

Rediteia **55**

REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL | 2023

Migrações



Título

Rediteia nº 55
Migrações

Imagem da capa:

© Omer Unlu, Pexels via Canva.com

Edição

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza
Rua de Costa Cabral, 2368
4200-218 Porto
Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250
E-mail. geral@eapn.pt
www.eapn.pt

Diretor

Pe. Jardim Moreira

Subdiretora

Maria José Vicente

Colaboraram neste número

Ana Figueiredo Rodrigues, Cecília Menduni Luís, Cristina Casas, Elisete Diogo, Elizabeth Santos, Farhana Akter, Joana Brandão, Joana Carvalho, Joana Ribeiro, João Miguel Carvalho, João Mota, Lara Fraga, Maria Fernanda Campos, Marina Bertolami, Mónica Oliveira Farinha, Nélia Catarina Neves, Paula Pio, Raquel Melo, Sofia Bergano, Sónia Pereira, Tito Campos e Matos, Vasco Malta

Coordenação Editorial de Redação e Distribuição

Armandina Heleno

Produção e paginação

PapelMunde

Periodicidade

Anual

Tiragem

200 exemplares

Depósito legal

149010/00

ISSN

1646-0782

Apoio

Ministério do Trabalho da Solidariedade e Segurança Social

Nota Editorial	5
Mercadoria humana – sensibilizar para prevenir e combater o tráfico de seres humanos	9
Ana Figueiredo Rodrigues	
Condições de pobreza nos imigrantes indocumentados em Portugal	17
Cecília Menduni Luís	
Políticas e Práticas – Inspiradoras e inovadoras com imigrantes	27
Elisete Diogo, Raquel Melo	
O Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) e Migrações: uma relação em devir?	41
Elizabeth Santos, Joana Ribeiro	
O impacto da mediação intercultural em sociedades diversas	57
Farhana Akter, Lara Fraga, Marina Bertolami <i>Associação Renovar a Mouraria</i>	
Qual o papel do ACNUR no apoio às pessoas refugiadas, requerentes de asilo, deslocadas e apátridas?	65
Joana Brandão	
Migrantes – legislação e serviços disponíveis em Portugal	71
Joana Carvalho	
Imigração e tráfico para exploração laboral	87
João Miguel Carvalho	

Fundão, Terra de Acolhimento	97
João Mota	
O Combate ao tráfico laboral de imigrantes	
– <i>Redes de Tráfico e a Autoridade para as Condições do Trabalho . . .</i>	105
Maria Fernanda Campos	
Factos e Mitos sobre a Protecção Internacional.	115
Mónica Oliveira Farinha, Tito Campos e Matos	
Um Retrato da Imigração na Cidade de Lisboa	121
Nélia Catarina Neves	
Acolhimento de Menores Não Acompanhados	
– desafios e boas práticas	147
Paula Pio	
Contributos para a inclusão de mulheres	
imigrantes sob a lente de género	163
Sofia Bergano	
As políticas públicas sobre Migrações e Integração em Portugal	
– O papel do Alto Comissariado para as Migrações	
na sua conceção e implementação	173
Sónia Pereira, Cristina Casas	
O Papel da Organização Internacional para as Migrações	
– Agência das Nações Unidas – no acolhimento	
e integração de migrantes em Portugal	191
Vasco Malta	

A temática das Migrações tem suscitado um crescente foco de atenção nas políticas públicas europeias e nacionais. A EAPN Portugal atenta a este novo contexto tem acompanhado esta agenda e desenvolvido um conjunto de iniciativas que promovem uma reflexão e um debate construtivo sobre o acolhimento e a integração de pessoas imigrantes e pessoas refugiadas. Consideramos que estas temáticas são prementes na sociedade portuguesa e, quiçá, sejam ainda mais relevantes perante um contexto de crise económica e social, de guerra e de crescimento de discursos extremistas. A guerra e a crise económica são uma ameaça à liberdade e à democracia; são uma ameaça à luta contra a pobreza e exclusão social; e são igualmente uma ameaça ao diálogo intercultural e ao respeito pelo Outro.

Prosseguindo-se o objetivo de dar visibilidade às políticas de integração e aos serviços existentes de apoio, às iniciativas e às organizações que trabalham neste âmbito, a Rediteia nº. 55 constitui-se como uma mais-valia para o conhecimento aprofundado desta temática e um estímulo ao trabalho em rede, dando destaque à diversidade e à riqueza da intervenção. Estão assim em debate as temáticas da interculturalidade, da imigração e das pessoas refugiadas relacionadas com a necessidade de combater os vários tipos de discriminação de que estes cidadãos são alvo e fomentar um maior conhecimento sobre as referidas temáticas. Este maior conhecimento contribui para a desconstrução de representações e imagens negativas que a sociedade em geral possui sobre estes cidadãos, colocando em causa a sua dignidade e o seu exercício pleno de cidadania. A discriminação a que estes cidadãos estão sujeitos, muitas vezes silenciosa, empurra os mesmos para situações de exclusão, de desemprego e de pobreza.

Se a população estrangeira que escolhe Portugal para residir procura uma vida melhor do que possuía no seu país de origem, também é verdade que Portugal precisa da população estrangeira. Esta relação é mutuamente benéfica. Mas para garantir que os benefícios positivos em termos sociais e económicos persistem a médio e longo prazo é essencial garantir uma boa inclusão da população estrangeira, que salvguarde o ingresso no mercado de trabalho com salários dignos e com direito efetivo à proteção social e o acesso à habitação com preços acessíveis.

Neste sentido, garantir as condições necessárias para uma vida digna a estes cidadãos é um dos objetivos da EAPN Portugal que, deste modo, acredita também

ser uma forma de promover a sua inclusão, lutando contra a pobreza e a exclusão social de que muitas vezes estes cidadãos são alvo. Por isso, reiteramos algumas das nossas mensagens:

É importante que a Europa invista na educação intercultural e promova o diálogo inter-religioso, como forma de garantir que a multiculturalidade associada aos fenómenos migratórios seja um factor de enriquecimento da sociedade europeia.

O esforço de recolocação destes cidadãos que já se encontram nos Estados Membros da UE deve ser acompanhado de um esforço na promoção de respostas duradouras e dignas.

É fundamental que os programas existentes sejam mais céleres e mais generosos de forma a diminuir a pressão vivenciada por quem cá chega e muitas vezes esbarra com grandes dificuldades. Um processo que permita fazer face às atuais necessidades de acolhimento permitindo a existência de canais formais de acolhimento destes cidadãos na Europa e, desta forma, diminuiria a pressão para a procura de canais alternativos que alimentam máfias e colocam em causa a segurança destas pessoas.

É urgente definir estratégias para lutar contra as redes de tráfico, pois consideramos inaceitável a constante revitimação dos mais vulneráveis.

Todas estas mensagens se consubstanciam na necessidade de um forte investimento na inclusão dos cidadãos imigrantes e refugiados em Portugal. Apesar do acesso aos direitos ao emprego, formação, saúde e segurança social estarem legalmente assegurados, é importante garantir as condições necessárias para uma inclusão efetiva destes cidadãos. Deve-se ter em conta não só as especificidades e vulnerabilidades desses grupos, mas também as próprias fragilidades existentes em Portugal, como, por exemplo, um sistema de proteção social que não garante condições dignas de vida a pessoas com insuficiência económica, mercado de trabalho pouco inclusivo, entre outros.

Os artigos que se seguem abordam a temática numa perspetiva interdisciplinar e intersectorial, de forma a dar conta da complexidade da mesma. Relembrem-nos igualmente a atualidade e a pertinência do tema, assim como a urgência

em agir em prol da inclusão destes cidadãos. Como tal, uma melhor inclusão de grupos tão vulneráveis como são os migrantes e refugiados está intrinsecamente associada a uma maior capacidade de luta contra a pobreza e exclusão social em Portugal.

Por fim, gostaríamos de agradecer a todos os que aceitaram este desafio de partilharem connosco e com todos os interessados, o seu know-how, as suas reflexões e as suas práticas de intervenção. Acreditamos que os artigos incluídos nesta edição são um importante contributo para uma melhor compreensão e uma maior consciência social e política dos desafios que a inclusão destes cidadãos ainda apresentam a nível nacional e a nível europeu.

Maria José Vicente

Coordenação Nacional da EAPN Portugal

Mercadoria humana – sensibilizar para prevenir e combater o tráfico de seres humanos

Ana Figueiredo Rodrigues*

Resumo: O distanciamento e alheamento da sociedade face ao crime de tráfico de seres humanos, contribui para que este se alimente e permaneça, aproveitando-se principalmente de quem está em situação de maior vulnerabilidade. As vítimas deste crime são objetificadas, vistas como mercadorias, geradoras de lucros incommensuráveis, o que torna esta uma das atividades ilícitas mais lucrativas. A Saúde em Português com os projetos MERCADORIA HUMANA procura combater a opacidade deste fenómeno, através de ações de sensibilização, campanhas, bem como da promoção do conhecimento e disseminação de informação, por forma a prevenir eventuais situações de vitimação, capacitar profissionais para a denuncia e alertar a sociedade para a sua responsabilidade individual e coletiva no combate deste crime. Recorrer a estratégias diversificadas de intervenção, adequar a linguagem ao público a que queremos chegar, são alguns dos exemplos que podem auxiliar na prevenção e combate deste crime.

O Tráfico de Seres Humanos é um crime que objetifica o Ser Humano e colocando-o sob diferentes formas de exploração. Mulheres, Homens, Crianças, de todas as idades e nacionalidades, ninguém nem nenhum país consegue ficar imune a este crime.

A pobreza, exclusão social, desemprego/emprego precário, baixos níveis de escolaridade, conflitos armados, desigualdade de género, lei da oferta e procura, falta de mão de obra ou simplesmente a busca de um sonho... podem estar na base daquilo que permite que muitos/as decidam embarcar nesta “viagem”. O acesso a um país/vida com melhores condições, promessas de um (melhor) emprego, de um relacionamento amoroso, apoio no processo migratório, o concretizar de um sonho podem ser o “passaporte” para a entrada numa teia cuja saída é sempre difícil e dolorosa. Neste sentido, são vários os destinos a que estas vítimas se sujeitam a diversas formas de exploração.

O Tráfico de Seres Humanos configura uma das maiores ofensas aos Direitos Humanos, alicerçada a diversas formas de exploração, estando relacionada a fenómenos sociais marcados por variadas vulnerabilidades. Referimo-nos a um dos crimes mais hediondos da atualidade, o qual, em primeira instância, viola um dos princípios fundamentais da humanidade, *a dignidade da pessoa humana e os direitos invioláveis que lhe são inerentes*.

* Mestre em Ciências da Educação pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra.

Atendendo ao definido no Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas (Protocolo de Palermo), mais concretamente no artigo 3, *tráfico de pessoas* diz respeito ao “recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos”.

