

A POLÍTICA PORTUGUESA DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: UMA ANÁLISE DOS DOIS PRIMEIROS PLANOS DE INTEGRAÇÃO

Paulo Manuel Costa

RESUMO

Em 2007 e 2010, Portugal aprovou dois planos para a integração dos imigrantes (PII), os quais fizeram uma sistematização das medidas escolhidas para promover a integração dos imigrantes residentes. Estas medidas incidiam sobre uma grande variedade de sectores como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política de integração. Numa análise geral, verificamos que a maioria das medidas que constituem os PII podem enquadrar-se em dois grandes tipos: *a)* informar, sensibilizar e formar os imigrantes, e *b)* capacitar os sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias para lidarem com a especificidade da sua condição. Apesar disso, as medidas previstas e a execução que delas foi feita sugerem a ausência de uma intervenção política coerente e articulada por parte do estado português em relação à integração dos imigrantes, prevalecendo, sobretudo, a intenção de mostrar que se está a intervir na área.

Palavras-chave: Política de Integração, Imigrantes, Planos, Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A integração é um conceito em relação ao qual não existe consenso e que frequentemente é utilizado de uma forma vaga no discurso político. Em traços gerais, pode dizer-se que a integração designa as políticas e as medidas que visam fomentar a coesão social através da aproximação das condições de vida de todos os residentes, ao mesmo tempo que procura promover a sua identificação com a comunidade política, nomeadamente através da geração e do fortalecimento de laços de união e da partilha de valores e de práticas entre todos (Costa, 2015: 56).

Para isso, a intervenção pública pode assumir uma grande diversidade de formas, em resultado das diferenças contextuais e históricas da realidade nacional, pelo que não

existe um único modelo de integração (Cesareo, 2011: 9-11, Scholten, 2011: 18). Em consequência das medidas adoptadas e dos objectivos que se pretendem alcançar, a política de integração pode traduzir-se num dos seguintes modelos: assimilacionismo, diferencialismo, multiculturalismo ou interculturalismo (Costa, 2015: 56-58; Scholten, 2011: 38-42).

Nos últimos anos, Portugal obteve boas classificações no Migrant Integration Policy Index (MIPEX), o qual mede as políticas de integração de migrantes em 40 países e que é utilizado para avaliar a adopção pelos Estados nacionais das melhores práticas internacionais em matéria de migrações e integração¹. Simultaneamente, Portugal aprovou dois planos para a integração dos imigrantes (PII), os quais fizeram uma sistematização das medidas escolhidas para promover a integração dos imigrantes residentes.

Neste trabalho, pretendemos analisar brevemente os dois primeiros planos de integração adoptados por Portugal², dando uma particular atenção às medidas relativas ao emprego e à participação política e cívica. Para isso, começaremos por fazer uma breve síntese da evolução dos fluxos imigratórios e das medidas de integração social em Portugal e procuraremos identificar as principais orientações em matéria de definição da política de imigração portuguesa.

2. EVOLUÇÃO GERAL DOS FLUXOS E INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES

Os fluxos migratórios para Portugal assumiram uma dimensão mais significativa no início da década de 90 do século passado³. Até essa altura, o número de imigrantes era relativamente reduzido e só em 1989 foi ultrapassado o número de 100.000 estrangeiros⁴.

¹ A informação sobre o MIPEX está disponível *on-line*: <http://www.mipex.eu/>.

² Actualmente está em vigor o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), o qual foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de Março. Este plano não será objecto de apreciação neste trabalho pois ainda está em execução e não existe informação suficiente sobre o modo como está a ser implementado.

³ Para um maior desenvolvimento, cfr. Costa, 2012: 57-156.

⁴ Mais concretamente, em 1989, estavam a residir 101.011 estrangeiros em Portugal (SEF, 2003: 8).

No período logo a seguir ao 25 de Abril de 1974, e na sequência do processo de descolonização, ocorreu um regresso significativo de portugueses estabelecidos nas ex-colónias portuguesas (os denominados “retornados”), o qual terá envolvido pelo menos 471.427 portugueses (Pires, 2003: 200). Embora não se possa considerar como um movimento imigratório, este fluxo representou um importante desafio de integração para a sociedade portuguesa.

Na sequência da entrada em vigor do Acordo de Schengen, o qual visou estabelecer a liberdade de circulação de pessoas na Comunidade Europeia⁵, e da realização de vários processos extraordinários de regularização de imigrantes em situação irregular, ocorreram dois importantes fenómenos: o aumento significativo da população estrangeira residente no território português e uma mudança nos grupos nacionais com um maior número de residentes em Portugal.

Em relação ao primeiro aspecto, a população estrangeira em Portugal, com títulos de residência válidos (incluindo autorizações de permanência), superou as 350.000 pessoas a partir de 2001, tendo atingido, em 2009, o máximo histórico de 451.742 estrangeiros (SEF, 2012: 14), começando a decrescer a partir desse ano. Em princípio, este decréscimo reflecte as dificuldades financeiras e económicas enfrentadas por Portugal nos últimos anos, as quais tiveram impacto, nomeadamente, sobre o mercado de trabalho e a taxa de desemprego.

Quanto à evolução da composição das nacionalidades dos residentes, assistiu-se a uma diminuição do peso dos estrangeiros provenientes dos países mais desenvolvidos, nomeadamente da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América, e a uma diminuição relativa dos nacionais dos países africanos de língua portuguesa, ao mesmo tempo que ocorreu um aumento da comunidade brasileira e dos nacionais da Europa do leste. Deste modo, enquanto em 2002 os cinco grupos nacionais numericamente mais importantes eram, por ordem decrescente, Cabo Verde, Brasil, Angola, Guiné-Bissau e

⁵ O Acordo de Schengen foi assinado pela Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 11 de Junho de 1985; Portugal aderiu ao Acordo de Schengen em 25 de Julho de 1991, tendo os instrumentos de adesão sido ratificados através do Decreto do Presidente da República n.º 55/93 e a Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, ambos de 25 de Novembro.

Reino Unido, em 2012, essa ordem passou a ser a seguinte: Brasil, Ucrânia, Cabo Verde, Roménia e Angola (SEF, 2012: 16-17; 2003: 32).

Embora vigore um princípio geral de equiparação de direitos e deveres entre os estrangeiros e os portugueses, este princípio não é absoluto uma vez que a Constituição Portuguesa exclui desta equiparação os direitos políticos, o exercício de funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres que sejam reservados exclusivamente aos nacionais portugueses pela Constituição ou pela lei (cfr. artigo 15.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição Portuguesa).

