

# GLOBO

PENSAR PORTUGAL E O MUNDO

06

setembro - dezembro 2014

## «Adotámos uma política de inversão estratégica, na qual se inclui a entrada na CPLP»

José Dougan Chubum,  
Embaixador da Guiné Equatorial em Portugal

## A Cooperação UE-África para a Paz e Segurança. Novas estratégias para velhos problemas

Luís Bernardino

## A movimentação das fronteiras na Europa

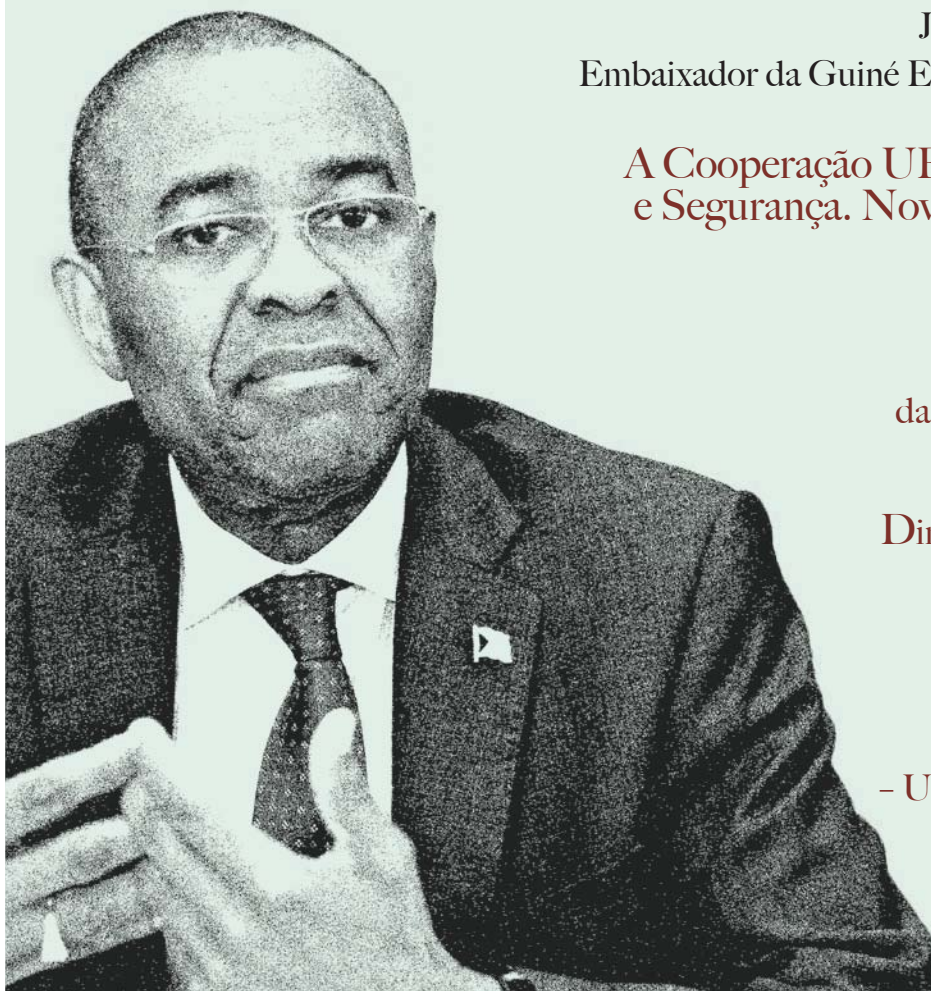
Maria Regina Mongiardim

## Dinâmicas de Integração dos Imigrantes - o caso de Portugal

Susana de Sousa Ferreira

## Desenvolvimento na América Latina - Um modelo pragmático

Bruno G. Bernardes



# GLOBO

**Diretor**

Carlos Páscoa

**Diretor-Adjunto**

Francisco Proença Garcia

**Presidente do Conselho Consultivo**

Adriano Moreira

**Conselho Consultivo**

Ilídio Amaral | José Carlos Venâncio | Luís Amado  
| Luís Andrade | Manuel Pechirra | Manuel Porto

