabilidade.
CONDIÇÕES DE VIDA E DE TRABALHO	Ambiente construído (Habitação e transportes) e Qualidade ambiental (qualidade do ar, água potável e saneamento)	Melhor habitação; Reduzir os riscos de saúde ambientais; Melhorar os transportes públicos; Melhorar outras amenidades.
	Desemprego	Reduzir as barreiras à participação no mercado de trabalho: combater o desemprego, melhorar a compatibilidade entre trabalho e qualificações.
	Ambiente de Trabalho	Reduzir os riscos de saúde ocupacionais: mais informação, inspeções, implementação das regras de segurança e saúde no trabalho.
	Educação	Políticas educativas inclusivas; atenção às barreiras linguísticas e culturais, insucesso escolar e abandono escolar e segregação.
ESTRUTURAIS	Condições socioeconómicas, culturais e ambientais gerais	Combater a exclusão social, melhorando os direitos dos não cidadãos. Melhorar as políticas sobre discriminação (individual e institucional), educação, emprego, proteção social, habitação, ambiente e serviços de saúde, asilo e migração irregular. Acesso a cuidados farmacêuticos.
	Serviços de Saúde	Serviços de saúde mais acessíveis e apropriados; melhorar a monitorização do estado de saúde e usos dos serviços – primários, urgência, específicos; públicos ou privados, outros; mais e melhor investigação
	Produção agrícola e alimentação	Aumentar a disponibilidade de comida saudável; melhorar a abrangência e alvo das campanhas "comer saudável".

Fonte: Elaboração própria com base em David Ingleby (2012)

SUGESTÕES DE AÇÃO[130]

Políticas

- Reconhecer a migração como um fenómeno estrutural no século XXI, que requer políticas de preparação para a migração em curso e para as crises, com a necessidade inerente de compreender a complexidade dos fenómenos migratórios.
- Agir de acordo com a responsabilidade compartilhada da comunidade internacional e supranacional expressa nas convenções, cartas e resoluções das quais os governos são signatários, incluindo o reconhecimento dos direitos humanos à saúde e cuidados de saúde, a implementação da Declaração de Nova York para refugiados/as e migrantes e, conforme instrumentos regionais, nacionais e locais relevantes, já identificados neste Módulo.
- Elaborar e implementar políticas nacionais baseadas em princípios de equidade que garantam o direito a cuidados de saúde acessíveis para todos/as aqueles/as em necessidade na sociedade, incluindo migrantes, requerentes e beneficiários/as de proteção internacional.
- Aceitar a evidência dos benefícios que resultam da inclusão das comunidades migrantes nas sociedades de acolhimento, incluindo o direito de acesso e utilização dos serviços de saúde disponíveis para a população em geral, demonstrando a vontade política e o compromisso de traduzi-los em evidências concretizadas em políticas, estratégias e práticas.
- Apoiar a investigação e a análise nesta área de intervenção, incluindo a recolha sistemática e rotineira de dados e pesquisas para compreender as questões de bem-estar e saúde dos/as migrantes e desenvolver e explorar a eficácia das abordagens de prevenção, tratamento e reabilitação.
- Promover uma abordagem intersetorial e a cooperação transfronteiriça (em investigação, educação, formação e ação) em aspetos bem-estar geral dos/as migrantes e da saúde pública e na ação sobre os determinantes sociais da saúde, incluindo planear e implementar sistemas que permitam a disponibilidade de serviços de saúde adequados do ponto de vista médico e cultural.

[130] Lista de propostas elaborada com base em Matlin, S., et, al. (2018: 40-45)

Serviços de Saúde

- Promover o reconhecimento de que a adaptação dos serviços de saúde (e outros) para torná-los inclusivos e amigáveis aos/as migrantes, não só garante que os problemas de saúde dos/as migrantes sejam identificados e tratados de forma regular e adequada, mas também tem impactos positivos na qualidade, eficiência e eficácia dos serviços para todos/as na sociedade.
- Desenvolver e implementar estratégias para utilizar os determinantes sociais da estrutura de saúde na identificação das necessidades de saúde dos/as migrantes e conceber e executar soluções, como por exemplo, o desenvolvimento e implementação de procedimentos padronizados para avaliação dos cuidados de saúde necessários nestas comunidades, fornecer cuidados preventivos regulares em vez de apenas cuidados de urgência.
- Lidar com problemas de saúde física e mental com antecedência. Com refugiados/as particularmente propensos a problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão, após suas experiências frequentemente traumáticas e violentas em casa e na fuga. Os países de acolhimento devem avaliar a saúde mental dos/as recém-chegados/as juntamente com avaliações físicas, conceder aos/às migrantes humanitários/as, acesso a cuidados de saúde regulares e garantir que eles/as possam usá-los/as.
- Fornecer educação e formação de competência cultural / transnacional para profissionais de saúde como preparação para encontros clínicos étnica e socialmente discordantes e melhorar os serviços de comunicação entre prestadores/as e recetores/as de cuidados, a fim de promover um sistema de saúde inclusivo e culturalmente sensível.
- Assegurar que intérpretes culturalmente competentes estejam disponíveis, por meio de uso de múltiplos canais de comunicação, para facilitar o envolvimento entre profissionais de saúde e migrantes. Isso é especialmente crucial para lidar com as questões de saúde mental dos/as migrantes, incluindo crianças migrantes que podem ter diversos traumas.
- Melhorar as infraestruturas de saúde, como construção de novas ou ampliação de capacidade e equipamentos; melhorar o alcance (por exemplo, unidades de serviço móvel ou apoio a centros de serviços básicos em áreas rurais); desenvolver centros integrados que integrem serviços sociais e de saúde.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Educação e formação

- Incorporar os aspetos relacionados com a saúde de migrantes e refugiados/as nos currículos de graduação em medicina e saúde pública, cursos e programas de desenvolvimento profissional.
- Lançar programas de formação específicos para profissionais de saúde no sentido de lhes conferir competências e aptidões técnicas interculturais em diagnóstico e tratamento médico para lidar com os problemas de saúde e as especificidades culturais das comunidades migrantes.
- Expandir a disponibilidade de graus e módulos sobre saúde de migrantes e refugiados/as, inclusive por meio do uso de materiais baseados na web de acesso aberto e à distância, e ferramentas de educação, como cursos online abertos ou MOOCs – Massive Open Online Courses.

Investigação e envolvimento público

- Priorização do desenvolvimento de agendas de investigação e mobilização de recursos, a nível local, nacional e internacional, que abordem de forma abrangente os múltiplos aspetos de curto, médio e longo prazo da saúde dos/as migrantes, em todo o espetro de saúde física e mental e bem-estar e dentro do amplo quadro dos determinantes sociais da saúde. Para além disso, deve ser incentivada a investigação no campo da monitorização e avaliação do impacto sobre a saúde dos/as migrantes de práticas e políticas em vários setores, incluindo o desenvolvimento de ferramentas e indicadores específicos; a relação entre os factos, a cobertura mediática, as políticas e as práticas e as atitudes públicas também é relevante.

  Essas agendas devem ser participativas e, conforme o caso, multi, inter ou transdisciplinares. Devem contar com o envolvimento de investigadores/as, financiadores/as, decisores/as políticos/as, os media e a sociedade em geral para ajudar a preencher as lacunas na falta de conhecimentos sobre o estado de saúde e as necessidades dos/as migrantes nesta área e apoiar o impulsionar de uma agenda de soluções. As vozes dos/as próprios/as migrantes precisam ser incluídas e, entre outras medidas, isso requer a garantia da disponibilidade de intérpretes culturalmente competentes.

Comunicação e informação sistemática e eficiente

- É preciso haver um desenvolvimento sistemático de estratégias e recursos de comunicação eficazes, dirigidos aos/às decisores/as políticos/as, profissionais de saúde, comunidades migrantes, público em geral e aos media, no âmbito de direitos, responsabilidades e práticas direcionadas para o bem-estar e saúde dos/as migrantes, garantindo que haja informação que permita distinguir factos, de conjeturas e opiniões.

  Essa comunicação deve ser feita de forma a estimular a atenção e facilitar a compreensão dos processos associados, contribuindo para a desmistificação de alguns assuntos e basear atitudes e opiniões apenas em dados, factos e evidências científicas sólidas, quer resultantes de posições e estratégias políticas, quer de estudos e análises realizadas neste âmbito de intervenção.

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

Indicadores sobre resultados em saúde

- Esperança média de vida e Esperança de vida saudável à nascença
- Mortalidade (Tx. de mortalidade infantil e adulta)
- Morbilidade (ex.: doenças aparelho circulatório; doenças oncológicas; índice de massa corporal; colesterol; pressão arterial; diabetes)
- Níveis de atividade física (ex.: nº. de dias de prática desportiva ou de deslocação a pé, num determinado limite temporal)
- Perceção do estado de saúde física e psicológica, segundo o tempo de residência no país
- Efeito da migração nas taxas de mortalidade infantil
- Evolução e melhoria dos padrões de saúde dos indivíduos como causa da migração
- Auto-apreciação do estado de saúde física e psicológica, considerando indicador compósito que combina a perceção de um bom estado de saúde e a inexistência de doenças crónicas ou limitações relacionadas com a saúde

Indicadores sobre acesso e utilização dos serviços

- Ida a consultas médicas de clínica geral ou de especialidade nos últimos 12 meses
- Procura dos hospitais para cuidados de saúde sem internamento
- Necessidades médicas não satisfeitas
- Sentimento de discriminação
- Experiência de discriminação efetiva
- Barreiras linguísticas ou dificuldades de comunicação
- Barreiras associadas à discricionariedade administrativa
- Barreiras psicossociais e os fatores culturais
- Acesso a cuidados informais

Para mais informação sobre indicadores deve consultar-se:

INE

Inquérito Nacional de Saúde (2019)

Inquérito às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR)(2021)

EUROSTAT

Inquéritos Nacionais de Saúde

Inquéritos às Condições de Vida e Rendimentos (ICOR)

LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

artigo 64º da Constituição da República Portuguesa - estabelece que todos/as têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover.

artigo 15º diz que "todos/as os/as estrangeiros/as e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos/as aos deveres do/a cidadão/ã português/a"

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto – regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem (artigo 2º, a) proíbe também a discriminação em razão da limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados.

Lei de Bases da Saúde – Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro

Base 1 - Direito à proteção da saúde

1 - O direito à proteção da saúde é o direito de todas as pessoas gozarem do melhor estado de saúde físico, mental e social, pressupondo a criação e o desenvolvimento de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam níveis suficientes e saudáveis de vida, de trabalho e de lazer.

2 - O direito à proteção da saúde constitui uma responsabilidade conjunta das pessoas, da sociedade e do Estado e compreende o acesso, ao longo da vida, à promoção, prevenção, tratamento e reabilitação da saúde, a cuidados continuados e a cuidados paliativos. (...)

Base 21, nº 2 determina que:

"(...) são igualmente beneficiários/as do SNS os/as cidadãos/ãs, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados–Membros da União Europeia ou equiparados/as, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de proteção internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável".

Despacho do Ministro da Saúde n.º 25.360/2001, de 16 de novembro - Estabelece os procedimentos em matéria de acesso dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as ao Serviço Nacional de Saúde.

Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março – Cria um registo nacional de menores estrangeiros/as que se encontrem em situação irregular no território nacional com o objetivo de garantir o acesso à saúde e à educação desses/as menores.

Circular Informativa n.º 65/DSPCS, de 26/11/2004 – Clarifica o acesso dos/as filhos/as menores dos/as imigrantes aos cuidados de saúde em Portugal.

Circular Informativa Conjunta n.º 3/2013, da ACSS e da DGS – Circular dirigida às instituições do SNS, relativa ao Manual de Acolhimento dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as no acesso ao SNS.

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (Conceção de Asilo ou Proteção Subsidiária) – No art.º 52º é salvaguardada a assistência médica e medicamentosa, sendo reconhecido aos/às

requerentes de asilo ou proteção subsidiária e respetivos membros da família o acesso ao Serviço Nacional de Saúde

Portaria n.º 30/2001, de 17 de janeiro – Define os termos do acesso ao SNS dos/as requerentes de asilo. Estabelece as modalidades específicas de assistência médica e medicamentosa a prestar nas diferentes fases do procedimento de concessão do direito de asilo, desde a apresentação do respetivo pedido até à decisão final.

Portaria n.º 1042/2008, de 15 de setembro – Reconhece aos/às requerentes de asilo e de proteção subsidiária e respetivos membros da família o acesso ao SNS, nas modalidades específicas de assistência médica e medicamentosa a prestar nas diferentes fases do procedimento de concessão do direito de asilo, desde o pedido à decisão final. Mantém o disposto da Portaria n.º 30/2001, de 17 de janeiro) para os/as requerentes de asilo, mas acrescentando para os/as requerentes de proteção subsidiária.

Circular informativa conjunta da ACSS e da DGS n.º 13/2016/CS/ACSS, de 12 de maio – Clarifica o acesso dos/as requerentes de asilo e de proteção subsidiária e respetivos membros da família o acesso ao SNS.

Decreto-Lei n.º 113/2011 de 29 de novembro – Regula o acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde por parte dos/as utentes no que respeita ao regime das taxas moderadoras e à aplicação de regimes especiais de benefícios (Cf. Art.º 4, Art.º 7-A e Art.º 8).

Para uma informação mais detalhada sobre as principais referências político-legais da área da saúde com incidência em utentes estrangeiros/as residentes em Portugal, entre 1976 e 2017, conferir a publicação de Oliveira e Gomes (2018) pp. 98-106.

RECURSOS EXISTENTES

BOAS PRÁTICAS NACIONAIS

Apoio aos/às refugiados/as – ACM, I.P. e Ordem dos/as Psicólogos/as Portugueses/as assinam protocolo de parceria

Manual do Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos/ãs Estrangeiros/as (2013) – Efeitos da sua aplicação a partir de janeiro de 2014 para todos os serviços do SNS, clarificando a normalização dos procedimentos para cada um dos perfis de estrangeiros/as e as suas condições de acesso ao sistema de saúde.

LINKS ÚTEIS

Entidade Reguladora da Saúde

Manual de Procedimentos: Acesso à Saúde de Cidadãos/as Estrangeiros/as

Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos/ãs Estrangeiros/as

Informação para Obtenção de Cuidados de Saúde em Portugal por Cidadãos/ãs Estrangeiros/as

BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS

Migrant Health Liaison Office

Projeto EQUIHEALTH "*Fostering health provision for Migrants, the Roma and other vulnerable groups*"

Projeto SH-CAPAC "*Improving the Health response to refugees, asylum seekers and other migrants*"

OMS EURO Projeto PHAME "*Public Health Aspects of Migration in Europe*"

Programme *PHILOS – Emergency health response to refugee crisis*

Good practices on health and migration in the EU

Migration Health Research Portal

CE- Work on Migrants' Health

EU Publication on Asylum and immigration

Health Evidence Network (HEN) synthesis reports

WHO – Promoting the health of refugees and migrants. Global Action Plan 2019–2023

Toolkit for assessing health system capacity to manage large influxes of refugees, asylum-seekers and migrants

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

EACHR - European Advisory Committee on Health Research (2016). Regional issue 1: migration and health. Seventh Meeting, Copenhagen.

ERS (2015). Acesso a Cuidados de Saúde por Imigrantes. Porto: Entidade Reguladora da Saúde (ERS).

Ingleby, D. (2012). Ethnicity, migration and the 'social determinants of health' agenda. *Psychosocial Intervention*, 21 (3):331–341.

IOM (2017). The health of migrants: a core cross-cutting theme. Global Compact Thematic Paper. Geneva: International Organization for Migration.

Matlin, S., et al. (2018). "Migrants' and refugees' health: towards an agenda of solutions". in *Public Health Reviews*, 39:27.

OECD/European Union (2015). Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In. Paris: OECD Publishing / Brussels: European Union.

Oliveira, C. & N. Gomes, N. (2018). Migrações e Saúde em números: o caso português. Caderno Estatístico Temático, Nº2. Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (Coord.) (2021a). *Requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2021*. Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Solano, G. & Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020. Barcelona: CIDOB / Brussels: MPG.

OUTRAS LEITURAS

Dias, C., et al. (2008). A saúde dos imigrantes - resultados do Quarto Inquérito Nacional de Saúde 2005/2006. Departamento de Epidemiologia, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, IP.

Dias, C., et al. (2009). Saúde sexual e reprodutiva de mulheres imigrantes africanas e brasileiras: um estudo qualitativo. Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, vol. 32. Lisboa: ACIDI.

Dias, C., et al. (2011). "Barreiras no acesso e utilização dos serviços de saúde pelos imigrantes. A perspetiva dos Profissionais de Saúde". in *Acta Médica Portuguesa*, 24(4), pp. 511-516.

Dias, C., et al. (2012). "Health workers' attitudes toward immigrant patients: a cross-sectional survey in primary health care services". in *Human Resources for Health*, pp. 10-14.

DIAS, S. (coord.) et al. (2018a). Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes. Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 62, Lisboa: ACM.

Dias, C., et al. (2018b). "Health Policies, Patterns and Barriers to Migrants' Access to Primary Health Care". in Rosano, A. (eds.), Access to Primary Care and Preventative

Health Services of Migrants. SpringerBriefs in Public Health book series, Springer: Cham, pp. 82-91.

Dubois, H. & Molineuvo, D. (2014). Access to healthcare in times of crisis. Eurofound. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Fernandes, A. & Pereira Miguel, J. (eds.) (2009). Health and Migration in the European Union: Better Health for All in na Inclusive Society. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge.

Fonseca, L. & Malheiros, J. (coord.) (2005). Social Integration and Mobility: Education, Housing and Health. IMISCOE – Cluster B5, State of the Art Report. Universidade de Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.

Fonseca, L., Silva, S., Esteves, A., & McGarrigle, J. (2009). MIGHEALTHNET – Relatório sobre o estado data arte em Portugal. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.

Fonseca, L. & Silva, S. (2010). Saúde e Imigração: utentes e serviços na área de influência do Centro de Saúde da Graça. Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, vol. 40. Lisboa: ACIDI.

Freitas, C. (2006). Em busca de um bom médico. Quando 'a saúde não tem fronteiras'. Percepções dos Cabo-verdianos sobre profissionais de saúde na Holanda. Coleção de Teses do Observatório da Imigração, vol. 6. Lisboa: ACIME.

Machado, M., et al. (2006). Iguais ou diferentes? Cuidados de Saúde materno-infantil a uma população de imigrantes. Lisboa: Laboratórios Bial.

Ministério da Saúde (2013). Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros. Portugal: Ministério da Saúde.

OCDE (2017a). Health at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.

Padilla, B. (2013). "Saúde dos imigrantes: multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal". in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 40. Brasília, pp. 49-68.

Padilla, B., et al. (2013). "Cidadania e diversidade em saúde: necessidades e estratégias de promoção de equidade nos cuidados". in *Saúde y Tecnologia*, suplemento de julho de 2013, pp. 57-64.

Padilla, B., et al. (2018). "Saúde dos imigrantes. Desigualdades e crise no SNS". in Carmo, R., et al. (orgs.). Desigualdades sociais. Portugal e a Europa. pp. 315-334.

Slootjes, J. (2021). Healing the Gap. Building inclusive public-health and migrant integration systems in Europe. Brussels: Migration Policy Institute Europe.

WHO-EURO (2010). How health systems can address health inequalities linked to migration and ethnicity. Copenhagen: Who regional Office for Europe.

WHO-EURO (2015). Stepping up action on refugee and migrant health: towards a WHO European framework for collaborative action. Outcome document of the High-level meeting on refugee and migrant health. 23–24 November 2015, Rome. Copenhagen: Who regional Office for Europe.

WHO-EURO (2018). Report on the Health of Refugees and Migrants in the WHO European Region. Copenhagen: Who regional Office for Europe.

Recursos do Observatório das Migrações na área da Saúde:

- 2019 Destaque Estatístico 'Migrações e saúde'
- 2018 Caderno Estatístico Temático #2 'Saúde e Migração em números: o caso português'
- 2018 Infografia 'Migrações e saúde em Portugal'
- 2018 Destaque Estatístico 'Migrações e saúde'
- 2018 Poster 'Imigração e saúde PT'
- 2018 Poster 'Imigração e saúde - internacional'

2016/2017 Migrações e Saúde (Indicadores de Integração de Imigrantes 2018)

MÓDULO 6

ÁREA SETORIAL DE ATUAÇÃO HABITAÇÃO

A questão da habitação é extremamente importante para os indivíduos, famílias e comunidades e constitui um fator fundamental para a promoção da integração e inclusão social dos/as migrantes.

Os desafios da habitação são complexos e multifacetados e é importante compreender as questões subjacentes, em particular no que se refere ao acesso e condições de alojamento, para começar a trabalhar nas soluções. Também é importante observar que, embora muitos desses desafios afetem tanto migrantes quanto a população autóctone, em muitos casos os/as migrantes são desproporcionalmente afetados/as por essas questões.

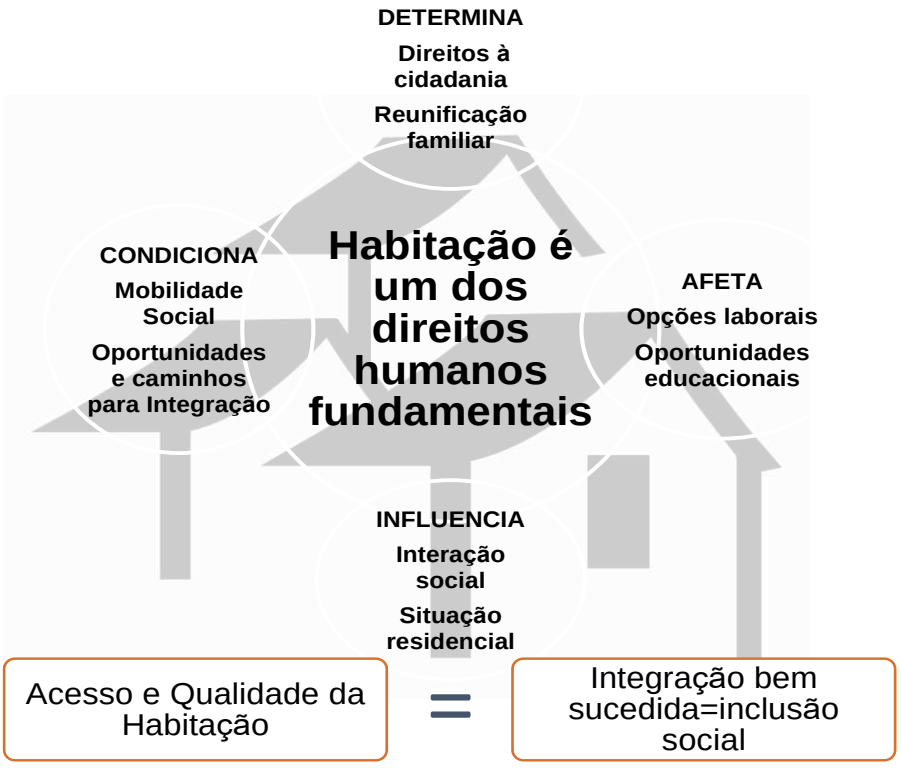
Nesta seção descreve-se a situação das comunidades migrantes nesta área de atuação e sugerem-se as políticas e as práticas destinadas a alargar as opções de alojamento para os/as migrantes através da diminuição dos obstáculos ao acesso e da melhoria da qualidade da habitação, assegurando a igualdade de oportunidades e a não discriminação.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

A habitação é um dos direitos e uma das necessidades humanas mais fundamentais. Onde se vive, como e com quem diz muito sobre uma sociedade, as oportunidades e caminhos disponíveis para a integração, bem como as desigualdades e obstáculos à mobilidade social. A habitação tem uma grande influência na interação social e na situação residencial geral dos agregados familiares migrantes, para além disso, afeta as opções de emprego dos/as migrantes, as oportunidades educacionais, determina direitos de cidadania e de reagrupamento familiar. Ao mesmo tempo, o acesso e a qualidade da habitação é um indicador-chave de resultados de uma integração social bem-sucedida e de inclusão social (Cf. Figura 6.1).

Figura 6.1. - Enquadramento da Integração pela Habitação



Fonte: Elaboração própria.

DESAFIOS ASSOCIADOS

Os desafios da habitação são complexos e multifacetados e é importante compreender as questões subjacentes para começar a trabalhar nas soluções. Também é importante observar que, embora muitos desses desafios afetem tanto os/as migrantes quanto os/as autóctones, mas, em muitos casos, os/as migrantes são desproporcionalmente afetados/as por essas questões[131]. No Quadro 6.1 apresentam-se sintetizadas os desafios identificados nesta área.

Quadro 6.1. - Desafios Associados à Integração pela Habitação

CONDICIONANTES	DIFICULDADES NO ACESSO	RESULTADO
Políticas & Regulamentação Situação Económica Carateristicas Sociodemográficas Preconceito & Discriminação	Ao Arrendamento À Aquisição Privada À Habitação Pública	Condições do alojamento Sobrelotação do alojamento Segregação espacial Discriminação habitacional simples e múltipla Condições de arrendamento e aquisição mais onerosas ou gravosas

Fonte: Elaboração própria.

Começa-se por apresentar quatro categorias amplas que agregam vários fatores potenciais de condicionar o acesso à habitação:

1. Políticas & Regulamentação: tem a ver com os condicionalismos inerentes ao estatuto legal e o tempo de residencia dos/as migrantes em território nacional; com a existência de políticas de habitação que podem ser mais ou menos benéficas consoante apoiam/promovem ou inibem/dificultam, por exemplo, a disponibilidade de habitação nos diferentes mercados (arrrendamento, aquisição, social, privado), assim como com a existência e atribuição de apoios

[131] Para uma caraterização Cf. Malheiros & Fonseca (2011).

sociais que possam atenuar ou suprimir défices socioeconómicos dos grupos de cidadãos/ãs que se encontram em situação de maior vulnerabildiade; inclui as dificuldades resultantes da burocracia dos processos.

2. Situação Económica: diz respeito à profissão e rendimento das pessoas; aos custos da habitação, seja no mercado de arrendamento seja de aquisição; à quantidade e diversidade da oferta no mercado, que condiciona as opções e as escolhas das pessoas; e a acessibilidade, respeitante, por exemplo, à disponibilidade e localização dos transportes públicos ou à proximidade ou distância face aos locais de trabalho.
3. Carateristicas Sociodemográficas: o acesso à habitação também é condicionado por estas caraterísticas pessoais – idade, género, nacionalidade, agregado familiar; redes sociais; projeto ou fase do ciclo de vida em que as pessoas se encontram.
4. Preconceito & Discriminação: refere-se à educação/formação das pessoas que pode ser mais ou menos aberta à diversidade; à existência de diferenças culturais e o respetivo reflexo nas relações sociais e comerciais; ao desconhecimento do funcionamento dos mercados habitacionais.

De seguida identificam-se as dificuldades de acesso à habitação propriamente ditas, nos três regimes de ocupação mais frequentes: arrendamento, aquisição privada e habitação pública.

Este enquadramento fica completo com a referência àqueles que são os resultados das condicionantes no acesso a cada um dos três regimes de ocupação da habitação e que na verdade são os principais indicadores que caraterizam níveis de inclusão/exclusão dos/as migrantes na área da habitação.

I) Condições do alojamento: tem a ver com a precariedade habitacional (ex. falta de contratos); degradação e insalubridade dos edificios e/ou habitações.

II) Sobrelotação do alojamento: quando há agregados familiares demasiados extensos face à dimensão do alojamento; quando há coabitação de diferentes grupos; quando ocorrem situações de subarrendamento.

III) Segregação espacial: refere-se à periferização ou isolamento geográfico das habitações; e também à excessiva concentração como por exemplo, encalves étnicos ou guetos.

IV) Discriminação habitacional simples e múltipla: em função da nacionalidade, género, situação familiar, entre outros.

V) Condições de arrendamento e aquisição mais onerosas/gravosas: refere-se por exemplo, à necessidade de fiador/a; a condicionantes do estatuto jurídico; a entraves a garantias estrangeiras; ao pedido de rendas antecipadas; a contratos irregulares ou à informalidade do mercado, em particular no setor do arrendamento.

Os/as requerentes e beneficiários/as de proteção internacional apresentam desafios adicionais em termos de habitação, muito em particular no que diz respeito às instalações de acolhimento de emergência.

O QUE PODE SER FEITO

Embora a responsabilidade pelas políticas de habitação seja uma competência nacional, a comunidade internacional e a Comissão Europeia podem desempenhar um papel importante, não apenas na construção de uma agenda e promoção do debate público sobre as questões políticas, sociais e económicas sobre a habitação, mas principalmente no apoio aos Estados-Membros, bem como às autoridades locais e regionais, para enfrentar os desafios e promover soluções de habitação inclusivas.