Em qualquer caso, e em função do princípio geral de não-discriminação (cfr. artigo 13.º da Constituição Portuguesa), a evolução das medidas de integração dos imigrantes não pode deixar de acompanhar o progresso da política pública de inclusão social. E, neste particular, queremos destacar três acontecimentos que nos parecem particularmente marcantes, nomeadamente pelo impacto e pela discussão pública que geraram:

- i) Entre 1992 e 2004, realizaram-se cinco processos de regularização extraordinária⁶, os quais permitiram legalizar a permanência de cerca de 300.000 pessoas em Portugal. Tendo em conta os dados sobre o número de estrangeiros residentes, estes processos extraordinários de regularização mostraram que a entrada irregular era a via privilegiada para ingressar no país e evidenciaram a desregulação do mercado de trabalho, pois só poderia beneficiar destes processos de legalização quem estivesse a exercer uma actividade profissional (ou tivesse uma outra fonte de rendimentos) e efectuasse descontos para as finanças e para a segurança social. A concessão destes títulos de residência permitiu, nomeadamente, o acesso e o exercício de direitos e deveres de cidadania que estão associados a uma permanência regular e autorizada em território português, alargando o número dos seus titulares.
- ii) A implementação do «Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto», aprovado em 1993, o qual promoveu a

⁶ Estes processos de regularização extraordinários ocorreram em 1992-1993, 1996, 2001-2003 (autorizações de permanência), 2003 e 2004.

construção de 31.000 habitações entre 1994 e 2005 (Malheiros & Fonseca, 2011: 74) e possibilitou a redução significativa dos denominados «alojamentos não clássicos»⁷ que rodeavam as duas principais cidades portuguesas e o realojamento dos respectivos moradores em habitação social, tendo abrangido igualmente os imigrantes residentes nessas zonas. Embora este programa de realojamento seja susceptível de diversas críticas, nomeadamente pelo facto do recenseamento dos beneficiários ter abrangido apenas aqueles que residiam em 1993 nas áreas-alvo de intervenção ou pela concentração dos realojados em bairros sociais com a conseqüente segregação residencial e social, teve a virtualidade de garantir o acesso a uma habitação condigna e a melhoria das condições higiénico-sanitárias a um número significativo de pessoas. Na realidade, se, em 1991, 24% dos originários dos países africanos de língua portuguesa residentes na Área Metropolitana de Lisboa faziam-no em alojamentos não clássicos, esse número já era de 9% em 2001 (Malheiros & Vala, 2004: 102). Apesar disso, entre 1991 e 2001, no território nacional, a percentagem da população estrangeira a viver em alojamentos não clássicos passou de 7,4% para 12,5%, reflectindo o aumento dos fluxos imigratórios para Portugal (Gonçalves, 2004: 79).

- iii) A extensão e a facilitação das regras de aquisição e de atribuição da nacionalidade portuguesa, em resultado das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, no regime da nacionalidade, nomeadamente, passando-se a prever que os filhos de estrangeiros residentes que tenham nascido em Portugal são portugueses de origem, se um dos seus pais também tiver nascido em território português e se aí tiver a residência na altura do nascimento, ou a dispensa de comprovação da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional por quem pretenda adquirir a nacionalidade através de naturalização. Na sequência destas mudanças, e embora tenham sido introduzidas algumas alterações nas competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto à apreciação dos processos de naturalização, os dados existentes mostram o enorme impacto desta alteração, pois, em 1996, o SEF tinha deferido 7.066 processos, enquanto

⁷ O conceito de «alojamento não clássico» é utilizado para designar alojamentos como «barracas, casas rudimentares de madeira, improvisados e móveis» (Gonçalves, 2004: 73).

em 2012 emitiu 30.247 pareceres, dos quais 28.907 foram positivos (SEF, 2006: 46; 2012: 51). Neste momento, ainda não é possível ter uma ideia clara de quais as consequências deste aumento das naturalizações para o processo de integração social, mas o seu impacto formal já é significativo.

Em linha com a denominada «Agenda Social Europeia», aprovada pela União Europeia em 2000, Portugal adoptou nos últimos anos uma estratégia nacional de combate à pobreza e à exclusão social, a qual encontrou tradução nos planos nacionais de acção para a inclusão, aprovados em 2001, 2003, 2005, 2006 e 2008⁸. Nestes planos, as medidas dirigidas especificamente aos imigrantes foram poucas e não revelaram uma estratégia específica de intervenção; no entanto, como os imigrantes foram identificados como um dos grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão, foram destinatários directos das medidas universais adoptadas.

Na caracterização da situação dos imigrantes que fizemos em trabalho anterior (cfr. Costa, 2012), efectuada a partir de informação estatística e de opinião retirada de vários documentos oficiais nacionais e europeus, nas áreas do emprego, participação cívica e política, aceitação do pluralismo e da diferença e interacção interétnica, é possível sintetizar as seguintes grandes tendências:

- em relação ao mercado de trabalho, existe um padrão de divergência entre os estrangeiros e os nacionais quanto às habilitações escolares, aos níveis de qualificação e à situação perante a profissão; apesar do discurso político ter estado muito centrado no combate à imigração irregular, a acção inspectiva sobre o mercado de trabalho desenvolvida pelo Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) apresenta números muito baixos (Costa, 2012: 170).
- existe uma diferença significativa entre as remunerações auferidas por estrangeiros e portugueses, a qual só não é favorável aos portugueses nos escalões mais qualificados e intermédios; e um nível de sinistralidade laboral mais elevado entre os estrangeiros, o que poderá resultar da falta de qualificações e de condições físicas

⁸ Em 2011, o governo optou pela apresentação de um «programa de emergência social».

- para o exercício de certas actividades e dos condicionalismos que influenciam o acesso ao mercado de trabalho (Costa, 2012: 181).
- existe a percepção pelos imigrantes de que são objecto de discriminação no local de trabalho (Costa, 2012: 185).
 - na opinião pública prevalece uma visão utilitarista da imigração, reconhecendo-se a sua necessidade para a economia, ao mesmo tempo que se defende que a entrada em Portugal deve estar dependente da existência de ofertas de trabalho e se estabelece uma associação entre os grupos étnicos, o desemprego e o trabalho não declarado (Costa, 2012: 177); por outro lado, a opinião pública mostra algum receio face ao impacto que a imigração pode ter sobre o seu modo de vida, pelo que embora seja favorável ao diálogo intercultural defende a necessidade de preservar os valores e os princípios que enformam o modo de vida e de estar dos portugueses (Costa, 2012: 219).
 - o número de estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral é reduzido e o seu peso relativo no corpo eleitoral é muito baixo, o que poderá ser consequência do quadro legal restritivo, em resultado da adopção do princípio da reciprocidade, e do ambiente político geral caracterizado pela fraca participação política e cívica e pelo pouco interesse pela política (Costa, 2012: 192, 200).
 - embora o número de associações de imigrantes reconhecidas pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) pareça relativamente elevado (noventa e nove associações⁹), a sua visibilidade pública não é muito grande e os órgãos de comunicação social étnicos são poucos, o que poderá determinar o acesso dos imigrantes à esfera pública (Costa, 2012: 206).
 - os portugueses aceitam uma composição parlamentar com maior diversidade étnica, mas expressam um menor nível de aceitação face à hipótese de alguém proveniente de uma minoria étnica ocupar o cargo político mais importante do país (Costa, 2012: 200-201).
 - embora pareça existir um elevado nível de contactos com pessoas de diferentes grupos culturais, eles ocorrem predominantemente em público e no local de tra-

⁹ Fonte: ACIDI, «Associações de Imigrantes em Portugal», página consultada a 02.04.2014, em <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/associacoes-de-imigrantes-em-portugal>.

balho, o que não facilita a interacção e o conhecimento mútuo (Costa, 2012: 227).