**Presidente do Conselho Editorial**

Manuel Ferreira Patrício

**Conselho Editorial**

Adalberto Dias de Carvalho | Adriano Rafael | Albertino Graça | Amélia Souto | Ana Paula Brandão | António Braz Teixeira | Daniel Frazão Chale (Moçambique) | Elizabete Harman | Francisco Gonçalves | Gilberto Jerónimo | Gilberto Veríssimo (Angola) | Heitor Romana | João Bigotte Chorão | João Henriques | João Portugal | João Vieira Borges | Jorge Olímpio Bento | José Esteves Pereira | José Fontes | José Pinto | Luís Nuno Rodrigues | Luiz Sá Pessoa | Maria da Graça Carvalho | Maria Emília Apolinário | Maria Luísa Cerdeira | Maria Regina Mongiardim | Miguel Bembe | Miguel Coelho | Mónica Ferro | Nicolau Vasconcelos Raposo | Paulo Mota Pinto | Raul Maia Oliveira | Raquel Freire | Raquel Patrício | Renato Epifânio | Rui Proença Garcia | Sónia Neto | Sónia Ribeiro | Teresa Rodrigues | Rui Santiago | Vitor Sereno

**Editor:** Paulo Nogueês. **Propriedade:** Diário de Bordo, Lda. Rua Pedro Álvares Cabral, nº 24, 6º A, Infantado, 2670-391 Loures. Tel. 219 833 051 Fax 707 314 370 [www.diariodebordo.pt](http://www.diariodebordo.pt). **NIF:** 507 580 222 **E-mail:** [geral@revistaglobo.pt](mailto:geral@revistaglobo.pt). **WWW** [www.revistaglobo.pt](http://www.revistaglobo.pt) **Redacção:** Sofia de Carvalho. **Marketing e Publicidade:** Elsa Gil Sobral ([elsasobral@diariodebordo.pt](mailto:elsasobral@diariodebordo.pt)). **Assinaturas e Circulação:** Francisca da Franca. **Fotografia:** Marques Valentim. **Design e Paginação:** Diário de Bordo. **Impressão:** Europress. **Tiragem:** 5000 exemplares. **ISSN:** 2182-7575 **Registo ERC:** 126247 **Depósito Legal:** 349482/12

## artigos

Susana de Sousa Ferreira\*

DINÂMICAS DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES  
– O CASO DE PORTUGAL

As migrações contribuem para a criação de uma sociedade mais rica e diversa, bem como para a sustentabilidade económica dos países de acolhimento. Para tal é necessária uma efetiva integração dos imigrantes, sustentada nos pilares da salvaguarda e respeito pelos direitos humanos. A integração dos imigrantes é, por isso, responsabilidade das sociedades de acolhimento. Para além disso, é também necessário «(...) the will and commitment of migrants to be part of the society that receives them» (European Commission, 2011: 2). Este é um processo complexo que gera receios e tensões dentro da comunidade e pode levar, *in extremis*, a situações de exclusão. Ora, os Estados democráticos devem implementar políticas públicas para mitigar esses défices.

A integração é o motor da coesão social, pelo que deve promover o contributo dos migrantes para o crescimento económico e enriquecimento cultural das nossas sociedades (European Commission, 2011: 2). Cabe aos Estados encontrar a solução efetiva para os desafios que as migrações e a integração dos imigrantes colocam às sociedades de acolhimento, bem como criar condições para que os imigrantes realizem o seu potencial migratório (European Commission, 2011: 3). Os modelos

assimilacionista<sup>1</sup> e multiculturalista<sup>2</sup> são frequentemente apresentados como «os dois processos extremos de integração de imigrantes e minorias étnicas nas sociedades de destino» (Malheiros, 2010: 22). Estes são modelos que tanto reprimem como acentuam as diferenças entre os imigrantes.

A interculturalidade surge como um modelo alternativo, como refere Malheiros (2011: 24), é um «(...) mecanismo de promoção da comunicação e da interação positiva entre os vários grupos culturalmente distintos (não apenas étnicos, mas também geracionais ou linguísticos) que compõem a sociedade». Ora, o conceito de interculturalidade pressupõe a compreensão do diferente, do outro, por forma a criar pontes de entendimento e diálogo.

1 O modelo assimilacionista supõe a imposição da cultura maioritária da sociedade de acolhimento aos imigrantes, reprimindo os traços culturais da minoria (Ferreira, 2010: 18)

2 O multiculturalismo reconhece a coexistência das várias culturas, numa só sociedade, acentuando as diferenças entre estas (Ferreira, 2010: 18).

Tendo por base o modelo de integração intercultural, o nosso estudo procura: 1) avaliar os desafios migratórios em Portugal; 2) analisar o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas com a integração dos imigrantes; e 3) explorar os principais instrumentos adotados a um nível macro para potenciar a integração dos imigrantes.