Assumindo proporções alarmantes à escala mundial, este fenómeno tem feito parte, cada vez com maior relevo, da agenda política nacional e internacional. Segundo estimativas da Organização das Nações Unidas, mais de dois milhões de pessoas são vítimas de tráfico humano a cada ano, contudo sabe-se que este é um crime oculto, ao qual estão subjacentes muitas cifras negras. Por sua vez, independentemente do tipo de exploração, esta realidade tem repercussões dramáticas do ponto de vista físico, psicológico, emocional e social do ser humano.

Falamos igualmente de um crime global. Nenhum continente ou nenhum país é uma exceção, podendo este fenómeno implicar a passagem de fronteiras ou ocorrer dentro do próprio país (tráfico interno). Atendendo às características dos países, estes podem ser categorizados como países de destino, origem e trânsito. Geralmente, as pessoas são recrutadas ou originárias de países menos desenvolvidos com condições económicas e sociais mais precárias com destino a países mais desenvolvidos (UNODOC, 2020) acabando aí por ser exploradas. Nestas rotas do tráfico podemos ainda considerar os países de trânsito, que devido a fatores, por exemplo, geográficos, burocráticos, legislativos, servem como países de passagem destas vítimas entre os seus países de origem e os países de destino.

É um crime ainda desconhecido, pelo que em grande parte das situações a comunidade não está atenta ao que se passa em seu redor, não sendo raras vezes negada a sua existência, e consequentemente o sentimento de não responsabilização por um comportamento mais (pro)ativo.

Em Portugal, desde 2007 começaram a ser implementados os Planos Nacionais de prevenção e combate ao Tráfico de Seres Humanos. Ao longo dos anos tem existido uma preocupação em melhorar a resposta nacional, na prevenção, combate, assistência e investigação deste crime. Destaca-se a criação das Equipas Multidisciplinares Especializadas (EME's) para a assistência a vítimas de tráfico e os Centros de Acolhimento e Proteção específicos para homens, mulheres e crianças. Todavia, a par destas respostas é fundamental um trabalho contínuo no que se refere à realização de campanhas e ações de sensibilização e à promoção do conhecimento deste crime.

Segundo os dados do último Relatório Anual de Segurança Interna (MAI, 2022), Portugal continua a ser um país de destino, origem e trânsito, tendo o número de sinalizações aumentado de 2020 para 2021 (278 sinalizações de presumíveis vítimas em 2022). Entre as principais formas de exploração destaca-se, no nosso país, a exploração laboral.

Vive-se numa época marcada pelos diversificados e intensivos fluxos migratórios, vagas de refugiados/as transportados/as à *merce* de redes criminosas, pela crise socioeconómica, podendo ser estas algumas das condições propícias para o aumento de vulnerabilidade.

É perante este contexto que a Saúde em Português¹ tem vindo a assumir um papel mais ativo na desocultação do crime de Tráfico de Seres Humanos, através da promoção de ações e campanhas de sensibilização, assim como na disseminação de informação e conhecimento.

Acreditando no poder da informação, no poder da capacitação para a prevenção e denúncia deste crime, e reconhecendo que continua a ser fundamental combater o alheamento da sociedade em geral, informando-a e consciencializando-a para a responsabilidade individual e coletiva no fenómeno, começou a desenvolver no início da década anterior, uma intervenção muito focada na sensibilização e na prevenção para o tráfico de seres humanos, através dos projetos **MERCADORIA HUMANA**².

¹ Associação Saúde em Português é uma organização não governamental para o desenvolvimento e uma Instituição Particular de Solidariedade Social, com sede em Coimbra. Fundada em 1993 tem como missão a promoção de defesa dos Direitos Humanos. www.saudeportugues.org

² Os projetos Mercadoria Humana contam já com 4 edições. O primeiro projeto teve início em 2010 tendo a 4.ª edição terminado em dezembro de 2022. Mais informações em mercadoriahumana.org

Procurando ir sempre ao encontro das orientações nacionais e internacionais, estes projetos foram desenhados e são operacionalizados com o intuito de permitir disseminar informação e conhecimento.

As vítimas deste crime podem ser homens, mulheres e crianças, independentemente da nacionalidade, idade, portadores/as ou não de alguma incapacidade física ou psíquica.

As vítimas deste crime estão, em grande parte, em situações de maior vulnerabilidade, ou seja, estão expostas a determinados fatores que podem ser alavancas e facilitadoras para entrarem neste crime (consumo de álcool ou outras substâncias, desemprego, ausência de rede ou suporte familiar, situações de fuga a guerra ou catástrofe, entre outros), podem ainda estar em contextos em que há desigualdade de oportunidades, situações de pobreza, conflitos armados e, por sua vez, podem ter algumas perturbações psiquiátricas, debilidades cognitivas, analfabetismo, baixas habilitações, fatores estes que podem dificultar a sua capacidade de enfrentarem as adversidades a que são expostas. A comunidade deve, por isso, assumir aqui um papel mais ativo neste combate, assim como se torna essencial um olhar mais atento de profissionais estratégicos para que determinadas situações sejam prevenidas e que outras sejam denunciadas.

É com base neste mote que os projetos Mercadoria Humana são desenhados, procurando sempre alear à informação o recurso à imagem, de modo que esta mensagem consiga ser impactante por quem por ela se cruza. Acresce ainda que por ser um crime transnacional, complexo e multifacetado, a estratégia de intervenção tem de ser, igualmente, multifacetada, direcionada a diversos públicos e contextos, e recorrer a variadas linguagem e estratégias de intervenção.

A designação destes projetos como Mercadoria Humana pretendeu, desde logo, chamar à atenção que neste crime as pessoas são vistas como mercadoria, como objetos, que podem ser colocadas em variados contextos de exploração, sendo rentáveis e gerarem lucros incomensuráveis.

Sabe-se que os/as agentes deste crime estão muito à frente daquele que é o nosso conhecimento sobre o fenómeno, usando metodologias cada vez mais avançadas e subtis, pelo que o trabalho de investigação, de produção e dissemi-

nação de conhecimento e de sensibilização tem de ser continuado. É um crime multicausal, multidimensional, dinâmico e adaptativo, porém há todo um *modus operandi*, sinais e indicadores que é necessário (re)conhecer, assim como é fundamental saber como agir, como denunciar e encaminhar presumíveis vítimas. São estes os alicerces da intervenção da Saúde em Português no que se refere à sensibilização e à prevenção. Estes projetos atuam a nível da prevenção primária e secundária, ou seja, incorporam ações e abordagens que pretendem prevenir este crime junto de grupos cujo risco é, à partida, inexistente ou diminuto, assim como ações direcionadas a grupos considerados como estando em risco (CIG C. p., 2020).

Os públicos alvo da intervenção dos projetos Mercadoria Humana são sobretudo: (1) **pessoas em situação de maior vulnerabilidade** (desempregados/as, pessoas em situação de sem abrigo, migrantes, refugiados/as, trabalhadores/as vulneráveis) reconhecendo a necessidade de sensibilização e disseminação de informação, por forma a desenvolverem competências para a prevenção de caídas em presumíveis situações, assim como em conhecer os recursos disponíveis em caso de necessidade de apoio ou denúncia, (2) **adolescentes e jovens** (estudantes do ensino básico, secundário, profissional e superior) pela importância de conhecerem e estarem consciencializados/as para o fenómeno, enquanto grupo especialmente vulnerável, face à idade, e a uma maior exposição face às Tecnologias de Informação e Comunicação e, finalmente (3) **profissionais estratégicos** (área social, educação, saúde, órgãos de polícia criminal, justiça, emprego, desporto), assumindo que um maior número de profissionais informados/as e capacitados/as pode estar relacionado com um maior número de vítimas sinalizadas, pelo que é fundamental que possam estar envolvidos/as de modo a desenvolverem aptidões para atuar na prevenção, sensibilização, informação de presumíveis/potenciais vítimas e conheçam os Sistemas de Referência Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (CIG, 2014) e Sistema de Referência Nacional de Crianças (presumíveis) Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (OTSH & MAI, 2021). Transversalmente a todos estes públicos, não pode ser descurado o envolvimento da (4) **comunidade**.

Para que se consigam alcançar resultados muito próximos dos objetivos definidos, para que a informação efetivamente chegue ao público definido, não pode ser descurada a necessidade de um trabalho em parceria com entidades locais

e nacionais. Ações de sensibilização devem ser desenhadas em função das características e necessidades de cada público, adaptadas a realidades locais, e dinamizadas em locais de fácil acesso, locais de trabalho ou espaço escolar, sendo suportadas por metodologias, dinâmicas, linguagem e recursos ajustados, adaptados e inclusivos.

Todavia, esta mensagem pode chegar, igualmente, recorrendo a outros canais. Como referido, os projetos Mercadoria Humana sempre procuraram recorrer ao poder da imagem e da arte. Desde as artes plásticas, fotografia até à arte dramática, várias foram as iniciativas criadas nas várias edições destes projetos. A complementaridade com campanhas através dos transportes urbanos (colocação de vinis nos autocarros urbanos), spots de rádios, redes sociais, são algumas das estratégias que podem permitir abranger um maior número de pessoas.³

Entre as diversas ações/campanhas de sensibilização destacam-se aquelas que mais recentemente foram criadas pela Saúde em Português: a exposição de fotografia “Também acontece aqui” e a campanha de sensibilização para o tráfico de seres humanos no futebol “Não deixes que o teu sonho se transforme em pesadelo”⁴.

“Tráfico de Seres Humanos ...Também acontece aqui”⁵ é o título da exposição de fotografia da autoria do fotógrafo Hugo Pinheiro que procura tornar visibilidade algo que está invisível, permite sensibilizar e aumentar a conscientização, da comunidade, para o crime de Tráfico de Seres Humanos, de forma que esta assuma um papel ativo na denúncia de presumíveis situações. Contextos de exploração laboral na agricultura, na construção civil, no futebol, na pastorícia, a exploração sexual, a mendicidade forçada, a servidão doméstica, são alguns dos cenários retratados nesta exposição. Pretende-se que este seja um recurso itinerante, que contribua para a promoção de ambientes em que se chame à atenção e alerte para este fenómeno, podendo, igualmente, ser complementado por iniciativas de outra natureza.

3 Estas campanhas e recursos podem ser consultados em mercadoriahumana.org.

4 <https://www.youtube.com/watch?v=OENhBUUg4Xc>

5 Esta exposição de autoria do fotógrafo Hugo Pinheiro surge após convite que lhe foi lançado pela Saúde em Português, no âmbito do projeto Mercadoria Humana 4 (2019-2022). Foi apresentada ao público pela primeira vez no Centro Cultural Penedo da Saudade, em Coimbra, a 29 de novembro de 2022.