É tomando como base esta caracterização geral que nos propomos analisar os dois planos portugueses para a integração dos imigrantes, aprovados em 2007 e 2010.

3. OS PLANOS PARA A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES

O primeiro Plano para a Integração dos Imigrantes (PII1) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio, para vigorar durante três anos, sendo constituído por 122 medidas. O segundo plano (PII2) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de Setembro, para vigorar entre 2010 e 2013, e contém 90 medidas.

Ambos os documentos revelam um esforço significativo para estabelecer um plano de acção em matéria de integração dos imigrantes, embora revelem também várias limitações, umas de cariz técnico, nomeadamente na definição dos indicadores e das metas, e outras com um pendor mais político, como a coordenação política na definição e na articulação das medidas dos vários ministérios e a ausência de um documento oficial que forneça o enquadramento necessário e determine os critérios que deverão orientar a apresentação das medidas de acção.

Em termos de estrutura institucional, o acompanhamento «a nível interministerial» da política de integração dos imigrantes foi atribuída, inicialmente, ao Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas¹⁰, que foi substituído depois pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas¹¹. E, mais tarde, foi transformado em Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural¹².

A missão do ACIDI era «colaborar na concepção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões» (artigo 3.º, n.º 1 do DL 167/2007). Para isso, uma das suas atribuições era a

¹⁰ Criado pelo Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro.

¹¹ Conforme o Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro.

¹² Criado pelo Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio.

«participação na concepção, desenvolvimento e coordenação de políticas públicas transversais, integradas e coerentes» (artigo 3.º, n.º 2, al. a) do DL 167/2007).

Em 2014, o ACIDI foi substituído pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM)¹³. A sua missão foi também alterada, pois cabe-lhe agora

[...] colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões. (artigo 3.º, n.º 1 do DL 31/2014)

A primeira atribuição do ACM passou a ser a de «promover a imagem internacional de Portugal enquanto destino de migrações» (artigo 3.º, n.º 2, al. a) do DL 31/2014), cabendo-lhe igualmente «colaborar, em articulação com outras entidades públicas competentes na conceção e desenvolvimento das prioridades da política migratória» (artigo 3.º, n.º 2, al. c) do DL 31/2014).

Nas suas várias manifestações institucionais, o Alto Comissariado nunca teve uma competência de coordenação e de integração das medidas políticas em matéria de imigração, cabendo-lhe apenas «colaborar» ou «participar» na definição e na execução das medidas aprovadas pelos vários ministérios. Isto não significa, naturalmente, que o Alto Comissariado não terá tido a possibilidade de influenciar as medidas adoptadas e o tempo da sua aprovação, mas apenas que, por não ter competências para isso, nem peso político¹⁴, não teve força para determinar o tipo de medidas que seriam aprovadas, cabendo a respectiva escolha aos ministérios sectoriais, que as adoptaram a partir das respectivas prioridades políticas.

Em simultâneo com a fragilidade da coordenação política, é difícil identificar um documento oficial que indique as orientações gerais da política de imigração portu-

¹³ Criado pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de Fevereiro.

¹⁴ O Alto Comissário foi, inicialmente, equiparado a subsecretário de Estado e apenas para efeito de constituição do gabinete e remuneração; em 2007, o Alto Comissariado foi transformado em instituto público.

guesa e que permita entender quais são os objectivos e os caminhos a seguir para os atingir. Um documento deste tipo permitiria superar as limitações da coordenação política, pois daria a conhecer as grandes linhas estratégicas de intervenção, servindo da baliza para as medidas sectoriais.

Naturalmente, pode questionar-se a importância ou a relevância de um documento deste tipo, pois ele, por exemplo, pode dificultar a adequação da política às mudanças que entretanto ocorram nos fluxos migratórios e na sociedade de acolhimento¹⁵. A sua aprovação e aceitação também podem ser difíceis por não existir o necessário consenso político quanto às prioridades e ao modo como a intervenção política deverá ser seguida, o que implica que quando ocorrem mudanças no poder político são introduzidas alterações nas prioridades políticas, gerando incerteza e instabilidade (o que tem sido particularmente evidente, em Portugal, em matéria de regulação dos fluxos migratórios). Por fim, a explicitação de uma determinada política sujeita-a mais facilmente ao escrutínio e à crítica, ao mesmo tempo que facilita a construção de alternativas políticas, pelo que possibilita a apreciação e a avaliação de uma certa política ou a falta dela.

Em contrapartida, a existência de um documento deste tipo permite uma maior segurança na definição de um rumo a seguir e, conseqüentemente, uma maior facilidade na identificação das medidas e das acções a desenvolver, ao mesmo tempo que garante a estabilidade necessária para a sua implementação e avaliação; a fixação num documento não implica rigidez, mas a clarificação das opções políticas que servirão de guia para a definição e a execução de um plano de acção.

Os programas eleitorais dos partidos políticos e os programas do Governo não servem para este objectivo e não preenchem este vazio, uma vez que os primeiros estão enquadrados na luta política pela conquista do poder e os programas dos governos, em regra, são iguais aos programas eleitorais do partido ou dos partidos vencedores. Para além disso, a sua análise em concreto revela que eles, normalmente, limitam-se

¹⁵ A título exemplificativo, podemos referir, em Portugal, os novos desafios que a dada altura foram colocados pela imigração do leste europeu ou o impacto da crise económica e financeira sobre os fluxos migratórios.

a apresentar um número reduzido de medidas, dispersas, com baixo nível de concretização e sem que sejam clarificados os objectivos gerais prosseguidos.

Por sua vez, os planos para a integração dos imigrantes, embora sejam mais exaustivos na apresentação de medidas de acção, não permitem conhecer claramente as orientações políticas gerais que enquadram os planos e determinam a escolha daquelas medidas em concreto (e não outras). Essa insuficiência também não é suprida pelos preâmbulos dos diplomas legais que aprovam os PII, pois embora estes nos forneçam algumas indicações sobre os objectivos que se pretendem alcançar, a sua extensão é diminuta.