#### DESAFIOS MIGRATÓRIOS EM PORTUGAL

A ideia de Portugal como «país de imigração» é recente, e remonta ao final do século passado (década de 1990), altura em que o país se constitui verdadeiramente como país de imigração (Malheiros, 2011; Rodrigues, 2010 e 2012; Ferreira e Rodrigues, 2013). Contudo, esta não é uma realidade nova no contexto português, uma vez que Portugal sempre acolheu cidadãos oriundos de outros países, apesar do predomínio das vagas emigratórias.

A sociedade portuguesa conheceu grandes transformações nas últimas décadas, especialmente após a sua adesão em 1986 à então Comunidade Económica Europeia (CEE), agora União Europeia (UE). As alterações de regime político e a integração no projeto europeu trouxeram consigo mudanças sociais, económicas, demográficas e a consequente modernização social. Registou-se uma subida dos padrões de consumo e de bem-estar. A modernização e o progresso foram os principais atrativos para as vagas de imigrantes que começaram a afluir ao país a partir da década de 1990 (Ferreira e Rodrigues, 2013: 6).

Segundo o último recenseamento geral da população residiam em Portugal, em 2011, 394.496 estrangeiros, que correspondia a 3,7% do total de residentes em território nacional. Constatamos, assim, na última década um aumento de 70% da população estrangeira (Ferreira e Rodrigues, 2013: 8). Porém, as projeções<sup>3</sup> apontam uma inversão desta tendência nas próximas décadas, podendo as migrações líquidas vir a atingir valores quase nulos no período entre 2020-2025. Tal fica a dever-se ao acesso de muitos cidadãos estrangeiros à nacionalidade portuguesa, à recessão económica e financeira sentida no país, bem como à alteração das dinâmicas migratórias

nos países de origem (nomeadamente Brasil e Angola) (Ataíde e Pedro, 2012: 16).

O volume de fluxos e perfis migratórios sofreu muitas alterações nas duas últimas décadas. Se até inícios de 1990, os imigrantes eram essencialmente oriundos de países com os quais Portugal mantinha laços históricos, nomeadamente os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), e quadros qualificados da «Europa mais rica» (Pires, 2010: 48); a partir da década de '90 começam a afluir a Portugal cidadãos dos países da Europa de Leste (Ucrânia, Rússia, Moldávia). Na viragem do século XXI acentua-se o volume de chegada de cidadãos brasileiros, facilitado por acordos bilaterais, bem como de cidadãos de origem asiática (China, Paquistão, Índia) (Ferreira e Rodrigues, 2013: 11). Entre 1990 e 2010 o número médio de estrangeiros residentes em Portugal vai sofrendo aumentos contínuos, mas a partir de 2010 estes voltam a reduzir-se.

Ora, temos uma grande diversidade de estrangeiros, com perfis migratórios diferenciados. Diferenças culturais, étnicas, religiosas, linguísticas e de valores são fonte potencial de instabilidade caso não sejam adotadas políticas públicas que promovam a verdadeira integração destas comunidades e potenciem as suas competências. Por regra, também o desfasamento entre qualificações e ocupação profissional geram descontentamento junto dos imigrantes.

#### POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES – DO ÂMBITO EUROPEU AO NACIONAL

As políticas públicas de integração têm como objetivo tornar os cidadãos imigrantes cidadãos de pleno direito na sociedade de acolhimento (Malheiros, 2011: 26). Os imigrantes encontram-se em desvantagem perante as sociedades de destino, nomeadamente nas fases iniciais do processo migratório. O desconhecimento da língua, da cultura, da organização social e política, do sistema educativo e do modo de funcionamento da sociedade em geral dificultam o processo de integração destes cidadãos.

Os Estados, a nível macro e micro, devem promover e desenvolver um conjunto de instrumentos e ações que contribuam para uma «boa integração dos imigrantes, assegurando a coesão social» (Malheiros 2011: 26). O desenvolvimento de políticas de integração de imigrantes

<sup>3</sup> Cf. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>



deverá contribuir para atenuar as fraturas sociais e criar uma sociedade socialmente coesa (Malheiros 2011: 28).

A UE considera a integração a chave para uma imigração bem-sucedida. Deste modo, uma panóplia de instrumentos foi já adotada a nível europeu<sup>4</sup>, que permite enquadrar as questões da integração de imigrantes ao nível dos Estados-membros. Os instrumentos europeus adotados têm como objetivo harmonizar as políticas nacionais dos Estados-membros. Cabe posteriormente a cada Estado definir as suas próprias políticas, tendo sempre os normativos europeus na sua base.

Em Portugal, a política de imigração tem sido objeto de reflexão política e de várias revisões, tendo por base as diretivas europeias, e privilegia a regulação dos fluxos e a adoção de políticas públicas de integração (Rodrigues, 2010: 67).