Figura 1 – Quatro das sete Imagens da Exposição “Também acontece aqui” (Fotografias Hugo Pinheiro)

Sendo o tráfico de seres humanos um crime em que algumas formas de exploração são ainda mais ocultas, é importante não desvalorizar nem descuidar casos pontuais que surjam, pois, estes podem ser a ponta do *iceberg*. É o caso de situações relacionadas com o futebol. Se recuarmos alguns anos verificamos que iam surgindo alguns casos pontuais de norte a sul do país em que alguns clubes estavam a ser investigados por suspeita da ocorrência deste crime. Nesse sentido, em 2022, ano em que ocorreu o Mundial de Futebol, foi criada a campanha de sensibilização “Não deixes que o teu sonho se transforme em pesadelo” constituída por um vídeo, spot para rádios e folhetos multilingues, distribuídos e disseminados através das redes sociais. Uma maior proximidade entre os países de destino e de origem é imprescindível neste combate, pelo que esta campanha envolve alguns países de maior proveniência de algumas destas vítimas.

A aposta na sensibilização, pelo que até aqui foi descrito, é prioritária e necessária, e por mais ações que se realizem, não pode ser um trabalho que se considere encerrado. É fundamental alertar/informar a comunidade não só do seu *modus operandi* deste, de alguns sinais/indicadores, mas também é essencial informar sobre o que fazer em caso de necessidade de apoio ou denúncia. A adaptação da mensagem ao público a que se pretende chegar, é por isso crucial para que haja um verdadeiro impacto destas ações/campanhas.

Em jeito de conclusão percebemos que este crime público é ainda um crime muito marcado pela opacidade. Sensibilizar, alertar disseminar conhecimento e informação é essencial para o combate e prevenção deste crime. A Saúde em

Português adotou um papel ativo nesta luta e continuará a assumir um trabalho de primeira linha, pelo território nacional e através de parcerias internacionais na dinamização de ações e campanhas de sensibilização. Mercadoria Humana continuará a ser bandeira da Saúde em Português nesta missão de sensibilizar para o Tráfico de Seres Humanos.

Referências Bibliográficas

- CIG. (2014). *Sistema de Referência Nacional de Vítimas de Tráfico de Seres Humanos: orientações para a sinalização de vítimas de tráfico de seres humanos em Portugal*. Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género.
- CIG, C. p. (2020). Guia de requisitos mínimos para programas e projetos de prevenção primária da violência contra as primária da violência contra as mulheres e violência doméstica. Mem Martins, Portugal.
- MAI (2022). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa, Portugal.
- OTSH, & MAI. (2021). *Protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à prevenção, deteção e proteção de crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos - Sistema de Referência Nacional*. Lisboa.
- UNODOC (2020). Legislative guide for the protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children. Viena, Austria.

Condições de pobreza nos imigrantes indocumentados em Portugal

Cecília Menduni Luís*

Resumo: Este artigo propõe-se analisar os reflexos da pobreza e das suas diferentes dimensões para a imigração indocumentada. A imigração em Portugal confronta-se com frequência com várias dificuldades que se acentuam no período em que ainda não estão em situação regular, não afirmando com isso que estas pessoas não tenham as suas Manifestações de Interesse em avaliação. No entanto, as consequências do tempo de espera pelos documentos, remete-as muitas vezes para situações que ultrapassam a precariedade, verificando-se a existência de situações pobreza extrema, que são vivenciadas pelas pessoas que integram este grupo, o que contraria a sua expectativa, quando seu objetivo de imigrar era precisamente inverter a situação de pobreza ou precariedade em que se encontravam nos países de origem.

Este artigo tem como base uma pesquisa qualitativa, com a população migrante de diferentes origens geográficas, com idades compreendidas entre os 20 e os 60 anos e com heterogeneidade de género. Neste grupo, estão pessoas cuja atividade laboral é contínua, mas também se encontra aqui representado um grupo para quem o trabalho precário faz parte dos seus quotidianos.

A pobreza, como referia Bruto da Costa (1984), é um fenómeno pluridimensional, o que remete para uma interpretação desta mesma pluridimensionalidade (Arcagni, 2019; Laderchi et al, 2003). A capacidade de se revelar em diversas facetas cria vários condicionalismos, reproduzindo-se em recorrência geracionalmente, o que implica muitas vezes uma intervenção multidisciplinar para que não destrua as hipóteses de mudança de vida dos grupos mais frágeis.

A imigração é sempre um grupo estratificado de acordo com a origem, no que concerne à capacidade económica, experiência laboral, percurso escolar ou académico e a sua situação administrativa. Existem situações distintas entres estas pessoas, mas as de menores recursos económicos em algum período do seu projeto migratório acabam por se confrontar com uma situação de pobreza, mesmo que temporária, sendo que esta situação é mais comum durante o período em que se encontram indocumentadas.

* Cecília Menduni Luís tem um Mestrado em Antropologia: Globalização, Migrações e Multiculturalismo pelo ISCTE - IUL - Instituto Universitário de Lisboa e uma Licenciatura em Antropologia pelo ISCTE -IUL. Frequenta o Doutoramento em Antropologia no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. É investigadora integrada no CRIA - Centro em Rede de Investigação em Antropologia e é co-coordenadora dos Encontros sobre Experiências Migratórias organizado pelo CIES-ISCTE, o CRIA-ISCTE e o Observatório da Emigração. Atua nas áreas de Ciências Sociais e tem como áreas de pesquisa as políticas públicas, imigração, cuidado, antropologia pública e processos de integração de população em situação de vulnerabilidade.

Quando falamos de imigração sabemos de antemão da existência de diversos fatores para que se dê o início do processo de mobilidade, e de entre estes, os que possuem mais preponderância no processo. Se a opção de imigrar se relaciona com a necessidade de procurar melhores condições de vida, é preciso analisar este fenómeno não no destino final, mas nas motivações que dão origem à emigração ainda nos países de origem para compreender os fatores de impulso que levam ao fenómeno migratório.

Um grande número dos imigrantes económicos que foram entrevistados e que vivem hoje em Portugal, independentemente da sua condição administrativa, encontrem-se estes em situação regular ou irregular¹, referem que o motivo que os levou a emigrar se relaciona com dificuldades diversas nos seus países de origem, sendo que a mais presente se relaciona com a fuga à pobreza e mesmo com o medo da reprodução da mesma nas gerações seguintes, existindo no entanto casos de emigração relacionados com questões políticas e sociais.

Os imigrantes que trabalhavam em cidade no sector terciário, referiam a dificuldade que sentiam em ter acesso aos bens necessários para ter uma vida digna e sustentar as famílias, fazendo parte de um grupo de trabalhadores pobres. A maioria vivia em cidades com alta densidade populacional, em apartamentos pequenos, e com recursos que não lhes permitiam deixar de observar as clivagens entre a riqueza e a sua pobreza, não conseguindo proporcionar às suas famílias uma vida com mais qualidade. Emigrar significava para estas pessoas viver em condições que nunca teriam nos seus países.

Os que viviam em zonas rurais, referiam como sobreviviam com recurso a uma agricultura de subsistência, da venda de alguns produtos hortícolas e de alguns trabalhos assalariados, e que mesmo em coabitação com a família extensa, em que outros elementos também trabalhavam, assumiam não ter condições para a aquisição de equipamento agrícola que lhes permitisse aumentar a produção, referindo também a dificuldade de acesso ao ensino por parte dos mais novos por causa das longas distâncias que tinham que percorrer para chegar às escolas.

¹ Com processos em avaliação no SEF- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O ato de emigrar está repleto de condicionalismos, muitos sonham em emigrar, mas não o fazem por falta de recursos, o que revela que emigrar é um processo de mobilidade que depende de recursos económicos e sociais (Schiller et al., 1992), para que o projeto se torne exequível. Sair do trabalho agrícola, do comércio, dos serviços ou mesmo de trabalho técnico para vir para a Europa é procurar o “El Dourado” (King & Tsardanidis, 2000; Mole, 2019) e acreditar no sucesso e na prosperidade, mesmo sabendo que há quem tenha feito o mesmo caminho e retornado, é quase um jogo de roleta, todos conhecem os riscos, mas todos apostam, sendo vista pelos próprios como um ato de desespero, mas também de coragem.

Marília² era um desses casos, brasileira, casada com três filhos, vivia numa chacara, no meio do mato em Piauí, a eletricidade que alumia a sua casa vinha de um gerador, porque na sua zona não havia corrente elétrica. Quando chovia, o carro atolava, era perigoso andar nas estradas de terra batida enlameadas e o telefone perdia a rede em algumas zonas. A sua família vivia há gerações naquele local, no entanto Marília queria viver noutras condições. De acordo com a sua perspectiva, não havia muito que a fixasse a um local onde a vida era tão difícil. Falava da sua vontade de conhecer mais que o seu sítio, mas a sua capacidade económica permitia-lhe apenas viver num diâmetro restrito, que era apenas os arredores, e nunca tinha estado numa grande cidade. Ir ao *shopping*, comprar o que via no telemóvel e fazer os consumos que acreditava que todos faziam, não fazia parte da sua realidade, pois até o posto médico era a 30 km da sua casa. Referia que ali na chacara não havia nada para dar aos seus filhos e queria que eles pudessem viver noutras condições.

Veio para Portugal com o apoio financeiro de uma amiga, tendo sido esta quem assumiu o pagamento da viagem e quem lhe arranhou emprego. Apenas com o passaporte, um contrato de trabalho como empregada de restaurante e uma Manifestação de Interesse entregue no SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, foi dispensada pela quebra nas vendas do restaurante onde trabalhava. Esteve desempregada, o que a obrigou a reestruturar a sua vida. *“Passei o período mais sem nada que você pode imaginar. Sabe quando você acha que tem nada? Nada era aquilo, nem para entrar no supermercado eu tinha dinheiro!”*. Marília

2 Nome fictício.

estava fora do seu país, dependente da ajuda dos amigos, com um trabalho de limpeza a meio tempo, pago a seis euros à hora duas vezes por semana, ia contraindo dívidas sempre na esperança de as pagar quando voltasse a estar empregada, recebia apoio alimentar da sua igreja e juntava o pequeno ordenado com um empréstimo da amiga, que a havia trazido, para assegurar o quarto. Pensou em voltar para o Brasil por causa dos filhos, mas acabou por encontrar emprego como auxiliar de um lar de terceira idade.

Mesmo com muito sofrimento, esta era a única oportunidade de criar os meus filhos, quero que eles venham e façam a escola aqui. No início achei o meu trabalho meio complicado, agora me adaptei. Não quero viver outra vez como naqueles meses. Você pensa que estás pobre e de repente se apanha na pobreza, mas em outra pobreza, você compreende?

Marília via-se outra vez em situação de pobreza, mas esta, agora no local onde pensava que não seria possível acontecer.