Em concreto, e tomando como referência o preâmbulo da resolução e o texto de enquadramento do PII1, este propunha-se, em síntese, alcançar «níveis superiores de integração», através do reforço da coesão social e de uma melhor integração e gestão da diversidade cultural; para isso, o Estado era apresentado como o «principal aliado da integração dos imigrantes». Quanto às medidas escolhidas, elas visavam assegurar:

- o acolhimento e a integração plena das comunidades imigrantes;
- a promoção da integração com mais cidadania e a afirmação do carácter indissociável dos direitos e dos deveres de cidadania;
- a promoção da igualdade de oportunidades;
- a afirmação do princípio da interculturalidade;
- a participação e a co-responsabilidade dos imigrantes e da sociedade civil pelas políticas de imigração.

Por sua vez, o PII2 pretendeu dar continuidade a uma «nova geração de políticas sociais», embora afirmasse que pretendia fazer isso com «inovação», sem que clarificasse como; em simultâneo, enalteceu o papel de todos os parceiros públicos e privados no esforço de identificar as necessidades e na definição das medidas a adoptar. Como objectivos, o PII2 pretendeu:

- favorecer a plena integração dos imigrantes;
- assegurar o pleno respeito pelos direitos dos imigrantes;
- promover a coesão social e a igualdade de oportunidades;
- favorecer o diálogo intercultural.

Deste modo, verificamos nos dois documentos a utilização de um certo tom propagandístico (exs.: «níveis superiores de integração», «integração plena», «nova geração de políticas sociais»), o qual não é acompanhado pelo prévio enquadramento da situação dos imigrantes sobre a qual se pretende intervir, não é justificada a escolha daquelas medidas em concreto, nem são indicadas as mudanças que têm de ser feitas em relação às medidas anteriores.

Para além disso, ao longo dos documentos são utilizados vários conceitos que parecem ser estruturantes, como a «igualdade de oportunidades», a «coesão social» ou a «interculturalidade», sem que seja explicitado o entendimento que sobre eles existe ou o seu conteúdo, o que faz com que prevaleça uma ideia difusa sobre qual poderá ser o seu sentido e o seu conteúdo. Por outro lado, como estamos a falar de conceitos em relação aos quais não existe consenso sobre a sua definição e existe uma grande multiplicidade de sentidos possíveis, parece que fica a faltar um quadro referencial claro que facilite a definição e a implementação dos programas de acção. Este carácter vago pode ter algumas vantagens para a defesa das propostas, mas ao mesmo tempo também os expõe mais facilmente a críticas, nomeadamente na articulação e na coerência entre as medidas propostas e os conceitos utilizados.

As medidas que integravam os PII incidiam sobre uma grande variedade de sectores, como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política de integração. Numa análise geral aos dois PII, a maioria das medidas que os constituem podem enquadrar-se em dois grandes tipos:

a) Informar, sensibilizar e formar os imigrantes

Podem enquadrar-se aqui as medidas do PII1 que visavam a sensibilização dos beneficiários de realojamento habitacional para o cumprimento dos deveres contratualizados (medida 21), o incentivo à utilização do Sistema Nacional de Saúde (SNS) (medida 22), a promoção do envolvimento das famílias na escola (medida 34), a oferta de programas de aprendizagem da língua portuguesa (medidas 51, 52 e 54), a

divulgação de formas alternativas de resolução de conflitos (medida 62), o acesso pelos reclusos estrangeiros a acções de escolarização e de formação (medida 68), a facilitação do acesso às novas tecnologias de comunicação (medidas 71 e 72), a promoção do acesso à actividade desportiva e a divulgação de casos de sucesso (medidas 73 e 76), a promoção do acesso à informação e orientação em matéria de formação e de emprego (medida 81), a promoção de campanhas de informação e sensibilização para os direitos e os deveres das mulheres imigrantes (medida 115) ou a promoção da empregabilidade e do empreendedorismo das mulheres imigrantes (medida 116).

Quanto ao PII2, manteve muitas das medidas indicadas anteriormente, tendo acrescentado outras como o envolvimento dos imigrantes beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) em formações de literacia básica (medida 11), a disponibilização de oferta educativa e formativa mais diversificada (medida 26), a promoção de estilos de vida saudáveis junto dos jovens imigrantes (medida 38), a divulgação dos apoios sociais disponíveis para os imigrantes idosos (medida 69), a divulgação dos direitos decorrentes das contribuições para a segurança social (medida 70), o desenvolvimento de acções de prevenção da violência doméstica (medida 86) ou a realização de acções de sensibilização e de formação sobre tráfico de pessoas (medida 87).

b) Capacitar os sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias para lidarem com a especificidade da sua condição

Neste tipo, incluem-se as medidas que no PII1 previam a consolidação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e dos Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII) (medidas 1 a 3, 38 e 63), a melhoria do atendimento pelo SEF (medida 4), a formação contínua dos funcionários do Centros de Emprego (medida 5), a criação de gabinetes de apoio à habitação (medida 16), a implementação de referenciais internacionais de atendimento nos hospitais (medida 25), a formação dos profissionais do SNS (medidas 26 e 93), a integração de mediadores sócio-culturais nas instituições públicas (medidas 28 e 35), a formação dos professores (medidas 31, 56 e 93) ou a formação dos funcionários da segurança social (medidas 50 e 93).

Por sua vez, o PII2 manteve muitas das medidas do PII1, tendo previsto ainda a participação do SEF em iniciativas nas escolas para facilitar a regularização dos menores (medida 32), a institucionalização de procedimentos de agilização do atendimento a doentes evacuados dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (medida 39), a promoção de um programa específico para a área da saúde mental (medida 40), a criação de uma parceria entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Justiça para promover a regularização de quem está sujeito a medidas de reinserção social (medida 46), a melhoria da tramitação dos processos da nacionalidade (medida 49), o reforço da capacidade interventiva da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (medida 54), a capacitação dos mediadores interculturais para as questões de género (medida 84) ou a criação de uma rede de apoio e protecção às vítimas de tráfico de seres humanos (medida 88).

4. AS MEDIDAS PARA O EMPREGO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CÍVICA

Na impossibilidade de analisar todas as medidas previstas, optamos por nos debruçar com um pouco mais de profundidade nas medidas elencadas para duas áreas específicas: o emprego e a participação política e cívica. A opção por estas duas áreas resulta do facto do fenómeno imigratório estar em grande medida associado ao exercício de uma actividade profissional, pelo que a forma como se processa o acesso ao mercado de trabalho e as condições em que são exercidas as actividades profissionais são bons indicadores do modo como decorre a integração dos imigrantes; por outro lado, a participação cívica e política é um dos indicadores que pode ser utilizado para avaliar o tipo e a intensidade da ligação mantida pelos imigrantes com a sociedade de acolhimento.