De entre os instrumentos internacionais destacaríamos a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esta Agenda inclui 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), sendo que o primeiro ponto do Objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis, refere a questão da habitação. Aí se consagra o objetivo de assegurar a todos/as, até 2030, o acesso à habitação adequada, segura e acessível (Cf. Apêndice 1). Para além deste, outros documentos na área do urbanismo têm reforçado a importância da habitação. Por exemplo, a Nova Agenda Urbana Internacional (2016) ou (HABITAT III), no seu plano de implementação inclui múltiplas referências a uma

habitação adequada, acessível, segura, resiliente e sustentável para todos/as e às políticas de habitação integradas nas políticas urbanas e instrumentos legais e financeiros a mobilizar para esse efeito. Na Agenda Urbana para a União Europeia (2016), designada por Pacto de Amesterdão, a habitação foi considerada um dos dez temas prioritários e que "Visa promover o acesso a alojamento de boa qualidade e a preços acessíveis. Será dada ênfase à habitação pública a preços acessíveis, à regulamentação em matéria de auxílios estatais e à política geral em matéria de habitação". Finalmente, em 2017, foi aprovado o projeto de 39 pontos de Parecer do Comité das Regiões Europeu Rumo a uma Agenda Europeia para a Habitação, onde se apela à construção de uma agenda europeia da habitação à luz da Agenda Urbana da UE (Pacto de Amesterdão) e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Relativamente às questões da integração pela via da habitação temos a destacar o Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) em que um dos objetivos principais traçados pela Comissão Europeia (juntamente com a promoção de uma Educação e Formação Inclusivas; Acesso à Saúde; Emprego e Qualificações), é o da promoção do acesso a uma habitação adequada e a preços acessíveis. O documento (EC, 2020:14) defende que as condições de habitação e a segregação têm um forte impacto nas oportunidades de emprego e educação, assim como nas interações entre os/as migrantes e as comunidades de acolhimento. Por outro lado, refere que o aumento dos preços da habitação, a escassez de habitação social e acessível e a discriminação no mercado imobiliário tornam difícil para os/as migrantes encontrar soluções de habitação adequadas e de longo prazo. Em suma, o documento defende que o acesso a habitação adequada e acessível é um fator determinante para o sucesso da integração, para colmatar possíveis divisões sociais e evitar o comprometimento da coesão social.

Nesse sentido e com o objetivo global da melhoria da realidade habitacional das comunidades migrantes, são propostas, no Plano de Ação, um conjunto de ações a levar a cabo tanto pela Comissão Europeia como pelos Estados-Membros (Cf. Apêndice 5). No Quadro 6.2 podemos encontrar uma síntese das ações a desenvolver pelos Estados-Membros.

Quadro 6.2. - Ações do PAII na Área da Habitação a Implementar pelos Estados-Membros

- Assegurar uma abordagem integrada e coordenada das políticas de habitação com as políticas de acesso ao emprego, educação, saúde e serviços sociais.
- Fornecer soluções de habitação adaptadas e autónomas o mais cedo possível para refugiados/as e requerentes de asilo que provavelmente receberão proteção internacional de modo a possibilitar uma transição suave para uma vida independente.
- Fazer pleno uso dos fundos da UE, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo para o Asilo e a Migração, e o Programa InvestEU, para promover habitação adequada e acessível, incluindo habitação social de acordo com as necessidades identificadas a nível local, regional e nacional, bem como através de plataformas de financiamento a fim de trocar experiências em matéria de luta contra a discriminação no mercado da habitação e a segregação residencial.

Fonte: Elaboração própria com base em EC (2020:15)

Todos os desenvolvimentos nas políticas são acompanhados de perto pela Rede Europeia das Migrações, criada em 2008 como uma rede da UE de peritos/as em matéria de migração e asilo de todos os Estados-Membros, que trabalham em conjunto para fornecer informações objetivas, comparáveis e relevantes para as políticas.

Em Portugal as políticas públicas de habitação sempre foram uma área critica assumindo uma posição periférica e residual, tanto ao nível da importância e dos recursos atribuídos, como da intervenção pública, comparativamente com outras políticas públicas (Malheiros & Fonseca, 2011:57). Em resultado, atualmente temos um mercado habitacional caraterizado por escassos níveis de promoção publica direta de habitação - a oferta de habitação foi sempre dominada pelo setor privado e a oferta pública tem um carater residual e é dirigido apenas a certos grupos da população

impedidos, pelas suas circunstâncias, de aceder ao mercado privado de habitação. Acresce um mercado de arrendamento muito débil, caraterizado pela escassez da oferta e estrangulado, também, pela forte promoção da massificação do acesso ao crédito para compra de habitação própria. Por outro lado, o Estado também se tem demitido de uma intervenção nas questões da propriedade com a quase inexistência de políticas fiduciárias em Portugal (Malheiros & Fonseca, 2011:59).

É neste contexto geral que se enquadram as políticas de integração na área da habitação dirigidas às comunidades migrantes. De referir nesse âmbito as medidas equacionadas nos diversos Planos Nacionais de Integração – Enquanto no Plano Nacional para a Integração dos/as Imigrantes I (2007-2009), 8 das 122 eram dedicadas diretamente às questões da habitação, no Plano Nacional para a Integração dos/as Imigrantes II (2010-2013), as medidas dedicadas a esta área de intervenção foram 5 entre as 90 estabelecidas. Já no Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), sucessor direto dos anteriores, as medidas mais significativas no que respeita à habitação foram duas – medida 32 e 34, a primeira previa ações de melhoria das condições de alojamento dos/as migrantes e a segunda previa ações de informação e sensibilização. Mais recentemente, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações (Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto) contempla, no seu Objetivo 15: Providenciar o acesso a serviços básicos aos/às migrantes (Total de 23 objetivos) uma medida direta na área setorial da habitação, a saber a Medida 60 que estipula “Garantir o acesso dos/as migrantes a uma habitação adequada, através do Porta de Entrada — Programa de Apoio ao Alojamento Urgente — e do 1.º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação.” (Cf. Apêndice 8).

No que se refere às **políticas locais**, o atual Plano Municipal para a Integração de Migrantes de Castelo Branco 2020-2022 (PMIM-CB 2G) prevê uma medida nesta área (entre as 25 propostas) – uma ação de divulgação/informação sobre direitos e deveres no arrendamento. O Plano Municipal anterior (2018-2020) não contemplava medidas nesta área de intervenção.

Cofinanciado por: FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO · SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA · UNIÃO EUROPEIA

SUGESTÕES DE AÇÃO

Legislação e Regulamentação

- Os municípios podem rever ou adaptar as políticas públicas e regulamentos relativas ao uso solo, ao ordenamento do território e ao urbanismo para garantir que esses regimes jurídicos permitem o desenvolvimento de um parque habitacional diversificado. A fim de garantir esse objetivo e, simultaneamente, mobilizar ou atrair investidores/as e os atores locais do setor, a melhor estratégia é criar um plano local ou regional de habitação. Por exemplo, desenvolver projetos de habitação social flexível ou soluções habitacionais de baixo custo ou a preços acessíveis.
- Os municípios ou regiões podem criar programas para registo periódico de todas as propriedades disponíveis para alugar no território sob sua gestão (ajuda a monitorizar a oferta e agilizar procedimentos) e podem desenvolver estratégias regulatórias como, por exemplo, estabelecer processos e exigir inspeções da propriedade antes da venda ou aluguer de casas ou apartamentos, de modo a garantir que a habitação é segura e está em conformidade com todas as regras de higiene, segurança e outros regulamentos. Os/as proprietários/as poderão ser direcionados/as para apoios financeiros a fundo perdido no sentido de melhorar as propriedades para que cumpram os requisitos necessários.
- Os municípios devem considerar a oferta de serviços de mediação comunitária bilíngue ou, alternativamente, a disponibilização de materiais explicando os benefícios da mediação e uma lista de organizações que oferecem mediação comunitária bilíngue a baixo ou nenhum custo. Esta seria uma forma eficaz de dissipar tensões e alcançar a resolução de conflitos sem recorrer a ações judiciais, quando surgem conflitos entre vizinhos/as ou entre proprietários/as e inquilinos/as.
- Regular e adequar a exigência de seguros, prestação, depósito, pagamento, garantia ou fiador/a adequadas às condições reais dos/as migrantes, aos níveis de rendimento e valor das rendas ou das aquisições (Ex. desenvolvimento da ideia através da inspiração nas regras do Seguro Arrendamento Acessível).
- No caso especifico dos/as refugiados/as, poderia ser útil a elaboração de um modelo de acolhimento que potencie a sua estabilidade habitacional, isto é,

garantir que a casa onde o/a refugiado/a é acolhido/a durante o período de integração seja potencialmente a sua habitação para além do período de acolhimento inicial (18 meses), seja através da cedência de habitação pública, através do aproveitamento dos fundos europeus para construir e reabilitar habitação pública, recorrendo para tal a parcerias com proprietários/as e a sociedade civil ou através de um enquadramento jurídico de longo prazo à habitação comercial (Recomendação do SJR, 2020:56);

- A legislação anti-discriminação pode ser aplicada de forma mais rigorosa na área da prestação de serviços, incluindo a habitação.

Oferta e Acessibilidade

- Apostar na diversificação do parque habitacional (casas unifamiliares; moradias geminadas; edificios multifamiliares, com diferentes tipologias de unidades) e na sua acessibilidade (garantir que custos de habitação e transporte não ultrapassa os 45% do rendimento disponivel), de modo a aumentar a oferta do aluguer e aquisição para familias de diferentes tamanhos e com distintos rendimentos, num ambiente de promoção da equidade no acesso e não segregação dos bairros e que vá de encontro às necessidades atuais e de longo prazo dos/as cidadãos/ãs e da comunidade.
- Reforçar as iniciativas de habitação a preços acessíveis e disponibilizar essa informação aos/às cidadãos/ãs. Veja-se, por exemplo, o Programa de Arrendamento Acessível (Decreto – Lei n.º 68/2019, de 22 de maio).

Alguns programas de sucesso no estrangeiro, em particular nos EUA incluem: i) Habitação assistida pelo/a empregador/a, isto é, as empresas ou empregadores/as fornecem assistência financeira inicial para os/as seus/suas funcionários/as comprarem ou alugarem casas nas comunidades onde trabalham ou próximas delas. ii) Programas de habitação comunitária que fornecem habitações subsidiadas para pessoas de baixos rendimentos; a habitação em si pode ser propriedade do governo ou pode ser alugada a proprietários/as privados/as; em alguns casos, organizações sem fins lucrativos gerem e subsidiam as habitações. iii) Fundos fiduciários para habitação são uma fonte governamental de financiamento ao próprio estado ou entidades designadas por ele, para apoiar a construção ou preservação de habitações direcionadas a famílias com

baixos rendimentos no sentido de aumentar as suas oportunidades de terem acesso a casas decentes a preços acessíveis. Os fundos comunitários de terras são organizações comunitárias sem fins lucrativos (públicas ou não) destinadas a garantir a administração da terra pela comunidade. Os fundos comunitários são usados principalmente para garantir a acessibilidade de habitação a longo prazo. Para fazer isso, o fundo adquire terras e mantém a propriedade delas permanentemente, alugando o terreno para construção a um custo mais baixo ao preço de mercado e quando o/a dono/a da casa vende, a família ganha apenas uma parte do valor atual da propriedade sendo o restante mantido pelo fundo, preservando a acessibilidade para futuras famílias de baixos rendimentos.

- Criação de seguros e cauções adequados à utilização pelos/as refugiados/as, nomeadamente que tenham taxas de esforço adequadas aos níveis de rendimento e valor das rendas (Recomendação do SJR, 2020:56).

Informação e Formação

- Continuar a apostar na informação e formação, dirigida a inquilinos/as, proprietários/as e profissionais do setor público e privado nesta área de atuação, sobre regras, leis e regulamentos na área da habitação, tanto para aquisição como aluguer de habitação (ex. educação pré-compra geral; gestão financeira, orçamental e de crédito; restrições de ocupação; regras de condomínio; pagamento de rendas e outras despesas associadas à habitação).
- Reforçar as políticas de formação, de informação e proteção dos/as consumidores/as migrantes, nomeadamente desenvolver, expandir ou promover programas sobre os direitos previstos na Lei de Defesa do/a Consumidor/a e muito em particular na relação com os setores bancário e imobiliário, de modo a evitar, por exemplo, situações de discriminação dos serviços e o recurso a meios paralelos de financiamento.
- Devem considerar-se parcerias entre municípios, bem como com o setor privado e instituições sem fins lucrativos, para fornecer formação e divulgação de informação. Os materiais impressos e a informação disponível devem, sempre que possível, ser bilingues e os municípios e instituições imobiliárias e bancárias também podem atualizar seus sites e garantir que a seção de habitação seja informativa e de fácil utilização por diversos grupos de cidadãos/ãs.

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

Regime de ocupação do alojamento (proprietários/as ou arrendatários/as) (Ex. população residente em Portugal com estatuto de proprietário/a, segundo a nacionalidade; residente es em alojamentos não-clássicos/devolutos, segundo a nacionalidade).

Condições de habitação (Ex. Taxa de sobrelotação da habitação em Portugal, segundo a nacionalidade + taxa de privação severa das condições da habitação) - "corresponde à proporção da população que vive em alojamentos em que o número de divisões habitáveis (≥ 4 m2) é insuficiente para o número e perfil demográfico dos membros do agregado." "proporção da população que vive num alojamento sobrelotado e com, pelo menos, um dos seguintes problemas: a) inexistência de instalação de banho ou duche no interior do alojamento; b) inexistência de sanita com autoclismo, no interior do alojamento; c) teto que deixa passar água, humidade nas paredes ou apodrecimento das janelas ou soalho; d) luz natural insuficiente num dia de sol." (INE).

Custos com a Habitação (Ex. taxa de sobrecarga **das despesas em habitação,** segundo a nacionalidade, ou seja, a parcela da população que vive em agregados familiares que gastam mais de 40% do rendimento disponível na habitação; Impacto positivo dos subsídios à habitação).

Discriminação no mercado imobiliário (compra e arrendamento) (taxas de denúncia ou queixa; processos legais indemnizatórios, segundo a nacionalidade).

Habitação Social (Distribuição dos alojamentos de habitação social ou apoiados, segundo a nacionalidade ou estatuto dos/as beneficiários/as).

Quadro 6.3. - Dados sobre Habitação da População Residente em Portugal, Segundo a Nacionalidade (2020) (%)

	Regime de Ocupação do Alojamento – Propriedade de Habitação	Condições da Habitação – Taxa de Sobrelotação
Portugueses/as	**78 %**	**7 %**
Estrangeiros/as	**37 %**	**19 %**
UE28	**67 %**	**8 %**
NPT	**27 %**	**23 %**

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Oliveira (2021: 232 e 238).

Na análise dos dados atender à existência de perfis migratórios distintos:

- antiguidade do fluxo migratório
- projeto de vida em Portugal (provisório ou mais permanente; motivações económicas em idade ativa, reagrupamento familiar ou migração em contexto de reforma)
- capacidade aquisitiva, os rendimentos e a condição económica das diferentes populações migrantes
- o universo de cidadãos/ãs da União Europeia residentes também considerar fluxos de imigração de reformados/as que beneficiam do regime fiscal para residentes não habituais em sede do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e que isenta de tributação as reformas dos/as pensionistas estrangeiros/as com residência em Portugal durante 10 anos consecutivos, aquando da aquisição de habitação própria (Regime Fiscal para Residentes Não habituais (Decreto-Lei nº 249/2009, de 23 de setembro de 2009, complementado com a Circular nº 9/2012 da Autoridade Tributária e Aduaneira).

LEGISLAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

ARTIGO 65.º

"Todos/as têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar."

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO (Lei n.º 83/2019 de 3 de setembro)

A presente lei estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos/as os/as cidadãos/ãs, nos termos da Constituição.

"Todos/as têm direito à habitação, para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde".

INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

Embora os governos nacionais sejam os principais responsáveis pela criação e implementação de políticas sociais, a UE desempenha um papel fundamental no apoio aos Estados-Membros através do financiamento, desenvolvimento de orientações e promoção de parcerias relevantes.

Nesse sentido, as estratégias e ações nacionais, regionais e locais no domínio das migrações e integração, em particular na área setorial da habitação, devem atender, por um lado, às orientações dos organismos da União Europeia e, por outro, ser coordenadas com as medidas e instrumentos definidos, por exemplo, nos seguintes documentos legislativos nacionais setoriais (Cf. Apêndice 8):

Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031), aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho

Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio

Porta de Entrada — Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29/2018, de 4 de maio, Alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro.

Regulamentada pela Portaria n.º 167/2018, de 12 de junho, alterada pela Portaria n.º 44/2021, de 23 de fevereiro

LEI N.º 27/2008, DE 30 DE JUNHO

Disposições relativas às condições de acolhimento

Artigo 51.º

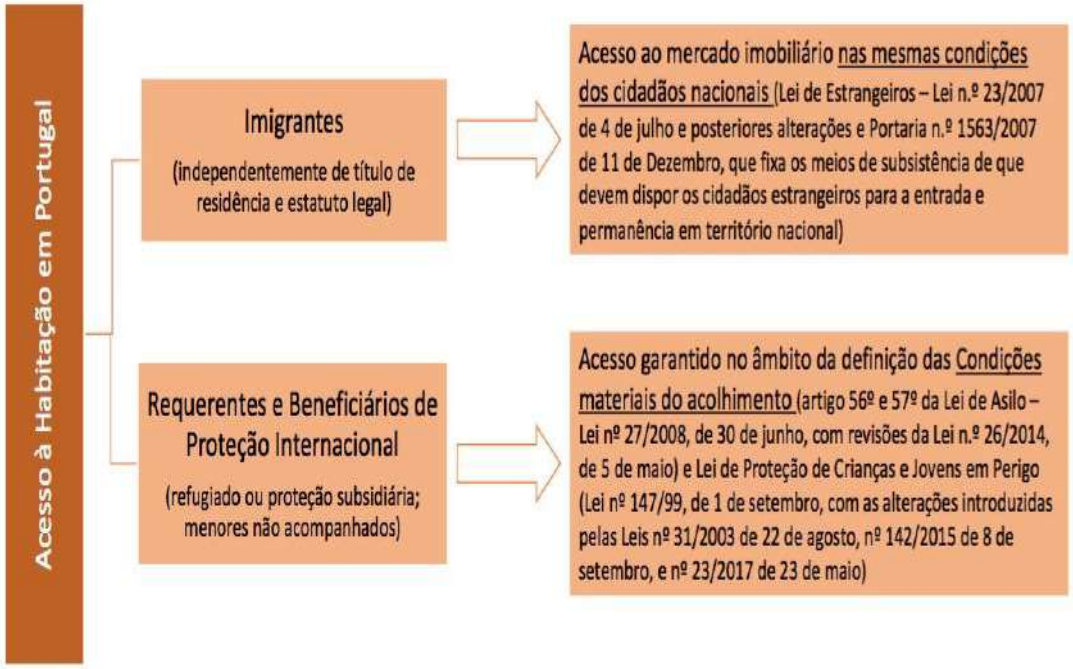
Meios de subsistência

1 – Aos/às requerentes de asilo ou de proteção subsidiária em situação de carência económica e social e aos membros da sua família é concedido apoio social para alojamento e alimentação, nos termos da legislação em vigor.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, na concessão de alojamento devem ser tomadas, com o acordo dos/as requerentes, as medidas adequadas para manter tanto quanto possível a unidade da família que se encontre presente em território nacional, nomeadamente as previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 59.º

Na figura 6.2 podemos encontrar uma síntese do enquadramento legal de acesso à habitação em Portugal, tanto para migrantes como para requerentes e beneficiários/as de proteção internacional.

Figura 6.2. - Enquadramento Legal de Acesso à Habitação em Portugal (2021)



Fonte: Elaboração própria.

RECURSOS EXISTENTES

RECURSOS E BOAS PRÁTICAS EM PORTUGAL

Residências Refúgio

IHRU, I.P. – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

É a entidade pública promotora da política nacional de habitação que tem por missão garantir a concretização, coordenação e monitorização da política nacional de habitação e dos programas definidos pelo Governo nesta área.

Portal da Habitação

RECURSOS E BOAS PRÁTICAS: INTERNACIONAL/UE

Good Practices for Migrant and Refugee Housing in Europe

Há ainda uma série de redes e plataformas internacionais e europeias, com conhecimento especializado para o desenvolvimento de políticas na área temática da habitação, fornecem análises potenciais de serem relevantes para a integração de migrantes na Europa:

Observatório da Habitação na Europa / Housing Europe Observatory

Organização Europeia de Provedores de Habitação Social - ramo da investigação; possui dados e pesquisas comparativas, incluindo Habitação Social e Integração de Imigrantes na UE.

O Observatório Europeu sobre Sem Abrigo / European Observatory on Homelessness

Oferece experiência sobre exclusão na habitação, incluindo um relatório de 2014 sobre Habitação e Migrantes Indocumentados/as Sem Abrigo na Europa, em colaboração com a PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants**.**

Rede Europeia de Investigação Habitacional / ENHR - European Network on Housing Research

A rede no eixo de investigação académica sobre habitação e profissionais em instituições nacionais e subnacionais tem grupos de trabalho sobre migração e grupos étnicos minoritários.

Federação Internacional para a Habitação e Planeamento / IFHP-International Federation for Housing and Planning

A rede global de profissionais da área de habitação mantém um Programa de Habitação para Refugiados/as e Migrantes, que vem com resumos de políticas e um blog.

Website Europeu sobre Integração / European Website on Integration

Contém um grande número de boas práticas que as avaliações sugerem serem eficientes e de alguma forma eficazes para melhorar as condições de habitação dos/as migrantes. Uma lista atualizada de práticas habitacionais pode ser acedida no seguinte link. Todo o conteúdo do EWSI relacionado com o tema da habitação e imigrantes pode ser encontrado aqui.

Rede Europeia de Integração (European Integration Network**)**

Academia Urbana para a Integração (Urban Academy for Integration)

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EC (2020). COM(2020)758 final - Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027

Malheiros, J. & Fonseca, L. (Coord.) (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº 48. Lisboa: ACIDI, I.P.

Oliveira, C. R. (2021). *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2020*. Coleção Imigração em Números do OM. Lisboa: ACM, I.P.

OUTRAS LEITURAS

Rebelo, E. & Paiva, L. (2006). Planeamento urbano para a integração de imigrantes. Coleção Estudos do Observatório da Imigração, Nº 18. Lisboa: ACIME.

Fonseca, L. et al. (2013). "Habitação, imigração e integração sócio-territorial: notas e reflexões a partir do caso da Região do Algarve". in Fonseca L., Góis, P., Marques, J.C. e Peixoto, J. (orgs.). Migrações na Europa e em Portugal – Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha. Lisboa: Almedina/CES, pp.123-158.

Fonseca, M. L. (2009). Condições de habitação e integração dos imigrantes em Portugal: desafios e políticas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

UNECE - Committee on Urban Development, Housing and Land Management (2021). *Housing for Migrants and Refugees in the UNECE Region: Challenges and practices*. Geneva: UNECE - United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (2015). *Social Housing in the UNECE region: models, trends and challenges*. Geneva: United Nations.

UN-Habitat (2018). "Access to Adequate Housing: The Pathway to Migrants' Inclusion in Cities". Policy Brief, Fifth Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development, Marrakech, 8 December 2018.

Mediterranean City-to-City Migration (M2CM) (2017). Social housing and urban planning: inclusive cities for migrants. Background paper, MC2M 5th Thematic Peer-to-Peer Meeting, 25-26 April 2017.

MÓDULO 7

ÁREA SETORIAL DE ATUAÇÃO CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO CÍVICA

A cidadania, aqui entendida como sinónimo de nacionalidade, com inerente acesso a direitos e deveres, e de participação cívica, tanto na sua vertente social como política, apresenta um conjunto de dimensões identificadas, na literatura especializada, como pilares dos processos de integração das comunidades migrantes em qualquer sociedade.

Neste Módulo importa perceber qual é a situação atual relativamente a estas matérias, quais são os constrangimentos e desafios legislativos, políticos e empíricos à concretização desses objetivos e que estratégias, foram, estão a ser ou poderão vir a ser adotadas no sentido de criar um melhor sentido de cidadania e promover um maior envolvimento cívico dos/as migrantes com o objetivo de uma mais prolífera integração nas sociedades atuais.

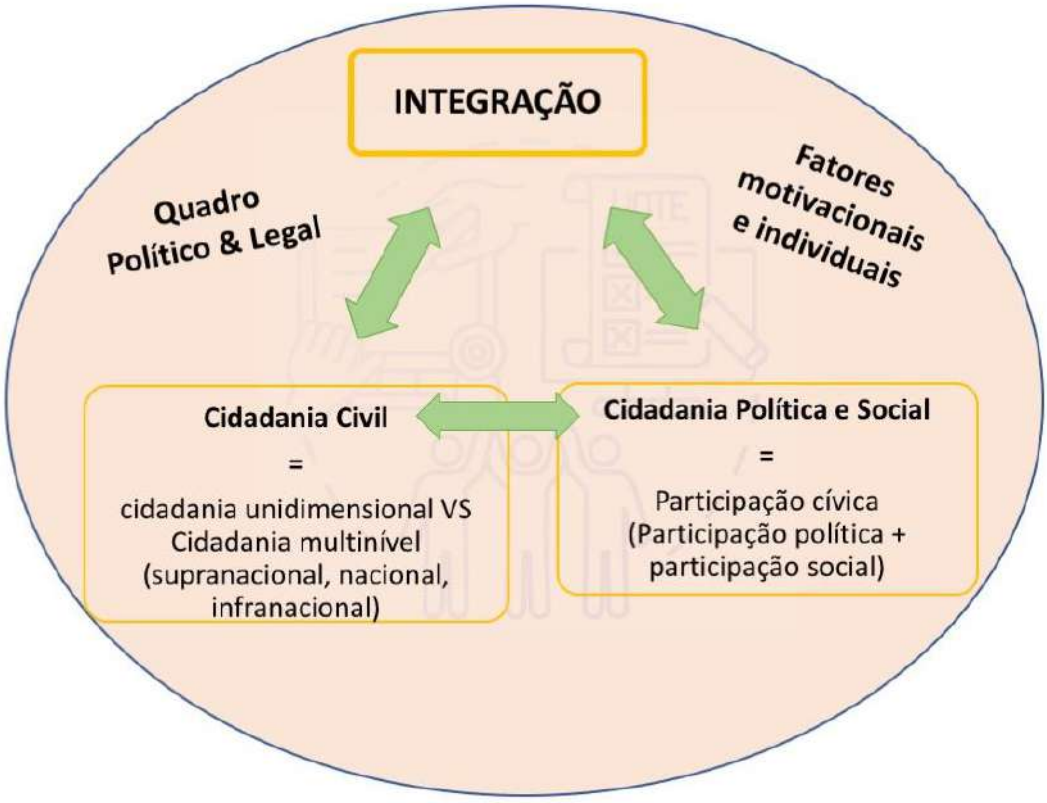
Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

ENQUADRAMENTO

Não obstante a controvérsia e falta de consenso relativa à definição do termo cidadania, cuja natureza pode assumir diferentes dimensões, diversas formas e múltiplos significados, esta pode ser genericamente definida como um atributo daquela pessoa que é membro de uma comunidade política e à qual está associada a titularidade de um conjunto de direitos e deveres específicos (Jerónimo, 2015, 2012; Jerónimo & Vink, 2013).

No âmbito deste Módulo a cidadania vai ser abordada na sua dimensão civil, enquanto direito de os indivíduos fazerem parte de um Estado-Nação ou terem uma nacionalidade e na dimensão político-social enquanto direito dos indivíduos à participação cívica, tanto na sua vertente social como política, enquanto instrumento e resultado de integração.

Figura 7.1. - Enquadramento da Integração pela Cidadania



Fonte: Elaboração própria.

CIDADANIA CIVIL – ACESSO À NACIONALIDADE

Segundo Oliveira et al. (2017), a nacionalidade, do ponto de vista individual, é um elemento fundamental do sentimento de pertença e um dos mais relevantes traços da identidade dos seres humanos. Já, do posto de vista jurídico, a nacionalidade é um princípio organizacional da vida política que define membros e participantes, assumindo-se como o estatuto que cria a ligação legal entre um indivíduo e um Estado e estabelece direitos e obrigações entre esses indivíduos por relação a esse Estado. Assim sendo, o Estado enquadra o acesso à nacionalidade e aos direitos e deveres que lhe estão inerentes de forma privilegiada nos seus enquadramentos legais, sendo que as condições de acesso variam bastante de país para país (Cf. Quadro 7.1) (Oliveira, 2020:288).

Quadro 7.1. - Enquadramento do Acesso à Nacionalidade

Formas: Pode ser automática ou por pedido (atendendo a um conjunto de requisitos e cumprindo determinadas condições). **Modalidades**: pode ser por descendência, por nascimento/depois do nascimento, por legitimação, por casamento, por adoção, por idade (chegada à maioridade), ou por estabelecer residência regular num determinado país, ou ainda retrospetiva ao local de nascimento do/a próprio/a ou ascendente. **Tipologias**: o acesso à nacionalidade ocorre por dois processos – 1) Atribuição (nacionalidade originaria), atendendo aos princípios (a) do *ius soli* (nascimento no território) e (b) o do *ius sanguinis* (nascimento no território, descendência, herança de um/a dos/as progenitores/as); 2) Aquisição (nacionalidade derivada), atendendo aos princípios (c) do *ius domicilii* (naturalização com base em um determinado número de anos de residência no território) e (d) da declaração de vontade (por casamento, união de facto ou adoção). **Matrizes:** pode assumir uma matriz i) unidimensional, quando associada à relação com um único Estado; ou ii) multinível, quando simultaneamente se criam relações, mais ou menos formais, com territórios supranacionais (Ex. União Europeia e CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa[132]) ou infranacionais (Ex. autarquias e regiões).

Fonte: Elaboração própria.

[132] A CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa foi criada em 17 de julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. No ano de 2002, após conquistar independência, Timor-Leste foi acolhido como país integrante e em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro da organização.