Na maioria das vezes o que sucede é que se dá uma transposição geográfica das condições de pobreza, e em que esta se reconfigura assumindo novas nuances de precariedade e condicionamento que não permitem um nível económico básico que dê estabilidade e mesmo dignidade aos imigrantes, obrigando a uma grande luta pela sobrevivência, enquanto aguardam os direitos de cidadania, podendo transitar de uma pobreza relativa para a pobreza extrema com bastante facilidade (Bhuiyan et al, 2023).

A pobreza possui a capacidade de retirar a racionalidade, e de fazer as pessoas embarcarem numa viagem de desespero à procura de soluções para sair da situação em que se encontram, delineando projetos de grande empreendedorismo, mas também constituídos por diversos riscos, podendo mesmo não passar de sonhos pela incapacidade de os concretizar. Assim, é comum a existência de oscilações discursivas entre a realidade e os sonhos. Na minha condição de antropóloga, diria que são formas de fuga simbólica à dor e aos condicionalismos, são janelas de escape para a situação em que se encontram. No entanto, há sempre um retorno à dura realidade, não querendo dizer com isto que estas pessoas não são resilientes. Nasser, bengali de 28 anos a viver sozinho em Portugal, queria ter um minimercado e andava a ver os preços dos arrendamentos; no entanto, confrontado com a realidade, sabia que

tinha de criar condições de sobrevivência, e contou-me uma passagem sobre as suas dificuldades, referindo que as condições de pobreza em que estava a viver tinham a capacidade de lhe criar condicionalismos que mesmo parecendo pequenos tinham grande impacto, ao ponto de o deixar sem saber o que fazer:

Precisava de ir a uma entrevista de emprego, marquei pelo WhatsApp porque não tenho crédito no telefone, só podia receber chamadas, fiquei desempregado e todo o dinheiro que tinha foi para pagar o quarto, fui a pé da Ajuda ao Marquês de Pombal para ir a uma entrevista. O meu dinheiro não dava para pagar um café, mas entrei numa pastelaria e fui à casa de banho para me refrescar. Estava com calor e cansado duas vezes por saber que ia a pé para casa outra vez.

Fazendo uma analogia, diria que quando uma das dimensões da pobreza tende para a resolução, logo se revela numa outra, criando outros obstáculos e reduzindo as oportunidades, por vezes por motivos básicos, como não ter um título de transporte num dia de entrevista ou uns sapatos:

Tinha uma entrevista, mas os únicos sapatos que tenho estão rotos e isso vê-se, se eu não tenho dinheiro para comprar uns sapatos estou muito mal. Tenho de me apresentar bem para me contratarem, a roupa estava bem. Levei um saco com uns sapatos que me deram, e calcei-os na escada do prédio. Escondi o saco com os sapatos velhos, aqueles que me serviam... e fui à entrevista.

Este é o extrato da entrevista de um homem de 34 anos, senegalês, que combatia a hipótese de ser reconhecido como uma pessoa pobre, porque sabia que existe um estigma social em relação à pobreza, criando respostas para as suas incapacidades para que estas não fossem notadas. A pobreza era para este homem uma situação conjuntural e temporária que não queria viver durante muito tempo porque o seu objetivo ao vir para Portugal tinha sido ajudar a sua família, e não para viver com um salário que mal dava para sustentar a família no país de origem, “cem euros ou cento e cinquenta que eu envie por mês, a trabalhar nas obras, faz com que os meus filhos tenham uma boa alimentação e roupas, coisas que eu no Senegal não lhes conseguia dar.”

Trabalhadores pobres, situações de desemprego, baixa formação escolar, falta de domínio da língua, de profissionalização, de equivalências, fazem parte do

conjunto de dificuldades de acesso aos postos de trabalho, encaminhando muitos destes imigrantes para a indústria transformativa, para as limpezas, para a construção civil e para trabalhos indiferenciados que muitas vezes são pontuais, sem contrato e sem seguros.

Há quem divida o seu dia entre três trabalhos diferentes: Daniele limpava um escritório das seis da manhã às nove, depois ia para um restaurante onde servia os almoços das onze às três da tarde, das quatro às sete ia buscar uns meninos à escola, de quem cuidava até às sete horas. Ganhava cento e vinte sete euros no primeiro emprego, quatrocentos e cinquenta com as gratificações no segundo, onde almoçava, e trezentos e vinte euros no terceiro trabalho. Só assim assegurava o pagamento da renda, a alimentação e o título de transporte. Referia na entrevista: *“Não tenho qualidade de vida, sei que não vou fazer isto muito tempo, mas não aparece nada a tempo inteiro para tirar a renda que tiro aqui. E posso fazer os meus descontos que tenho de levar para o SEF. Isso é bom.”* Uma das condicionantes de Daniele para um trabalho a tempo inteiro com contrato de trabalho era a inexistência da Autorização de Residência; por isso, em grande parte dos trabalhos a que se candidatava, mesmo que esta mostrasse a sua Manifestação de Interesse, retiravam-na do processo de recrutamento.

Assim, a burocracia administrativa torna-se para os imigrantes um processo sem fim, sendo um impeditivo para uma cidadania que lhes conceda direitos, porque deveres já os têm ao fazer os descontos para o Estado, vivendo estes imigrantes numa situação de grande dependência que é muitas vezes reconhecida e alvo de aproveitamento por parte das entidades patronais. A falta de um comprovativo de uma situação regular, reduz as oportunidades não só de acesso ao emprego, mas também ao acesso ao mercado de arrendamento, e retira mesmo a possibilidade de abrir uma conta no banco. Assim, este tempo como irregular ou esta “irregularidade temporal”, como refere Machinya (2020), para delimitar o espaço de tempo entre a chegada e deportação de imigrantes irregulares, aqui constitui-se noutra conjuntura como um tempo de construção de vivências alternativas ou paralelas enquanto se espera pela cidadania. E emoções, como o medo (Luís, 2015, Pussetti, et al 2009), fazem parte de uma violência simbólica e administrativa, levando a que o mal-estar e a insegurança se instalem, assumindo o domínio sobre a autoconfiança, tão necessária para a prossecução dos seus projetos de vida. Nos projetos migratórios, o papel do cuidado é muito presente,

seja este numa relação de distância, por via das relações transnacionais ou locais (Schiller, 1992; Castels, 2007; Lima, 2016; Luís, 2015). O papel da família e dos amigos e as relações interpessoais que se estabelecem a nível local são muitas vezes a resposta a problemas que não têm resolução imediata, sendo um deles o da habitação. A mobilidade entre espaços residenciais nos grupos de imigrantes é notória, devido à fragilidade económica, conflitualidade e à falta de capacidade de diálogo intercultural. As comunidades migrantes, embora estabeleçam relações sociais, tendem a sentir mais conforto dentro dos seus referências culturais e identitários. Esta clivagem entre comunidades distintas permite-nos perceber também a necessidade deste estabelecimento de laços sociais intracomunitários como forma de sobrevivência e criação de algum bem-estar biopsicossocial (Larderchi et al, Luís, 2015; Pusseti, 2010).

Abid trabalhava num minimercado com a condição de sair quando o sobrinho do dono da loja viesse do Paquistão. Os meses foram-se passando e o pedido de Autorização de Residência estava em avaliação há bastante tempo. Abid delegou para segundo plano essa questão, dizendo que houve um tempo em que pensou que esse sobrinho nem chegaria. Um dia, um rapaz com uns vinte anos entrou no minimercado e cumprimentou-o. Abid percebeu que havia perdido o emprego. Com 43 anos, uma mulher e dois filhos no Paquistão, a quem enviava dinheiro com regularidade, viu-se obrigado a inverter a situação e a pedir-lhes que enviassem uma remessa do dinheiro que tinham guardado para fazer frente ao pagamento do quarto e da alimentação. Mesmo com as reclamações da mulher, Abid recebeu o dinheiro, acreditando que ia encontrar emprego num curto espaço de tempo, o que não aconteceu. Percorreu lojas oferecendo os seus serviços, procurou trabalho em outras áreas, sempre limitado pela falta de uma Autorização de Residência e pelo facto de pouco conseguir comunicar em português. Tinha tido aulas, mas não era capaz de fazer uso de mais do que umas poucas frases de um vocabulário básico. O dinheiro escasseava, Abid procurava respostas nas associações, queria ao menos ter na sua posse a Autorização de Residência. Candidatava-se às vagas que encontrava, fazendo uso da internet do centro comercial onde passava boa parte do dia, a alimentação era providenciada por alguns amigos proprietários de restaurantes que a troco lhe pediam alguns serviços. À beira de um despejo, sabia que reerguer-se dependia de não se deixar abater psicologicamente ao ponto de se tornar incapaz de reassumir a rédea da sua vida. Em pouco tempo, o que considerava ter conseguido fazia agora parte de um passado, era necessário recomeçar

e não desistir. Para Abid, a associação que o apoiou foi fundamental para o ajudar a retomar aquilo que o desemprego lhe havia retirado.

Se até há algum tempo existia a ideia de que os imigrantes deveriam aprender português de forma facultativa, não sendo visto como um fator preponderante de formação para a empregabilidade, hoje, são os imigrantes que estão em Portugal há mais tempo que sentem essa necessidade, porque constataram, olhando para o percurso de outros imigrantes, que esta é uma lacuna com a qual se confrontam e que lhes reduz as oportunidades de emprego. Abid, durante este período, aprendeu a falar português, mas também foi encaminhado para outras entidades que lhe prestaram apoio alimentar, roupa, consultas de psicologia e formação, até conseguir um novo emprego, não deixando estas entidades que a sua situação de pobreza se extremasse.

Antes do ano de 2020, ver um imigrante a pedir nas ruas não era muito comum e era algo a que poucos se expunham. Existia pobreza, mas era considerada uma pobreza envergonhada, de pessoas que sobreviviam com recurso aos biscates que apareciam, ao trabalho pago ao dia, a redes de relações interpessoais, e que recorriam aos apoios sociais das entidades religiosas e de associações locais, colmatando a falta de recursos financeiros e a falta de meios de auto-subsistência com o apoio alimentar e de vestuário que lhes era oferecido por essas entidades.

Nunca se viram tantos imigrantes sem-abrigo e em situação de carência como depois da pandemia. Os despejos coercivos de quartos alugados sem contrato de arrendamento ganharam expressão na altura do confinamento, porque grande parte dos imigrantes em situação precária foram dispensados, pois os dois ou três dias que faziam nos dias de acréscimos de trabalho em restaurantes, na hotelaria e nas limpezas terminaram quando o teletrabalho se tornou obrigatório. O reconhecimento por parte dos senhorios neste período, sobre a incapacidade económica dos seus hóspedes, revelava-lhes a entrada num período de crise.