No PII1, a parte sobre o emprego e a formação profissional integrava nove medidas. Destas, três medidas eram relativas às estruturas de atendimento dos imigrantes (sendo que uma delas era sobre o acesso ao ensino superior e ao reconhecimento de habilitações académicas obtidas no estrangeiro) e duas eram sobre campanhas de sensibilização (segurança no trabalho e cumprimento das obrigações sociais e fiscais).

As restantes previam o incentivo ao empreendedorismo empresarial, à sindicalização e à responsabilidade social das empresas e, por fim, o reforço da acção inspectiva.

Quadro 1 – Medidas em matéria de Emprego e Formação Profissional (PII1)

Medida	Indicadores	Metas
Acções de formação contínua para funcionários dos centros de emprego sobre as problemáticas da integração laboral (5) ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação • N.º formandos 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de 5 acções de 12 horas sobre «Cidadania e Diversidade Cultural nas Práticas Profissionais» • 150 técnicos • Campanhas de sensibilização sobre a temática nos centros de emprego
Facilitar a entrada no ensino superior a estudantes que tenham frequentado o ensino superior no estrangeiro e simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros (6)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º serviços de atendimento específico para imigrantes abertos nas universidades e politécnicos • N.º de equivalências 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 gabinetes até ao final de 2009 • Aumento de 15% de equivalências concedidas face a 2006
Campanha de sensibilização dos imigrantes para a segurança no trabalho, prevenção de acidentes laborais e doenças profissionais (7)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos • N.º acções de sensibilização e de participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 60.000 folhetos por 5.000 empresas • 50 acções de sensibilização até 2008
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizam ilegalmente mão-de-obra imigrante (8)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º operações de inspecção • N.º empresas fiscalizadas • N.º infracções detectadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento anual de 10% das operações • Aumento anual de 10% das empresas fiscalizadas
Campanha de sensibilização dos imigrantes e dos empregadores para o cumprimento das obrigações junto da Seg. Social e da administração fiscal (9)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos • N.º acções de sensibilização • N.º trabalhadores que na renovação ou requisição da AR cumprem as obrigações 	<ul style="list-style-type: none"> • 15.000 folhetos até 2008 • 5 peças de comunicação • 100% de cumprimento
Incentivo à responsabilidade social dos empregadores e trabalhadores portugueses na integração dos imigrantes no contexto laboral (10)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de grupo de trabalho sobre Responsabilidade Social das Empresas • N.º projectos locais focados na integração dos imigrantes • N.º acções de sensibilização 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 reuniões do grupo de trabalho • 10 projectos até 2008 • 3 seminários sobre Responsabilidade Social
Implementação do programa de intervenção para trabalhadores imigrantes desempregados (11)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º imigrantes abrangidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento de 7.000 pessoas
Incentivo à participação sindical (12)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º imigrantes sindicalizados • N.º folhetos distribuídos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 20% de imigrantes sindicalizados • 50.000 folhetos

¹⁶ O número entre parêntesis corresponde ao número de ordem da medida no plano.

Incentivo ao empreendedorismo empresarial (13)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º gabinetes de apoio • N.º atendimentos • N.º novas empresas criadas • N.º cidadãos que requeiram ou sejam abrangidos pelo programa de incentivo à criação do próprio emprego 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 gabinetes • 500 atendimentos • 50 novas empresas, por ano • 30 imigrantes abrangidos pelo programa
--	--	---

No caso da medida sobre a acção inspectiva, a sua redacção suscita algumas dúvidas, uma vez que se defendia o reforço da inspecção sobre as «entidades empregadoras que utilizam ilegalmente mão-de-obra imigrante», quando o expectável seria que o objectivo fosse actuar, por exemplo, sobre os sectores que tradicionalmente empregam mais mão-de-obra imigrante para, desse modo, conseguir identificar eventuais situações ilegais. Tal como está, a redacção da medida sugere tacitamente que as empresas portuguesas pode recorrer com facilidade ao trabalho ilegal de imigrantes.

Das medidas elencadas, as mais relevantes parecem-nos ser precisamente o reforço da acção inspectiva sobre o mercado de trabalho, o programa de apoio aos desempregados e a sensibilização para as condições de segurança no trabalho.

O reforço da acção inspectiva pretendia fazer face a uma situação que, em 2006, se caracterizava por 147.945 estrangeiros a trabalharem por conta de outrém (GPE, 2008: 95), sendo que a acção inspectiva da ACT, nesse ano, apenas abrangeu 2.723 trabalhadores estrangeiros (ou seja, 1,84% do total de trabalhadores estrangeiros), tendo nessas visitas sido detectados 366 ilícitos contra-ordenacionais sobre estrangeiros (ACT, 2007: 24, 28); por sua vez, os dados do SEF para 2006 indicam a realização de um total de 3.688 acções de fiscalização (dados não desagregados) e a abertura de 1.326 processos por falta de título de residência que permitisse o exercício de uma actividade profissional (SEF, 2006: 32, 44). Quanto ao programa de apoio aos desempregados, ele pretendia intervir sobre uma situação que, em 2006, se caracterizava pela existência de 26.062 estrangeiros beneficiários do subsídio de desemprego (correspondendo a 5,1% do total de desempregados) (Segurança Social, 2009).

Para a avaliação dos resultados das medidas previstas nestas duas áreas, os relatórios de execução não nos fornecem muitos elementos para perceber o seu impacto.

Em relação ao reforço inspectivo, o relatório final só nos fornece informação sobre o número de inspecções efectuadas pelo SEF, a qual é informação agregada e não nos indica o número de contra-ordenações por utilização ilegal de mão-de-obra imigrante. Por outro lado, só o primeiro relatório de execução apresenta dados sobre a acção da ACT, destacando-se o número reduzido de acções inspectivas efectuadas e o número bastante baixo de infracções laborais detectadas (ACIDI, s/d-d: 22). Se consultarmos os relatórios de actividades do SEF, verificamos que, em 2009, foram abertos 969 processos por emprego de estrangeiros não habilitados (432 processos em 2012)¹⁷, embora se tenha registado, em geral, um aumento do número de acções de fiscalização do SEF.

Quanto ao número de imigrantes desempregados abrangidos pelo programa de apoio eles foram: 6.433 (2006), 6.147 (2007), 7.092 (2008), 9.199 (2009), 12.751 (2010) e 13.802 (2011) (ACIDI, s/d-c: 17; s/d-b: 13).

Em relação à campanha de sensibilização sobre a segurança no trabalho, os folhetos foram redigidos em português, russo, romeno e crioulo, incidindo sobre a prevenção de riscos para a saúde e segurança nas áreas da construção civil, agricultura, electricidade, químicos e movimentação manual de cargas. Os relatórios de avaliação não apresentam dados quanto ao número de trabalhadores imigrantes e empresas abrangidos pelas sessões de sensibilização (ACIDI, s/d-c: 14).