Não há um modelo único à escala mundial (ou mesmo europeia) quanto à política de cidadania, e é difícil definir grupos coerentes de países com regimes de acesso à nacionalidade semelhantes, atendendo à complexidade das regras, das regulações e dos procedimentos que definem o acesso à nacionalidade em cada Estado, e às suas respetivas mudanças e evolução ao longo do tempo. Dito isto e sem prejuízo de o Conselho da Europa ter estabelecido em 1997 a Convenção Europeia da Nacionalidade[133], que veio nomeadamente delimitar alguns princípios e condições de base para o acesso e perda da nacionalidade, os Estados-Membros continuam a manter bastante flexibilidade para definirem a sua política de cidadania em função dos seus interesses.

Neste contexto, Portugal surge, desde a reforma legislativa de 2006, destacado entre o pequeno grupo de países europeus com regimes de cidadania mais inclusivos, afirmando-se mesmo como um dos modelos mais favoráveis no mundo, nomeadamente:

- por salvaguardar de forma combinada três princípios essenciais: do *ius sanguinis* (protege essencialmente o acesso à nacionalidade portuguesa dos/as emigrantes portugueses/as e seus/suas descendentes); do *ius soli* (reconhece o estatuto de cidadania aos indivíduos que nasceram no país e que têm laços com Portugal), e do *ius domicilii* (tornando acessível a naturalização para inúmeras situações de vulnerabilidade de crianças e jovens que passam a poder dar provas de residência no país, nomeadamente através de anos de frequência no sistema escolar, em vez de anos acumulados com títulos de residência);
- atender a vários canais de naturalização;
- assumir poucos requisitos/obstáculos legais;
- ter requisitos objetivos, mesuráveis e claros, limitando a discricionariedade das autoridades que decidem nos processos de aquisição da nacionalidade;
- por estar entre os (poucos) países onde o tempo legal para a conclusão dos processos é mais curto.

(Fonte: Oliveira et al., 2017:9)

[133] Sobre Cidadania na UE veja: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_2395

Veja-se, por exemplo, os resultados do último **MIPEX – Migrant Integration Policy Index**[134] (Índice de Política de Integração de Migrantes, Solano & Huddleston, 2020), onde Portugal surge como um dos países com políticas de cidadania mais inclusivas e que tendem a favorecer o acesso à nacionalidade por parte dos/as migrantes (Cf. Figura 7.2).

Figura 7.2. - MIPEX 2020: Avaliação das Políticas de Acesso à Nacionalidade

Portugal, com um índice de 86/100, ocupa a primeira posição entre os países da União Europeia (3 pontos acima da Suécia) e o 6º lugar da tabela dos 56 países analisados, atrás da Nova Zelândia, Argentina, Brasil, Canadá e EUA (por ordem decrescente).

As políticas de nacionalidade são uma grande área de fraqueza na maioria dos países europeus e não europeus e são consideradas apenas parcialmente favoráveis à promoção da naturalização de imigrantes (índice médio 44/100).

Fonte: MIPEX 2020 (https://www.mipex.eu/access-nationality)

Portugal surge no contexto internacional como um caso muito interessante para a análise dos impactos de mudanças legislativas do regime de cidadania na evolução das concessões de nacionalidade.

[134] Cf. Apêndice 6

Efetivamente, a evolução da concessão da nacionalidade portuguesa na última década e meia reflete uma importante mudança no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa ocorrido em 2006 (Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril, complementada pelo Decreto-Lei nº 237-A/2006, de 14 de dezembro).

Com este novo enquadramento legal e as sucessivas alterações positivas que têm vindo a ocorrer (Cf. Apêndice 9), Portugal passou da cauda dos países europeus com menor importância relativa de "novos/as cidadãos/ãs" por total de estrangeiros/as residentes, para o extremo oposto, com uma das três maiores percentagens de aquisições de nacionalidade por total de residentes estrangeiros/as (5,6% em 2018, sendo apenas ultrapassado pela Roménia e a Suécia com 5,9% e 7,2%, respetivamente) (Oliveira, 2020:289-290).

Os efeitos das alterações ocorridas no regime de cidadania, beneficiando tanto as atribuições como as aquisições, nomeadamente reduzindo anos de residência requerida e flexibilizando outros requisitos com impacto, por exemplo nas naturalizações, aliados à evolução e composição das comunidades migrantes a residir no país, assim como outros fatores de ordem mais individual (Cf. Figura 7.3), também têm tido impacto nas dinâmicas da tipologia de acesso à nacionalidade portuguesa. Relativamente a este aspeto, Oliveira (2020:290-295) informa que os dados disponibilizados pela Conservatória dos Registos Centrais permitem realçar que entre 2007 e 2016, dominaram as aquisições (nacionalidade derivada) com 60% das obtenções de nacionalidade; já a partir de 2017 observa-se uma mudança de tendência, verificando-se que as atribuições da nacionalidade (55,2% das concessões de nacionalidade em 2019) suplantaram as aquisições de nacionalidade que tendem para uma estabilização (44,8%). No universo das aquisições de nacionalidade continuam a destacar-se as naturalizações, comparativamente com as concessões por declaração de vontade (nomeadamente por via do casamento), embora tenham perdido importância relativa no total de concessões de nacionalidade nos últimos anos (em 2019 representavam 37% e 8% das concessões, respetivamente).

Figura 7.3. - Determinantes para a Obtenção da Nacionalidade Portuguesa

Fonte: Elaboração própria

Em relação a esta matéria dizer apenas que o entendimento da cidadania enquanto sinónimo de nacionalidade e não obstante as inúmeras críticas, pelo seu carácter inevitavelmente exclusivo, tem uma longa tradição no direito internacional e nas ordens jurídicas internas dos países europeus, incluindo Portugal (Jerónimo, 2015:5; Jerónimo & Vink, 2013:23). Por exemplo, a Constituição da República Portuguesa usa o termo cidadania, ao passo que a Lei nº. 37/81, de 3 de outubro, que regula os modos de atribuição, aquisição e perda daquele estatuto, é a Lei da Nacionalidade.

Por conseguinte, ainda que na generalidade dos países europeus o compromisso tenha vindo a ser o do reforço e respeito pelos direitos humanos, traduzido na ratificação, cada vez mais frequente, de direitos de cidadania para os/as estrangeiros/as residentes; ou seja, a tendência tem sido a do reconhecimento, aos/às estrangeiros/as residentes nos países da EU, não apenas de direitos civis e sociais, mas também direitos de participação politica, em particular a nível local, até há pouco tempo exclusivos dos/as

cidadãos/ãs desses países (entenda-se nacionais), o entendimento da cidadania dissociada da nacionalidade está ainda longe de ser concretizada por um qualquer outro modelo de cidadania inclusiva à escala continental (Jerónimo, 2015:5-6; Jerónimo & Vink, 2013:24).

Esta situação está comprovada pela proposta da Comissão Europeia, no início de 2000, de uma noção diferenciadora de cidadania, a designada "cidadania cívica" ("*Civic Citizenship*") (Moccia, 2018). Esta noção de cidadania, baseada não tanto na nacionalidade, mas numa base residencial e considerada como uma forma de integração socioeconómica, política e cultural de pessoas que se tornam parte de uma comunidade de acolhimento local e nacional, mas também supranacional ou europeia, coloca inúmeros desafios e obtém resistências, provavelmente por isso, tenha ficado aquém dos seus objetivos iniciais, quer em termos de disseminação quer de efeitos práticos (Moccia, 2018:7;111). Ainda assim, poderá dizer-se que essa noção de cidadania se mantém bastante válida e oferece alguns ideias que merecem reflexão e aprofundamento como, por exemplo:

i) a proximidade criada entre o conceito de cidadania e o princípio universal da igualdade;

ii) a própria definição de integração de nacionais de países terceiros enquanto processo bidirecional que envolve a adaptação por parte dos/as migrantes e da sociedade de acolhimento;

iii) a abordagem holística, multissetorial e multidimensional à integração, considerando não apenas os aspetos económicos e sociais do processo, mas também outras áreas relacionadas com aspetos culturais, de gestão da diversidade ou com a cidadania e participação cívica, por exemplo; aliadas ao envolvimento em diferentes níveis de governação e a uma variedade de atores (governos, instituições nacionais e europeias, autoridades locais, parceiros sociais, organizações não governamentais, grupos religiosos, bem como os/as próprios/as imigrantes e suas associações e comunidades) (Moccia, 2018:118-120).

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

Em suma, a discussão e evoluções que ocorrem nas últimas duas décadas em torno da "*cidadania da União Europeia, ilustra bem os paradoxos da atual condição da cidadania, sendo simultaneamente um sinal de que é possível pensar a pertença política e o exercício de direitos além do Estado e um indicador seguro de que ainda estamos muito longe de uma cidadania verdadeiramente pós-nacional que possa ser reconhecida a todos os seres humanos*" (Jerónimo & Vink, 2013:48).

Factos[135]

- Entre 2007 e 2019 quase oitocentos/as mil cidadãos/ãs pediram a nacionalidade portuguesa e surgiram mais de meio milhão (585.484) de "novos/as" cidadãos/ãs portugueses/as (média anual de cerca de 45 mil novos/as cidadãos/ãs portugueses/as), mantendo-se a tendência de aumento na entrada de processos de pedidos de nacionalidade portuguesa.
- Mesmo depois de desaparecer a discriminação positiva que estava salvaguarda na política de cidadania anterior a 2006, são os/as estrangeiros/as oriundos/as de países de língua oficial portuguesa (Brasil e PALOP) que mais adquirem a nacionalidade em Portugal (65,8% do total de concessões de nacionalidade em 2019).
- Nos últimos anos, identifica-se também o aumento da importância relativa da concessão da nacionalidade portuguesa a cidadãos/ãs de origem de países asiáticos e perderam importância relativa os/as cidadãos/ãs de origem de países da Europa de Leste, representado, respetivamente e para o ano de 2019, 14,6% e 10,5 % do total de concessões de nacionalidade portuguesa a residentes estrangeiros/as em Portugal.

Fonte: Elaboração própria.

[135] Para saber mais, consulte Oliveira et al. (2017) e Oliveira (2020, Cap. 11).

CIDADANIA POLÍTICA E SOCIAL – PARTICIPAÇÃO CÍVICA

Neste capítulo entende-se que a cidadania não está conceptualmente ligada apenas à ideia de pertença passiva a uma comunidade nacional de direitos e deveres conferidos pelo Estado, mas que ela também está vinculada às práticas e relações sociais através das quais os/as cidadãos/ãs exercem os seus direitos civis e políticos em igualdade de condições, no contexto de determinada sociedade. Nesta linha de pensamento, a estrutura organizacional e funcional do sistema democrático representativo tem assistido a uma crescente diversificação dos/as intervenientes nos processos de governação das sociedades atuais, com múltiplos agentes governamentais, nacionais, supra e infranacionais, assim como instituições do terceiro setor, a agirem de forma independente, em alguns casos, e de forma integrada, em outros, com o objetivo de enfrentar os variados desafios das sociedades atuais, de forma articulada e coerente (Albuquerque, 2008:75-76). Essa diversificação é sobretudo baseada nos agentes da sociedade civil, que não são apenas grupos de interesse privado e grupos económicos, mas também grupos de interesses públicos, movimentos sociais, grupos de pressão, organizações de autoajuda, organizações não-governamentais, organismos religiosos e associações de diversos tipos, nomeadamente de migrantes; e que desempenham um papel relevante no evoluir do sistema de cidadania, porque capacitam os indivíduos relativamente a formas de participação que lhes permitem conquistar direitos que anteriormente não seria possível fazê-lo (Burns, 2004, cit. Albuquerque, 2008:77).

Como consequência, reconhece-se que na atualidade são múltiplas e diversificadas as formas de integração cívica existentes nas sociedades de acolhimento para os/as migrantes nomeadamente: filiação partidária; candidatura a cargos políticos; filiação e organização associativa (local, regional, nacional transnacional); filiação sindical; representação em órgãos consultivos (ao nível local ou nacional); apresentar petições; fazer reclamações, queixas ou participar em manifestações para defesa dos seus direitos; fazer voluntariado em organizações religiosas ou cívicas; entre outras.

Constata-se igualmente que existe uma pluralidade de fatores, tanto de ordem estrutural como individual, que intervém, significativamente, não apenas na forma como os/as migrantes se organizam (nos seus discursos, estratégias e identidades), mas igualmente nas oportunidades e nos seus processos de participação cívica e de integração (inerentemente, multidimensionais, interativos e dinâmicos), (Albuquerque, 2008:80).

Esta seção do texto foca-se, com base nos dados disponíveis e por constituírem formas de cidadania estruturadas ou institucionalizadas, na participação eleitoral e no associativismo migrante, sem descurar uma brevíssima referência à importância da criação de conselhos consultivos ou de atividades de voluntariado, como canais onde estes grupos podem expressar interesses e, deste modo, possam efetivar o seu envolvimento cívico e participar nos processos de tomada de decisão que lhes dizem diretamente respeito.

Direitos Políticos

Em Portugal, os direitos políticos são regulados, na generalidade, pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, com Revisão Constitucional de 2005.

Apesar da Constituição da República Portuguesa estabelecer um princípio de equiparação entre estrangeiros/as e nacionais, ao decretar, no nº1 do artigo 15º, que os/as estrangeiros/as e os/as apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos/as aos deveres do/a cidadão/ã português/a. No entanto, o nº 2 desse mesmo artigo excetua da equiparação os direitos e deveres de cidadania, reservados pela Constituição e pela lei aos/às cidadãos/ãs portugueses/as. É por isso que os/as estrangeiros/as e os/as apátridas que residam em Portugal não podem, por regra, exercer direitos políticos, reservados que estão aos/às cidadãos/ãs portugueses/as (artigo 15º, nº 2 CRP), salvo as exceções prevista pela própria Constituição e que analisaremos a seguir.

Em Portugal, os direitos políticos dos/as estrangeiros/as, no sentido mais estrito e formal do acesso a direitos eleitorais, ativos e passivos, estão limitados a três situações específicas que passamos a expor (Cf. Quadro 7.2):

(1) aos/às cidadãos/ãs de países de língua portuguesa com residência permanente em Portugal e em condições de reciprocidade (excluindo o acesso a cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro/a-Ministro/a, Presidente dos tribunais supremos e serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática) – o que confere direitos políticos em reciprocidade aos/às

cidadãos/ãs do Brasil e de Cabo Verde, ao fim de dois anos de residência para votar e ao fim de três anos para ser eleito/a em eleições locais (artigo 15º, nº 3 da CRP)

No caso dos/as cidadãos/ãs brasileiros/as, o *Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta*, assinado entre o Brasil e Portugal (Resolução da Assembleia da República nr.º 83/2000, de 14 de dezembro[136]), concede ainda aos/às brasileiros/as que solicitarem o "estatuto de igualdade de direitos políticos" um conjunto mais alargado de direitos políticos, ao fim de dois anos de residência, incluindo o voto e ser eleito/a ou nomeado/a em praticamente todas as eleições.

(2) aos/às estrangeiros/as residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, é conferida a capacidade eleitoral ativa e passiva para as autarquias locais ao fim de pelo menos três anos de residência em Portugal – constando neste grupo, atualmente, a Argentina, o Chile, a Colômbia, a Islândia, a Noruega, a Nova Zelândia, o Perú, o Uruguai e a Venezuela (apenas com direitos de voto e não de ser eleitos/as) (artigo 15º, nº 4 da CRP).

(3) aos/às cidadãos/ãs dos Estados-Membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, são concedidos para além dos anteriores direitos eleitorais, ainda os direitos de elegerem e serem eleitos/as para o Parlamento Europeu, não sendo exigido um período mínimo de residência a estes/as cidadãos/ãs, tendo apenas de provar a sua residência habitual em Portugal para proceder ao Recenseamento Eleitoral no país (artigo 15º, nº 5 da CRP).

Deste enquadramento legal, fica desde logo claro que nem todos/as os/as estrangeiros/as residentes em Portugal têm direitos eleitorais e que estes/as estão limitados/as, na generalidade, à participação política nas eleições locais e sujeitos ao princípio da reciprocidade (Cf. Quadro 7.2).

[136] A Resolução da Assembleia da República 83/2000, de 14 de dezembro pode ser consultada no seguinte link: https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-assembleia-republica/83-2000-583237

Quadro 7.2. - Capacidade Eleitoral dos/as Estrangeiros/as Residentes em Portugal, Segundo o País de Origem (2021)

Órgãos Políticos	Capacidade eleitoral ativa	Capacidade eleitoral passiva
Órgãos Políticos Nacionais (Membros do Parlamento; Ministros)	a) Brasil (cidadãos/ãs que solicitaram o "estatuto de igualdade de direitos políticos", ao fim de dois anos de residência)	a) Brasil (cidadãos/ãs que solicitaram o "estatuto de igualdade de direitos políticos", ao fim de dois anos de residência)
Órgãos das Autarquias Locais (Presidente da Câmara; Membro da Assembleia Municipal, Presidente de Junta de Freguesia)	a) Estados Membros da União Europeia; b) Brasil e Cabo Verde (ao fim de dois anos de residência); c) Argentina, Chile, Colômbia, Islândia, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido, Uruguai e Venezuela (ao fim de três anos de residência)	a) Estados Membros da União Europeia; b) Brasil e Cabo Verde (ao fim de três anos de residência); c) Reino Unido.

Fonte: Elaboração própria com base em Declaração n.º 29/2021, de 25 de março, disponível no sítio da CNE – Comissão Nacional de Eleições.

Esta realidade faz com que mais de um quinto da população estrangeira que reside em Portugal não tenha qualquer acesso a esta forma de participação política, excluindo-se mesmo grande parte das dez nacionalidades numericamente mais expressivas no país (ex. ucraniana, chinesa, angolana, guineense) e o universo dos/as estrangeiros/as residentes elegíveis para votar também não retrata as nacionalidades que têm mais direitos políticos no país. Por consequência, há inúmeros estudos (Cf. Oliveira et al., 2014; Carvalhais e Oliveira, 2015; Oliveira e Carvalhais, 2017) onde Portugal tem sido apontado como tendo uma menor efetividade na integração política dos/as migrantes residentes no território.

Ainda assim, e olhando para os resultados do último **MIPEX – Migrant Integration Policy Index**[137] (Índice de Política de Integração de Migrantes, Solano & Huddleston, 2020), Portugal surge classificado como um dos sete países (entre 56) com políticas de participação política consideradas "Favoráveis", numa lista dominada pelos países nórdicos: Finlândia, Luxemburgo, Irlanda, Nova Zelândia, Suécia, Noruega e Portugal (por ordem decrescente) (Cf. Figura 7.2).

Portugal, com um índice de 80/100, ocupa a 6ª posição entre os países da União Europeia e a 7ª considerando os 56 países.

A participação política é a área mais fraca da política de integração (25/100 na avaliação média de todos os países). As oportunidades de participação política variam enormemente entre países e a maioria dos/as migrantes tem poucas oportunidades de informar e melhorar as políticas que os/as afetam diariamente.

Fonte: MIPEX 2020 (https://www.mipex.eu/political-participation)

Figura 7.4. - MIPEX2020: Avaliação das Políticas de Acesso à Participação Política

Dos resultados do índice também se conclui que, de modo geral, os países demonstram interesse renovado no direito de voto (limitado, mesmo a nível local e principalmente para cidadãos/ãs não pertencentes à UE), na criação de órgãos consultivos fortes e no apoio a organizações de migrantes, não obstante, uma reforma política futura nesta matéria exigirá maior vontade política ou mudança constitucional, na esmagadora maioria dos países.

[137] Cf. Apêndice 6

Segundo Oliveira et al. (2014:10), em Portugal, a participação política das comunidades migrantes tem sido analisada principalmente em três ângulos:

- Aquisição da cidadania portuguesa (Oliveira e Inácio, 1999; Healy, 2011; Jerónimo e Vink, 2011, apud Oliveira et al., 2014:10)

- Participação em organizações da sociedade civil e/ou associações de imigrantes (Sardinha 2009; Horta 2010, apud Op. cit.)

- Inclusão (passiva e ativa) dos/as imigrantes na arena eleitoral (Carvalhais, 2006; Carvalhais, 2007; Zobel e Barbosa, 2010; Freire et al., 2013, apud Op. cit.)

Na mesma obra é indicado o incipiente enfoque de estudos explicitamente na participação em organizações partidárias, com exceção do trabalho desenvolvido por Carvalhais (2006 e 2007, apud Op. cit.).

Assim sendo, o que poderemos dizer sobre a relação dos/as migrantes com os partidos políticos?

Antes de mais, dizer que a participação eleitoral e a liberdade de filiação e atuação dentro de um partido político, ainda que ligadas, não são exatamente coincidentes. Assim, em termos gerais, os/as estrangeiros/as titulares de direitos políticos e legalmente residentes em Portugal têm o direito de aderir a um partido político, se o desejarem (artigo 51º CRP). No entanto, dependendo dos estatutos dos partidos particulares, é possível identificar alguma variedade nos critérios de admissão de estrangeiros/as e/ou as funções que eles/as podem ter (Cf. Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto - Lei dos Partidos Políticos).

Depois, ao tentar aprofundar as razões que podem explicar a sub-representação dos/as migrantes nas estruturas internas dos partidos políticos em Portugal, em cargos de chefia política, bem como nas listas de candidatos/as a órgãos locais, especialmente em posições elegíveis, assim como tentar perceber qual a atenção dada às questões da migração nas agendas (eleitorais) dos partidos, bem como as suas parcerias e trabalho em rede com atores cívicos mais próximos das comunidades migrantes e das minorias étnicas, os estudos mencionados anteriormente (apud Oliveira et al. 2014:10-12) levam a que se conclua o seguinte:

1) Existe um contraste entre os discursos de abertura em relação ao acesso dos/as estrangeiros/as às estruturas organizativas dos partidos políticos e o compromisso efetivo demostrado para incorporarem essa diversidade nas suas organizações;

2) os membros dos partidos tendem a considerar os direitos políticos como sendo um passo adiante em relação aos direitos sociais no processo de integração e a maioria equipara a integração política ao direito de votar e ser eleito/a, demostrando, portanto, uma noção bastante rígida sobre a vida política;

3) a persuasão de estrangeiros/as e nacionais de diversas origens étnicas (principalmente cidadãos/ãs portugueses/as negros/as) a integrarem as listas de candidatos/as partidários/as é levada a cabo apenas em determinados círculos eleitorais (onde há mais migrantes) para causar a impressão pública de que estão a tornar-se cada vez mais pluralistas e sensíveis à diversidade e não por um desejo efetivo de representatividade destas comunidades;

4) a participação de alguns grupos de migrantes está ligada à influência das redes associativas, às ligações entre país de acolhimento e destino e ao importante papel de uma elite político-administrativa;

5) alguns/algumas líderes partidários/as defendem que as limitações previstas na concessão de direitos políticos aos/às migrantes deveriam ser relativizadas atendendo ao generoso quadro legislativo português no que concerne o acesso à nacionalidade.

Em suma, no estudo e da análise realizada por Oliveira et al. (2014:44), são identificados três fatores potencialmente explicativos da relação (in)existente entre migrantes e partidos políticos: i) a presença de fortes relações de poder internas; ii) a falta de lobby dos/as migrantes; e iii) estratégias internas desfasadas das realidades locais.

Para terminar deve referir-se que, em Portugal, nas últimas décadas, houve uma evolução na moldura institucional da participação cívica dos/as migrantes e que se podem identificar vários exemplos de advocacia do acesso destes/as aos direitos políticos e sociais. Ou seja, a participação política dos/as migrantes está enquadrada

por uma variedade de outras possibilidades de canais de representação e participação que visam envolvê-los/as no processo de tomada de decisão das políticas que afetam diretamente as suas vidas em território nacional. Um desses exemplos foi a criação, em 1998 (Decreto-Lei n.º 39/98), do Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração (COCAI), atualmente designado de Conselho para as Migrações (CM) (Decreto-Lei nº31/2014, de 27 de Fevereiro), um órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.), e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo, assegurando a participação e colaboração de entidades públicas e privadas, nomeadamente associações de migrantes e representantes das várias comunidades estrangeiras, na definição e execução das políticas migratórias. Para além desse órgão, os/as representantes de associações de migrantes também têm representatividade na composição da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICRD), criada pela Lei nº 134/99, de 28 de agosto, que veio proibir as discriminações no exercício de direitos por motivos de cor, nacionalidade ou origem étnica (Cf. Apêndice 10). Ao nível local, e atendendo à pertinência do tema nos respetivos territórios, vários municípios criaram conselhos municipais (Ex. Lisboa, 1993; Amadora,1995; Porto, 2005) ou órgãos consultivos especializados na área das migrações e integração. Atualmente em funcionamento pleno estão o Conselho Municipal para a Igualdade e Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania, ambos os órgãos consultivos do Município de Lisboa que integram várias associações e organizações, incluindo de migrantes, contribuindo desse modo para a participação da sociedade civil na gestão de políticas municipais públicas (Cf. Apêndice 10).

Factos[138]

- Quando há dados disponíveis acerca da participação política dos/as migrantes[139], conclui-se que eles/as estão sub-representados/as entre os/as eleitores/as, os/as eleitos/as e entre os membros de partidos políticos.

[138] Para saber mais, consulte Oliveira (2020, cap.12).

[139] A medição da efetiva participação eleitoral dos/as imigrantes assume-se como um indicador com inúmeras limitações uma vez que não há dados disponíveis acerca da participação efetivada do eleitorado inscrito de acordo com o sexo e o país de nascimento ou a nacionalidade, sendo contado genericamente e agregado aos/às que exerceram o direito de voto no país.

- A expressão do recenseamento eleitoral e da participação política dos/as migrantes é reduzida – 65% dos/as estrangeiros/as residentes em Portugal podem recensear-se para votar nas eleições locais, mas apenas 10% destes/as se encontram recenseados/as[140].
- Na análise dos/as inscritos/as no recenseamento eleitoral segundo a nacionalidade, observa-se que são os/as nacionais de países da União Europeia os/as que mais mantêm a tendência de crescimento. Neste universo destacam-se os/as nacionais do Reino Unido, Alemanha e França, representando, 12%, 9% e 8% do total de eleitores/as estrangeiros/as em 2019, respetivamente.
- Os/as cidadãos/ãs nacionais de países terceiros à União Europeia mantêm a evolução decrescente. Neste universo, os/as cabo-verdianos/as, seguidos/as dos/as brasileiros/as, são os/as cidadãos/ãs estrangeiros/as que mais se recenseiam em Portugal, representando 27,5% e 16,8% do total de eleitores/as estrangeiros/as em 2019, respetivamente. Nesta matéria deve ainda atender-se ao aumento nas aquisições de nacionalidade portuguesa destes/as cidadãos/ãs nas duas últimas décadas que, assim, ao adquirirem plenos direitos políticos, desaparecem dos dados do recenseamento eleitoral dos/as estrangeiros/as.

Associativismo

Em Portugal, os processos de formação das associações de migrantes bem como a sua consolidação e protagonismo na esfera social e política têm sido alvo de um crescente interesse por parte do debate público e das agendas de investigação, principalmente, a partir do início dos anos 2000[141]. Ou seja, é ao longo das duas últimas décadas que se assiste a um aumento significativo do interesse pelo fenómeno do associativismo migrante, que acompanha, de resto, o aumento, consolidação e complexificação dos

[140] Em Portugal, o recenseamento eleitoral é automático para os/as nacionais e voluntário para os/as estrangeiros/as residentes elegíveis, ou seja, para os/as cidadãos/ãs estrangeiros/as o recenseamento eleitoral requer uma inscrição voluntária. A exceção é uma vez mais dos/as Brasileiros/as que requerem o Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres para quem o recenseamento eleitoral se torna automático (à semelhança do verificado para os/as nacionais portugueses/as - artigo 15º da Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000).

[141] Para uma análise da evolução do movimento associativo migrante em Portugal Cf. Albuquerque (2008, 2000).

processos migratórios no país, uma realidade em contínua e rápida transformação.

É também neste período que se define e consolida o quadro legal relativo a esta forma de participação cívica. Apesar da Constituição da República Portuguesa já garantir os direitos de reunião, manifestação e associação aos/às estrangeiros/as, independentemente do estatuto de cidadania (artigos 45º e 46º), foi apenas no início do século que surge um regime jurídico específico – a Lei 115/99 de 3 de agosto, regulamentada pelo Decreto-Lei 75/2000 de 9 de maio – que veio estabelecer o regime de constituição das associações de migrantes e seus/suas descendentes, definir os seus direitos e deveres, explicar o seu processo de reconhecimento e indicar as formas de apoio técnico e financeiro.

Esta Lei, no seu artigo 2º, estabelece os objetivos que devem reger as associações de imigrantes e seus/suas descendentes:

1 - As associações de imigrantes são associações constituídas nos termos da lei geral, dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos, de âmbito nacional, regional ou local, e que inscrevam nos seus estatutos o objetivo de proteger os direitos e interesses específicos dos/as imigrantes e dos/as seus/suas descendentes residentes em Portugal, visando nomeadamente:

a) Defender e promover os direitos e interesses dos/as imigrantes e seus/suas descendentes em tudo quanto respeite à sua valorização, de modo a permitir a sua plena integração e inserção;

b) Desenvolver ações de apoio aos/às imigrantes e seus/suas descendentes visando a melhoria das suas condições de vida;

c) Promover e estimular as capacidades próprias, culturais e sociais das comunidades de imigrantes ou dos/as seus/suas descendentes como elemento fundamental da sociedade em que se inserem;

d) Propor ações necessárias à prevenção ou cessação de atos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam discriminação racial;

e) Estabelecer intercâmbios com associações congéneres estrangeiras ou promover ações comuns de informação ou formação.