Mesmo com o estatuto de igualdade concedido no início da pandemia em 2020 para os imigrantes com processo pendentes no SEF- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras³, houve entre estas pessoas quem não tivesse acesso aos mesmos be-

3 Despacho n.º 3863-B/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 27 de março de 2020.

nefícios dos restantes imigrantes por não ter Manifestação de Interesse entregue. Quem vivia em situação de precariedade laboral, viu comprometida a própria sobrevivência e fez um movimento descendente que levou muitos à pobreza extrema, com repercussões a nível psicológico, aumentando o número de dependências químicas e de álcool, das quais muitos não conseguiram sair (Bulla, et al., 2004), fazendo crescer em consequência o número de pessoas em situação de sem-abrigo. O confronto com esta situação limite leva-os a sentir vergonha por não ter obtido na Europa o sucesso desejado, não partilhando a sua actual situação com as famílias que deixaram nos países de origem (Luís, 2015).

Conclusão

Comprova-se que a integração dos imigrantes e o acesso aos direitos de cidadania dependem da atribuição da Autorização de Residência, altura em que estes passam a ter existência e a ser pessoas com capacidade legal para tratar das suas vidas de forma autónoma. O período em que os imigrantes se encontram indocumentados pode ser considerando aquele em que existem mais dificuldades para sobreviver e um número maior de situações de dependência de redes interpessoais para garantir a subsistência. A precariedade e a fragilidade criada pela inexistência de documentos reduzem as oportunidades de emprego, impede o acesso a formação e mesmo a inscrição em alguns cursos de português - língua estrangeira. A probabilidade de se confrontarem com situações de pobreza extrema é maior pela incapacidade de serem reconhecidos pelo Estado como cidadãos. Nestas circunstâncias, os imigrantes beneficiam da intervenção de equipas multidisciplinares que os ajudem a criar condições que lhes permitam mudar de situação, o que nos remete para a necessidade da articulação interinstitucional como forma de combate à pobreza.

Assim, o trabalho entre instituições neste campo assume grande importância, porque cria respostas de complementaridade, proporcionando um apoio mais personalizado de acordo com a situação de cada um dos imigrantes, adequando as respostas às necessidades individuais dos imigrantes que são acompanhados. O investimento em mais medidas e em mais ações que promovam programas individualizados e coparticipados pelos próprios imigrantes deve cada vez mais

fazer parte do percurso para a inserção no mercado de trabalho e consequente autonomia e dignidade dos mesmos, num país que carece de mão de obra. A participação de diversos atores de intervenção social e comunitária, assim como a colaboração de algumas entidades do Estado, resulta em respostas mais concretas e definitivas para a resolução de problemas de precariedade e de pobreza num tempo mais curto, não permitindo a entrada em situações limite.

Referências Bibliográficas

- Arcagni, A., Barbiano di Belgiojoso, E., Fattore, M., & Rimoldi, S. M. (2019). Multidimensional analysis of deprivation and fragility patterns of migrants in Lombardy, using partially ordered sets and self-organizing maps. *Social Indicators Research*, 141, 551-579.
- Bulla, L. C., Mendes, J. M. R., & Prates, J. C. (2004). *As múltiplas formas de exclusão social* (Vol. 1). Edipucrs.
- Castells, M. (2007). *A sociedade em rede* (Vol. 1). São Paulo: Paz e terra.
- King, R., Lazaridis, G., & Tsardanidis, C. (Eds.). (2000). *Eldorado or fortress? : migration in Southern Europe* (Vol. 16). London: Macmillan.
- Laderchi, C. R., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we do not agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *Oxford development studies*, 31(3), 243-274.
- Lima, A. P. D. (2016). *O cuidado como elemento de sustentabilidade em situações de crise. Portugal entre o Estado providência e as relações interpessoais*. Cadernos Pagu, 79-105.
- Luís, C. M. (2015). *A invisibilidade visível: entidades não governamentais e estruturas informais de suporte a imigrantes indocumentados na cidade de Lisboa* (Master dissertation).
- Luís, C. M. (2023). *Imigrantes Indocumentados em Lisboa: emoções em tempos de imobilidade*. *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro).
- Mole, G. D. (2019). *Mordre la poussière dans l'Eldorado à rebours: Laurent Gaudé, la migration clandestine et l'ombre de Massambalo*. *The French Review*, 93(2), 77-88.
- Pinto, H., da Costa, B., & Sampaio, J. (2004). *Sem-abrigo e imigração: olhares sobre a realidade em Portugal*.
- Pussetti, C. (2010). *Identidades em crise: imigrantes, emoções e saúde mental em Portugal*. *Saúde e Sociedade*, 19, 94-113.
- Pussetti, C., Ferreira, J. F., Lechner, E., & Santinho, C. (2009). *Migrantes e saúde mental. A construção da competência cultural* (Vol. 33). Observatório da Imigração, ACIDI, IP.
- Schiller, N. G., Basch, L., & Blanc-Szanton, C. (1992). *Transnationalism: A new analytic framework for understanding migration*. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 645(1), 1-24.

Políticas e Práticas – Inspiradoras e inovadoras com imigrantes

Elisete Diogo*
Raquel Melo**

Resumo: A sociedade contemporânea é incitada a gerir os crescentes fluxos migratórios com vista à integração de pessoas migrantes e à promoção do diálogo intercultural. Argumentamos que a política e a prática no âmbito do asilo, proteção e migração se informem na evidência científica. Com esse fundamento, o presente artigo, enquadrado no contexto do projeto “Ir Além– A Inclusão Social de NPT e o desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade”, apresenta um conjunto de recomendações desenvolvidas na obra *Práticas e Políticas – Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*, convidando à leitura integral. Olhamos o lugar de Portugal num sistema migratório marcadamente europeu, a política de integração de pessoas migrantes, o papel e desafios inerentes aos profissionais. Seguem-se recomendações centradas na educação inclusiva e intercultural; no emprego, recrutamento, seleção e acolhimento de pessoas migrantes; e por fim, a sugestiva construção de comunidades interculturais. O artigo conclui com breves considerações finais tecendo implicações.

Nota introdutória

Os desafios colocados à sociedade contemporânea, onde se enquadra a gestão dos fluxos migratórios, convocam-nos a um repensar da política e da prática. Advogamos uma sociedade imersa no paradigma do interculturalismo onde o respeito, igualdade de direitos e oportunidades, bem como o relacionamento com valorização mútua se devem assumir como ideias-força norteadoras (Giménez, 2010). Portugal tem desenvolvido um longo caminho nesse sentido, porém, entende-se existir espaço para maior ambição sob pena do incumprimento dos

* Elisete Diogo é assistente social, professora adjunta na Licenciatura em Serviço Social pelo Instituto Politécnico de Portalegre, e investigadora integrada pelo VALORIZA – Centro de investigação para a Valorização de Recursos Endógenos - Instituto Politécnico de Portalegre e colaboradora pelo Universidade Católica Portuguesa, Católica Research Centre for Psychological, Family and Social Wellbeing (CRC-W). Doutorada em Serviço Social, apresenta como principais interesses de investigação as migrações e o desenvolvimento local; os direitos e proteção da criança; e a educação. Coordena o projeto Ir Além – A Inclusão Social de Migrantes NPT e o Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade, cofinanciado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI).

** Raquel Melo, licenciada em Antropologia pela Universidade de Coimbra e pós-graduada em Educação e Intervenção Social – Desenvolvimento Comunitário e Educação de Adultos, pela Escola Superior de Educação do Porto. Durante o seu percurso académico junta-se ao GEFAÇ e o gosto pelo estudo e transformação do repertório tradicional português desenvolve-se, trabalhando como música em colaboração com diversos grupos e artistas. Paralelamente, o interesse pela arte e comunidade vai-se desenvolvendo com o trabalho e participação na PELE- Associação Cultural. Foi investigadora no projeto *ECOMUSIC - Práticas Sustentáveis: Um Estudo Sobre o Pós – Folclore em Portugal no século XXI*, no Instituto de Etnomusicologia - Centro de Estudos em Música e Dança (INET-md), na Universidade de Aveiro. Atualmente, assume a mesma função no projeto *Ir Além - A inclusão social de NPT e o Desenvolvimento de Territórios de Baixa Densidade*, no Instituto Politécnico de Portalegre, desenvolvendo investigação no âmbito das migrações em Portugal.

direitos fundamentais dos cidadãos e de discursos extremistas e xenófobos alcançarem um indesejável lugar.

Neste quadro, os decisores políticos e os interventores sociais assumem um papel absolutamente determinante para a integração de pessoas migrantes, por conseguinte, defende-se uma estratégica atenção à sua sensibilização e à formação (Viola et, al., 2018), aliada à promoção intencional de atividades para o diálogo intercultural nos diversos contextos (incluindo empresas, serviços públicos e comunidades de acolhimento).

A integração de pessoas migrantes articula-se estreitamente com a múltiplas dimensões, nomeadamente, a evolução demográfica, inclusão educativa e qualificação, aprendizagem da língua portuguesa, trabalho, proteção social, condições de habitação, saúde, sistema de justiça, discriminação racial e étnica, recenseamento eleitoral, acesso à nacionalidade, e remessas (OIM, 2022). A complexidade da gestão requer uma política informada.

Com vista a tecer contributos no âmbito da política de asilo, proteção e migração, concebe-se o projeto *Ir Além, - A inclusão social de NPT¹ e o desenvolvimento de territórios de baixa densidade*, promovido pelo Instituto Politécnico de Portalegre, e cofinanciado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). O projeto publica, entre outros, o livro *Práticas e Políticas – Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes* (vide Figura 1), coordenado por Elisete Diogo e Raquel Melo (2022), uma obra de natureza internacional, com o objetivo central de aprofundar o conhecimento científico e tecer recomendações, para os decisores políticos e para a prática dos profissionais.

¹ NPT – Nacionais de Países Terceiros relativamente à União Europeia.

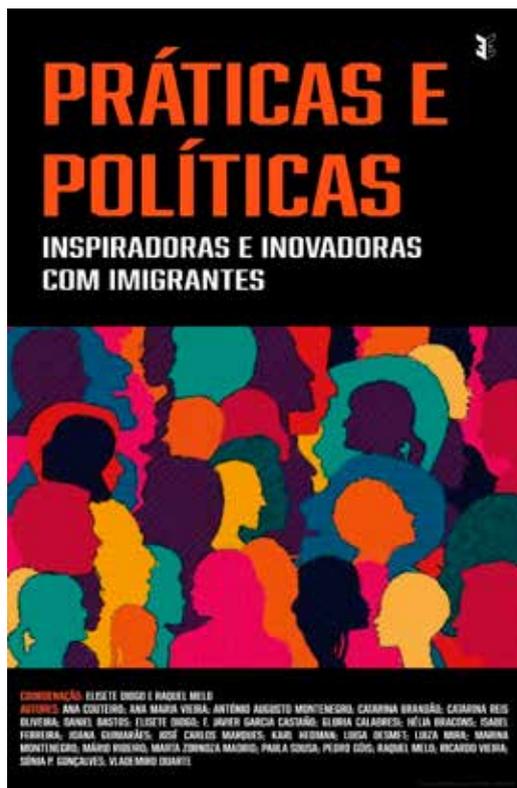


Figura 1: Capa do livro Práticas e Políticas Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes – Elisete Diogo e Raquel Melo (Coords).