Consciente da importância da integração no desenvolvimento das políticas públicas de imigração, o Estado português tem apostado nas políticas de integração de imigrantes e nos efeitos positivos que estas têm na sociedade de acolhimento. A Lei da Imigração, a par da Lei da Nacionalidade, são instrumentos fundamentais para a regulação do processo de integração dos imigrantes. Para além disso, o Governo português tem apostado na criação de um conjunto de instrumentos paralelos de apoio a este processo. Para tal criou o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), agora Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), que tem um papel decisivo na «concepção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas», bem como na promoção do diálogo cultural, étnico e inter-religioso (ACIDI 2013).

<sup>4</sup> Destacamos entre eles a *Agenda Comum para a Integração* (2005) e a *Agenda Europeia para a Integração de Nacionais de Países-Terceiros* (European Commission, 2011).

Com o objetivo de consolidar as políticas públicas de integração de imigrantes têm sido adotados, a nível ministerial, Planos para a Integração dos Imigrantes<sup>5</sup>, que definem um roteiro de compromissos para o desenvolvimento de políticas de acolhimento e promoção de imigrantes setoriais (abrangendo um largo conjunto de áreas: trabalho, educação, segurança social, etc) e transversais (lidando com questões desde a cidadania à discriminação racial). Daqui resulta o trabalho conjunto entre todos os ministérios no sentido de promover uma política de integração global e eficaz.

Segundo os relatórios do MIPEX (Migrant Integration Policy Index), Portugal está em segundo lugar em termos de desenvolvimento de boas políticas de integração, com respeito à igualdade de direitos e responsabilidades, para os imigrantes. Este relatório avalia o sucesso das políticas de integração em sete grandes setores: acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, educação, participação política, residência de longa duração, acesso à nacionalidade e anti-discriminação. Desde logo se destaca a aposta que o país tem feito nas políticas de integração e a primazia de Portugal nas áreas do acesso ao mercado de trabalho e reagrupamento familiar. Ao nível laboral, o relatório destaca que «os trabalhadores e respectivas famílias, independentemente da nacionalidade, têm legalmente as mesmas oportunidades de mudar de emprego e carreira, prestar serviços públicos ou abrir um negócio» (MIPEX, 2011: 28). Já no que respeita ao reagrupamento familiar, Portugal proporciona aos familiares dos nacionais de países terceiros um quadro legal igualitário e seguro (MIPEX, 2011: 29).

Apesar dos muitos progressos que se têm vindo a registar, o caminho para políticas verdadeiramente integradoras ainda não está totalmente feito. O relatório aponta também áreas de melhoria que passam pela obrigatoriedade dos cursos de língua portuguesa, pela aposta em cursos de ensino da língua materna das principais comunidades, por um maior envolvimento dos pais imigrantes no processo de educação dos filhos, pela formação específica aos docentes, bem como pela aposta numa maior diversidade dentro da própria comunidade escolar (MIPEX, 2011: 29). Mau grado os avanços ao nível da educação, dos quais se destaca o

<sup>5</sup> Estes Planos são trienais; o primeiro é de 2007-2009 e o segundo, agora em vigor, de 2010-2013 (Cf. Presidência do Conselho de Ministros 2007, 2010).

acesso à educação de todos os cidadãos em idade escolar (independentemente do estatuto legal no país), o reforço das medidas neste setor é fundamental, já que a educação é um dos elementos primordiais do processo de integração.

Segundo Bäckström e Castro-Pereira (2012: 93) «[p]ara a integração revelam-se importantes fatores como ter um trabalho, o domínio da língua, a integração dos filhos na escola, os processos de legalização, a existência de rede de apoio, a aquisição de casa própria, a possibilidade de reagrupamento familiar, entre outros». Os esforços de Portugal no desenvolvimento de uma política de integração global e eficaz vão ao encontro destes domínios, com o objetivo de promover a coesão social.

#### A. A INTEGRAÇÃO – DESAFIOS DA INTERCULTURALIDADE

O processo de integração não é unilateral (não diz respeito apenas ao Estado), este é um processo dinâmico que envolve um conjunto de atores: imigrantes, Estado, organizações da sociedade civil e comunidades locais (Bäckström e Castro-Pereira, 2012: 93-94). O papel dos próprios imigrantes no seu processo de integração é essencial para o sucesso do mesmo, uma vez que este processo só se concretiza se houver interação do imigrante com a sociedade de acolhimento.