2 - Para os efeitos da presente lei, equiparam-se às associações de imigrantes as uniões e federações por elas criadas.

O reconhecimento destas associações cabe ao Alto Comissariado para as Migrações, Instituto Público (ACM, I.P) (à data da publicação da lei era designado Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural – ACIDI), sob parecer do atual Conselho para as Migrações (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração – COCAI à data da publicação da lei) (artigos 5º e 9º). A partir da atribuição deste estatuto, as associações acedem aos direitos definidos no nº 1 do artigo 4º da lei supramencionada e indicados em baixo, sendo que às associações de migrantes não reconhecidas pelo ACM, I.P também lhes seja garantido o acesso aos direitos constantes nas alíneas g), h), i) e j), tal como definido no nº2 do artigo 4º.

1 - As associações de imigrantes gozam dos seguintes direitos:

a) Participar na definição da política de imigração;

b) Participar nos processos legislativos referentes à imigração;

c) Participar em órgãos consultivos, nos termos da lei;

d) Beneficiar de direito de antena nos serviços públicos de rádio e televisão através das respetivas associações representativas de âmbito nacional;

e) (Revogada.)

f) Beneficiar de isenção de imposto do selo;

g) Solicitar e obter das entidades competentes as informações e a documentação que lhes permitam acompanhar a definição e execução das políticas de imigração;

h) Intervir junto das autoridades públicas em defesa dos direitos dos/as imigrantes;

i) Participar, junto das autarquias locais, na definição e execução das políticas locais que digam diretamente respeito aos/às imigrantes;

j) Beneficiar de apoio técnico e financeiro por parte do Estado, nos termos da presente lei.

Do conjunto destes direitos, pode destacar-se o impacto significativo que podem assumir o direito à participação na definição da política e dos processos legislativos em matéria de migração (alíneas a) e b)) e o direito ao apoio técnico e financeiro por parte do Estado (alínea j)).

No que respeita o primeiro ponto, tanto a definição das políticas de migração como de integração só poderão beneficiar da existência de cooperação, numa gestão de

interesses, de compromissos, de partilha de direitos e de deveres entre o Estado e as associações de migrantes.

Relativamente ao segundo ponto, e muito embora existam diversos tipos de apoio que podem ser prestados às associações de migrantes, os apoios fundamentais para a ação destas organizações são aqueles atribuídos, quer pelo poder central quer pelo poder local (Regulamentados pelo Decreto-Lei 75/2000 de 9 de maio). Efetivamente, a ausência de apoios constitui um fator restritivo ou até mesmo impeditivo a uma intervenção mais, sustentada, profissional abrangente e eficaz por parte de um grande número de associações. Por conseguinte, a institucionalização do apoio técnico e financeiro a estas organizações pode ser um instrumento que viabiliza e reforça a continuidade e qualidade da sua ação.

Os apoios às associações de migrantes, efetivam-se (conforme nº2 do artigo 8º, o artigo 11º, o artigo 12º do Decreto-Lei 75/2000 de 9 de maio) através de ajudas de caráter técnico e financeiro e são atribuídos mediante a celebração de protocolos entre as associações e o ACM, I.P.[142], com base em programas, projetos e ações apresentados pelas próprias, ao abrigo do Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante (PAAI) em vigor[143]. O apoio pode ainda consistir em ações de capacitação dos/as dirigentes, técnicos/as e voluntários/as das associações de migrantes, sob a forma de ações de formação e acompanhamento à execução dos projetos. O poder local, também apoia financeiramente e tecnicamente as associações de migrantes através de Programas de Apoio que possam definir para esse fim bem como de apoio técnico, que pode ser efetuado de diversas formas, desde a facilitação de documentação até à cedência de espaços para atividades, entre outros.

Atualmente, o Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) dispõe ainda de um Núcleo de ligação às Associações (NLA) (antigo Gabinete de Apoio Técnico às

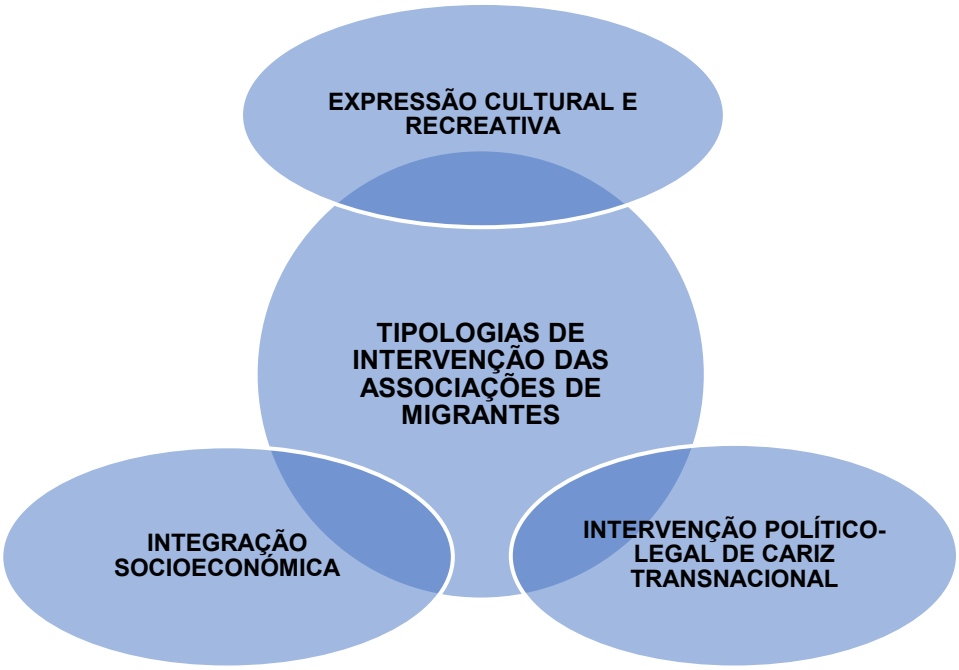
[142] Saiba mais na página do ACM, I.P., no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/pt/-/que-tipos-de-apoios-sao-conferidos-pelo-estado-as-associacoes-de-imigrantes-

[143] Pode consultar dados do Programa de Apoio às Associações de Imigrantes (PAAI) 2022 na página do ACM, I.P., no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/-/programa-de-apoio-ao-associativismo-imigrante-paai-2022-candidaturas-de-27-de-setembro-a-29-outubro

Associações de Imigrantes – GATAI, criado em 2004). Este organismo está a funcionar no Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) de Lisboa e pode prestar toda a informação necessária às associações representativas de migrantes e seus/suas descendentes (reconhecidas ou não pelo ACM, I. P.), assim como associações de estudantes internacionais, refugiados/as e beneficiários/as de proteção internacional, coletivos e grupos informais, nas suas iniciativas, na sua capacitação e promoção, bem como no acompanhamento dos apoios financeiros prestados pela instituição[144].

A literatura (Albuquerque et al. 2000:15; 38; Horta, 2010:11-15) identifica uma grande diversidade de fins, estratégias e ações, simultaneamente, sociais e políticas, prosseguidas pelas associações de migrantes. Por isso, considera-se pertinente agrupá-las em três áreas ou domínios de intervenção predominantes (Cf. Figura 7.5).

Figura 7.5. - Síntese das Tipologias de Intervenção das Associações de Migrantes



Fonte: Elaboração própria.

[144] Os objetivos do NLA-Núcleo de ligação às Associações podem ser consultados na página do ACM, I.P., no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/pt/-/como-obter-apoio-tecnico-para-uma-associacao-de-imigrantes-

(1) Expressão cultural e recreativa – as associações que se enquadram nesta categoria têm um perfil focado na preservação, difusão e afirmação da herança cultural e dos valores e crenças de determinado grupo ou comunidade. Estas funções traduzem-se na organização de atividades culturais e recreativas como forma de manutenção e transmissão de padrões étnico-culturais e identitários de que os/as migrantes são portadores/as (gastronomia, música, literatura, etc.) estando, frequentemente, articuladas com o domínio educativo (por exemplo, através da promoção da prática desportiva ou de atividades para a conservação da língua materna). A maior parte das associações de migrantes inicia e desenvolve a sua atividade em torno destes domínios, ainda que algumas possam evoluir para outros modelos de intervenção cívica, uma vez que a mobilização da população, mesmo que em atividades meramente recreativas ou culturais, possibilita, a criação de espaços ou contextos de aprendizagem e participação cívica.

(2) Integração socioeconómica – as associações cujas caraterísticas se enquadram nesta categoria recaem no desempenho de funções de natureza social e material, no sentido da promoção de estratégias de inserção e integração na sociedade recetora. Entre as atividades desenvolvidas podemos encontrar, por exemplo, a promoção e divulgação de campanhas de informação sobre temas relevantes; a prestação de apoios vários, nomeadamente cuidados de saúde ou apoio familiar; atividades de melhoramento das condições dos locais de residência; a promoção da prática desportiva e atividades culturais entre os/as jovens (ex. workshops música e dança); e até a realização de ações de educação não formal (ex. ateliers educativos e de apoio escolar) ou de formação profissional (concretizada numa grande diversidade de cursos, estando os mais recentes integrados no âmbito da mediação cultural, mas também de técnicas empresariais, por exemplo).

Na ótica destes dois domínios de influência e de intervenção das estruturas associativas de migrantes, estes têm sido entendidos tanto como entraves como facilitadoras dos processos de adaptação e de integração dos/as migrantes na sociedade de destino (Horta, 2010:12). Segundo a investigadora (ibid.) há autores/as que defendem a primeira opção, argumentando que quanto maior e mais diversificado for o tecido institucional

(ex. associações culturais e sociais, escolas, comércio, serviços vários, meios de comunicação, etc.) criado pelas comunidades de migrantes, maior os limites criados à existência de quadros de interação social do grupo com a sociedade de acolhimento, potenciando, dessa forma, o isolamento social daquele. Em contrapartida, há outros/as autores/as para quem as estruturas organizativas representantes das comunidades migrantes, independentemente da sua natureza formal ou informal, são percecionadas como importantes agentes de mediação social e de integração. Neste caso, esses/as autores/as argumentam que no âmbito das dinâmicas associativas, a partilha de símbolos, valores e práticas culturais, aliada a um sentimento de pertença comum, constitui um refúgio psicossocial e de reforço de uma identidade étnica coletiva, assim como potencia a criação de sociabilidades, nomeadamente de redes sociais e estratégias de entreajuda e de solidariedade que dão acesso a um conjunto de recursos indispensáveis e que permitem atenuar e, até mesmo, ultrapassar os obstáculos e as dificuldades com as quais os/as migrantes se confrontam (ex. a nível do mercado de trabalho, da habitação, da educação e da saúde), especialmente, numa primeira fase de fixação e de adaptação ao novo meio, como, posteriormente, para a sua integração nas sociedades de acolhimento.

Para além das dimensões cultural e recreativa e socioeconómica do associativismo migrante, uma outra vertente, cada vez mais relevante, prende-se com a integração cívica e política dos/as migrantes, associada a um capital social étnico (Horta, 2010:13-15).

(3) Intervenção político-legal de cariz transnacional – as associações de migrantes que são incluídas nesta categoria podem concretizar o seu papel na defesa e representação dos interesses dos/as associados/as nesta área de intervenção e protagonizá-los nos espaços públicos de participação social e cívica, de várias formas, nomeadamente:

- na experiência da gestão de projetos e de iniciativas assentes no campo da informação e reivindicação quer de direitos e deveres de cidadania quer de igualdade de oportunidades dos/as e para os/as migrantes, o que constitui uma aproximação à vida democrática;

- no trabalho de mediação com a sociedade portuguesa, através de propostas e reivindicações (por exemplo, de combate ao racismo e à discriminação);
- no estabelecimento de pontes entre os/as migrantes e o Estado, ou seja, com o sistema social, político e legislativo.
- enquanto agentes mobilizadores e potenciadores da integração social e cívica dos/as migrantes, através do desenvolvimento de processos, configurações e modalidades de mobilização de uma identidade étnica coletiva e do aumento do capital social organizativo, isto é, da densificação das redes sociais intra e entre associados/as deste tipo de organizações e outras da sociedade civil;
- pelas dinâmicas de ação exercidas em espaços alargados de interação e intervenção, que extravasam os contextos locais e nacionais dos territórios de acolhimento. Estas atividades conduzem-nos a noções como "comunidades migrantes transnacionais" e "espaço social transnacional", que têm pretendido captar os novos contornos das redes de interação dos/as migrantes, quer com o país de destino e origem quer com outras comunidades migrantes da diáspora, dando lugar a novas modalidades de participação e a novas práticas de cidadania, enquadradas por cenários mais vasto de ativismo social e político.

Essas redes de ação e interação transnacionais têm um papel determinante em mobilizar e potenciar o capital social e político dos/as migrantes e das suas associações, quer no país de destino quer no país de origem. Por exemplo, as inúmeras organizações que congregam migrantes oriundos/as de determinadas regiões, vilas e aldeias de origem têm sido vistas como importantes agentes de desenvolvimento local no país de origem, funcionando, igualmente, como espaços de interação à distância que, através de fluxos materiais, sociais e simbólicos, permitem a atualização de pertenças e mediação de múltiplas identidades, que se jogam quer a nível coletivo (formal e informal) quer a nível individual, a diferentes níveis geopolíticos. Por outro lado, ao acederem a estas redes, as associações fortalecem a sua esfera de influência e de intervenção e aumentam o seu campo de autonomia face a eventuais tentativas de controlo da sua ação por parte das estruturas de poder.

Estas modalidades de organização funcionalista do associativismo em contexto migratório interligam-se pela prática do quotidiano, no sentido de promover a participação cívica e o reforço da cidadania dos/as migrantes e seus/suas descendentes, conduzindo à afirmação do movimento associativo migrante como um protagonista incontornável dos processos de integração política e cívica, com expressão no cruzamento de múltiplas realidades locais, nacionais e transnacionais.

Finalmente dizer que o crescimento sustentado dos fluxos migratórios e a diversificação das comunidades estrangeiras residentes em Portugal tem vido a ser acompanhado pelo desenvolvimento do movimento associativo migrante que, presentemente, conta com um total de 150 associações oficialmente reconhecidas pelo Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.).

Factos[145]

Muito sumariamente o que sabemos sobre as Associações de Migrantes reconhecidas pelo ACM, I.P.?

- Âmbito de atuação essencialmente local e regional com uma distribuição geográfica um pouco por todo o país, mas maioritariamente concentradas na AML (128=85%) – cerca de 1/3 = 35 no município de Lisboa; Norte=10 (8 Porto; 2 Braga); Centro=6 (3 Aveiro; 3 Coimbra; Algarve=4 (Loulé, Portimão, Quarteira, Tavira); Regiões Autónomas=2 (Ponta Delgada; Funchal).
- Representam diferentes países de origem nomeadamente: Angola (8), Brasil (5), Cabo Verde (19), China (1), Guiné-Conacri, Guiné-Bissau (14), Índia (2), Moçambique (2), Moldávia (2), Nepal, Roménia (2), Rússia, São Tomé e Príncipe (4), Ucrânia (7), entre outros. Nomeadamente 33 associações que tendo um âmbito de atuação mais geral, inscrevem no seu objeto ou denominação social a promoção dos direitos e interesses específicos dos/as migrantes.
- Cerca de 1/3 estão inativas (52)
- Das 98 que estão ativas, 56 são lideradas por homens e 42 por mulheres

[145] Para saber mais consulte a página do ACM, I.P., no seguinte link: https://www.acm.gov.pt/zh/-/o-que-sao-as-associacoes-de-imigrantes-e-o-que-fazem-

Ainda no âmbito da participação cívica dos/as migrantes, outro exemplo de estrutura participativa poderia ser as atividades de fomento de uma cultura de voluntariado, enquanto forma extremamente eficaz de ter diferentes grupos em contato uns com os outros e a trabalharem juntos em prol de algum objetivo comum. Três exemplos incontornáveis desse tipo de iniciativas é o *Programa de Mentores/as para Migrantes*, o Programa *Speak Social* e os programas de voluntariado desenvolvidos pela Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/as (PAR) e pelo Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR).

Em relação aos projetos, o primeiro é uma iniciativa levada a cabo pelo Alto Comissariado para as Migrações e desenvolvida, por todo o país, por um conjunto de parceiros locais que visa promover experiências de troca, entreajuda e apoio entre voluntários/as (cidadãos/ãs portugueses/as) e migrantes (emigrantes e imigrantes) e/ou refugiados/as. Tem por objetivos micro: proporcionar apoio, acompanhamento, orientação para a resolução de dificuldades ou preocupações dos/das migrantes com vista à sua integração; disponibilizar formas de ligação, acompanhamento ou apoio ao regresso dos/as emigrantes portugueses/as; proporcionar apoio, acompanhamento, orientação para a resolução de dificuldades ou preocupações dos/as refugiado/as que o nosso país acolhe; e tem como objetivos macro: promover a igualdade de oportunidades e sensibilizar para a riqueza da diversidade; promover o voluntariado, a cidadania participativa e a troca positiva de experiências; contribuir para o enriquecimento pessoal, social e organizacional das pessoas e entidades envolvidas. Por sua vez, o Programa SPEAK é uma *startup* de tecnologia social que promove a integração de pessoas imigrantes e refugiadas nas suas novas comunidades, através de um programa de intercâmbio linguístico/cultural e de eventos sociais. Pela criação de plataformas para que as pessoas se encontrem, aprendam e compartilhem conhecimentos, o programa gera impacto social através da quebra da barreira linguística, da aproximação de pessoas de origens e culturas diferentes e da promoção da igualdade e valorização diversidade cultural.

Relativamente aos programas de voluntariado desenvolvidos pela Plataforma de Apoio aos/às Refugiados/as (PAR) e pelo Conselho Português para os/as Refugiados/as (CPR), eles enquadram-se na própria estrutura organizativa das instituições. Em ambos os casos existem um grupo de voluntários/as que regularmente prestam colaboração, continua ou esporádica, nas instituições, participando em diversas iniciativas. Após

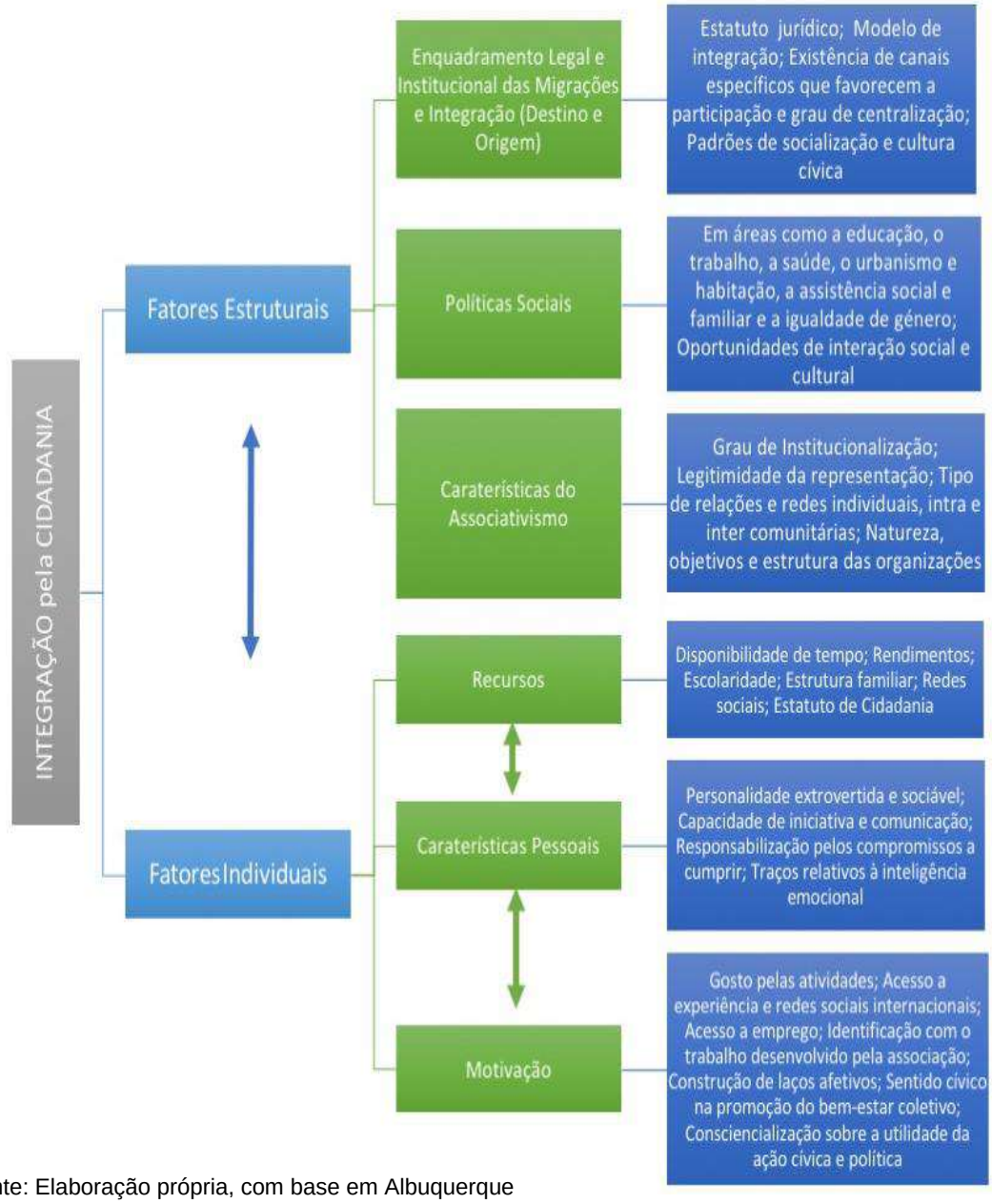
receberem algum tipo de formação dado pelas próprias instituições, os/as voluntários/as poderão ser integrados nas suas áreas de atuação, consoante os recursos (tempo, motivação e formação) disponibilizados pelo/a próprio/a voluntário/a. No caso do CPR as colaborações podem ser nas áreas do apoio direto (social e jurídico) aos/às requerentes de asilo e refugiados/as; nas áreas ligadas a atividades de apoio administrativo e de secretariado a congressos/seminários e reuniões especializadas; ou de apoio à organização de atividades de documentação, formação e sensibilização como, por exemplo, catalogar e informatizar publicações, tradução de documentos diversos, distribuição de material de informação. Já na PAR os/as voluntários/as poderão ser integrados/as em uma das ações desenvolvidas em torno de três grandes eixos de atuação: PAR Linha da Frente (atividades nos campos de refugiados/as), PAR Famílias (acompanhamento das instituições de acolhimento) e PAR Sensibilização (ações de esclarecimento e informativas sobre a natureza, as características, necessidades e oportunidade que o acolhimento de refugiados/as envolve; questões relacionadas com a integração de refugiados/as, com políticas e medidas de acolhimento).Outras formas de colaborar e apoiar as atividades desenvolvidas é tornando-se sócio/a destas Organizações ou através de apoios financeiros e logísticos diretos.

Para terminar este enquadramento importa fazer uma breve referência às dimensões explicativas ou aos fatores passiveis de influenciar ou induzir os processos de integração associados ao acesso e uso da cidadania civil e cívica, por parte das diferentes comunidades de migrantes e de cada um/a individualmente (Cf. Figura 7.6).

Por conseguinte, se, por um lado, é clara a importância das características sociais, económicas, políticas e culturais, assim como dos enquadramentos legais, da moldura institucional e dos procedimentos administrativos com expressão a nível local, nacional e transnacional, na criação, configuração e manutenção de diferentes estruturas de oportunidade, que poderão facilitar ou bloquear a participação dos/as migrantes e a gestão dos modos de integração; por outro, não deixa de ser relevante e necessário considerar outros fatores que podem interferir nesses processos, nomeadamente aqueles associados às características individuais, recursos e motivações dos/as migrantes. Estamos a falar, por exemplo, dos níveis educacionais, do contexto do processo migratório, do tempo de residência no país, do domínio da língua da sociedade

de acolhimento, da situação familiar, das redes sociais existentes, ou da posição socioeconómica; mas também, numa dimensão mais macro, fatores como as políticas de cidadania dos países de origem e destino e respetivos condicionalismos (e.g. (in)tolerância à dupla ou múltipla cidadania), a situação política, condições de vida e desenvolvimento económico, assim como o acesso a direitos cívicos e sociais.

Figura 7.6. - Fatores de Fomento da Integração pela Cidadania

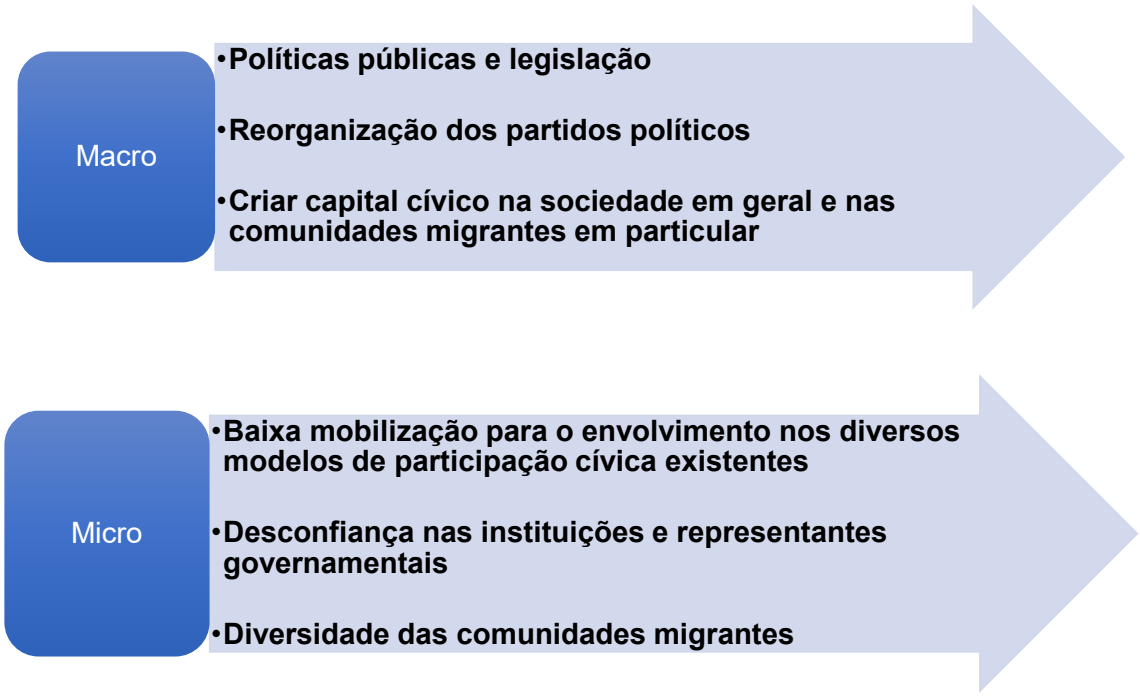


Fonte: Elaboração própria, com base em Albuquerque (2008: Parte III, Cap.1 – 69-99; Parte V, Cap. 2 – 280-330).

DESAFIOS ASSOCIADOS

Esta seção do texto foca-se na identificação de alguns dos desafios que se colocam aos/às responsáveis políticos/as, parceiros/as sociais e comunidades migrantes (Cf. Figura 7.7), no que diz respeito à garantia da implementação de políticas e projetos que assegurem a representatividade e participação dos/as migrantes nos processos públicos e de tomada de decisões, deixando claro que a sua presença e contribuição é valorizada e genuinamente desejada.

Figura 7.7. - Síntese dos Desafios da Integração Através da Cidadania



O envolvimento e representatividade cívica é uma dimensão fundamental da integração das comunidades migrantes. A limitada ou inexistente representação ou participação dos/as migrantes e seus/suas descendentes nos processos públicos, na tomada de decisões, assim como na vida comunitária, significa que as suas necessidades e prioridades não estão a ser ouvidas e podem não ser atendidas, ou que as suas ideias

e contribuições não são relevantes. Esta situação pode gerar sentimentos de rejeição, frustração e incapacidade, podendo exacerbar muitas das dificuldades sentidas e também levar ao isolamento das comunidades em geral, contribuindo para a criação de múltiplos problemas sociais.

Assim sendo, os/as decisores/as políticos/as e atores sociais nestas áreas de intervenção, principalmente ao nível local, estão geralmente interessados/as e empenhados/as em promover e atingir níveis elevados de envolvimento cívico destas comunidades, através da sua representatividade nas tomadas de decisão cuja aplicação lhes diga diretamente respeito. No entanto, são muitos os desafios enfrentados no envolvimento das comunidades migrantes em processos participação cívica, direta ou indireta. Centremo-nos naqueles identificados na literatura como os mais comuns (e.g. Oliveira, Carvalhais, Cancela, 2014).

Nível Macro

Políticas públicas e legislação – um dos grandes desafios passa pela preservação do alargado consenso político em matérias de migrações e integração e o legado legislativo positivo, sólido e abrangente até agora existente, com a atribuição aos/às migrantes de vários direitos cívicos, sociais e políticos (e.g. inclui a lei da nacionalidade, instrumentos legais para promover a integração dos/as migrantes nos sistemas de saúde, educação e no mercado de trabalho, a proibição constitucional de qualquer ator social que promova mensagens fascista, racistas ou xenófobas); outro desafio passa pela revisão de alguns deficits (ex. princípio da reciprocidade) que poderiam tornar o enquadramento político-legal em termos de integração via direitos de cidadania ainda mais justo e apelativo. Um último desafio é a construção de políticas publicas de migração e integração com abordagens globais, transversais a vários setores da sociedade e que envolvam vários níveis de governação, criando condições, por exemplo, ao nível da prestação de serviços sociais, que permitam não apenas uma melhor integração social, mas também criar condições, nomeadamente ao nível do capital humano e social, que possam estimular o envolvimento cívico dos/as cidadãos/ãs.