Disponível em:

<https://www.kobo.com/ie/en/ebook/praticas-e-politicas>

Do ponto de vista da estrutura, o presente artigo discute duas vertentes: a primeira, vertente política, desafiada entre a gestão dos fluxos migratórios e a integração de pessoas imigrantes. Nesse âmbito, sistematizamos um breve enquadramento político-legal. E a segunda, a vertente da prática, concentrada no papel e desafios dos profissionais envolvidos no processo de integração de pessoas imigrantes. Por fim, é recomendado um conjunto de abordagens inovadoras e

bem-sucedidas baseadas na evidência científica. Desejamos que se constituam como inspirações para a melhoria da qualidade dos serviços e da garantia do respeito pelos direitos fundamentais.

Dimensões da política: entre a gestão dos fluxos migratórios e a integração de imigrantes

A “Era das Migrações” (Haas, et al., 2020 cit. in Oliveira, 2022) que vivenciamos inscreve uma sociedade que se constitui de significativa diversidade, contabilizando cerca de 281 milhões de imigrantes, i.e., 3,6% da população mundial (IOM, 2023). Este fenómeno global e complexo, engloba movimentos transatlânticos, intereuropeus e transnacionais (Peixoto, 1998; Padilha & Ortiz, 2012) e surge como desafio, nomeadamente, nas esferas económica, social e de segurança (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021). Neste quadro, e perante o aumento da tensão política inerente à perturbação da paz social, a Europa, que desde cedo assumiu as migrações como um tema da agenda da política europeia pela sua atratividade, tem vindo a trabalhar no desenvolvimento de políticas em prol dos direitos fundamentais inerentes à dignidade humana. (Sousa, 2018).

Em 2018, foi publicado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o *Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares* focado numa visão centrada nas pessoas, a cooperação internacional, a soberania nacional, o Estado de Direito, o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos humanos, a igualdade de género, o superior interesse das crianças e a abordagem holística das migrações (Assembleia das Nações Unidas, 2018). Com vista à sua implementação, os Estados-membros foram encorajados a criar e desenvolver respostas em prol destes princípios.

Portugal publica, por conseguinte, o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019) assente em cinco eixos. Portugal tem verificado um aumento dos fluxos de entrada, porém, apresenta-se complementar como um país de emigrações. Este predicado é verificado também em outros países. A singularidade que caracteriza Portugal, relaciona-se, antes, com o facto de se encontrar entre sistemas migratórios, in-

fluenciando os fluxos migratórios convergentes e divergentes para (e na) Europa e fluxos bidirecionais de (e para) outros continentes, resultante da sua i. geografia, ii. passado colonial, iii. pertença à União Europeia, iv. evolução demográfica e v. evolução sociopolítica ao longo das últimas décadas (Góis, 2022). Uma política migratória de portas abertas que torna Portugal competitivo para cidadãos extra-comunitários, conferindo-lhe um passaporte para residir na Europa.

De sublinhar que as respostas nacionais criadas e a sua visão política migratória permitiram que Portugal atingisse o 2.º lugar no Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX), um *ranking* internacional que avalia a política de integração de migrantes em 56 países de 6 continentes. Uma ferramenta valiosa para medir 8 eixos: i. Mobilidade do mercado de trabalho; ii. Reunificação familiar; iii. Educação; iv. Saúde; v. Participação política; vi. Residência permanente; vii. Acesso à nacionalidade; e viii. Anti-discriminação (Solano & Huddleston, 2021).

A execução da política em matéria de migrações, em Portugal, encontra-se sob a alçada do Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Este instituto público surge em 1996 designado de Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) (Oliveira, 2022), apresentando como objetivo colaborar na definição e assegurar o acompanhamento e dinamização de políticas ativas de combate à exclusão, estimulando uma ação horizontal interdepartamental junto dos serviços da Administração Pública e dos departamentos governamentais com intervenção no sector (Ribeiro & Couteiro, 2022). Paralelamente, foram criados CLAI - Centros Locais de Apoio a Imigrantes (CLAI) e posteriormente os Centro Nacional de Apoio a Imigrantes (CNAI) com o objetivo de centralizar as respostas de apoio nas questões relacionadas com a migração. Ribeiro e Couteiro (2022) dão conta do desenvolvimento dos centros no quadro da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM), integrando os atuais Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM). Outras respostas estão disponíveis, como a Linha de Apoio a Migrantes (LAM) e o Serviço de Tradução Telefónica (STT). Bem como o Observatório das Migrações, com a missão de estudo e acompanhamento científico das migrações e a produção, recolha, análise e difusão de informação estatística acerca das migrações (Oliveira, 2022).

Ribeiro e Couteiro (2022) explicam que a rede CLAIM intenta promover uma integração de proximidade respondendo às necessidades das pessoas migrantes em

diversas áreas, tais como “regularização da situação migratória, acesso à nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, trabalho, segurança social, retorno voluntário, saúde, educação, formação; empreendedorismo, apoio ao associativismo [...]” (p. 233). O trabalho em rede permite um maior número de respostas a nível nacional ou local e como tal, o ACM é promotor de formação específica para os profissionais que possibilita a troca e o reforço de informação relevante à atuação nos centros, nacionais ou locais.

Dimensões da prática: o papel dos profissionais e os desafios emergentes

Nos CLAIM encontramos profissionais que atuam na linha da frente perante a complexidade da integração social, desempenhando um papel essencial para os cidadãos e para as sociedades. Atentos à crescente diversidade e mobilidade humana, os técnicos sociais que trabalham no acolhimento e integração de imigrantes (a trabalhar em CLAIM e outros serviços), constituem-se como promotores do diálogo intercultural e da valorização da diferença (Giménez, 2010; Bracons & Sousa, 2022). Estes profissionais promovem a coesão social, responsabilidade coletiva, e o *empowerment* dos indivíduos e das comunidades (Viola et al., 2018). As práticas profissionais executam-se em três eixos: i. Junto dos recém-chegados, apoiando na satisfação de necessidade básicas, na articulação com os serviços, e a prestar informações; ii. com a sociedade de acolhimento, promovendo a abertura e hospitalidade, trabalhando aspetos da diversidade como riqueza cultural, da redução do preconceito e do bem-estar social efetivo; iii. e em conjunto na relação sociedade de acolhimento-migrantes, apoiando a aculturação, o contacto grupal, e a manutenção do património cultural dos intervenientes (Viola, et al. 2018).

Os profissionais, detentores de conhecimento especializado, na sua prática são chamados a acionar um conjunto de competências interculturais traduzidas em atitudes, compreensão e habilidades que sendo aplicadas pela ação dos profissionais, permitem que cada pessoa, individualmente ou em grupo, possa i) compreender e respeitar os indivíduos que são percebidos como tendo afiliações culturais diferentes das suas; ii) responder de forma adequada e eficaz ao interagir e comunicar; iii) estabelecer relacionamentos positivos e construtivos; e além disso, iv) compreender-se a si mesmo e às suas múltiplas afiliações

culturais por meio de encontros com a diferença cultural (Barrett et al., 2014 cit. in Bracons & Sousa, 2022).

Emergem obstáculos à prática social, como na relação entre parcerias, nomeadamente com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, para o aumento da qualidade e da rapidez da resposta prestada às pessoas imigrantes. A disponibilidade, constitui outro constrangimento, para por exemplo, apoiar a figura do tutor (quando exista), i.e., uma pessoa que presta apoio individual a cidadãos imigrantes (Pena, 2012). Outro desafio centra-se na desconstrução de preconceitos associados à desinformação. A sociedade de acolhimento por um lado defende os valores da solidariedade com as pessoas vulneráveis, mas por outro lado tem a representação social que os técnicos sociais atribuem benefícios às pessoas migrantes, sendo que num Estado de Bem-Estar Social os recursos são limitados. (Viola et al., 2018).

Inspirar a política e informar a prática

Situando o processo de integração de pessoas migrantes com um âmbito complexo e multidimensional (Viola et al., 2018; OIM, 2022), afigura-se como premente o *evidence-based policy* e o *evidence-based practice*. Tendo por base estes princípios, e a relevância do aprofundamento do conhecimento especializado pelos decisores políticos e profissionais (Viola, et al., 2018), destacamos um conjunto de estudos, inscritos no livro supra-identificado, que identificam políticas e práticas baseadas na evidência científica tecendo recomendações com vista à sua reflexão e desenvolvimento.

Karl Hedman (2022) propõem-nos um estudo centrado na educação inclusiva, observando e analisando as práticas dos professores, tutores, e outros estudantes no sentido de encorajar a participação dos jovens imigrantes nas aulas usando a língua do país de destino (neste caso, o sueco). Sem pretensão de exaustividade, resumimos os resultados que apontam para 13 práticas de sucesso com estratégias de apoio e estímulo dos alunos imigrantes para o uso da nova língua: (1) Professor pergunta – aluno imigrante responde – professor comenta. (2) Professor instrui o aluno imigrante para ler alto na aula. (3) Professor e aluno imigrante dizem palavras em simultâneo. (4) Professor disponibiliza e apoia o vocabulário

do aluno imigrante. (5) Professor constrói relação de confiança com o aluno imigrante. (6) Professor aplica comentários de reforço positivo. (7) Professor orienta a interação na sala de aula para possibilitar que alunos imigrantes com poucos recursos linguísticos de sueco respondam mais devagar e sejam ouvidos. (8) Professor dá pistas. (9) Outros alunos fazem iniciativas para que os imigrantes participem. (10) Outros alunos encorajam os imigrantes a participar. (11) Tutores encorajam os alunos imigrantes a participar. (12) Professor apoia a colaboração, e o trabalho colaborativo e em pares entre os alunos. (13) Professor promove uma cultura de participação ativa dos alunos.

Um outro estudo empírico que destacamos centra-se na dimensão do emprego, i.e., o recrutamento, seleção e acolhimento de pessoas migrantes em Portugal. As autoras (Gonçalves, et al., 2022) tecem recomendações nos quadrantes:

1. Atração de candidatos/as e recrutamento com especial foco no anúncio de emprego e no processo de candidatura: a) Canais de divulgação: Utilize uma variedade de canais de divulgação das oportunidades. Ex. Identifique grupos de redes sociais onde estão representadas comunidades específicas; b) Idioma do anúncio: Apresente o anúncio em pelo menos 2 idiomas. Ex. Utilize o inglês, como língua falada internacionalmente. c) Foco na informação relevante: Na candidatura, solicite apenas informação necessária e relevante para o desempenho da função e dispense toda a informação que não seja importante, reduzindo o efeito dos enviesamentos. Ex. Evite pedir informação sobre características pessoais e de personalidade, género, estado civil, etnia e nacionalidade. d) Foco nas competências: Privilegie o envio de um currículo focado nas competências, que permita avaliar o perfil de desempenho e as competências transversais importantes para a função. Ex. Utilização de CV cego e de estratégias de recrutamento “às cegas”. e) Clareza e informação: Seja claro/a no anúncio quanto aos documentos e modelos necessários e procedimentos a adotar nas diferentes etapas do processo de seleção. Os processos não são iguais nas diferentes culturas e é essencial que todos/as disponham da mesma informação. Ex. Disponibilize um manual informativo ou contato para esclarecimentos. d) *Target persuasion strategy*: Especifique condições e benefícios oferecidos pela empresa. Ex. Se uma organização oferece feriados do país de origem do/a colaborador(a), poderá mencionar esse benefício na vaga.