Por fim, parece-nos de salientar a visão corporativista associada à pretensão de incentivar o sindicalismo dos imigrantes. O Estado não pretende apenas sensibilizar os imigrantes para a existência de sindicatos e as suas funções (o que numa perspectiva ampla se poderia enquadrar na garantia de defesa dos direitos dos trabalhadores), mas quer que os imigrantes se sindicalizem efectivamente, estabelecendo uma meta de aumento de

¹⁷ Esta redução do número de processos pode não resultar necessariamente de uma redução da actividade inspectiva, uma vez que ocorreu uma diminuição no número de estrangeiros residentes em Portugal.

20% de trabalhadores estrangeiros sindicalizados (embora depois no relatório final de execução se considere que os sindicatos não têm os dados desagregados necessários para avaliar o impacto da medida – cfr. ACIDI, s/d-c: 17, o que revela também o deficiente conhecimento do contexto sobre o qual se pretende intervir).

Em matéria de participação política e cívica, no PII1, seleccionamos para o quadro 2 as medidas que integravam as secções sobre o «Acesso à cidadania e direitos políticos» e o «Associativismo imigrante», de modo a possibilitar analisar as medidas do plano que tinham um âmbito de intervenção mais individual e outras com uma incidência mais colectiva.

Na primeira vertente, a medida mais significativa é aquela que procura promover o recenseamento eleitoral, tendo em vista as eleições autárquicas de 2009. Para o efeito, foram financiados cinco projectos, embora não tenham sido disponibilizados dados sobre o número de imigrantes abrangidos, nem o respectivo impacto sobre o recenseamento. No entanto, este não parece que tenha sido especialmente significativo, uma vez que os dados da Direcção-Geral de Administração Interna sobre o número de estrangeiros não-comunitários recenseados aponta para uma diminuição bastante significativa do número de recenseados no período de vigência do PII1: 19.727 (2007), 17.105 (2008), 16.040 (2009).

Quadro 2 – Medidas de participação política e cívica (PII1)

Medida	Indicadores	Metas
Acção de promoção de recenseamento de todos os imigrantes elegíveis para participação nas eleições autárquicas (111)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º peças de comunicação sobre participação política dos imigrantes • Reunião com as associações de imigrantes • Iniciativas de promoção do recenseamento eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 peças de comunicação • Reunião no final de 2007 • 5 projectos financiados em 2008
Estudo sobre a participação política dos imigrantes residentes de longa duração (112)	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo efectuado no âmbito do Observatório da Imigração 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo em 2007/08, com divulgação no 1.º semestre de 2008
Campanha de divulgação de direitos e deveres dos consumidores (113)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000 folhetos

Promoção do associativismo junto dos imigrantes (94)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos de incentivo ao associativismo • N.º peças de comunicação nos media 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000 folhetos distribuídos pelos CNAI, CLAI e associações • 15 peças de comunicação (programa Nós e BI)
Participação das associações de imigrantes na política de acolhimento e integração (95)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º encontros com as associações para esclarecimento, informação e debate sobre políticas de acolhimento e integração • N.º parcerias das associações com autarquias em projectos financiados pelo ACIDI • N.º conselhos consultivos municipais criados 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 encontros por ano • Participação das autarquias em 50% dos projectos financiados • 5 conselhos em 2007, 10 em 2008 e 20 em 2009
Apoio no reconhecimento da representatividade das associações (96)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º atendimentos de associações candidatas • N.º acções de formação sobre reconhecimento e respectivo número de formandos 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 atendimentos de informação e esclarecimento • Mínimo de uma acção de formação • 15 formandos por ano
Apoio na gestão de projectos associativos para a integração (97)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º visitas do Gabinete de Apoio Técnico às associações • N.º acções de formação em gestão de projectos • N.º apoios financeiros concedidos e respectivo montante • Criação de base de dados sobre programas de apoio público de que as associações possam beneficiar • N.º associações a beneficiarem de projectos/apoios enquadrados na responsabilidade social das empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitar todas as associações reconhecidas e não reconhecidas • 6 acções de formação • 40 acções financiadas por ano, num montante total de 500.000€ • Divulgação e alimentação da base de dados a partir de Maio/2007 • 5 associações/ano
Disponibilização de recursos para o funcionamento das associações (98)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º sedes concedidas/disponibilizadas pelo poder local • N.º associações com acesso à net na sede ou perto 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 associações (aumento de 10% por ano) • 40 associações
Acções de formação para líderes associativos (99)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação para dirigentes ou funcionários • N.º formandos • N.º associações representadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Um curso de especialização "Gerir Parcerias", em 2007, para 30 formandos • 3 mini-acções de formação • 50 formandos anuais e 35 associações representadas
Criação de uma rede inter-associativa (100)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º encontros entre associações • N.º iniciativas promovidas por mais de uma associação 	<ul style="list-style-type: none"> • Um encontro anual de todas as associações • 5 iniciativas em parceria, envolvendo 15 associações, anualmente

Quanto às medidas de apoio ao associativismo, elas são muitas e variadas e revelam, a nosso ver, uma intervenção excessiva nas dinâmicas da sociedade civil, nomeadamente, porque se pretende: promover o associativismo junto dos imigrantes, apoiar a gestão das associações, apoiar a formação dos dirigentes, disponibilizar recursos e criar uma rede inter-associativa. Ou seja, na prática, o Estado pretende tutelar toda a acção das associações de imigrantes.

Desde logo, é de notar que os problemas identificados, como as dificuldades de auto-financiamento, a sustentabilidade ou a falta de recursos para o funcionamento das associações de imigrantes (ACIDI, s/d-c: 58), são comuns ao associativismo em Portugal. Por outro lado, a intervenção estatal acarreta sempre bastantes riscos, como o desvirtuamento da acção associativa, o afastamento das organizações em relação às dinâmicas e às necessidades das populações e a sua subordinação à obtenção de ganhos políticos pelas estruturas do poder. Desde modo, a intervenção estatal pode conduzir ao esvaziamento e à invisibilidade das associações, ocupadas com a elaboração de relatórios burocráticos de actividades e de orçamentos para desenvolverem projectos financiados pelo Estado, segundo as prioridades definidas pelo poder político.

No relatório de execução de 2007/2008, na área da promoção do associativismo, o ACIDI fez uma menção ao reconhecimento e acreditação das associações representativas das Comunidades Ciganas, e embora salogue que elas não se podem «considerar associações de imigrantes em sentido estrito» (ACIDI, s/d-d: 72), não evita a gravidade da menção. Serão os ciganos imigrantes em sentido lato?

Da lista de medidas que estavam incluídas no acesso à cidadania e aos direitos políticos, não foram integradas no quadro 2 aquelas que previam a divulgação das leis da nacionalidade e da imigração, pois embora a nacionalidade e o tipo de permanência influenciem a aquisição de direitos e de deveres de cidadania e determinem o tipo de participação política e cívica, esta relação não é directa e imediata e as medidas previstas eram sobretudo de divulgação. Para além disso, e após a aquisição da nacionalidade, em rigor, não podemos falar de imigrantes.