Reorganização dos partidos políticos – o desafio será os partidos políticos conseguirem desenvolver uma nova abordagem de funcionamento e alterar práticas culturais internas, de modo a aceitarem, acomodarem e promoverem a diversidade e

igualdade de oportunidades, com base na competência e no mérito pessoal e não tanto nas enraizadas e pré-existentes relações de poder. Isso implicaria que, na preparação dos seus programas eleitorais, listas de candidatos/as e atividades de captação de eleitores/as, as estruturas locais procurassem conhecer, por um lado, as comunidades migrantes existentes, sendo sensíveis à sua presença e às suas necessidades e especificidades, assim como a sua relevância eleitoral; e por outro, se conhecessem os/as militantes, criando perfis claros e objetivos de quem está fazendo o quê, onde e que mais valias apresentam.

Criar capital cívico na sociedade em geral e nas comunidades migrantes em particular – os/as decisores/as políticos/as e atores sociais com intervenção nestas matérias devem ter como foco o combate ao desinteresse general pelo envolvimento em atividades de participação cívica, através do investimento na divulgação de informação sobre os direitos de cidadania e as estruturas e modos de participação cívica existentes, realçando a sua importância. Essa mobilização deverá acontecer através da realização de atividades regulares e consistentes, ajustadas ao contexto sociocultural, demográfico e económico dos indivíduos e das comunidades a quem se dirigem. Especial destaque pode ser dado às comunidades de migrantes já titulares de direitos eleitorais, por exemplo. Um desafio à posteriori será o de conseguir mobilizar as associações ou organizações representativas existentes, em torno de plataformas agregadas, como forma de compartilhar recursos, experiências e evitar a sobreposição de atividades com objetivos comuns, assim como de funcionarem como lobby junto aos partidos políticos e estruturas de decisão, sem, no entanto, comprometer a sua independência, credibilidade e legitimidade.

Nível Micro

Baixa mobilização para o envolvimento nos diversos modelos de participação cívica existentes

Com poucos/as migrantes em posições de liderança, seja por falta de vontade, caraterísticas socioculturais, disponibilidade de recursos (ex. tempo e dinheiro), ou falta de conhecimento sobre os processos e questões políticas locais, é ainda mais difícil

para os atores locais conectarem-se e envolverem as comunidades migrantes em geral. Também pode suceder que as pessoas se sintam desqualificadas para participar, caso não lhes seja dada informações básicas compreensíveis sobre os assuntos em discussão e transmitido que as suas contribuições, por mais simples que pareçam ser, têm valor. A participação de comunidades e indivíduos está condicionada por múltiplos fatores, como por exemplo, os períodos de residência, condição legal, proximidade cultural com a sociedade de acolhimento, habilidades linguísticas, posição social e económica, identidade geracional e de género, etc.).

Desconfiança nas instituições e representantes governamentais – Em alguns casos, a baixa participação dos/as migrantes na vida cívica decorre de diferentes normas culturais e experiências vividas, até no próprio país de origem. Por exemplo, muitos/as migrantes vem de países onde o envolvimento e a participação cívica são incomuns, desencorajados ou mesmo perigosos; e em outros casos, os/as migrantes podem vir de países onde funcionários/as e agências governamentais são corruptos/as e não confiáveis, fazendo com que haja uma relutância em se envolver; a desconfiança também pode surgir de experiências negativas ou por se acreditar que desafiar as políticas governamentais ou falar abertamente levará a problemas com as autoridades ou com pessoas que têm sentimentos anti-imigrantes e, por conseguinte, do medo persistente de discriminação, de segmentação, repressão política ou até expulsão do país. Estes sentimentos são especialmente exacerbados se a participação ocorrer em ambientes muito públicos ou oficiais.

Diversidade das comunidades migrantes – o território pode ter múltiplos grupos de migrantes com normas socioculturais, caraterísticas educacionais e necessidades linguísticas diferentes, o que torna particularmente desafiante o seu envolvimento cívico, podendo significar o desconhecimento ou falta de consciência das oportunidades de envolvimento cívico e participação, ou condicionar a participação, tornando-a embaraçosa ou difícil, especialmente se as iniciativas forem promovidas ou conduzidas apenas em português. Por outro lado, essas caraterísticas podem constituir barreiras não só ao desenvolvimento de estratégias que alcancem e vão ao encontro de cada grupo, mas também na implementação de aspetos logísticos e técnicos apropriados (e.g. fornecimento de serviços de tradução ou interpretação para vários idiomas em reuniões ou eventos públicos).

O QUE PODE SER FEITO

Procurar-se nesta seção identificar uma variedade de estratégias que procuram auxiliar na promoção de um ambiente mais acolhedor e incentivar uma maior cidadania cívica entre as comunidades migrantes, atendendo à criação de oportunidades em torno de três eixos: participação, mobilização e representação.

- **Conhecer as comunidades de migrantes residentes no território**

O primeiro passo para criar uma comunidade acolhedora é saber quem são os membros das comunidades migrantes. Importa saber, por exemplo, quantos/as são, quem são, de onde vêm, quais são as suas caraterísticas demográficas, socioeconómicas, políticas, culturais e linguísticas, quais foram os seus percursos migratórios e que expetativas, objetivos e prioridades têm para o futuro.

Quando os dados oficiais não disponibilizam essas informações, elas podem ser obtidas de outras formas, mais ou menos formais, como por exemplo, através da condução de diagnósticos locais ou regionais ou do estabelecimento de redes de parcerias com instituições locais com as quais os/as migrantes interagem (ex. escolas, igrejas, associações da sociedade civil ou de migrantes, caso existam).

- **Ajudar os/as migrantes a compreender melhor a organização político-administrativa, institucional e sociocultural do território (nacional e local)**

Os pacotes de boas-vindas são uma ótima maneira de alcançar e estabelecer contato com novos/as residentes. São também uma forma muito eficaz de fornecer ou transmitir informações importantes sobre a organização do território e a dinâmica institucional. Se possível, os pacotes devem estar disponíveis em vários idiomas priorizando aqueles que têm mais falantes na comunidade. Outra ação que pode ser útil é a disponibilização, por parte dos diferentes atores locais, de informações relativas às suas entidades e aos serviços que prestam (ex. clínicas jurídicas pro-bono, consultas, serviços de referência), em eventos públicos onde se saiba, de antemão, a existência de presença de migrantes. Há ainda a possibilidade de se organizarem visitas/roteiros (com profissionais ou voluntários/as) pelos principais sítios dos locais de residência, que podem assumir diferentes tipificações – turísticas, culturais, serviços públicos, serviços essenciais, etc.

- **Conduzir ou apoiar campanhas de naturalização e recenseamento eleitoral**

As comunidades migrantes são cada vez mais uma importante força política e cívica. Os municípios e instituições locais podem organizar-se ou fazer parcerias com entidades que organizem e conduzam campanhas quer de naturalização quer de recenseamento eleitoral apartidário, mostrar que recebem bem os/as migrantes e estão ansiosos para integrá-los/las na vida da comunidade. Os atores sociais devem trabalhar em parceria para alavancar recursos e informações sobre temas como a cidadania, ou para garantir que os/as migrantes com direito de voto ou naturalizados/as recentemente têm as informações necessárias para se registrar e exercer o seu direito de voto, através, por exemplo, da oferta de aulas e workshops de cidadania ou de informações sobre a existência de recursos nestas áreas e sobre entidades que oferecem serviços semelhantes ou mesmo através da realização de cerimónias publicas de naturalização para comemoração dos/as novos/as cidadãos/ãs.

Sobre esta matéria e com o intuito de aumentar a participação política e cívica das comunidades migrantes, embora a um nível mais macro, talvez seja importante rever algumas das atuais normas legislativas, especificamente a questão do registro automático nos livros eleitorais de residentes legais com direitos políticos e a utilidade do princípio da reciprocidade; ou até mesmo, promover o debate em torno do desenvolvimento de cidadanias supranacionais, seja Europeia seja Lusófona, na prossecução de diversas vantagens (económicas, culturais, geopolíticas), num mundo globalizado e altamente competitivo.

- **Organizar atividades e conceber espaços de interação que promovam a construção de um sentido comunidade e de confiança**

Em muitos casos, a maneira mais eficaz de envolver os/as migrantes promovendo um sentido de comunidade. Festas de bairro, feiras e festivais de rua, eventos desportivos, hortas comunitárias, mas também eventos culturais de cariz informal realizados, por exemplo, pelo município, por escolas, associações ou outras organizações da sociedade civil, podem ajudar a reunir diferentes grupos, promover a criação de relações interétnicas (com vizinhos/as, outros/as residentes e colaboradores/as das entidades locais e serviços públicos) e aumentar a consciência para a riqueza e contributos da diversidade cultural da sociedade em geral e das comunidades migrantes em particular; por outro lado, esses eventos permitem a dedicação de algum tempo à criação de

relacionamentos individualizados, ou cara a cara, demonstrando interesse por aquilo que os/as migrantes consideram importante, sendo essa uma das melhores formas de gerar confiança. Quando os/as migrantes se relacionam com vizinhos/as, outros/as residentes e funcionários/as municipais ou conhecem os/as colaboradores/as das instituições com quem têm que se relacionar, eles/as tendem a sentir-se mais à vontade e a ganharem confiança, o que encoraja à participação (ativa ou passiva) em eventos ou reuniões públicas e o envolvimento cívico levando a que os/as migrantes se sintam mais integrados/as.

- **Tornar o envolvimento público acessível, agradável e recompensador**

A fim de ajudar a garantir que a reunião ou evento é produtivo e bem-sucedido, é importante reunir um conjunto de requisitos: i) escolher locais que sejam acolhedores, seguros e com transporte acessível (por exemplo, em vez de realizar as reuniões ou eventos em prédios de serviços públicos, o que pode ser intimidante, considere-se o uso de escolas, centros comunitários, igrejas ou parques); ii) escolher as datas e horários em que muitas pessoas possam participar; iii) certificar-se de que há um entendimento comum sobre os objetivos e processos da reunião ou evento, garantindo a superação de barreiras linguísticas; iv) mostre respeito pelos líderes comunitários ou representantes das comunidades migrantes e seu papel na reunião/evento, podendo mesmo oferecer a possibilidade de fazerem parte da agenda; v) deve ser esclarecido com antecedência como ocorrerá a comunicação entre os/as intervenientes e os/as participantes e que materiais estarão disponíveis, incluindo informação sobre o formato e as línguas dos materiais disponibilizados ou meios de comunicação usados, garantindo que são apropriados para os/as envolvidos/as; vi) solicite a opinião de líderes comunitários/as ou seus/suas representantes, assim como de entidades que trabalhem diretamente com eles/as, qual a melhor abordagem de recrutamento e melhores modelos de envolvimento cívico.

- **Construir lideranças locais e formas de representatividade institucional**

Uma ótima maneira de se conectar e estabelecer mais confiança com as comunidades de migrantes é entrar em contato e trabalhar com líderes comunitários locais e organizações que trabalhem, com maior ou menor proximidade, com essas

comunidades, pois esses atores podem ajudar a incentivar as pessoas das comunidades de migrantes a participarem na vida pública da sociedade de acolhimento.

Uma maneira de fazer isso poderia ser através da criação de conselhos consultivos, comissões ou grupos de trabalho, que se reúnam regularmente para discutir questões relevantes que os territórios ou as entidades enfrentaram recentemente ou trazer questões comunitárias para a lista de intervenções que podem ser levadas a cabo pelas entidades desses territórios de intervenção.

Neste contexto será também importante oferecer oportunidades de formação e liderança para indivíduos ou grupos de migrantes. Os atores locais podem, em parceria ou a título individual, organizar, por exemplo, academias de cidadãos/ãs – momentos educacionais que servem para divulgar as oportunidades de intervenção cívica que existem e explicar como se envolver, assim como para ensinar aos/às residentes locais como funcionam os serviços sociais, públicos ou privados no território (ex. Câmara Municipal, Polícia, ACT, Segurança Social, Finanças, Tribunais, Banco alimentar, Cáritas, etc.). Estas atividades podem ajudar os/as migrantes a sentirem-se capacitados/as a entrar em contato com entidades públicas/privadas quando surgirem problemas e a envolverem-se mais ativamente, participando de reuniões e eventos ou até mesmo servindo como voluntários/as.

Por último, a descentralização da informação e das atividades ou a criação de parcerias com entidades de âmbito nacional ou supranacional nesta área de atuação (ex. ACM, I.P., SEF, Ministérios, Consulados, Embaixadas, Redes transnacionais) pode ajudar os atores locais a conectar os/as migrantes com recursos e serviços que eles/as próprios/as, de forma independente, podem não ser capazes de fornecer. Essas relações institucionais também podem ajudar os atores locais a obterem conhecimentos importantes sobre os contextos legais e institucionais que marcam a vida dos/as migrantes e isso pode capacitar as equipas para responderem a perguntas de forma mais eficaz e indicar os recursos mais adequados, ao mesmo tempo que contribui para a confiança dos grupos de migrantes nas instituições.

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

PRINCIPAIS INDICADORES DE MONITORIZAÇÃO

Nesta seção do texto apresentam-se alguns dos principais indicadores sobre cidadania e participação cívica para referência em caso de recolha de dados, de modo a que se possam fazer futuras comparações a nível nacional e internacional. Esta lista foi elaborada com base na revisão da literatura nesta área de intervenção e cujas referências estão indicadas neste Módulo.

Obtenção/Aquisição de Nacionalidade

- Estrangeiros/as que obtiveram/adquiriram a nacionalidade, segundo a nacionalidade
- Estrangeiros/as Residentes de Longa Duração, segundo a nacionalidade

Participação Eleitoral

- Capacidade eleitoral ativa dos/as estrangeiros/as residentes, segundo a nacionalidade
- Estrangeiros/as recenseados/as face ao total da população com capacidade eleitoral ativa, segundo a nacionalidade
- Estrangeiros/as recenseados/as por freguesias, segundo a nacionalidade
- Elegibilidade para votar com base na duração da residência e estatuto de residência
- Restrições processuais no acesso ao voto
- Participação em eleições, segundo a nacionalidade

Participação Política

- Filiação em partidos políticos
- Filiação em sindicatos ou outras estruturas laborais

Participação Cívica

- Pertença a associações de migrantes

Cofinanciado por:
AMATO LUSITANO Associação de Desenvolvimento
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

- Pertença a outro tipo de associações (desportivas, culturais, familiares, educativas, religiosas)
- Existência e participação em órgãos consultivos
- Envolvimento em ações de voluntariado
- Envolvimento em campanhas eleitorais
- Apoio monetário a instituições várias (Partidos, ONG, IPSS, outras)
- Frequência de interação com pessoas fora do agregado familiar e do contexto laboral (ex. vizinhos/as, conacionais, outras pessoas)
- Níveis de confiança dentro e fora dos grupos de pertença e nas instituições
- Atitudes e opiniões acerca de valores cívicos, sentido de pertença e capacidade de fazer a diferença e iniciar mudanças sociais

LEGISLAÇÃO

Nesta seção do texto enuncia-se a principal legislação em matéria de cidadania e participação cívica.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

Decreto de 10 de Abril de 1976 (revisto pela Lei n.º 1/2005, de 12 de agosto)

Artigo 12.º - Princípio da universalidade de direitos

Artigo 13.º - Princípio da igualdade entre todos/as os/as cidadãos/ãs

Artigo 15.º - Estabelece os direitos e deveres para os/as cidadãos/ãs Estrangeiros/as, apátridas, cidadãos/ãs europeus/ias

Artigo 46.º - Liberdade de associação

Artigo 48.º - Participação na vida pública

LEI DA NACIONALIDADE

Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro – tem vindo a sofrer várias alterações, sendo a mais recente introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro (9ª alteração à Lei da Nacionalidade)

Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril (4ª alteração à Lei da Nacionalidade) – introduziu alterações à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, modificando substancialmente os regimes da atribuição e da aquisição da nacionalidade portuguesa.

Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho) – Aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa e introduz alterações no Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado

DIREITOS POLÍTICOS

Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de dezembro – Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.

Declaração n.º 29/2021, de 25 de março – identifica os países a cujos/as cidadãos/ãs é reconhecida capacidade eleitoral ativa (Exercício do voto) e passiva (Ser candidato/a e eleito/a) em Portugal nas eleições para os órgãos das autarquias locais.

REGIME JURÍDICO DAS ASSOCIAÇÕES DE MIGRANTES

Lei n.º 115/99, de 3 de agosto – estabeleceu o regime jurídico das associações representativas dos/as imigrantes e seus/suas descendentes

Decreto-Lei n.º 75/2000 de 9 de maio – diploma que regulamenta a Lei n.º 115/99, de 3 de agosto que tem por objetivo estabelecer o regime de constituição e os direitos e deveres das associações representativas dos/as imigrantes e seus/suas descendentes.

RECURSOS EXISTENTES

FONTES DE DADOS NACIONAIS

Base de Dados do Recenseamento Eleitoral

Comissão Nacional de Eleições

Conservatória dos Registos Centrais

Consulta dos cadernos de recenseamento

Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça

Instituto Nacional de Estatística (INE)

Modelos e Documentação para Associações (Câmara Municipal Seixal)

PORDATA Aquisição Nacionalidade

PORDATA Participação Eleitoral

Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras

Amato Lusitano Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por: Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral Ministério da Administração Interna
União Europeia

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, R.; Ferreira, L.É. & Viegas, T., (2000). O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório. Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal. Oeiras: Celta Editora.

Albuquerque, R. (2008). *Associativismo, Capital Social e Mobilidade. Contributos para o Estudo da Participação Associativa de Descendentes de Imigrantes Africanos Lusófonos em Portugal*. Tese de Doutoramento, Lisboa: Universidade Aberta.

Carvalhais, Isabel E. & Oliveira, Catarina 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*. Coleção Estudos do Observatório das Migrações, 56. Lisboa: ACM, I.P.

Horta, A.P.B. (Org.) (2010). "Introdução". *Revista Migrações* – Número Temático *Associativismo Imigrante*, Nº 6, pp. 11-35. Lisboa: ACIDI, I.P.

Jerónimo, P. (2015). "Cidadania e Reconstrução da Identidade Nacional em Contextos Multiculturais". *Interacções*, Nº 36, Pp. 3-19. Disponível em:

Jerónimo, P. (2012). A cidadania como instrumento de inclusão: significado e alcance da promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia. *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, I (pp. 182-215).

Jerónimo, P. & Vink, M. P. (2013). "Os múltiplos de cidadania e os seus direitos". In Marina Costa Lobo (coord.). *Portugal e a Europa: Novas Cidadanias* (Pp. 21-50). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Moccia, L. (2018). European Civic Citizenship and EU Integration Policies. *Civitas Europa*, 2018/1 (N° 40), pp. 107-125. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3463697 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3463697

Oliveira, C. R. (Coord.) (2020). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. Coleção Imigração em Números – Relatórios Anuais, 5. Cp.11: p. 288-311. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. (Coord.) et al. (2017). *Aquisição da nacionalidade portuguesa: 10 anos da Lei em Números*. Caderno Estatístico Temático # 1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P.

Oliveira, C. R. & Carvalhais, I. E. (2017). "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses". *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40:5 (pp. 787-808).

Oliveira, C. R. (Coord.), Carvalhais, I.E. & Cancela, J. (2014). "Political parties' openness to immigrants in Portugal: between the opportunity structure and the individual perceptions". Lisboa: ACM, I.P.

Solano, G. & Huddleston, T. (2020). Migrant Integration Policy Index 2020**.** Barcelona: CIDOB and Brussels: MPG.

ESTUDOS, FONTES E LINKS INTERNACIONAIS

ACIT Project (Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration),

DivPol (Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation)

European Social Survey (ESS)

Migrant Citizens Survey (ICS)

Migrant Integration Policy Index (MIPEX)

Pathways Project (Pathways to Power: The Political Representation of Citizens of Immigrant Origin in Seven European Democracies),

POLITIS Project (POLITIS: Building Europe with New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries)

Competence Centre on Participatory and Deliberative Democracy (Centro de Competências para a Democracia Participativa e Deliberativa):

Oferecem serviços, orientações e ferramentas para apoiar o desenvolvimento de políticas socialmente robustas por meio de práticas de envolvimento do/a cidadão/ã.

Saiba mais em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_5026

EU Agency for Fundamental Rights (FRA) (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia)

Presta serviços de aconselhamento fundamentado e independente aos/às responsáveis políticos/as nacionais e da UE, contribuindo assim para alimentar o debate, as políticas e a legislação em matéria de direitos fundamentais e torná-los mais eficazes.

EUROCID

Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) é um serviço público criado para transmitir aos/às cidadãos/ãs informação sobre a União Europeia, em língua portuguesa

European Website on Integration

Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) (Observatório de Cidadania Global)

É um observatório online comprometido com a análise baseada em fatos e não partidária das leis de cidadania e direitos eleitorais em todo o mundo. São uma rede global de investigação baseada no European University Institute como parte do Global Governance Programme do Robert Schuman Center.

BASES DE DADOS DE CARIZ JURÍDICO

(1) Project European Union Democracy Observatory (EUDO, 2006-2018, agora European Governance and Politics Programme (EGPP)): Citizenship Law Indicators (CITLAW) e Electoral Law Indicators (VOTLAW)

(2) Maastricht Center for Citizenship, Migration and Development (MACIMIDE)

- Global Expatriate Dual Citizenship Dataset.

OUTRAS LEITURAS

Bauböck, R. (Ed.). (2006). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. IMISCOE Reports. Amsterdam University Press.

Council of Europe (1992). *European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level*.

European Commission (2020). EU Citizenship Report 2020 - Empowering citizens and protecting their rights.

Horta, A. P.B. (Org.) (2010). *Revista Migrações – Número Temático Associativismo Imigrante*, N.º 6. Lisboa: ACIDI, I.P.

Gameiro, C. (2014). *Associativismo imigrante em Portugal: estudo de caso da Associação Luso Caboverdiana de Sintra*.Tese de Mestrado em Cultura e Sociedade na Europa. Universidade de Lisboa: Faculdade de Letras.

Martiniello, M. (2005). "Political participation, mobilisation, and representation of immigrants and their offspring in Europe". in: *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights, and Political Participation*, State of the Art Report for the IMISCOE Cluster B3.

Oliveira, C. R. (2017). "Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros em Portugal". Boletim Estatístico Nº2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa, ACM, I.P.

Oliveira, N. (2017). "Os imigrantes de que não se fala. Participação política e cívica de cidadãos comunitários não nacionais residentes em Portugal". *Revista Migrações*, N.º14, pp. 54-78. Lisboa: ACM, I.P.

OSCE/ODIHR **-** Office for Democratic Institutions and Human Rights (2017). *Migrant political participation: a review of policies and integration results in the OSCE region*. Research Paper. Warsaw: OSCE- Organization for Security and Co-operation in Europe.

Pinto, H. (Org.) (2011). *Revista Migrações – Número Temático Migrantes e Voluntariado*, N.º 9. Lisboa: ACIDI, I.P.

Viegas, T. (1998). *Migrações e Associativismo de Migrantes: Estudo do Caso Timorense*. Lisboa: Universidade Aberta/Fundação Oriente.

APÊNDICES

APÊNDICE METODOLÓGICO

ORGANIZAÇÃO

A elaboração deste recurso técnico-pedagógico possuiu três etapas:

1 – Planificação: iniciou nos últimos meses de 2020 e terminou em janeiro de 2021

2 – Execução: 1º semestre de 2021

3 – Concretização: 2º semestre de 2021

Estas etapas decorreram ao longo do tempo e de forma sequencial, conforme passamos a especificar numa breve descrição das atividades executadas por trimestre.

No primeiro trimestre de 2021 concluiu-se a primeira etapa do projeto – Planificação.

Esta etapa foi pautada pela:

1) Definição de tarefas, recursos necessários e limites temporais de concretização;

2) Recolha de informações gerais (documentais, bibliográficas, institucionais, outras) com os seguintes objetivos:

a) definição da estrutura, objetivos e conteúdos, quer do recurso técnico-pedagógico, quer dos instrumentos de recolha direta de dados;

b) preparação dos instrumentos de recolha direta de dados (questionários e entrevistas);

c) elaboração de uma lista de entidades parceiras e instituições locais a serem contactadas no âmbito do projeto, com recolha e organização das respetivas informações institucionais.

Neste período deu-se também início à segunda etapa do projeto – Execução.

Neste âmbito realizaram- se duas tarefas essenciais:

1) Construção dos instrumentos de recolha direta de dados, especificamente os questionários e guiões de entrevistas (tanto num caso, como noutro, foram elaboradas versões em papel e online).

- 1 Questionário Geral para a população albicastrense + 2 Questionários dirigidos especificamente às Juntas de Freguesia do concelho + 1 Questionário na área da Saúde + 1 Questionário na área da Educação + 1 Questionário Bancos + 1 Questionário Imobiliárias.
- Guião das entrevistas adaptado à diversidade das instituições a entrevistar

2) Deu-se início ao contacto com as entidades parceiras e instituições locais, no sentido de proceder à recolha direta de dados.

Para além disso, procedeu-se à recolha e seleção de informações (estatísticas, documentais, bibliográficas, institucionais, outras) para o recurso técnico-pedagógico.

No segundo trimestre de 2021 conclui-se a segunda etapa do projeto – Execução.

Esta etapa consistiu fundamentalmente em três tarefas fundamentais à concretização do projeto:

1) Recolha direta de dados e reforço de contato junto de atores sociais e institucionais parceiros, abordados para colaborarem direta e indiretamente com o projeto.

2) Prossecução da recolha de informações variadas (documentais, bibliográficas, institucionais, outras), quer no sentido da execução das ações em curso, quer para o conteúdo do manual em si mesmo (mais de 100 referências bibliográficas, teóricas, metodológicas, legislativas e estatísticas).

3) Avaliação preliminar da informação recolhida através das entrevistas e questionários e ajuste de estratégias.

No terceiro trimestre de 2021 iniciou-se a 3ª etapa do projeto – Concretização.

Esta fase consistiu na concretização de três tarefas fundamentais à concretização do projeto:

1) Início do tratamento e análise qualitativa e quantitativa dos dados recolhidos através das entrevistas e questionários junto dos atores parceiros e instituições locais; apuramento de conclusões, observações e recomendações.

2) Prossecução da recolha e tratamento de informações de variadas fontes.

3) Redação preambular do recurso técnico pedagógico.

No quarto trimestre de 2021 conclui-se a 3ª etapa do projeto – Concretização, com o tratamento de toda a informação recolhida e a redação do recurso técnico-pedagógico propriamente dito; revisão e publicação do documento.

RECOLHA INDIRETA DE DADOS

O nosso objetivo foi recolher informações e referências variadas, centradas em área transversais de atuação (ex. governação, legislação e direitos, informação de enquadramento geral) e nas áreas setoriais do mercado de trabalho, educação, saúde, habitação, bem como cidadania e participação cívica, que pudessem auxiliar e facilitar a atuação de decisores/as políticos/as, mas principalmente dos/as diversos/as responsáveis e profissionais nas respetivas áreas gerais e setoriais de atuação, de forma a contribuir de modo efetivo para um melhor acolhimento e integração das populações migrantes a residir no território.

RECOLHA DIRETA DE DADOS

O nosso objetivo foi recolher dados que permitam aferir os desafios e os obstáculos, mas também as vantagens e oportunidades que se colocam ao município e às

instituições no concelho de Castelo Branco e respetivos profissionais, em matéria de acesso e utilização, bem como funcionamento e necessidades de adaptação dos serviços prestados, em contextos de crescente diversidade e multiculturalidade.

ENTREVISTAS 2021 (N=15)

Entre março e julho de 2021, múltiplos atores institucionais locais foram contactados no sentido de solicitar a sua colaboração com o projeto., nomeadamente pela solicitação da concessão de uma entrevista para abordar os temas em análise. Com esse objetivo foi elaborado um guião de entrevista cuja estrutura, ainda que para cada instituição houvesse adaptações e especificidades a considerar, foi organizada de forma geral, em três temas:

- **Breve caraterização do/a entrevistado/a e da instituição** (infraestrutura, recursos existentes e caraterísticas, serviços prestados e funcionamento, perfil dos/as utilizadores/as);
- **Âmbito de atuação e migrações**, em particular caraterização da situação nessas matérias e adaptações (in)existentes devido à presença de grupos multiculturais no território;
- **Apreciação contextual do território**, na relação entre os objetivos institucionais e serviços prestados e o aumento e diversificação das comunidades imigrante e refugiada no concelho de Castelo Branco e o respetivo acolhimento e integração na sociedade.

O objetivo destas entrevistas era aferir os desafios e os obstáculos, mas também as vantagens e oportunidades que se colocam ao município e às instituições no concelho de Castelo Branco e respetivos/as profissionais, em matéria de acesso e utilização, bem como funcionamento dos serviços prestados, em contextos de crescente diversidade e multiculturalidade, no sentido da sua contribuição para um melhor acolhimento e mais eficaz integração das comunidades migrantes presentes no território.