2. Seleção com vista a garantir a implementação de estratégias que visem processos justos e atentos as especificidades e menos suscetíveis e enviesamentos:
 - a) Valorização da experiência internacional: Na avaliação das competências de uma pessoa migrante considere e valorize as competências obtidas pela experiência internacional (a experiência de imigração contribui para o desenvolvimento de importantes *soft skills*).
 - b) Apoio nos processos: Disponibilize informação adicional e apoio na preparação das pessoas candidatas antes da realização de entrevistas, *focus groups* ou *assessments*, de forma a preparar as pessoas que estejam menos familiarizados com a estrutura dos processos nas empresas em Portugal.
 - c) Graus e tipos de qualificação: Para melhor compreender os graus de qualificação e equivalências, ao longo da entrevista procure validar competências técnicas e/ou solicite à pessoa candidata o plano curricular do seu curso.
 - d) Barreiras linguísticas: Possibilite a realização da entrevista numa 2ª língua e/ou crie contexto em que a diferença de língua e as barreiras culturais não sejam um entrave à comunicação (estratégias de *gamificação* podem ser uma opção interessante).
 - e) Feedback personalizado: Devolva um feedback personalizado, permitindo que as pessoas conheçam o motivo pelo qual não foram selecionadas. Assim, poderão perceber como podem melhorar num futuro.
3. Acolhimento e integração na organização através da criação de um clima acolhedor, promotor de pertença e atento às necessidades de quem inicia o seu percurso na organização:
 - a) Práticas culturais: Procure conhecer quais as práticas religiosas e culturais do(a) novo(a) trabalhador(a) e faça uma gestão de expectativas entre ambas as partes esclarecendo o que será possível de cumprir ou não face à natureza da função e da organização.
 - b) Momento *after work*: Organize um momento informal (encontro ao final de tarde, almoço ou jantar) para promover a aproximação entre as novas pessoas e a sua equipa de trabalho.
 - c) Manual de integração social: Disponibilize um manual de integração social, onde são esclarecidas as questões mais pertinentes de uma pessoa recém-chegada a Portugal relativas a direitos e deveres, contatos de apoio/ emergência, entre outros. Este manual beneficiará ainda mais caso seja traduzido em diferentes idiomas.
 - d) Programa de embaixadores: Crie programa de embaixadores da organização ou de mentoria (mentores / *buddy*) para apoiar a integração das pessoas recém-chegadas, tanto na empresa, como na nova cidade.
 - e) Di-

nâmicas de grupo: Inclua no plano de integração e acolhimento momentos práticos e dinâmicas de grupo. A prática é particularmente importante para reforçar relações e facilitar aprendizagens.

4. Cultura da organização no sentido de incluir políticas promotoras de diversidade e inclusão no ADN da organização: a) Equipas de recrutamento e seleção diversas: Envolver no processo de recrutamento, seleção e tomada de decisão profissionais com diferentes perfis, de forma a reduzir a possibilidade de enviesamento. b) Equipa especialista em D&I: Crie uma equipa de trabalho ou departamento especialista em D&I, composto por representantes das várias áreas funcionais da organização, incluindo postos de liderança, com uma atuação estratégica e um objetivo de comunicar e abordar alinhadamente os desafios internos à organização. c) Formação no enquadramento legal: Conheça o enquadramento legal para a contratação de cidadãos estrangeiros. d) Consultadoria de questões legais: Recrute ou crie uma parceria com profissionais ou agências especialistas em direito do trabalho e direito da nacionalidade, de forma a esclarecer eventuais dúvidas sobre os processos de contratação de migrantes e prestar apoio no decurso dos mesmos. e) Benchmarking e boas práticas: Procure conhecer no mercado quais as práticas e programas implementados por outras empresas e adapte-os à realidade da sua; partilhe exemplos de práticas e sucessos (através de conferências, debates, tertúlias, redes sociais, site da empresa e intranet). f) Ações de sensibilização: Desenvolva ações de formação e sensibilização abrangentes e específicas para todas as pessoas da empresa sobre o tema da D&I. g) Respeito e conhecimento: Promova o respeito e o conhecimento sobre as várias culturas, religiões e costumes das diferentes pessoas que trabalham na organização.

As autoras concluem que se apresenta como necessário um “trabalho estreito de parceria com outras organizações que se dedicam a trabalhar a problemática da inclusão socioprofissional de pessoas migrantes, bem como procurar influenciar e articular positivamente com as políticas públicas.” (Gonçalves et al., 2022, p.218).

Do ponto de vista da integração social das pessoas imigrantes, porém, centrados complementarmente no desenvolvimento das sociedades de destino, compreende-se que urge repensar das políticas locais e de práticas promotoras de uma efetiva inclusão social (mais ambiciosa que a mera integração social) das pessoas imigrantes com vista a potenciar os territórios que os acolhem. Nesse sentido,

as recomendações que deixamos visam reforçar e incentivar o trabalho em rede envolvendo as entidades locais, associações, e outros espaços responsáveis pelo acolhimento; fomentar o espírito de participação na e com a comunidade reforçando o espírito de pertença; olhar de forma holística numa lógica de diagnóstico os recursos, potencialidades, e necessidades da comunidade; valorizar as potencialidades e resistência da população migrante como sendo capazes do seu próprio projeto migratório, descartando a ideia de serem sujeitos necessitados de ajuda ou de prestação de serviços (Sauquillo, 2010 in Diogo et al., 2022).

Considerações finais

O presente artigo, enquadrado na visão do projeto Ir Além, operou um exercício de articulação entre a política e as práticas de inclusão social de pessoas imigrantes, visando contribuir para as políticas públicas em matéria de asilo e migração. Ao longo destas páginas, compreendemos a realidade de uma sociedade contemporânea globalizada configurada, na essência, por rápidas mudanças e transformações envoltas em desafios quotidianos, nos quais se inscreve o crescente fluxo de migrações.

Com vista a uma prática e política informada, apresentaram-se pistas baseadas na evidência científica integradas em três eixos. O primeiro, do ponto de vista da educação, na promoção de ambientes securizantes e de proximidade através do estabelecimento de relações positivas entre alunos e professores onde a inclusão se suporta no desenvolvimento das línguas (Hedman, 2022). O segundo, relativo à empregabilidade, sugere o desenvolvimento de parcerias entre organizações dedicadas à problemática da inclusão socioprofissional de pessoas migrantes, modificando e construindo ambientes seguros e inclusivos dentro e fora das organizações (Gonçalves, et al., 2022). Por último, com vista à construção de *comunidades interculturais* (Noble, 2009), reforça-se o trabalho em rede, o estímulo à participação na, e com, a comunidade, e a importância da construção de *comunidades interculturais*, baseadas no respeito pelas necessidades e potencialidades da população local (Diogo, et al., 2022).

Partindo da premissa que a prática e a política carecem de lograr de suporte na evidência científica, a obra que ora se apresenta permite inspirar o leitor para

melhor atuar nas diversas esferas da vida social, com abordagens inovadoras, sendo essencial que difunda a mensagem para que se faça eco e se observem repercussões na vida das pessoas imigrantes, particularmente os que se encontram numa situação de maior vulnerabilidade como o risco de pobreza e exclusão social.

Convidamos os/ as leitores/ as a aprofundar o conteúdo apresentado ao longo deste artigo, por meio da leitura do livro “Práticas e Políticas – Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes”, disponível em acesso aberto: <https://www.kobo.com/ie/en/ebook/praticas-e-politicas>.

Por fim, deixamos uma nota de agradecimento à EAPN pelo convite que nos dirigiram para participar neste número da revista Rediteia, bem como às pessoas migrantes, profissionais e entidades participantes no projeto Ir Além, aos restantes intervenientes que permitiram a sua execução como o Politécnico de Portalegre, e à entidade cofinanciadora - FAMI.

Referências Bibliográficas

- Assembleia-Geral das Nações Unidas (2018). Resolução A/73/L.66, de 19 de dezembro 2018.
- Barrett, M. D., Huber, J., & Reynolds, C. (2014). *Developing intercultural competence through education*. Conselho da Europa. <https://www.coe.int/t/dg4/education/pestalozzi/Source/Documentation/Pestalozzi3.pdf>.
- Bracons, H. & Sousa, P. (2022). Competências específicas em Serviço Social na intervenção com a diversidade. In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 70 – 93). Edições Esgotadas.
- Diogo, E., Mira, L. & Melo, R. (2022). Perspetivas sobre a Imigração em Territórios de Baixa Densidade – Potencial de retoma e de inovação. In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 265 – 286). Edições Esgotadas.
- Giménez, R. (2010). *Interculturalidade e Mediação*. Cadernos de Apoio à Formação. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Góis, P. (2022). Ainda entre periferias e um centro: o lugar de Portugal no sistema migratório global. In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 29 – 40). Edições Esgotadas.
- Gonçalves, P. S., Guimarães, J. & Brandão, C. (2022). Recrutamento, seleção e acolhimento de pessoas migrantes em Portugal: Da perspetiva dos profissionais de gestão de recursos humanos às

- recomendações. In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 171 – 219). Edições Esgotadas.
- Hedman, K. (2022). Young migrant participation and inclusive teaching practices in multilingual classroom interaction In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 95 – 115). Edições Esgotadas.
- International Organization for Migration (2023, maio). *World Migration Report* <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/2022>.
- McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.), 2021. *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para as Migrações. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- Noble, G. (2009). Everyday Cosmopolitanism and the Labour of Intercultural Community. In: A. Wise & S. Velayutham (eds). *Everyday Multiculturalism*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230244474_3.
- Oliveira, C. R. (2022). Conhecer mais para agir melhor na resposta à imigração e ao refúgio: vinte anos de intervenção do Observatório das Migrações em Portugal. In E. Diogo & R. Melo (Eds.), *Práticas e Políticas: Inspiradoras e Inovadoras com Imigrantes*. (pp. 41 – 52). Edições Esgotadas.
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, 20, 159-184. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14241/1/Fluxos%20migrat%C3%B3rios%20em%20Portugal.pdf>.
- Peixoto, J. (1998). Teorias Explicativas das Migrações: Teorias Micro e Macrossociológicas. In João Peixoto. *As Migrações dos Quadros Altamente Qualificados em Portugal – Fluxos Inter-Regionais e Internacionais e Mobilidade Intra Organizacional*. [Tese de Doutoramento] Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa, pp. 39-68.
- Pena, I. (2012). *Boas Práticas para a Integração de Populações Imigrante: Governabilidade, Gestão e Bem-Estar num Centro de Acolhimento Temporário em Lisboa*. [dissertação de mestrado]. ISCTE-IUL Instituto Universitário de Lisboa. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4978/1/master_ingrid_machado_pena.pdf.
- Resolução A/73/L.66, 19 de dezembro da Assembleia-Geral das Nações Unidas.
- Resolução do Conselho de Ministros n.o 141/2019, de 20 de agosto.
- Solano, G. e Huddleston, T. (2021). *Migrant Integration Policy Index 2020 – Measuring Policies to Integrate Migrants across six continents*. <https://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/pdf/files/custom/a4/2022.07.27-21.11.39-mipex-2020-custom-book-a4.pdf>.
- Sousa, C. U. D. (2018). A Europa no contexto global das migrações. *Janus 2018-2019-Conjuntura internacional: a dimensão externa da segurança interna*.
- Viola, E., Biondo, E., & Mosso, C. O. (2018). The role of Social Worker in promoting immigrants' integration. *Social Work in Public Health*, 33(7-8), 483-496. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30462591/>

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) e Migrações: uma relação em devir?