Ao longo do PII1 existem outras medidas de divulgação através das quais se procura sensibilizar e envolver a sociedade civil na promoção do exercício e acesso a certos direitos de cidadania, como é o caso da criação de Centros de Apoio à Habitação (medida 16), nos quais se pretende envolver as associações de imigrantes e as ONG no apoio à procura de habitação pelos imigrantes, ou o desenvolvimento de parcerias que facilitem a promoção do acesso dos imigrantes e das minorias étnicas à saúde (medida 29).

No PII2, a secção sobre o emprego, a formação profissional e as dinâmicas empresariais, integrava sete medidas. Em relação ao PII1, foram introduzidas algumas novidades, como a criação de uma base de dados com informação sobre as qualificações de nível superior dos imigrantes ou uma campanha da informação sobre os direitos e deveres laborais, bem como a proposta de uma mudança legislativa que possibilitasse a renovação da autorização de residência temporária em caso de incumprimento das obrigações da segurança social por parte da entidade empregadora.

Esta última medida foi adoptada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de Março, o qual deu uma nova redacção ao n.º 4 do artigo 63.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. No entanto, a nova redacção da norma é pouco clara e subordina a possibilidade de renovação da autorização de residência à apresentação de prova em como foi entregue uma queixa junto das autoridades competentes (presume-se que contra a entidade empregadora), o que faz com que o avanço da protecção dos imigrantes face à anterior previsão normativa pareça na realidade pequeno, nomeadamente porque o interessado terá de fazer uma queixa contra o empregador, em relação ao qual está numa posição de dependência.

Quadro 3 – Medidas em matéria de Emprego e Formação Profissional (PII2)

Medida	Indicadores	Metas
Reforço do incentivo ao empreendedorismo imigrante (14)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º formandos em programas de empreendedorismo • N.º voluntários que integram o programa mentor • N.º negócios criados 	<ul style="list-style-type: none"> • 200 formandos por ano • 20 mentores por ano • 15 negócios por ano
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizem ilegalmente mão-de-obra imigrante (15)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º operações de inspecção efectuadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento anual de 5%
Reforço da informação/formação aos imigrantes sobre os seus direitos e deveres laborais (16)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos • N.º acções de formação sobre matéria laboral junto do CLAII • N.º encontros sobre direitos e deveres laborais dos imigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.000 folhetos • 5 acções de formação • Um encontro por ano
Agilização do processo de reconhecimento de qualificações (17)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação nos CNAI e CLAII • N.º imigrantes encaminhados para cursos profissionalizantes e de dupla certificação • N.º imigrantes inscritos nos Centros Novas Oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 acções de formação • Encaminhamento de 500 imigrantes • Aumento de 10%
Incentivo à responsabilidade social das organizações (18)	<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade ao grupo de trabalho sobre responsabilidade social • Adopção de um referencial ético que valorize a diversidade e promova o diálogo intercultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões quadrimestrais • Elaboração de um referencial ético em 2012
Criação de um sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (19)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma base de dados 	<ul style="list-style-type: none"> • Uma base de dados até final de 2013
Consolidação do Programa de Intervenção para Trabalhadores Desempregados Imigrantes (20)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º desempregados imigrantes abrangidos por ano 	<ul style="list-style-type: none"> • 7.500 por ano
Facilitação e promoção do acesso à formação profissional e ao emprego (21)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º gabinetes de inserção profissional em funcionamento • N.º atendimentos por ano • N.º formandos com formação em TIC 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 GIP para imigrantes • 15.000 atendimentos por ano • 150 formandos
Renovação dos títulos de residência em caso de incumprimento pela entidade empregadora das obrigações perante a segurança social (22)	<ul style="list-style-type: none"> • Entrada em vigor da revisão legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração legislativa até 2012

No essencial, as novidades introduzidas no PII2 face ao anterior plano são pouco significativas e não se vislumbra que o mesmo tenha integrado os resultados da sua avaliação ou as eventuais alterações que ele possa ter provocado na situação dos imigrantes, mantendo-se a preferência por medidas mais “fáceis”, como a produção de informação ou o desenvolvimento de formação.

Naturalmente, não se pretende desvalorizar este tipo de medidas, mas a sua apreciação supõe que se possa avaliar como é que elas influenciaram em concreto a situação dos imigrantes, seja na qualidade do atendimento prestado pelos serviços públicos, seja na forma como os imigrantes viram a sua vida melhorar e conseguiram alcançar os seus objectivos pessoais. Este tipo de avaliação não se consegue com dados sobre folhetos distribuídos ou o número de formandos que participam em acções de formação. Para além disso, quando vemos os resultados produzidos, constata-se o pouco sucesso de algumas medidas, como aconteceu com a distribuição de folhetos sobre direitos e deveres que tiveram de ser redistribuídos, ou a promoção do acesso à formação em tecnologias de informação e comunicação que se traduziu apenas no acompanhamento de um estágio curricular e na inscrição de dois formandos e de dois estagiários (ACIDI, s/d-a: 14, 16).

No PII2, a principal novidade, em matéria de participação política e cívica, foi a inclusão de uma medida sobre a revisão da lei das associações de imigrantes, não concretizada.

Quadro 4 – Medidas de participação política e cívica (PII2)

Medida	Indicadores	Metas
Promoção de recenseamento da população imigrante elegível para participação eleitoral (58)	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura de um gabinete no CNAI Lisboa • N.º atendimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Um gabinete de apoio ao recenseamento até ao final de 2011 • 1.000 atendimentos
Consolidação da informação/formação dos imigrantes sobre os direitos de consumidores (59)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação sobre consumo por ano 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de duas acções de formação por ano
Promoção do associativismo junto dos imigrantes (60)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos/brochuras • N.º sessões de informação/sensibilização • N.º peças/artigos comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.000 folhetos • 2 sessões de informação/sensibilização com 50 participantes • 12 peças/artigos de comunicação
Apoio ao reconhecimento da representatividade das associações (61)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º atendimentos sobre reconhecimento • N.º visitas a associações em processo de reconhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 atendimentos/ano • Visitas a 10% de associações em processo de reconhecimento/ano
Apoio na gestão de projectos associativos para a integração dos imigrantes (62)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º associações e iniciativas apoiadas financeiramente pelo ACIDI • N.º mini-acções ou sessões de informação para dirigentes/técnicos • N.º participantes • N.º associações representadas • N.º visitas a associações reconhecidas • N.º associações juvenis apoiadas 	<ul style="list-style-type: none"> • 35 associações apoiadas anualmente • 130 iniciativas por ano • 12 mini-acções/sessões • 150 participantes • 30 associações • 50 associações • Apoio a todas as associações juvenis inscritas no RNAJ, mediante candidatura
Revisão da lei das associações de imigrantes (63)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • A aprovar até 2012

Se, no PII1, a sensibilização dos imigrantes para os seus direitos de consumidor terá sido feita com a distribuição de 10.000 folhetos, no PII2 foram previstas duas acções de formação por ano. Embora não existam dados no relatório de avaliação sobre o número de imigrantes abrangidos em 2010/11, no ano de 2012, nas duas acções de formação, foram abrangidos um total de 83 formandos (ACIDI, s/d-a: 27), o que sugere um impacto praticamente irrelevante da medida, conclusão esta que só seria contrariada se estes formandos tivessem um grande efeito multiplicador sobre os restantes imigrantes.