Em termos metodológicos, após a realização das entrevistas, procedeu-se à sua transcrição, num misto de transcrição literal e editada (limpeza de interjeições, palavras interrompidas, repetições inusitadas). Dado o tempo consumido por essa tarefa e atendendo à natureza do projeto, em particular da disponibilidade de recursos humanos e materiais, optou-se por recorrer a um software de transcrição automática (office365 online). Posteriormente, recorrendo a esse material, assim como à audição das gravações, procedeu-se a uma análise dos conteúdos direcionada para os objetivos do documento em elaboração, muito em particular alguns aspetos abordados nos Módulos I e II, nomeadamente a realização da análise FOFA (Módulo I).

QUADRO SÍNTESE

ID	DATA	TIPO	DURAÇÃO
Cáritas	12/04/21	Presencial	01:26:47
ACICB	12/04/21	Presencial	00:50:38
IPCB	14/04/21	Online	01:20:44
EP Agostinho Roseta	14/04/21	Online	01:02:21
ETEPA	14/04/21	Online	00:57:52
SEF	15/04/21	Presencial	01:07:25
IEFP	11/05/21	Online	01:00:38
AE José Sanches e SVB	14/05/21	Online	00:38:05
ULS	20/05/21	Presencial	00:38:34
AE Nuno Álvares	24/05/21	Presencial	00:54:51
ISS-CDCB	24/05/21	Online	00:57:23
AE Amato Lusitano	26/05/21	Online	01:02:46
AE Afonso de Paiva	21/06/21	Presencial	00:57:40
PSP	22/06/21	Presencial	00:38:04
ACT	24/06/21	Presencial	01:05:59
		TOTAL	14:39:47

CARACTERIZAÇÃO DOS/AS INQUIRIDOS/AS	
ID Inquirido/a	Presidentes/Diretores(as)/Coordenadores(as) das Instituições
Ligação ao Território	Autóctones=12 / Residentes Longa Duração=3
Sexo	Mulheres=7 / Homens=8
Idade	40-65 anos
Educação/Formação	Educação Superior
Nacionalidade	Portuguesa
Experiência Migratória	Sim= 1 / Não=14

QUESTIONÁRIO GERAL 2021 (N=162 ALBICASTRENSES)

Entre março e julho de 2021 procedeu-se à implementação de uma inquirição, por questionário, junto da população autóctone, num processo de amostragem aleatório simples e não probabilístico da população.

Em termos metodológicos, a inquirição ocorreu em formato presencial e com a disponibilização do questionário para preenchimento online. Os questionários em suporte papel foram depois inseridos na base de dados relativa a este instrumento de inquirição. Relativamente ao tratamento dos dados recolhidos, foi feita uma análise estatística primária dos dados (distribuição de respostas) e posteriormente uma análise mais refinada para inclusão neste documento.

O objetivo deste inquérito era o de aferir as perceções e atitudes da população local relativamente às migrações em geral e no concelho de Castelo Branco em particular, assim como relativamente a diferentes grupos de migrantes (imigrantes e refugiados/as) nacionais de países terceiros. Pretendia-se igualmente ficar a saber as suas opiniões sobre os processos de acolhimento e integração destas comunidades no território, designadamente as potencialidades e os desafios que se colocam aos atores locais nestas matérias.

O questionário foi organizado em três partes e, à exceção de alguns indicadores sociodemográficos dos/as inquiridos/as, a generalidade dos indicadores é referida ou analisada neste documento, maioritariamente nos Módulos I e II:

- **Perceções e atitudes face às migrações e aos/às migrantes**

Indicadores:

- Identificação de questões mais importantes na sociedade no momento da inquirição
- Considerações quanto às migrações (problema, oportunidade, etc.)
- Grau de concordância com algumas afirmações relativamente ao direito dos/as cidadãos/ãs da União Europeia (EU) e de fora da UE
- Perceção quanto ao número de migrantes em Portugal e no concelho, assim como comparativamente com outros países da UE
- Impacto das migrações no concelho
- Como os/as portugueses/as tratam os/as migrantes
- Frequência de interação com migrantes
- Grau de incómodo em diversas situações de interação com migrantes
- Relevância e meios de aquisição de conhecimentos e informações sobre as questões em análise (migrações, acolhimento e integração)

- **Integração dos/as migrantes**

Indicadores:

- Perceção quanto ao nível de integração dos/as migrantes
- Grau de importância de múltiplos atores para o sucesso da integração dos/as migrantes
- Grau de importância de determinados aspetos para o sucesso da integração dos/as migrantes
- Grau de importância de vários apoios à/na integração dos/as migrantes
- Grau de concordância com vários aspetos de impacto dos/as migrantes nas sociedades
- Análise FOFA territorial e sugestões

- **Caraterização do/a inquirido/a**

Indicadores:

- Caraterísticas sociodemográficas do/a inquirido/a (idade, género, nacionalidade, escolaridade, estado civil, filhos/as, agregado familiar, situação face ao trabalho, profissão, experiência migratória, rendimento familiar, orientação política e religiosa)

CARACTERIZAÇÃO DOS/AS INQUIRIDOS/AS da POPULAÇÃO AUTÓCTONE (Principais Indicadores)	
Género	(N=160) Mulheres=55 / Homens=104 / Outro=1
Faixa Etária	(N=161) 18-24 anos 16% 25-44 anos 35% 45-64 anos 26% ≥65 anos 24%
Escolaridade	(N=160) Sem escolaridade formal (0,6%) Ensino Básico (1º a 9º ano) (12,5%) Ensino Secundário (10º a 12º ano) (26,3%) Ensino Superior (45%) Pós-graduação (11,9%) CET – Curso de Especialização Tecnológica (0,6%) EFA – Educação e Formação de Adultos (0,6%) Outro (2,5%)
Nacionalidade	(N=160) Portuguesa=152 Dupla=5 Estrangeira=3

Situação face ao Trabalho	(N=161) Trabalhador/a Independente (7,5%) Estudante (13,7%) Trabalhador/a Conta de Outrem (51,6%) Desempregado/a (a (1,9%) Doméstico/a (a) (0%) Reformado/a (24,2%) Outra situação (1,2%)

QUESTIONÁRIOS INSTITUIÇÕES 2020 (N=178, DE MÚLTIPLOS QUESTIONÁRIOS) 2021

Entre março e julho de 2021 levou-se a cabo um processo de inquirição junto de alguns/algumas profissionais em áreas setoriais de interesse e relevo no acolhimento e integração de migrantes. Apresentamos aqui os dados das entidades setoriais com resposta efetiva ao nosso pedido de colaboração.

Esta inquirição foi feita via questionário disponibilizado online e cujo objetivo era de obter informações que permitissem aferir as dificuldades e necessidades sentidas pelos/as profissionais que trabalham direta ou indiretamente com as comunidades imigrante e refugiada (nacionais de países terceiros), nas diversas áreas de intervenção, assim como aferir os desafios e os obstáculos, mas também as vantagens e oportunidades que se colocam às instituições no concelho de Castelo Branco e respetivos profissionais, em matéria de acesso e utilização, bem como funcionamento dos serviços prestados, em contextos de crescente diversidade e multiculturalidade. Por outro lado, pretendeu-se também recolher informações sobre a perceção dos/as profissionais acerca das dificuldades e necessidades destas populações, relacionadas com o uso dos diversos serviços e os processos de acolhimento e integração na sociedade.

Relativamente ao tratamento dos dados recolhidos, foi feita uma análise estatística primária dos dados (distribuição de respostas) e posteriormente uma análise mais refinada para inclusão neste documento. De realçar que na área da educação, apesar das 20 respostas obtidas elas dizem respeito apenas a um dos agrupamentos e, no caso da saúde, apenas obtivemos uma resposta válida. Por estes motivos os dados

destes questionários foram considerados apenas na elaboração da análise FOFA (Modulo I) e não foram pormenorizados na elaboração deste documento. No caso dos questionários às Juntas de Freguesia (JF), à exceção das caraterísticas da entidade e de alguns indicadores sociodemográficos dos/as inquiridos/as, a generalidade dos indicadores é referida ou analisada neste documento, maioritariamente nos Módulos I e II.

Notas:

- Foram contactadas várias entidades em áreas de interesse, como o setor imobiliário e bancário, mas, nesses casos, sem resposta institucional à solicitação efetuada.
- Das 19 Juntas de Freguesia (JF) do concelho, 1 respondeu ao pedido, mas não aos questionários e 15 responderam às inquirições efetuadas (11 respondentes ao questionário 1 e 8 ao questionário 2, sendo que há 4 JF que responderam aos dois questionários) (Taxa resposta JF = 84%)

Dos quatro Agrupamentos de Escolas, apenas 1 respondeu ao questionário. As duas escolas profissionais e o IPCB não responderam.

CARACTERIZAÇÃO DOS/AS INQUIRIDOS/AS INSTITUCIONAIS N=40				
	Educação (N=20)	**JF1(N=11)**	**JF2 (N=8)**	**Saúde (N=1)**
Género	Mulheres=16 Homens=4	Mulheres=3 Homens=8	Mulheres=1 Homens=7	Mulheres=1
Faixa Etária	25-44 anos=2 45-64 anos=17 ≥65 anos=1	25-44 anos=3 45-64 anos=6 ≥65 anos=2	25-44 anos=3 45-64 anos=5	45-64 anos
Escolaridade	Licenciatura=15 Mestrado=4 Pós-graduação=1	Secundário=4 Superior=6 Pós-graduação=1	Secundário=4 Superior=4	Licenciatura

Nacionalidade	Portuguesa	Portuguesa	Portuguesa	Portuguesa
Situação face ao Trabalho	Direção/Coordenação = 3 Docência=17	Presidente	Presidente Vice-Presidente	Enfermeira

JF Questionário 1 – Avaliação do Processo de Integração

O questionário foi organizado em três partes:

Parte I – Identificação e caracterização das principais dificuldades e/ou necessidades dos/as migrantes nos processos de acolhimento e integração.

- 47 indicadores organizados em 12 áreas estratégicas onde os/as inquiridos/as indicavam o grau de dificuldade/necessidade que consideravam afetar os/as migrantes, numa escala de três níveis: "É uma grande dificuldade", "É uma dificuldade", "Não é uma dificuldade" e ainda uma quarta opção que é "Não sabe ou Não se aplica".

Áreas Estratégicas:

- Serviços de Acolhimento e Integração (6 indicadores)
- Urbanismo e Habitação (6 indicadores)
- Saúde (5 indicadores)
- Mercado de Trabalho e Empreendedorismo (4 indicadores)
- Solidariedade e Resposta Social (4 indicadores)
- Educação e Língua/Capacitação e Formação (4 indicadores)
- Cultura (3 indicadores)
- Media e Sensibilização da Opinião Pública (2 indicadores)
- Racismo e Discriminação (3 indicadores)

- Cidadania e Participação Cívica (4 indicadores)
- Religião (3 indicadores)
- Relações Internacionais (3 indicadores)

Parte II – Caracterização do/a Inquirido/a

Indicadores:

- Caraterísticas sociodemográficas do/a inquirido/a (género, idade, escolaridade, nacionalidade, experiência migratória)
- Autoavaliação de conhecimentos sobre as matérias em análise e relevância e fontes de conhecimento e informação
- Perceção quanto nível integração dos/as migrantes

Parte III – Caracterização da Entidade

Indicadores:

- Área geográfica de atuação
- Área setorial de atuação
- Disponibilidade para colaboração futura

JF Questionário 2 – Relação entre Migrantes e Serviços

O questionário foi organizado em quatro partes:

Parte I – Âmbito de atuação e migrações

Indicadores:

- Experiência direta com atendimento de migrantes
- Principais fatores que condicionam o acesso e utilização dos serviços – relacionados com os/as migrantes, com os serviços, com os/as profissionais
- Estratégia adotada perante dificuldades linguísticas na comunicação com migrantes
- Existência de material informativo em múltiplas línguas (incluindo tipologia e razões)
- Existência de formação sobre as matérias em análise (incluindo conteúdos e razões)

Parte II – Perceção sobre o perfil sociodemográfico do/a utilizador/a migrante NPT

Indicadores:

- Motivos de utilização dos serviços
- Nacionalidade
- Género
- Faixa etária
- Situação face ao emprego
- Nível socioeconómico
- Situação administrativa

Parte III – Caracterização do/a Inquirido/a

Indicadores:

- Caraterísticas sociodemográficas do/a inquirido/a (género, faixa etária, escolaridade, nacionalidade, experiência migratória)
- Autoavaliação de conhecimentos sobre as matérias em análise e relevância e fontes de conhecimento e informação
- Perceção quanto nível integração dos/as migrantes

- Opinião sobre a evolução numérica de vários grupos de migrantes
- Grau de concordância com um conjunto de premissas sobre migrações e migrantes

Parte IV – Caracterização da Entidade

Indicadores:

- Área geográfica de atuação
- Área setorial de atuação
- Disponibilidade para colaboração futura

Sugestões

Inquérito na Área de Educação

O questionário foi organizado em duas partes:

Parte I – Comunidades Multiculturais: Análise dos impactos no contexto escolar

Indicadores:

- Avaliação da situação da instituição perante um conjunto de afirmações/situações relacionadas com as migrações, a diversidade cultural e a adaptação a essas realidades
- Aspetos que influenciam o processo de integração dos/as alunos/as migrantes
- Ensino da língua
- Estratégia adotada perante dificuldades linguísticas na comunicação com migrantes
- Existência de material informativo em múltiplas línguas (incluindo tipologia e razões)

- Existência de serviços/atividades para comunidades migrantes (direcionados ou não)
- Existência de formação sobre as matérias em análise (incluindo conteúdos e razões)
- Análise FOFA setorial e sugestões

Parte II – Caracterização do/a Inquirido/a (17)

Indicadores:

- Cargo e tempo na instituição
- Caraterísticas sociodemográficas do/a inquirido/a (género, faixa etária, escolaridade, nacionalidade, experiência migratória)
- Autoavaliação de conhecimentos sobre as matérias em análise e relevância e fontes de conhecimento e informação
- Perceção quanto nível integração dos/as migrantes
- Opinião sobre a evolução numérica de vários grupos de migrantes
- Grau de concordância com um conjunto de premissas sobre migrações e migrantes

Inquérito na Área da Saúde

O questionário foi organizado em duas partes:

Parte I – Comunidades multiculturais: Análise dos impactos no sistema de saúde

Indicadores:

- Experiência direta com atendimento de migrantes
- Principais fatores que condicionam o acesso e utilização dos serviços –

relacionados com os/as migrantes, com os serviços, com os/as profissionais
- Motivos e fases da vida em que se recorre aos serviços
- Comportamentos face à saúde e doença
- Estratégia adotada perante dificuldades linguísticas na comunicação com migrantes
- Existência de material informativo em múltiplas línguas (incluindo tipologia e razões)
- Existência de serviços/atividades para comunidades migrantes (direcionados ou não)
- Existência de formação sobre as matérias em análise (incluindo conteúdos e razões)
- Análise FOFA setorial e sugestões

Parte II – Caracterização do/a Inquirido/a

Indicadores:

- Cargo e tempo na instituição
- Caraterísticas sociodemográficas do/a inquirido/a (género, faixa etária, escolaridade, nacionalidade, experiência migratória)
- Autoavaliação de conhecimentos sobre as matérias em análise e relevância e fontes de conhecimento e informação
- Perceção quanto ao nível de integração dos/as migrantes
- Opinião sobre a evolução numérica de vários grupos de migrantes
- Grau de concordância com um conjunto de premissas sobre migrações e migrantes

QUESTIONÁRIO aos/às MIGRANTES NPT 2020 (N=206)

Entre 12 de outubro e 22 dezembro 2020, no âmbito do diagnóstico para a elaboração

do Plano Municipal para a Integração de Migrantes 2G 2020-2022 (PMIM 2G) foram realizados 206 inquéritos por questionário a migrantes nacionais de países terceiros (NPT). O objetivo deste inquérito foi recolher dados para fazer um diagnóstico geral da população imigrante e refugiada (Nacionais de Países Terceiros) em situação regular, residente no concelho de Castelo Branco, em particular das suas dificuldades e necessidades ao nível dos processos de acolhimento e integração.

O questionário foi organizado em duas partes:

- **Caraterização do/a inquirido/a**

Indicadores:

- Caraterísticas sociodemográficas (género, faixa etária, escolaridade, estado civil, filhos/as, nacionalidade, local residência e trabalho, profissão na origem e no destino)
- Motivo para migração
- Percurso migratório nacional
- Instalação no território
- Perceção quanto ao nível de integração
- Prioridades de integração

- **Principais Necessidades/Dificuldades no acolhimento e integração** (47 indicadores organizados em 12 áreas estratégicas onde os/as inquiridos/as indicavam o grau de necessidade/dificuldade numa escala de três níveis: "É uma grande dificuldade", "É uma dificuldade", "Não é uma dificuldade" e ainda uma quarta opção que é "Não sabe ou Não se aplica"). Havia ainda a hipótese dos/as inquiridos/as referirem não ter qualquer necessidade/dificuldade ou indicarem outra/s necessidade/s e/ou dificuldade/s.

Áreas Estratégicas:

- Serviços de Acolhimento e Integração (6 indicadores)
- Urbanismo e Habitação (6 indicadores)
- Saúde (5 indicadores)
- Mercado de Trabalho e Empreendedorismo (4 indicadores)
- Solidariedade e Resposta Social (4 indicadores)
- Educação e Língua/Capacitação e Formação (4 indicadores)
- Cultura (3 indicadores)
- Media e Sensibilização da Opinião Pública (2 indicadores)
- Racismo e Discriminação (3 indicadores)
- Cidadania e Participação Cívica (4 indicadores)
- Religião (3 indicadores)
- Relações Internacionais (3 indicadores)

No âmbito deste documento analisam-se, globalmente, os seguintes indicadores:

- ✓ Perceção quanto ao nível de integração geral
- ✓ Prioridades de integração
- ✓ Principais dificuldades de integração

CARACTERIZAÇÃO DOS/AS INQUIRIDOS/AS NACIONAIS DE PAÍSES TERCEIROS (NPT)		
Género	Mulheres=98 / Homens=108	
Faixa Etária	41% dos/as inquiridos/as tem menos de 25 anos e 51% tem entre 25 e 44 anos	igual ou inferior a 18 anos (4,4%), 19-24 anos (37%), 45-64 anos (6,3%); 65 ou mais anos (1,5%)
Escolaridade	71% tem o ensino secundário 35% dos/as respondentes são estudantes universitários/as na cidade	13% ensino superior, 8% ensino profissional/técnico, 5% ensino primário, 3% não concluiu qualquer grau de ensino, 0,5% tem outro grau de ensino

Nacionalidade[146]	18 nacionalidades distintas, mas metade abrange cerca de 91% dos/as inquiridos/as	guineense 24%; indiana (13%); cabo-verdiana (13%); brasileira (11%); ucraniana (10%); angolana (9%); timorense (5%); paquistanesa (4%); síria (3%)
Situação face ao Trabalho	Em relação à ocupação profissional[147], a maioria dos respondentes afirmaram ser estudantes: 55% na origem e 47% no destino	

Nota:

Devido aos condicionalismos inerentes à situação epidemiológica no país nesta altura, optou-se por realizar a maioria dos inquéritos (90%) aos/às cidadãos/ãs NPT utilizadores/as do Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes do concelho de Castelo Branco, localizado nas instalações da Amato Lusitano – Associação de Desenvolvimento, numa amostragem aleatória simples e não probabilística da população migrante. Para conhecer a caracterização completa dessa população inquirida consulte o PMIM Castelo Branco 2G (2020-2022), nas páginas 67-77.

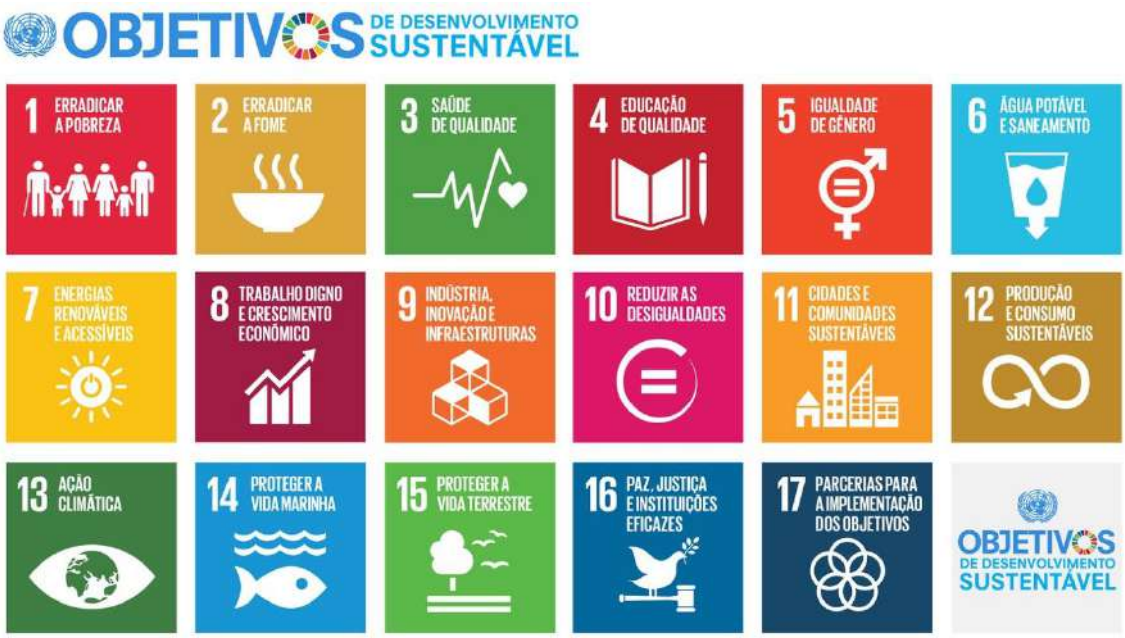
[146] Houve duas inquiridas que não indicaram a nacionalidade, N=204.
[147] De notar que nesta questão tivemos um número considerável de casos omissos: 12% (25 indivíduos) no que à indicação da profissão de origem diz respeito e 6% (12 indivíduos) na indicação da profissão atual.

APÊNDICE 1 – AGENDA 2030: OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

De 25 a 27 de setembro 2015 decorreu em Nova Iorque (EUA) uma cimeira da ONU, que reuniu os/as líderes mundiais, para criar um novo modelo global com vista à erradicação da pobreza, promoção da prosperidade e o bem-estar de todos/as, proteção do ambiente e combate às alterações climáticas através do desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável à escala global até 2030.

A 1 de janeiro de 2016 entrou em vigor a resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) intitulada "Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável", constituída por 17 objetivos, desdobrados em 169 metas a implementar por todos os países e que abrangem áreas tão diversas, mas interligadas, como: o acesso equitativo à educação e a serviços de saúde de qualidade; a criação de emprego digno; a sustentabilidade energética e ambiental; a conservação e gestão dos oceanos; a promoção de instituições eficazes e de sociedades estáveis e o combate à desigualdade a todos os níveis.

CONHEÇA OS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGENDA 2030



Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

A adoção e implementação destes objetivos pressupõe uma partilha de esforços inédita à escala global, entre todos os países e atores públicos e privados, como estabelecido na Agenda de Ação de Addis Abeba, adotada na III Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento (julho de 2015). Conheça a Agenda de Ação

A Agenda 2030 constitui um plano de ação centrado em 5 grandes áreas gerais:

Pessoas – referentes à erradicação da pobreza e fome, da promoção da dignidade e da igualdade;

Planeta – incidindo sobre o consumo e produção sustentáveis, o combate à mudança climática e à gestão dos recursos naturais;

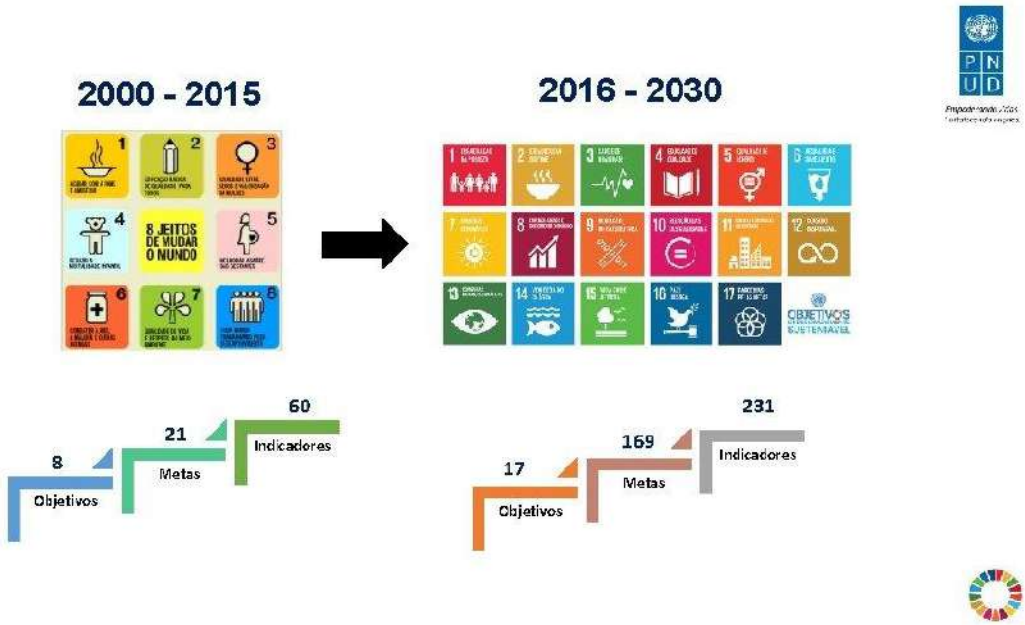
Prosperidade – no que diz respeito à realização pessoal, ao progresso económico e social;

Paz – sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência

Parcerias – relativamente à integração transversal, à interconexão e à mobilização conjunta em prol dos mais vulneráveis.

Os ODS foram pensados a partir do sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), entre 2000 e 2015, e pretendem ir mais longe para acabar com todas as formas de pobreza.

Objetivos de Desenvolvimento do Milénio **Objetivos Desenvolvimento Sustentável**



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) E MIGRAÇÕES

A referência central dos ODS à migração é feita no **Objetivo 10: Reduzir as Desigualdades, Meta 10.7** – ***Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas.***

[VER Pacto Global das Migrações e Pacto Global dos/as Refugiados/as, Apêndices 3 e 4]

Não obstante, segundo a OIM, todos os Objetivos da Agenda 2030 podem direta ou indiretamente relacionar-se com as migrações.

Apresenta-se em seguida uma breve análise de vários ODS e respetivas metas que podem, mais diretamente, relacionar-se com as preocupações e direitos dos/as migrantes, tendo em vista a sua proteção e a maximização do seu contributo para o desenvolvimento das sociedades:

Objetivo 1: Erradicar a pobreza

Erradicar a pobreza em todas as suas formas

1.3 – Implementar medidas e sistemas de proteção social adequados para todos/as, incluindo escalões, e atingir uma cobertura substancial dos/as mais pobres e vulneráveis.

1.5 – Aumentar a resiliência dos/as mais pobres e em situação de maior vulnerabilidade, e reduzir a sua exposição a fenómenos extremos, choques e desastres económicos, sociais e ambientais.

Objetivo 3: Saúde de Qualidade

Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos/as, em todas as idades.

3.8 – Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais para todos/as de forma segura, eficaz, de qualidade e a preços acessíveis

3.c – Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento

Objetivo 4: Educação de qualidade

Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos/as.

4.b – Até 2020, ampliar substancialmente, a nível global, o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento

Objetivo 5: Igualdade de Género

Alcançar a igualdade de género e capacitar todas as mulheres e raparigas.

5.2 – Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

5.6 – Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos

Objetivo 8: Trabalho Digno e Crescimento Económico

Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos/as.

8.7 – Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas

8.8 – Proteger os direitos do trabalho e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos/as os/as trabalhadores/as, incluindo os/as trabalhadores/as migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários

Objetivo 10: Reduzir as Desigualdades

10.c – Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos/as migrantes e eliminar os mecanismos de remessas com custos superiores a 5%

Objetivo 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis

Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis

11.1 – Garantir o acesso de todos/as à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros mais degradados.

11.5 – Reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e diminuir substancialmente as perdas económicas diretas causadas por essa via.

11.b – Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades que adotaram e implementaram políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres; e desenvolver e implementar a gestão holística do risco de desastres em todos os níveis.

Objetivo 13: Ação Climática

Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos.

13.1 – Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados com o clima e as catástrofes naturais em todos os países

Objetivo 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos/as e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.

16.1 – Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade com ela relacionadas, em todos os lugares.

16.2 – Acabar com o abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra as crianças.

Objetivo 17: Parcerias para a Implementação dos Objetivos

Reforçar os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável.

17.14 – Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável.

17.16 – Utilizar as parcerias globais e multissetoriais, através da mobilização e partilha de conhecimento, perícia, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

17.18 – Reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e fidedignos, desagregados ao nível de raça, etnia e estatuto migratório.