O modelo de integração intercultural privilegia a conceção de estratégias de promoção de interação entre as diferentes comunidades e do diálogo intercultural. Este modelo permite «(...) reconhecer e valorizar a diferença. Pois não basta somente que as diferentes culturas consigam uma convivência no respeito mútuo e na solidariedade, apesar de isso por si só ser positivo, mas uma interação significativa das culturas em presença» (Bäckström e Castro-Pereira, 2012: 84). Só assim se podem criar pontes de entendimento e diálogo.

O mosaico social do país é cada vez mais complexo, marcado pela diversidade dos imigrantes residentes em Portugal. Diferentes perfis migratórios, em termos de origens geográficas, nível de educação e perfil socio-económico e uma distribuição geográfica no território assimétrica (dispersão por todo o território nacional) colocam desafios à sociedade portuguesa quanto à sua integração. Ora, a sua integração é essencial para a coesão social.



Alguns dos desafios, identificados por Malheiros (2011: 11-14), derivam da existência de novas comunidades, oriundas de países não falantes de língua portuguesa, essencialmente países asiáticos e da Europa de Leste, que necessitam de adquirir competências ao nível da língua, bem como conhecimentos sobre a cultura e práticas e normas sociais. Para além disso, há necessidade de «individualização» das comunidades, as quais não devem ser entendidas como grupos étnicos ou nacionais homogêneos, uma vez que dentro de dentro de uma mesma comunidade poderemos encontrar diferenças culturais ou religiosas. Um outro desafio, são as alterações sociais que se vão dando nas comunidades imigrantes, como o envelhecimento, que requer a formação de profissionais com competências específicas para lidar com estes públicos-alvo. Por último, a dispersão geográfica dos imigrantes por todas as regiões do país aponta para a necessidade de respostas locais para a integração dos imigrantes.

O caminho a percorrer para uma verdadeira integração dos imigrantes ainda é longo. O problema do racismo e discriminação de determinadas comunidades é uma realidade, como referido pelo Relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância, nomeadamente no acesso à educação, saúde, habitação e mercado de trabalho. Num cenário de estagnação e/ou diminuição das vagas imigratórias, a aposta em políticas públicas de integração eficazes é essencial para uma verdadeira integração dos imigrantes e seus familiares na sociedade de acolhimento. Potenciar o diálogo e a educação intercultural permitirá ir mais além neste caminho.

*\*Investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI, UNL) e do Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE, UP). Doutoranda em Relações Internacionais na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » ACIDI (2012) Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. Site: [www.acidi.gov.pt](http://www.acidi.gov.pt) [15 julho 2013].
- » Ataíde, J. e Dias, P. (coord.) (2012) Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo - 2011. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, [Online], Disponível em: [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2011.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf) [15 julho 2013].
- » Bäckström, B. e Castro-Pereira, S. (2012) A questão migratória e as estratégias de convivência entre culturas diferentes em Portugal. *Revista Internacional Mobilidade Humana*, Brasília, Ano XX, Nº 38, pp.83-100, [Online], Disponível em: <http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/300/275> [15 julho 2013].
- » [European Commission \(2011\) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Agenda for the Integration of third-country nationals. COM \(2011\) 455 final. Bruxelas, 20.7.2011](#)
- » Ferreira, S. S. (2010) *A Política de Imigração Europeia: instrumento da luta anti-terrorista?* Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- » Ferreira, S. S. e Rodrigues, T. R. (2013) A Península Ibérica – Novas Migrações e Contextos Securitários (1990-2030). *IPRI Working Paper* (no prelo).
- » Malheiros, J. M. (2011) *Promoção da Interculturalidade e da Integração de Proximidade*. Lisboa: ACIDI, IP.
- » MIPEX (2011) *Migrant Integration Policy Index III – Portugal*. Bruxelas: British Council e Migration Policy Group, [Online], Disponível em: [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfm/4d6b77b1c7065/live/Ver+relat%C3%B3rio+MIPEX+III](http://www.acidi.gov.pt/_cfm/4d6b77b1c7065/live/Ver+relat%C3%B3rio+MIPEX+III).
- » Presidência do Conselho de Ministros (2007) *Plano para a Integração dos Imigrantes – Resolução do Conselho de Ministros nº 63-A/2007*. Lisboa: ACIDI, IP.
- » Presidência do Conselho de Ministros (2010) *II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)*. Lisboa: ACIDI, IP.
- » Rodrigues, T. R. (2010) *Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal. IDN Cadernos Nº 2*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, [Online], Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno\\_2.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_2.pdf) [15 julho 2013].
- » Rodrigues, T. R. (2012) *The New Face of Immigration. Per Concordiam – Journal of European Security and Defense Issues* Vol. 3, Issue 2, pp. 26-31 [Online], Disponível em: [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/perConcordium/pcv3n2eng.pdf) [15 julho 2013].