Nesta área continua a sobressair uma intervenção significativa junto das associações, tendo sido acompanhadas durante os três anos, em média, cerca de 40 associações e 150 iniciativas (ACIDI, s/d-a: 28; s/d-b: 22).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta breve análise dos dois primeiros planos de integração sugere a ausência de uma intervenção coerente e articulada por parte do Estado português em relação à integração dos imigrantes, parecendo prevalecer, sobretudo, a intenção de mostrar que se está a intervir na área. Esta ideia não está em contradição com a avaliação positiva da política de integração portuguesa feita nos relatórios do MIPEX, uma vez que estes incidem apenas sobre a transposição normativa formal de boas práticas.

Na construção dos PII, os indicadores e as metas escolhidas são, sobretudo, formais ou processuais (exs. número de folhetos distribuídos, realização de reuniões, criação de grupo de trabalho, etc.). E, por vezes, são incluídas metas que não são passíveis de verificação, como sucedeu com a indicação do número de imigrantes sindicalizados ou o número de sedes atribuídas às associações pelas Câmaras Municipais (ACIDI, s/d-c: 17, 61), o que demonstra pouco conhecimento das áreas sobre as quais se pretende intervir. Ou, então, são escolhidas metas que medem pouco como, por exemplo, o estabelecimento de uma taxa de 100% de cumprimento das obrigações sociais e fiscais pelos imigrantes na renovação das autorizações de residência, pois esta taxa nunca poderá estar muito longe dos 100%, uma vez que o artigo 78.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, estabelece expressamente que a autorização de residência temporária só é renovada se o interessado tiver «cumprido as suas obrigações fiscais e perante a segurança social».

Quanto aos relatórios de execução existentes, eles são excessivamente descritivos e estão centrados nas taxas de execução das medidas dos PII, sem que nos forneçam elementos que permitam analisar o impacto efectivo que as medidas tiveram sobre as condições de vida dos imigrantes e sobre o respectivo processo de integração na sociedade portuguesa.

Nos relatórios de execução nota-se igualmente a tentativa de desvalorizar o não cumprimento de algumas das metas previstas, indicando outras actividades e iniciativas que foram realizadas, mesmo que elas não tenha uma relação directa com as medidas aprovadas. Por exemplo, no relatório final de execução do PII1 começa-se por reconhecer que não foram criados os conselhos consultivos municipais previstos, no entanto, depois, é referida a constituição de três pactos territoriais para o diálogo intercultural (criados no âmbito de um projecto local), os fóruns de cidadania e as actividades de seis CLAll, para, no final, se concluir que, afinal, a meta de constituição de 10 conselhos consultivos foi atingida em 2008¹⁸.

É inegável que os planos para a integração dos imigrantes são um instrumento importante de intervenção política, nomeadamente porque fazem uma sistematização das medidas escolhidas por várias instituições para promover a integração dos imigrantes residentes em Portugal.

Estes planos revelam também a transversalidade da política de integração ao incluírem medidas que incidem sobre uma grande variedade de sectores como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça.

Apesar disso, parece ser necessária uma maior liderança e concertação políticas de modo a conseguir definir um enquadramento mais claro quanto aos objectivos a atingir com a política de integração. Esta parece que será a melhor via para conseguir mobilizar a acção das várias instituições nacionais com vista a conseguir estabelecer uma intervenção política coerente e que se traduza na melhoria efectiva das condições de vida dos imigrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-a). *Relatório de Execução – Janeiro a Dezembro de 2012*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁸ Para além do mais, não se tem em conta que estas actividades por muito relevantes que sejam não se podem comparar, em importância, com a possibilidade de participação em órgãos consultivos a funcionarem junto do poder político.

- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-b). *Relatório de Execução – Setembro de 2010 a Dezembro de 2011*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-c). *Relatório Final*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-d). *Relatório Anual de Execução – Maio de 2007 – Maio de 2008*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Autoridade para as Condições do Trabalho (2007). *Relatório Anual da Área Inspectiva 2007*. S/l: Autoridade para as Condições do Trabalho.
- Cesareo, V. (2011). What kind of integration? In V. Cesareo & G. C. Blangiardo (eds.), *Integration Indexes: An Empirical Research on Migration in Italy* (pp.5-22). Milano: ISMU.
- Costa, P.M. (2015). O interculturalismo político e a integração dos imigrantes: o caso português. *Política & Sociedade*, 14(30), 56-71.
- Costa, P.M. (2012). *Comunidade Política, Imigração e Coesão Social: O caso português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2010). *Mapa n.º 5/2010*. Diário da República, 43 (II série), de 3 de Março de 2010.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2009). *Mapa n.º 6/2009*. Diário da República, 43 (II série), de 3 de Março de 2009.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2008). *Mapa n.º 11/2008*. Diário da República, 45 (II série), de 4 de Março de 2008.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (2008). *Quadros de Pessoal 2006*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Gonçalves, C. (2004). Caracterização da População Residente em Alojamentos não Clássicos, nos Censos de 1991 e 2001, *Revista de Estudos Demográficos*, 36, 71-87.
- Malheiros, J.M. & Fonseca, L. (coord.) (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

- Malheiros, J.M. & Vala, F. (2004). A problemática da segregação residencial de base étnica – questões conceptuais e limites à operacionalização: o caso da Área de Metropolitana de Lisboa, *Revista de Estudos Demográficos*, 36, 89-109.
- Partido Social Democrata (2011). *Recuperar a Credibilidade e Desenvolver Portugal*. Programa Eleitoral do Partido Social Democrata.
- Partido Socialista (2011). *Defender Portugal, Construir o Futuro: 2011-2015*. Programa Eleitoral do Partido Socialista.
- Pires, R.P. (2003). *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Presidência do Conselho de Ministros (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Scholten, P. (2011). *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Segurança Social (2009). *Beneficiários de Nacionalidade Estrangeira com Prestações de Desemprego no Ano, por regiões e centros distritais*. Ficheiro digital. Acedido a 25.08.2009, em: <http://www.seg-social.pt/go.asp?estatisticas>.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2006). *Relatório de Actividade 2006: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2003). *Relatório Estatístico*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.