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

Síntese da relação entre ODS e Migrações

Fonte: Elaboração própria com base em https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/

O BCSD Portugal – Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável – é uma associação sem fins lucrativos, de utilidade pública, que promove o tema da

sustentabilidade nas empresas. O BCSD Portugal tem, desde 2016, desenvolvido ações de formação sobre como implementar os ODS nas empresas com base no documento *SDG Compass*– que tem o objetivo de orientar as empresas sobre como podem alinhar a sua estratégia, ao mesmo tempo que medir e gerir a sua contribuição para os ODS. Saiba mais no seguinte link: https://www.ods.pt/

SAIBA MAIS SOBRE A AGENDA 2030

Resolução adotada a 25 de setembro de 2015:
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Documento:
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf

Websites e redes sociais:

- www.un.org/sustainabledevelopment | www.unric.org/pt/ |
- www.facebook.com/globalgoalsUN
- Twitter: @GlobalGoalsUN

Outros links:

- https://unescoportugal.mne.gov.pt/pt/temas/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel
- https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/
- https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/agenda-2030

UN - Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development (UNDESA)

Division for Sustainable Development Goals (DSDG)

https://sdgs.un.org/goals

Migration Data Portal https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=0

Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners
https://publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners

https://migration4development.org/en/resources/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners

Migration in the 2030 Agenda https://publications.iom.int/books/migration-2030-agenda

OUTROS RECURSOS

M4D Net (Migration for Development)

Centro global para migração e desenvolvimento sustentável (M&SD), reunindo profissionais de migração e formuladores/as de políticas de todo o mundo.

https://migration4development.org/en/about/what-m4d

Video

19 Sep 2019

Migration and the 2030 Agenda

https://www.iom.int/migration-sustainable-development-and-2030-agenda

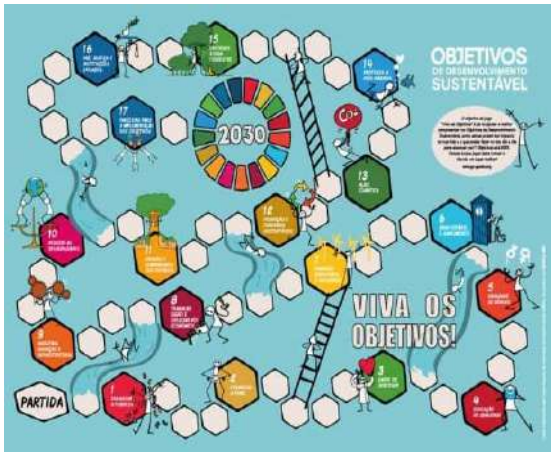
https://www.youtube.com/watch?v=OL7PPE_YKEY

Jogo "Viva os Objetivos!"

A missão deste jogo é ajudar as crianças a perceberem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, como estes têm impacto nas suas vidas e o que podemos fazer, no nosso dia a dia, para ajudar a atingir os 17 objetivos até 2030.

Página para Download (EN):
https://go-goals.org/

Página para Download (PT):
https://go-goals.org/pt-pt/



AMATO LUSITANO
Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por:
FUNDO ASILO, MIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO
SGMAI SECRETARIA GERAL
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
UNIÃO EUROPEIA

APÊNDICE 2 – MIGRATION GOVERNANCE FRAMEWORK (MiGOF)

A migração é um campo de trabalho complexo e amplo. Como tal, não existe uma única convenção ou estrutura que apresente uma abordagem abrangente, concisa e prática para a governação das migrações. Em 2015, a OIM desenvolveu uma Estrutura de Governação das Migrações (MiGOF) para ajudar a definir como seria uma "política de migração bem gerida" a nível nacional.

O MiGOF da OIM estabelece uma estrutura na qual os Estados e a OIM podem trabalhar juntos para resolver essas questões. A estrutura apresenta a versão ideal de governação da migração, à qual os Estados podem aspirar e à qual a OIM pode fornecer apoio e assistência, oferece uma visão concisa de uma abordagem ideal que permite a um Estado determinar o que pode precisar para governar bem os fenómenos migratórios e de uma forma que se adapte às suas circunstâncias.

O MiGof é composto por três princípios e três objetivos:

Princípios	Objetivos
Princípio 1: A boa governação da migração exigiria a adesão aos padrões internacionais e o cumprimento dos direitos dos/as migrantes.	Objetivo 1: A boa governação da migração e as políticas relacionadas devem procurar promover o bem-estar socioeconómico dos/as migrantes e da sociedade.
Princípio 2: A migração e as políticas relacionadas são melhor formuladas usando evidências e abordagens governamentais completas/integradas/globais.	Objetivo 2: A boa governação da migração é baseada em respostas eficazes às dimensões de mobilidade em situação de crises*.
Princípio 3: A boa governação da migração depende de parcerias fortes.	Objetivo 3: A migração deve ocorrer de forma segura, ordenada e digna.

Fonte: https://emergencymanual.iom.int/entry/17080/migration-governance-framework-migof

No âmbito do MiGOF foram desenvolvidos Indicadores de Governação das Migrações (MGI) para avaliar as estruturas nacionais e ajudar a sua operacionalização. Os *Migration Governance Indicators* (MGI) constituem uma ferramenta baseada em contributos de políticas, que oferecem indicações passiveis de contribuir para alavancar as políticas e que os países podem usar para desenvolver o seu modelo de governação das migrações. Os MGI não pretendem classificar os países quanto ao desenho ou implementação de políticas de migração, mas sim ser uma estrutura para ajudar os países na avaliação da abrangência das suas políticas de migração, bem como identificar lacunas e áreas que podem ser fortalecidas no contexto da Meta 10.7 da Agenda 2030.

As seis dimensões da governação das migrações incluídas no MiGOF e nos MGI são:

- Direitos dos/as Migrantes
- Abordagem Global de Governação
- Parcerias
- Bem-estar dos/as Migrantes
- Dimensões de Mobilidade das Crises
- Migração Segura, Ordenada e Digna

Saiba mais sobre estas dimensões no Migration Data Portal:
https://www.migrationdataportal.org/overviews/mgi#0

Recursos

IOM (2019). Migration Governance Indicators: A Global Perspective

https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-global-perspective

Este relatório constitui uma primeira visão global do estado da governação nacional de migração em todo o mundo. Ele analisa os dados do MGI para mostrar e discutir tendências políticas em várias áreas políticas relacionadas à migração (saúde, educação, segurança e economia, entre outras). Essas descobertas são complementadas por pesquisas de base para propor explicações para as tendências identificadas e discutir as suas implicações políticas. A publicação inclui exemplos específicos de boas práticas que podem informar o desenvolvimento de políticas em diferentes países.

IOM (2021). The Migration Governance Indicators Success Stories

https://publications.iom.int/books/migration-governance-indicators-success-stories

Este livro é uma compilação de histórias de sucesso decorrentes do processo de implementação dos *Migration Governance Indicators* (MGI). Refletindo sobre as conquistas do programa nas vésperas de seu quinto aniversário, esta publicação inclui exemplos de vários países que usaram os MGI como base para fortalecer os seus quadros de migração por meio do desenvolvimento de novas políticas e leis e da formulação de planos de ação para atingir as metas traçadas nos compromissos globais.

Saiba mais sobre Politicas Migratórias e Governação:
https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-policies-and-governance

Exemplos de Relatórios em Português:

Indicadores de governação da migração: República de Angola

Indicadores da Governação Migratória Local: São Paulo

APÊNDICE 3 – PACTO GLOBAL PARA A MIGRAÇÃO

O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular foi aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 2018 (Resolução A/73/L.66).

Este Pacto baseia-se em 10 princípios orientadores que promovem uma:

1) visão centrada nas pessoas
2) cooperação internacional
3) soberania nacional
4) Estado de Direito,
5) desenvolvimento sustentável
6) respeito pelos direitos humanos
7) igualdade de género
8) superior interesse das crianças
9) abordagem holística das migrações
10) envolve todos os níveis da Administração e da sociedade civil.

Estes princípios são refletidos nos 23 objetivos do Pacto, os quais serão continuamente implementados pelos Estados signatários, através de planos nacionais.

OBJETIVOS Pacto Global para as Migrações
1: Recolher e utilizar informação precisa e discriminada para definição de políticas assentes em dados concretos
2: Minimizar os fatores adversos e estruturais que forçam as pessoas a abandonar o seu país de origem
3: Providenciar informação rigorosa e atualizada em todas as etapas de migração
4: Assegurar que todos/as os/as migrantes dispõem de prova de identidade legal e documentação adequada

5: Aumentar a disponibilidade e a flexibilidade de rotas para migração regular
6: Facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho digno
7: Enfrentar e reduzir vulnerabilidades na migração
8: Salvar vidas e empreender esforços internacionais coordenados relativamente a migrantes desaparecidos
9: Reforçar a resposta transnacional ao auxílio à imigração ilegal
10: Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto da migração internacional
11: Gerir fronteiras de forma integrada, segura e coordenada
12: Reforçar a segurança e previsibilidade na triagem, avaliação e encaminhamento de processos de migração
13: Recorrer à detenção de migrantes apenas como medida de último recurso e trabalhar no sentido de encontrar medidas alternativas
14: Reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares ao longo do ciclo migratório
15: Providenciar o acesso a serviços básicos aos/às migrantes
16: Capacitar os/as migrantes e as sociedades para alcançar uma inclusão e coesão social plenas
17: Eliminar todas as formas de discriminação e promover um discurso público baseado em factos concretos na construção de perceções acerca da migração
18: Investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento mútuo de aptidões, qualificações e capacidades
19: Criar condições para que os/as migrantes e as diásporas contribuam plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países
20: Promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e económica, e fomentar a inclusão financeira dos/as migrantes
21: Cooperar para uma facilitação do regresso e readmissão, seguros e dignos, e para uma reintegração sustentável
22: Estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos à segurança social e dos benefícios adquiridos
23: Fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para a migração segura, organizada e regular

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento

Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

Migrantes e Refugiados
Pistas para uma Intervenção Multissetorial

PLANO NACIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

(agosto de 2019) **Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019**

(Documento operacional, orientado para resultados práticos e precisos e seguindo a estrutura de 23 objetivos do Pacto Global das Migrações)

EIXOS	MEDIDAS (exemplos)
1) a promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares, como a forma mais eficaz de enquadrar os movimentos de mobilidade humana, gerir as dinâmicas demográficas e valorizar o seu contributo para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino.	i) a aprovação e aplicação do Regime de Mobilidade da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ii) os acordos bilaterais de Portugal com Estados Terceiros, para a organização de fluxos de mobilidade laboral, ou iii) os mecanismos de atração para Portugal de grupos específicos como estudantes, académicos/as, investidores/as e profissionais.
2) a melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras, designadamente quanto aos pedidos dos vistos e das autorizações indispensáveis à imigração regular e quanto à segurança das fronteiras, através do combate ao tráfico de seres humanos, da contenção da migração irregular e da promoção da segurança documental.	i) a incorporação no título de autorização de residência de informação equivalente à que consta do Cartão de Cidadão/ã, ii) a criação do Balcão Único do/a Imigrante, permitindo o acesso dos/as potenciais imigrantes, através de um só ponto de entrada, aos diferentes serviços que precisam de contactar, e iii) a cooperação com os países de origem e trânsito no combate ao tráfico de seres humanos.
3) a promoção do acolhimento e integração dos/as imigrantes, assegurando que se encontrem em situação regular, promovendo o reagrupamento familiar, favorecendo o domínio da língua portuguesa, a escolarização das crianças e jovens e a educação e formação profissional de adultos/as, melhorando as condições de acesso a habitação, saúde e proteção social, e estimulando a sua integração e participação cívica.	i) a difusão de um Guia de Acolhimento para migrantes, sistematizando toda a informação necessária, ii) o incremento do ensino do português como língua não materna e iii) o reforço da eficácia dos mecanismos de reagrupamento familiar.

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

4) o apoio à ligação dos/as migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno.	i) o Programa Regressar, ii) a facilitação dos processos de transferência de «remessas» e iii) a atração de investimento com origem nas diásporas.
5) o incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e trânsito, assim enfrentando as causas profundas das migrações e reduzindo o peso dos fatores ligados à privação material, às desigualdades e discriminações, à ausência de oportunidades de trabalho ou à falta de condições mínimas de bem-estar.	i) a participação portuguesa na Nova Aliança Europa -África para a Economia e o Emprego e ii) a cooperação portuguesa para o desenvolvimento, quer ao nível bilateral, designadamente com os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, quer ao nível multilateral, designadamente no âmbito da CPLP, da Conferência Ibero -Americana e da União Europeia
Fonte: Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações.	

APÊNDICE 4 – PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS/AS

O Pacto Global sobre Refugiados/as (GCR) é uma estrutura de enquadramento para uma divisão de responsabilidades mais previsível e equitativa, reconhecendo que uma solução sustentável para as situações de refugiados/as não pode ser alcançada sem cooperação internacional. Ele fornece um plano para governos, organizações internacionais e outras partes interessadas para garantir que as comunidades anfitriãs recebam o apoio de que precisam e que os/as refugiados/as possam levar uma vida produtiva.

Os seus quatro objetivos principais são:

- Diminuir a pressão em países de acolhimento;
- Aumentar a autossuficiência dos/as refugiados/as;
- Expandir o acesso a soluções em países terceiros;
- Apoiar condições nos países de origem para um retorno com segurança e dignidade.

O pacto global procurará atingir estes quatro objetivos interligados e interdependentes por meio da mobilização de vontade política, uma base ampliada de apoio e arranjos que facilitem contribuições mais equitativas, sustentadas e previsíveis entre os Estados e outras partes interessadas relevantes.

PROGRAMA DE AÇÃO

A. Disposições para divisão de encargos e responsabilidades	1. Acordo global para cooperação Internacional: Fórum Global de Refugiados/as
	2. Arranjos para apoiar uma situação específica de refugiado/a: (i) criar planos nacionais; ii) ativar plataformas de apoio; iii) respostas regionais e sub-regionais)
	3. Ferramentas-chave para efetuar a divisão de encargos e responsabilidades:
	i) Financiamento público e privado (atempado, oportuno, previsível, adequado e sustentável) e uso eficaz e eficiente de recursos (ex. recursos - assistência humanitária; cooperação para o desenvolvimento; maximização das contribuições do setor privado);
	ii) Uma abordagem de parceria entre as múltiplas partes interessadas (Ex. Estados soberanos, refugiados/as e sociedade de acolhimento, atores humanitários e desenvolvimento, Nações Unidas, autoridades locais e outros atores locais, redes de cidades e municípios. Organizações da sociedade civil, entidades religiosas, parcerias público-privadas, rede académica global, atividades culturais e desportivas)
	iii) Dados e evidências confiáveis, comparáveis e oportunos - os Estados e as partes interessadas relevantes irão, conforme apropriado, promover o desenvolvimento de padrões harmonizados ou interoperáveis para a recolha, análise e partilha de dados, respeitando os princípios de proteção de dados em relação à recolha e disseminação de dados pessoais, incluindo os princípios de necessidade, proporcionalidade e confidencialidade.
B. Áreas que precisam de apoio	1. Receção e admissão (Antecipação, preparação e planeamento de contingência; Preparar para uma receção imediata; Proteção e segurança; Registro e documentação; Atender a necessidades específicas; Identificação das necessidades de proteção internacional)
	2. Atendendo às necessidades e apoiando as comunidades (Educação; Empregos e meios de subsistência; Saúde; Mulheres e meninas; Crianças, adolescentes e jovens; Alojamento, energia e gestão de recursos naturais; Segurança alimentar e nutricional; Registros civis; Apátrida; Fomentar boas relações e a coexistência pacífica).
	3. Soluções
	i) Apoio aos países de origem e repatriação voluntária
	ii) Reassentamento

	Iii) Vias complementares para admissão em países terceiros
	iv) Integração local
	v) Outras soluções locais
Fonte: UN (2018). Global Compact on Refugees. Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. General Assembly Official Records Seventy-third Session Supplement No. 12 (A/73/12 (Part II)).	

RECURSOS

Vídeo (EN) – The Global Compact on Refugees, explained

13 December 2018

https://www.unhcr.org/news/videos/2018/12/5c1273ab4/the-global-compact-on-refugees-explained.html

APÊNDICE 5 – PLANO DE AÇÃO SOBRE INTEGRAÇÃO E INCLUSÃO (2021-2027)

EUROPEAN COMMISION: ACTION PLAN ON INTEGRATION AND INCLUSION 2021-2027

EC (2020). COM(2020)758 final – Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027

https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

A Comissão Europeia (CE) apresentou no dia 24 de novembro 2020 o "Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027)".

O Plano promove a inclusão para todos/as, reconhecendo a importância da contribuição dos/as migrantes para a UE e tenta eliminar as barreiras que as pessoas com um percurso migratório ainda enfrentam no acesso à saúde, educação, emprego, habitação. Neste pressuposto, fomenta uma integração "bidirecional" com responsabilidades por parte do/a migrante, mas também da comunidade de acolhimento que o/a recebe.

As ações previstas dirigem-se aos/às migrantes, mas também aos/às cidadãos/ãs da UE que têm antecedentes migratórios. Atualmente contabilizam-se cerca de 34 milhões de habitantes da UE que nasceram fora do território (cerca de 8% da população da UE) e 10% dos/as jovens (entre os 15 e os 34 anos) que nasceram na UE têm, pelo menos, um/a progenitor/a nascido/a fora da EU (EC, 2020:2)[148].

As ações planeadas complementam as incluídas em estratégias recentes de igualdade[149] e baseiam-se em amplas consultas realizadas pela Comissão entre junho e outubro de 2020 junto de um vasto leque de intervenientes. Estas incluem uma consulta pública, bem como consultas específicas com os Estados-Membros,

[148] Saiba mais em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en
[149] Cf. por exemplo: *Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM(2020)152 final, e *EU anti-racism action plan 2020-2025*, COM(2020) 565 final.

autoridades locais e regionais, parceiros sociais e económicos, empregadores/as, organizações da sociedade civil, fundações, organizações internacionais e migrantes, incluindo refugiados/as[150].

O plano de ação sobre integração e inclusão também complementa estratégias da UE a fim de promover a igualdade e a coesão social para garantir que todos/as estejam totalmente incluídos/as e possam participar nas sociedades europeias. Este plano será integrado com o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais[151] e o Plano Europeu de Ação contra o Racismo. Estará estreitamento ligado ao Quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos/as ciganos/as, à Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025, à Estratégia para a Igualdade das Pessoas LGBTIQ 2020-2025, à Estratégia para lutar contra o antissemitismo (2021-2030) e ao Relatório sobre a cidadania da UE.

O Plano de Ação sobre Integração e Inclusão (2021-2027) defende como princípios chave/valores:

- Inclusão para todos/as, reconhecendo a integração como um processo "bidirecional";
- Apoios gerais e específicos para todas as fases do processo de integração;
- Inclusão da questão de género e iniciativas anti-discriminação;
- Parcerias com os Estados-Membros, autoridades nacionais, locais, sociedade civil, parceiros económicos e sociais, empregadores/as, academia, entre outros/as;
- Incremento do uso das TIC e ferramentas digitais;
- Execução de uma boa gestão dos fundos comunitários.

[150] Cf. Resultados dessas consultas.
[151] Saiba mais em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A102%3AFIN&qid=1614928358298; e em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_pt

As principais ações preconizadas dividem-se pelas seguintes áreas:

- Educação e Formação Inclusivas
- Emprego e Qualificações
- Acesso aos Serviços de Saúde
- Habitação Adequada e Acessível

Objetivos	Ação da CE
• Aumentar o número de migrantes em ações de aprendizagem da língua de acolhimento do Estado-Membro e em geral nas ações de formação, designadamente de orientação cívica / cidadania, dando especial atenção aos/às recém-chegados/as e promovendo um acompanhamento ao longo do seu processo de integração. • Mais crianças migrantes e com origem migrante a participarem de educação e cuidados infantis inclusivos e de alta qualidade. • Os/as professores/as estarem melhor equipados/as com as ferramentas necessárias e receberem os recursos e apoios para administrarem salas de aula multiculturais e multilíngues, para o benefício de crianças migrantes e autóctones. • Criar comunidades de aprendizagem com várias partes interessadas, nomeadamente o envolvimento de escolas, pais, serviços sociais e de saúde. • Reconhecer as qualificações adquiridas pelos/as migrantes nos países fora da UE de forma fácil e rápida.	**Melhorar a participação e o desempenho na educação através de:** -Um novo kit de ferramentas com orientações práticas sobre inclusão em educação e cuidados infantis (ECI), a ser publicado no início de 2021[152]; -Apoio direcionado para professores/as desenvolverem competências para lidar com a diversidade cultural, religiosa e linguística nas salas de aula sob o Programa Academias de Professores/as ERASMUS+[153]; -Aprendizagem de pares e atividades de aconselhamento para apoiar os Estados-Membros na conceção e implementação de políticas de educação inclusiva e eficazes no Espaço Europeu da Educação[154]; -Proporcionar formação direcionada para os/as trabalhadores/as jovens, em particular migrantes, de modo a adquirirem as competências especificamente necessárias para apoiar a sua integração. **Melhorar o reconhecimento de qualificações:** -Fomentando a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela integração e os centros nacionais de reconhecimento de qualificações (redes ENIC-NARIC); - Apoiando práticas transparentes de reconhecimento de qualificações de refugiados/as através do Programa Erasmus; -Promovendo intercâmbios entre os Estados-Membros sobre a oferta de cursos complementares / provisórios para migrantes; -Fornecer informações sobre práticas de reconhecimento e competências e qualificações para migrantes, utilizando todo o potencial do Portal Europass; -Promover a transparência dos sistemas de qualificações, incluindo através do Quadro Europeu de Qualificações. **Trabalhar com os Estados-Membros para desenvolver programas abrangentes e acessíveis de aprendizagem de línguas e de orientação cívica**, incluindo cursos intermédios e avançados, por meio de financiamento e intercâmbio de experiências e abordagens bem-sucedidas.

[152] *Toolkit for inclusive early childhood education and care*.
[153] Saiba mais em: https://www.erasmusmais.pt/post/academia-de-professores/as
[154] Saiba mais em: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area_pt

EMPREGO E QUALIFICAÇÕES

Objetivos	Ação da CE
• Garantir que a cooperação ao nível da UE, nacional e local entre os principais atores do mercado de trabalho e os/as próprios/as migrantes é mais forte. • Facilitar o acesso de empreendedores/as migrantes, incluindo empreendedores/as sociais, aos apoios existentes, quer seja à oferta formativa, aconselhamento ou suporte financeiro. • Avaliar as competências / qualificações dos/as migrantes de forma eficaz e rápida. • Promover o ingresso em ações de reforço de competências e/ou reciclagem / adaptação ao trabalho (Upskilling e Reskilling), nomeadamente através do reconhecimento e validação de competências de processos não formais e aprendizagem informal. • Aumentar o número de migrantes que participam em ações de Ensino e Formação Profissional (formação de adultos/as) que confiram qualificações mais elevadas. • Aumentar o número de mulheres migrantes que participam no mercado de trabalho.	**Trabalhar com parceiros sociais e económicos** para promover uma abordagem conjunta à integração no mercado de trabalho por meio da Parceria Europeia para a Integração[155]. **Apoiar os/as empregadores/as** por meio de intercâmbios e aprendizagem entre pares, com base na iniciativa – Empregadores/as juntos/as pela Integração[156]. **Fornecer apoio para o empreendedorismo inclusivo** ao abrigo *InvestEU*[157] para mulheres e homens, incluindo empresários/as migrantes; e fomentar esquemas inclusivos de mentoria. **Facilitar a avaliação e validação de competências** através de: - Partilha e intensificação de práticas de avaliação de competências através da Rede Europeia de Integração[158], Rede Europeia de Serviços Públicos de Emprego[159] e pela atualização da Plataforma Europass. - Contínuo desenvolvimento da Ferramenta de Perfil de Competências da UE para Nacionais de Países Terceiros (EU Skills Profile Tool) e promover a sua utilização entre as autoridades públicas e outras organizações, incluindo antes da chegada dos/as migrantes, especialmente no caso de reinstalação e vias complementares. **Apoiar as pessoas de origem migrante** ao abrigo do próximo Programa "Cidadãos/ãs, Igualdade, Direitos e Valores"[160].

[155] Saiba mais sobre *European Partnership for Integration*
[156] Saiba mais sobre a iniciativa *Employers Together for Integration*
[157] Saiba mais em: https://europa.eu/investeu/home_en
[158] Saiba mais sobre a *European Integration Network* (EIN)
[159] Saiba mais sobre a *European Network of Public Employment Services*
[160] Cf. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Rights and Values programme*, COM/2018/383 final/2 -2018/0207 (COD)

SAÚDE

Objetivos	Ação da CE
• Os/as migrantes e cidadãos/ãs da UE com origem migrante são informados/as sobre os seus direitos e têm igual acesso a serviços regulares de saúde, incluindo serviços de saúde mental, nas condições estabelecidas pela legislação e práticas nacionais. • Os desafios específicos enfrentados pelas mulheres migrantes, incluindo cuidados pré-natais e pós-natais para as mães, são plenamente considerados ao facilitar o acesso aos serviços de saúde.	**Promover o acesso a serviços de saúde para os/as migrantes através de:** - Financiamento de projetos dedicados no âmbito do Fundo de Asilo, Migração e Integração (a ser financiado em gestão direta ainda no período de financiamento 2014-2020) e ações de inclusão dirigidas a pessoas de origem migrante no próximo Programa "Cidadãos/ãs, Igualdade, Direitos e Valores"; - Trabalhando com os Estados Membros para promover a igualdade de acesso à qualidade e serviços de saúde acessíveis, através de fundos da UE. **Apoiar e promover intercâmbios entre os Estados-Membros sobre:** -Programas de prevenção e promoção da saúde dirigidos especificamente aos/às migrantes, com ferramentas de extensão adequadas; -Acesso a serviços de saúde mental e reabilitação.

HABITAÇÃO

Objetivos	Ação da CE
• Os/as migrantes e os/as cidadãos/ãs da UE de origem migrante têm acesso a habitação adequada e a preços acessíveis, incluindo habitação social. • Os Estados-Membros e as autoridades locais e regionais têm acesso a uma vasta gama de ferramentas e boas práticas para combater a discriminação no mercado de habitação. • Replicar ou expandir as soluções habitacionais inovadoras que promovem a inclusão e combatem a segregação já amplamente utilizadas em toda a UE[161].	**Trabalhar com os Estados-Membros para promover habitação não segregada adequada e acessível,** incluindo habitação social, e para fornecer serviços de integração de acompanhamento através de fundos da EU. **Promover a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, cidades, aldeias e regiões sobre o combate à discriminação no mercado imobiliário e reduzir a segregação residencial** através da Rede Europeia de Integração (European Integration Network**)**, a Academia Urbana para a Integração (*Urban Academy for Integration*) e de financiamento dedicado ao abrigo do Fundo de Asilo e Migração. **Promover modelos de habitação autónoma** (em vez de habitação coletiva) para requerentes de asilo, especialmente famílias; disseminar e ampliar modelos inovadores de sucesso de habitação inclusiva e acessível para beneficiários/as de proteção internacional.

[161] Veja-se, por exemplo, os projetos financiados no âmbito das Urban Innovative Actions. Conforme anunciado no âmbito da Renovation Wave for Europe, a Comissão Europeia criará uma Iniciativa de Habitação Acessível (COM(2020)662 final) para apoiar a implementação e replicação de tais iniciativas bem sucedidas.

APÊNDICE 6 – MIPEX 2020

MIPEX – MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX

Solano, Giacomo and Huddleston, Thomas (2020). **Migrant Integration Policy Index 2020.** Barcelona/Brussels: CIDOB and MPG | www.mipex.eu

Fonte: https://www.mipex.eu

Com base no conteúdo do Migrant Integration Policy Index, há múltiplos dados, em vários formatos (PDF, XLS etc) que podem ser exportados. Veja aqui para mais informações: https://www.mipex.eu/play/

Elaborado pelo Migration Policy Group (MPG) desde 2004, o MIPEX vai na quinta edição, que foi realizada em parceria com o Centro de Relações Internacionais de Barcelona (CIDOB) e cofinanciado pela Comissão Europeia. Os/as parceiros/as portugueses/as nesta iniciativa foram a Fundação Calouste Gulbenkian e o IGOT – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.

Os indicadores do MIPEX foram atualizados para o período 2014-2019 e o MIPEX 2020 cobre o período 2007-2019.

O Índice de Política de Integração de Migrantes (MIPEX) é uma ferramenta única que mede e compara as políticas de integração de migrantes em 56 países, de seis continentes, incluindo todos os Estados-Membros da UE (incluindo o Reino Unido), outros países europeus (Albânia, Islândia, Macedônia do Norte, Moldávia, Noruega, Sérvia, Suíça, Rússia, Turquia e Ucrânia), países asiáticos (China, Índia, Indonésia, Israel, Japão, Jordânia, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos), países da América do Norte (Canadá, México e EUA), América do Sul países (Argentina, Brasil, Chile), África do Sul e Austrália e Nova Zelândia na Oceânia.

Foi criado um conjunto básico de 167 indicadores de política, desenvolvidos para abranger oito áreas de política pública: mobilidade no mercado de trabalho, saúde, acesso à cidadania, reunificação familiar, participação política, anti discriminação, educação e residência permanente, de modo a criar uma imagem rica e multidimensional das oportunidades dos/as migrantes de participarem na sociedade e informar e envolver os principais atores políticos sobre como usar indicadores para melhorar a governação de integração e a eficácia das políticas.

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

A equipa de investigação do MPG identificou três dimensões principais que fundamentam e ajudam a descrever a abordagem geral de um país, em todas as áreas da política de integração:

1. Direitos básicos: os/as imigrantes podem desfrutar de direitos comparáveis aos dos/as nacionais? Por exemplo: direitos iguais ao trabalho, formação, saúde e não discriminação;

2. Oportunidades iguais: os/as imigrantes podem receber apoio para desfrutar de oportunidades comparáveis como os/as nacionais? Por exemplo: apoio direcionado à educação, saúde e participação política;

3. Futuro seguro: os/as imigrantes podem estabelecer-se por um longo prazo e sentirem-se seguros/as quanto ao seu futuro no país? Por exemplo: reunificação familiar, residência permanente e acesso à nacionalidade.

Os países foram então classificados em grupos com base nas pontuações obtidas nessas dimensões. Esses grupos representam as 4 abordagens principais de integração:

- **Integração abrangente.** Uma abordagem abrangente da integração garante a igualdade de direitos, oportunidades e segurança para os/as imigrantes.
- **Igualdade no papel.** Igualdade no papel significa que os/as imigrantes gozam de direitos iguais e segurança de longo prazo, mas não de oportunidades iguais.
- **Integração temporária.** A integração temporária significa que os/as imigrantes gozam de direitos básicos e igualdade de oportunidades, mas não de segurança igual, visto que enfrentam obstáculos para se estabelecerem a longo prazo.
- **Imigração sem integração (integração negada).** Imigração sem integração significa que os/as imigrantes têm negados direitos básicos e igualdade de oportunidades, mesmo que sejam capazes de se estabelecer a longo prazo no país.

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

Cada uma dessas quatro categorias compreende uma série diversificada de políticas. Em outras palavras, países com a mesma abordagem de integração podem ter umas políticas mais desenvolvidas e outras menos desenvolvidas. Portanto, os países são classificados em 10 grupos diferentes que refletem a sua abordagem geral à integração e o seu nível de desenvolvimento das políticas. A classificação MIPEX 2020 organiza esses grupos de acordo com a pontuação média dos países dentro de cada grupo.

Os países no grupo Top 10 representam os dez primeiros entre os 56 países do MIPEX. Eles adotam uma abordagem abrangente da integração, que garante plenamente a igualdade de direitos, oportunidades e segurança para imigrantes e cidadãos/ãs. As políticas nesses países geralmente encorajam o público a ver os/as imigrantes como seus/suas iguais, vizinhos/as e potenciais cidadãos/ãs.

1.Top dez países (pontuação média: 75/100)	**2. Integração abrangente - Ligeiramente favorável (pontuação média: 60/100).**
• Canadá (80) • Finlândia (85) • Nova Zelândia (77) • Portugal (81) • Suécia (86) • Austrália (65) • Bélgica (69) • Brasil (64) • Irlanda (64) • EUA (73)	• Islândia (56) • Israel (49) • Luxemburgo (64) • Noruega (69) • Espanha (60)
3. Integração temporária - Meio favorável (pontuação média: 57/100)	**4. Integração abrangente - Meio favorável (pontuação média: 50/100).**
• França (56) • Alemanha (58) • Itália (58) • Holanda (57) • Reino Unido (56)	• República Checa (50) • Estónia (50) • Coreia (56) • Malta (48) • Turquia (43)
5. Qualidade no papel - Meio favorável (pontuação média: 49/100).	**6. Integração temporária - Meio desfavorável (pontuação média: 48/100).**
• Argentina (58) • México (51) • Sérvia (50) • Eslovénia (48) • África do Sul (48)	• Áustria (46) • Dinamarca (49) • Suíça (50)

• Ucrânia (48)	
7. Imigração sem integração - Meio desfavorável	**8.Igualdade no papel - Meio desfavorável (pontuação média: 43/100).**
Japão (47)	• Bulgária (40) • Chile (53) • Hungria (43) • Moldávia (47) • Macedónia do Norte (42) • Roménia (49) • Eslováquia (39)
9.Igualdade no papel - Ligeiramente desfavorável (pontuação média: 39/100).	**10.Imigração sem integração - Mais desfavorável (pontuação média: 28/100).**
• Albânia (43) • Croácia (39) • Grécia (46) • Letónia (37) • Lituânia (37) • Polónia (40)	• China (32) • Chipre (41) • Índia (24) • Indonésia (26) • Jordânia (21) • Rússia (31) • Arábia Saudita (10) • Emirados Árabes Unidos (30)

Em suma, as políticas de integração nos 56 países do MIPEX são, em média, apenas parcialmente favoráveis (49/100). Isso significa que, em média, as políticas dos países estão a criar tantos obstáculos quanto oportunidades para os/as migrantes participarem e se estabelecerem no seu novo país de origem. Os/as migrantes gozam de muitos direitos básicos (a pontuação média é de 62) e, em certa medida, de segurança a longo prazo (56). No entanto, eles/as não desfrutam das oportunidades iguais (41) de que precisam para participar plenamente em todas as áreas da vida.

Em termos de **áreas de força internacional, os/as trabalhadores/as migrantes, a reunificação familiar e os/as residentes permanentes** gozam de segurança, direitos e proteção básicos contra a discriminação. Na Europa, as políticas nacionais são mais fortes e convergentes nas áreas abrangidas pela legislação da UE.

As **áreas internacionais de fraqueza são a educação e a participação política**. Na educação, a maioria dos/as alunos/as imigrantes em todo o mundo tem pouco apoio extra para encontrar a escola e as turmas certas, recuperar o atraso se estiverem

atrasados/as, aprender rapidamente o idioma e, se tiverem sorte, aprender algumas das regras da língua que usam em casa. Professores/as e outros/as alunos/as têm sorte se aprenderem alguma coisa sobre diversidade ou migrações. A maioria dos países deixa que o sistema educacional geral corrija (ou agrave) quaisquer problemas. Sobre a participação política, a maioria dos/as migrantes, especialmente os/as cidadãos/ãs estrangeiros/as, têm poucas oportunidades de informar e melhorar as políticas que os/as afetam diariamente, uma vez que a maioria das autoridades elaboram políticas "para" eles/as e não são informados/as por eles/as nem prestam contas a eles/as. Em média, os/as migrantes são ligeiramente mais desencorajados/as do que encorajados/as a participar através dos canais cívicos padrão: direitos de voto locais limitados para cidadãos/ãs estrangeiros/as, órgãos consultivos fracos ou ausentes e organizações lideradas por migrantes, mal apoiadas.

O MIPEX foi reconhecido como um guia de referência rápida comum em toda a Europa, graças à relevância e ao rigor dos seus indicadores. Os formuladores de políticas, ONGs, investigadores/as e instituições europeias e internacionais estão usando estes dados não apenas para compreender e comparar as políticas de integração nacionais, mas também para melhorar os padrões de igualdade de tratamento.

O Joint Research Centre da Comissão Europeia (Scipioni & Urso, 2017:29) comparou o MIPEX com outros índices e concluiu que “nenhum outro índice oferece atualmente a mesma cobertura. Além disso, a presença de um número discreto de atualizações (e as expectativas de outras) torna o índice uma das poucas fontes 'vivas' de informação para políticas de migração e, além disso, permite a comparação entre países e dentro dos países (ao longo do tempo)”.

Scipioni, M. & Urso, G. (2017). Migration Policy Indexes. JRC – Joint Research Centre da Comissão Europeia. Disponível em: https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/migration_policy_indexes_04.04.2018.pdf

PORTUGAL

De acordo com o Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX) 2020, Portugal soma 81 pontos, numa escala de 100, ocupando a 3ª posição no ranking global dos 56 países analisados, logo atrás da Suécia (86) e da Finlândia (85) e mantém-se entre os 10 países com melhores políticas de integração de migrantes, exceto na área da saúde e da residência de longa duração (16ª posição).

Ranking por área política

Mercado de Trabalho – 1º

Reunificação Familiar – 3º

Educação – 10º

Saúde – 19º

Participação Política – 7º

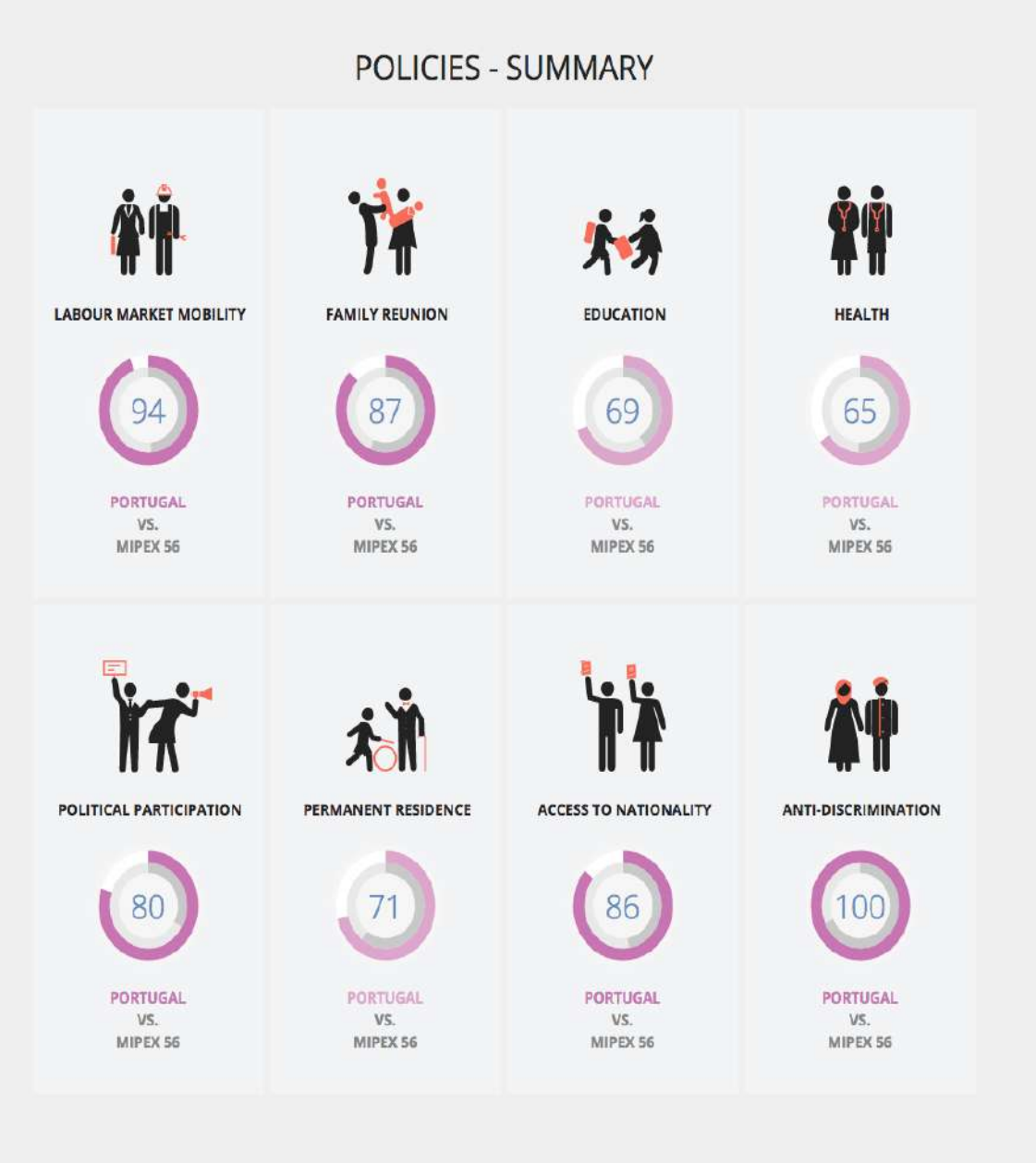
Residência de longa Duração – 16º

Acesso à Nacionalidade – 6º

Antidiscriminação – 3º

Em 2019, as políticas portuguesas de integração, quando comparadas com as de todos os outros países desenvolvidos, foram acima da média em sete das oito áreas de política pública avaliadas.

Portugal melhorou de forma consistente desde a primeira edição do MIPEX e, especificamente, melhorou +3 pontos no geral de 2014 a 2019.



As políticas de integração portuguesas melhoraram ligeiramente em todas as dimensões da igualdade de direitos, oportunidades e segurança para os/as imigrantes.

As políticas de integração portuguesas melhoraram ligeiramente em todas as dimensões da igualdade de direitos, oportunidades e segurança para os/as imigrantes.

O seu modelo de cidadania é de referência mundial e tem vindo a ser reforçado tanto para os/as imigrantes e para os/as seus/suas descendentes, como para os/as descendentes de portugueses/as.

Portugal também começou a abordar as suas pequenas áreas de fragilidade como por exemplo a saúde e a educação dos/as migrantes: o sistema de saúde está a melhorar o acesso aos cuidados de saúde e à informação sobre saúde, enquanto o sistema de educação está a apoiar melhor a diversidade cultural na escola.

Mudanças positivas nos indicadores MIPEX:

- Currículo escolar sobre diversidade cultural
- Acesso a cuidados de saúde para requerentes de asilo
- Envolvimento dos/as migrantes nas informações de saúde
- Requisito de residência para naturalização normal

Mudanças negativas nos indicadores MIPEX:

- Nenhum

Aceda ao *Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX) 2020* para Portugal (EN) em: https://www.mipex.eu/portugal

APÊNDICE 7 – ACORDOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO NA SAÚDE

ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE PORTUGAL E OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (PALOP)

Acordo de Cooperação entre o Estado Português e a República de Cabo Verde
Decreto n.º 24/77, de 3 de março
Decreto n.º 129/80, de 18 de novembro

Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Português e Democrática de S. Tomé e Príncipe
Decreto n.º 25/77, de 3 de março

Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Angola
Decreto do Governo n.º 39/84, de 18 de julho
Decreto n.º 29/91 de 19 de abril

Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República da Guiné-Bissau
Decreto n.º 44/92, de 21 de outubro

Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Moçambique
Decreto do Governo n.º 35/84, de 12 de julho

DGS – Lista de Acordos

Saiba mais aqui

CONVENÇÕES BILATERAIS DE SEGURANÇA SOCIAL

Decreto nº 47 190, de 9 de setembro 1966 (Argentina)

Decreto nº 16/79, 14 de fevereiro (Reino Unido – Ilhas do Canal)

Decreto nº 34/81, de 5 de março (Canadá)

Decreto nº 85/84, de 31 de dezembro (Uruguai)

Decreto nº 48/88, de 28 de dezembro (Estados Unidos da América)

Decreto nº 12/90 de 2 de maio (Andorra)

Decreto nº 61/91, de 5 de dezembro (Canadá – Quebeque)
Decreto nº 27/92, de 2 de junho (Venezuela)
Decreto do Presidente da República nº 67/94, de 27 de agosto (Brasil)
Decreto nº 27/99, de 23 de julho (Marrocos)
Decreto nº 34/99, de 1 de setembro (Chile)
Decreto nº 11/2002, de 13 de abril (Austrália)
Decreto nº 02/2005, de 4 de fevereiro (Cabo Verde)
Resolução da Assembleia da República nº 29/2009, de 9 de novembro (Tunísia)
Decreto nº 93/2010, de 24 de setembro (Moldávia)

Coordenação internacional de legislações
Estados sem coordenação internacional de legislações
Saiba mais aqui

Portal da Mobilidade Internacional de Doentes

Encontram-se informações sobre o acesso de cidadãos/ãs nacionais que necessitem de receber cuidados de saúde no estrangeiro (dentro ou fora do espaço da União Europeia), bem como disponibiliza-se informação sobre o acesso de cidadãos/ãs estrangeiros/as que necessitem de receber cuidados de saúde no Sistema de Saúde Português.

Fontes:

DGS: https://www.dgs.pt/internacional1.aspx

Oliveira, C.R. (Coord.) e Gomes, N. (2018). Migrações e Saúde em números: o caso português. Caderno Estatístico Temático # 2 (Pp. 86-95), Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações. Lisboa: ACM, I.P (Pp. 86-95).

APÊNDICE 8 – LEGISLAÇÃO HABITAÇÃO

Estratégia Nacional para a Habitação (2015-2031), aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho		
Pilares	**Desafios**	**Medidas/Iniciativas**
A reabilitação e a regeneração urbana	Incentivar a conservação duradoura e regular do edificado	• Criar um novo sistema de fundos de reserva para os edifícios que garanta a sua conservação futura. • Alterar o regime de constituição da propriedade horizontal e garantir a correta gestão de condomínios. • Melhorar os instrumentos dos municípios para promover a reabilitação de edifícios degradados ou em ruína e a utilização de edifícios devolutos, em áreas urbanas consolidadas. • Promover a reabilitação do espaço público visando a segurança e a melhoria das acessibilidades. • Disponibilizar ferramentas que apoiem a avaliação do estado de conservação de edifícios.
	Reduzir custos e simplificar o licenciamento na reabilitação de edifícios	• Codificar o regime jurídico da construção, simplificar normativos e criar manuais de boas práticas. • Aplicar o regime excecional de reabilitação urbana e disseminar o guia de boas práticas. • Potenciar os incentivos fiscais à reabilitação de edifícios antigos. • Prosseguir a reforma do cadastro predial visando a criação do bilhete de identidade único para cada prédio.
	Atrair investimento para a reabilitação do parque habitacional	• Criar um instrumento financeiro destinado a incentivar a reabilitação integral de edifícios para habitação. • Aumentar as áreas urbanas abrangidas por áreas de reabilitação urbana (ARU) e por operações de reabilitação urbana (ORU). • Desenvolver novas medidas para a regeneração de áreas urbanas carenciadas.
O arrendamento habitacional	Dinamizar o mercado de arrendamento	• Prosseguir com a dinamização do mercado do arrendamento urbano e criar a sua monitorização eficiente. • Reduzir a carga fiscal nos encargos e nos rendimentos relacionados com o arrendamento habitacional. • Reformar e incentivar a disseminação do regime de renda condicionada. • Consolidar o mercado social de arrendamento.

		• Criar condições para o desenvolvimento de produtos de seguros que incluam o seguro de renda. • Implementar a constituição de fundos de investimento que disponibilizem habitações para arrendamento.
	Integrar e valorizar os bairros e a habitação social	• Reformar, aplicar e disseminar o regime de arrendamento apoiado. • Modernizar a gestão do parque de habitação social e criar instrumentos para articular e otimizar essa gestão. • Criar novas soluções para a conservação de edifícios de habitação social que estejam em condomínio. • Transferir o parque de habitação social para os municípios e otimizar a gestão e manutenção do parque habitacional da administração central.
A qualificação dos alojamentos	Contribuir para a inclusão social e a proteção dos/as mais desfavorecidos/as	• Erradicar os núcleos de alojamentos precários. • Desenvolver e aplicar o modelo de proteção social dos/as arrendatários/as abrangidos/as pela transição do NRAU. • Assegurar o acesso das vítimas de violência doméstica à habitação. • Fomentar o aumento de soluções de alojamento para os/as sem-abrigo. • Promover a integração de minorias étnicas e de imigrantes e a melhoria das suas condições de alojamento.
	Corresponder às novas realidades sociais e demográficas	• Promover o ajustamento das tipologias de alojamento à redução da dimensão das famílias. • Incentivar a criação de soluções de alojamento adequadas às novas necessidades de mobilidade e emprego.
	Promover a melhoria das condições de alojamento	• Incentivar a melhoria do conforto térmico e da eficiência energética no edificado habitacional. • Promover a acessibilidade à habitação a pessoas com mobilidade condicionada. • Desenvolver medidas de apoio à efetivação do reforço sísmico dos edifícios. • Erradicar as situações de alojamentos sem condições de salubridade e de conforto. • Fomentar a investigação para a melhoria da qualificação habitacional e das tecnologias de reabilitação.
Fonte: Elaboração própria com base em: https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/Apresentacao_1.pdf		

Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) - Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio	
Objetivos	**Instrumentos**
1. Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional	**1.º Direito** - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
	Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente.
2. Garantir o acesso à habitação a todos/as os/as que não têm resposta por via do mercado	**Programa de Arrendamento Acessível;**
	Porta 65 - Jovem - Sistema de apoio financeiro ao arrendamento por jovens;
	Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento; Instrumentos de captação de oferta; Indicadores de preços e acessibilidade habitacional**;**
	FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado.
3. Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano	**Reabilitar para Arrendar**
	IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas;
	Casa Eficiente 2020;
	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Reabilitação Urbana; Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas; Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética; Projeto Reabilitar como Regra; Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado.
4. Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais	**Chave na Mão -** Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial;
	Da Habitação ao Habitat - Programa de coesão e integração sócio territorial dos bairros de arrendamento público;
	Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação;
	Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público.

Fonte: Elaboração própria com base em Portal da Habitação (https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao)

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (http://www.ihru.pt/)

PROGRAMAS PÚBLICOS:

RPA-HÁ – Reabilitar para Arrendar - Habitação Acessível

Eaa – Plataforma Eletrónica do arrendamento apoiado

- Perguntas frequentes
- Mais informação

ARU – Áreas de Reabilitação Urbana **(**Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro)

APÊNDICE 9 – ALTERAÇÕES LEI DA NACIONALIDADE

Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro)

Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro)

Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril (5ª versão) Decreto-Lei nº 237-A/2006, de 14 de dezembro	Alterou profundamente o quadro de referência da aquisição da nacionalidade portuguesa, ganhando importância o princípio do *ius soli* para estrangeiros/as nascidos/as em Portugal, tornando-se mais flexível e mais tipificado o acesso à naturalização .
Lei Orgânica nº 1/2013, de 29 de julho (7ª versão)	Estabeleceu um regime de naturalização para descendentes judeus/ias de sefarditas.
Decreto-Lei nº 30-A/2015, de 27 de fevereiro	Procede à segunda alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, permitindo a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a descendentes de judeus/ias sefarditas.
Lei Orgânica nº 8/2015, de 22 de junho (8ª versão)	Veio fixar novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição à nacionalidade portuguesa (por questões de segurança).
Lei Orgânica nº 9/2015, de 29 de julho (9ª versão) Lei só é regulamentada em 2017, com o Decreto-Lei nº 71/2017, de 21 de junho	Veio estender a nacionalidade portuguesa originária aos/às netos/as de portugueses/as nascidos/as no estrangeiro, ou seja, passam esses/as a ser considerados/as também como "portugueses/as de origem" (alínea d) do artigo 1º) (passando esta anterior forma de naturalização para as atribuições de nacionalidade).
Lei Orgânica nº 2/2018, de 5 de julho (10ª versão)	Introduziu mudanças nos requisitos tanto para as atribuições como para as aquisições por via da naturalização, nomeadamente reduzindo anos de residência requerida, e flexibilizando ainda outros requisitos para menores e descendentes de imigrantes e emigrantes.
Lei Orgânica nº 2/2020, de 10 de novembro (11ª versão)	Reduziu a um ano o tempo de residência dos/as progenitores/as de nascidos/as no território português para acederem à nacionalidade original portuguesa. Veio ainda flexibilizar várias outras disposições.

Amato Lusitano
Associação de Desenvolvimento
Cofinanciado por:
Fundo Asilo, Migração e Integração
SGMAI Secretaria Geral
Ministério da Administração Interna
União Europeia

APÊNDICE 10 – ORGÃOS CONSULTIVOS

ORGÃOS CONSULTIVOS do ACM, I.P.

O **Conselho para as Migrações (CM) foi instituído pelo Decreto-Lei nº31/2014, de 27 de fevereiro** em substituição do Conselho Consultivo para os Assuntos de Imigração (COCAI), criado em 1998 (Decreto-Lei n.º 39/98).

"O Conselho para as Migrações é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do ACM, I.P., e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo, assegurando a participação e colaboração de entidades públicas e privadas na definição e execução das políticas migratórias." (ACM, I.P.)

Competências

Compete ao Conselho para as Migrações:

a) Pronunciar-se sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos/as migrantes;
b) Pronunciar-se sobre questões relativas às políticas públicas, transversais e setoriais, relevantes, nomeadamente para a inclusão social, direitos de cidadania e captação e integração dos/as migrantes;

c) Participar na definição das medidas e ações das políticas migratórias, formulando propostas com vista à sua promoção;

d) Pronunciar-se sobre quaisquer obstáculos detetados a uma resposta célere e eficaz por parte da Administração Pública aos problemas de integração dos/as migrantes;

e) Pronunciar-se sobre as questões que lhe sejam colocadas pelo Alto-Comissário;

f) Aprovar o respetivo regulamento interno;

g) Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas por lei.

Composição

Fazem parte do Conselho para as Migrações:

a) O Alto-comissário, que preside;

b) Um/a representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa, designados/as pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.;

c) Um/a representante de cada uma das outras três comunidades imigrantes mais numerosas não incluídas na alínea anterior, designado/a pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.;

d) Um/a representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c), designados/as pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.;

e) Três representantes das instituições com ação ou interesse na área das migrações, designadas pelo Alto-comissário;

f) Um/a representante da Direção-Geral das Artes;

g) Um/a representante da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas;

h) Um/a representante da Direção-Geral de Política Externa;

i) Um/a representante do Serviço de Estrangeiros/as e Fronteiras;

j) Um/a representante das forças de segurança;

k) Um/a representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género;

l) Um/a representante da Direção-Geral das Atividades Económicas;

m) Um/a representante do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.;

n) Um/a representante da Direção-Geral da Saúde;

o) Um/a representante da Direção-Geral da Educação;

p) Um/a representante da Direção-Geral do Ensino Superior;

q) Um/a representante do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.;

r) Um/a representante da Autoridade para as Condições do Trabalho;

s) Um/a representante do Instituto de Segurança Social, I.P.;

t) Um/a representante do Governo Regional dos Açores;

u) Um/a representante do Governo Regional da Madeira;

v) Dois/duas representantes das associações patronais e dois/duas representantes das centrais sindicais com assento no Conselho Económico e Social;

w) Um/a representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;

x) Um/a representante do Conselho das Comunidades Portuguesas;

y) Dois/duas cidadãos/ãs de reconhecido mérito, nacionais ou estrangeiros/as, designados/as pelo Alto-Comissário.

A **Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) foi criada pela Lei nº 134/99, de 28 de agosto**, a qual veio proibir as discriminações no exercício de direitos por motivos de cor, nacionalidade ou origem étnica.

Esta Lei visa prevenir e proibir a discriminação racial sob todas as formas, bem como sancionar a prática, por quaisquer pessoas, de atos de violação, recusa ou condicionamento do exercício dos direitos económicos, sociais ou culturais, motivados pela sua pertença a determinada cor, nacionalidade ou origem étnica.

Competências

Cabe à CICDR acompanhar a aplicação da Lei nº 134/99, de 28 de agosto, sendo da sua competência:

- Recolher toda a informação relativa à prática de atos discriminatórios e à aplicação das respetivas sanções;
- Recomendar a adoção das medidas legislativas regulamentares e administrativas que considere adequadas para prevenir a prática de discriminações baseadas na cor, nacionalidade, ou origem étnica;
- Promover a realização de estudos e trabalhos de investigação sobre as práticas discriminatórias;
- Elaborar e publicitar um relatório anual sobre a situação da igualdade e da discriminação em Portugal.

Composição

O/a Presidente é, por inerência, o Alto-comissário para as Migrações, sendo composta pelas seguintes entidades:

- Dois/duas representantes eleitos/as pela Assembleia da República;
- Dois/duas representantes do Governo;
- Dois/duas representantes das Associações de Imigrantes;
- Dois/duas representantes das Associações Antirracistas;
- Dois/duas representantes das Centrais Sindicais;
- Dois/duas representantes das Associações Patronais;

- Dois/duas representantes das Associações de Defesa dos Direitos Humanos;
- Três personalidades designadas pelos restantes membros.

Pode saber mais sobre o CM no sítio do ACM, I.P., na seguinte página (consultada em abril de 2021): https://www.acm.gov.pt/pt/-/conselho-para-as-migracoes-cm-

Pode saber mais sobre a CICDR no sítio do ACM, I.P., na seguinte página (consultada em abril de 2021): https://www.acm.gov.pt/-/comissao-para-a-igualdade-e-contra-a-discriminacao-racial

ORGÃOS CONSULTIVOS do MUNICÍPIO DE LISBOA

Integram várias associações e organizações, contribuindo deste modo para a participação da sociedade civil na gestão de políticas municipais públicas.

Fonte: https://www.lisboa.pt/cidade/direitos-sociais/conselhos-municipais

Conselho Municipal para a Igualdade

Tem a natureza de uma plataforma de participação cívica e democrática, aberta à sociedade civil, que visa promover uma abordagem integrada e coerente da igualdade e não discriminação em função da ascendência, sexo, raça ou origem étnica, língua, território de origem, religião ou crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social, ou orientação sexual deficiência, idade, e identidade de género em todas as políticas do município.

Esta estrutura consultiva integra 50 entidades da área da igualdade, 17 direções municipais representadas e representantes de todas as forças políticas com assento na AML.

Saiba mais em:
https://www.am-lisboa.pt/documentos/1413544803X0qKG6yu9Bi65GU6.pdf

Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania

Agrega diversas associações de migrantes procurando integrar e reforçar a voz dessas comunidades nas políticas da cidade com vista à sua integração. Garante o reconhecimento das diferentes identidades que resultam da diversidade cultural da cidade, contrariando fenómenos de xenofobia e racismo.

A participação ativa destas associações na vida cívica da cidade, através desta estrutura consultiva, apresenta-se como uma resposta aos desafios relacionados com a diversidade (nacionalidades, étnicas, religiosas e culturais), numa perspetiva de oportunidades e solidariedade, com uma forte aposta na participação, na cultura e no diálogo.

Saiba mais em:
https://www.lisboa.pt/fileadmin/cidade_temas/direitos_sociais/documentos/BM_n22_2009.pdf

Sobre Direitos Sociais e Interculturalidade no Município de Lisboa:
https://www.lisboa.pt/cidade/direitos-sociais/cidadania/interculturalidade