Elizabeth Santos*

Joana Ribeiro**

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), proclamado em 2017, em Gotemburgo, procura ser a matriz do modelo social europeu nas próximas décadas, um projeto em construção desde a II-Guerra Mundial, sob os alicerces da igualdade, não-discriminação, justa distribuição de rendimentos e solidariedade. Esta referência norteadora do modelo social europeu, no domínio das condições de vida e de trabalho na UE, é complementado pelo Plano de Ação para a Integração e a Inclusão 2021-2027, que define ações concretas destinadas à efetiva implementação dos 20 princípios que sustentam o PEDS.

O governo português, com o apoio da Comissão Europeia, e em estreita cooperação com o Parlamento Europeu, ao dar abrigo às Cimeiras Sociais do Porto, em 2021 e em 2023, quis expressar um sinal claro quanto ao seu comprometimento relativamente aos princípios orientadores do PEDS, nos três domínios discriminados: igualdade de oportunidades, condições de trabalho justas, e com direitos à proteção e inclusão sociais. Perseguem-se, assim, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 e o Instrumento Próxima Geração UE (*Next Generation EU*), sob o desígnio da construção de uma Europa Social enquanto espaço geopolítico forte, justo, inclusivo e pleno de oportunidades.

Prevendo-se, em 2025, uma revisão do Pilar, foram propostas três metas principais e várias submetas, a atingir até 2030:

1. Garantir emprego a pelo menos 78% da população, entre os 20 e os 64 anos:

- 1.1. reduzir para metade a diferença entre as taxas de emprego de homens e mulheres, tendo por referência o ano de 2019;
- 1.2. aumentar a disponibilidade de serviços de apoio à infância (0-5 anos);
- 1.3. reduzir a taxa de jovens (15-29 anos) NEET (sem emprego, educação ou formação) de 12,6% (em 2019) para 9% (em 2030).

* Socióloga, Observatório Nacional de Luta Contra a Pobreza, EAPN Portugal

** Socióloga, Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa

2. Garantir a participação anual em ações de formação de, pelo menos, 60% de todos os adultos:

- 2.1. assegurar que, pelo menos 80% de população entre os 16-74 tenha competências digitais básicas;
- 2.2. reduzir o abandono precoce e aumentar a participação no secundário.

3. Diminuir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões:

- 3.1. dos 15 milhões, 5 milhões devem ser crianças.

A construção de uma sociedade justa e verdadeiramente democrática, baseada na garantia da dignidade da pessoa humana, só é possível se todos os seus membros participarem nas várias esferas da vida social, segundo os princípios da igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, condições de trabalho justas, e com direitos à proteção e inclusão sociais.

Portugal, enquanto país do sul da Europa com ligações transatlânticas e um legado colonial, depara-se com importantes desafios, num período pós-pandémico e de aumento do custo de vida, como sejam, o envelhecimento demográfico, a dupla transição digital e ambiental, o desenvolvimento socioeconómico e humano e a diversidade linguístico-cultural.

Se atendermos à monitorização dos indicadores sociais que compõem o PEDS, terá que se levar em conta a realidade diferenciada das populações mais vulneráveis e socialmente desfavorecidas, particularmente da população estrangeira.

Na verdade, à semelhança do reportado nos restantes países da UE, e como outros estudos nos revelam (Oliveira, 2022), Portugal apresenta maiores riscos de pobreza e de exclusão social, entre a população de nacionalidade estrangeira, nomeadamente dos cidadãos extracomunitários.

Ainda que tenhamos presente a heterogeneidade da composição da população estrangeira, não podemos descurar o facto de esta enfrentar, de um modo geral, comportamentos discriminatórios de cariz racista, de estar mais sujeita a percursos de mobilidade social descendente, de não beneficiar do regime de proteção social em medida equivalente às contribuições efetuadas.

Assim, urge uma questão, explorada na infografia presentes neste número temático da Rediteia: Como evoluem os indicadores de monitorização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), quando aferimos a população residente, por grupos de pertença ao território nacional (população estrangeira *versus* população de nacionalidade portuguesa)?

Para uma análise desta indagação, requer-se uma valoração dos contextos de crise económico-financeira e da pandemia COVID-19, ocorridos durante a década em apreço (2011 a 2021). Dentro deste âmbito, julgamos importante atender, de um modo mais aprofundado, às seguintes conclusões:

- As estatísticas disponíveis (provenientes do Eurostat, EU-SILC, coletadas entre 2011 e 2021) mostram que a taxa de abandono precoce da educação e da formação é maior para a população estrangeira do que para a população portuguesa. Os dados de 2019, últimos dados disponíveis para a população estrangeira, indicavam que a taxa de abandono escolar entre a população estrangeira (23.3%) era 2.3 vezes superior à da população nacional (10.2%). A meta 10 do PEDS visa reduzir a taxa de abandono escolar precoce para menos de 10%, até 2030. Desde 2020 que Portugal terá atingido esta meta. No entanto, tal não é a realidade da população estrangeira, uma vez que dificilmente atingirá esta meta sem medidas políticas mais eficazes e orientadas para esta população.
- Além disso, a proporção de jovens estrangeiros que não estudam, não trabalham e não frequentam qualquer tipo de formação, a designada geração “Nem, nem” ou jovens NEET, também é maior do que a proporção de jovens portugueses na mesma situação. A baixa fiabilidade dos dados de 2021 para a população estrangeira limita a análise deste indicador num ano particularmente importante para compreendermos o impacto do contexto pandémico neste fenómeno. No entanto, mesmo tendo como referência o ano de 2020, não só continua a existir uma importante distância entre os resultados dos jovens portugueses (10.8%) e dos estrangeiros (16.5%), como a redução que ocorreu desde 2011 foi mais intensa na população portuguesa (-21%), comparativamente com a que se verificou entre os jovens estrangeiros (-17%).
- Apesar de se ter verificado, entre os cidadãos estrangeiros, uma Taxa de Desemprego inferior à que é reportada em 2011, este indicador ainda se

encontra nos dois dígitos em 2021 (especificamente 10%). Esta ocorrência encontra-se em contraciclo com o que tem vindo a acontecer, desde 2017, com a população de nacionalidade portuguesa.

- A Taxa de Desemprego de longa duração é elevada entre os dois grupos populacionais residentes em Portugal (em 2021, 49,5%, entre os estrangeiros e 43,2%, entre os nacionais).
- Comparativamente à população de nacionalidade portuguesa, é de sublinhar a maior Taxa de Atividade entre a população estrangeira em Portugal (80%, em 2021). Um valor tanto mais significativo, dado que a maioria da população estrangeira se encontra na faixa etária correspondente à idade ativa. Para além disso, há que ter em conta que este indicador traduz o fato de estarmos perante migrantes essencialmente económicos, cujos percursos de inserção passam pela importância de acesso a um emprego por forma a garantirem uma estadia regular no território nacional, conforme o regime de admissão de cidadãos estrangeiros vigente em Portugal. Não deixamos, contudo, de nos indagar quanto à concentração dos trabalhadores migrantes em determinados setores de atividade, cujas condições de trabalho, níveis remuneratórios e situações de não reconhecimento das qualificações de origem deixam muito a desejar.
- Foi em plena crise do *subprime* (2011) que o Risco de Pobreza na população estrangeira empregada se revelou mais elevado. Com efeito, um pouco mais do que um quarto desta população (25,8%) encontrava-se nesta situação. Em contrapartida, a população nacional empregada atinge essa percentagem mais expressiva dez anos depois, em tempo de pandemia (com um Risco de Pobreza de 11,1%, em 2021). Em 2021, o risco de pobreza entre trabalhadores estrangeiros era 1.6 vezes mais elevado do que entre trabalhadores nacionais. Esta diferença é ainda assim muito inferior à que existia em 2011, quando o risco de pobreza entre trabalhadores estrangeiros era 2.6 vezes superior.
- O Risco de Pobreza ou Exclusão Social entre a população estrangeira é superior a um terço da população (mais concretamente 35%, em 2021). No caso dos cidadãos nacionais, essa percentagem é um pouco superior a um quinto da população (22,1%, em 2021). Note-se que, mesmo assim, Portugal tem uma Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social inferior à média da União Europeia, tanto para a população estrangeira quanto para a população

nacional. A evolução deste indicador, desde 2015, é claramente positiva quando olhamos para a população estrangeira, tendo existido uma redução de -22% comparativamente com -12% na população nacional. No entanto, não podemos deixar de sublinhar o importante aumento que ocorreu em 2021 e que nos remete para a vulnerabilidade desta população em contextos de crise.

- O Risco de Pobreza Infantil encontra-se na ordem dos 24%, no caso da população estrangeira e 20%, no caso da população de nacionalidade portuguesa. Este valor é praticamente o mesmo ao apresentado há 10 anos, no que diz respeito aos cidadãos nacionais (20,6%, em 2011 e 20 % em 2021). No entanto, ao nível da população estrangeira, encontramos a sua redução sobretudo a partir de 2017, ano que sinaliza o início de uma maior convergência entre a população nacional e a população estrangeira neste indicador. Em áreas como o acesso à educação e formação, à inserção no mercado de trabalho e à proteção e inclusão sociais, a população estrangeira residente em Portugal continua a sofrer de uma maior exclusão social, tanto mais significativa se atendermos à diferenciação das nacionalidades entre extracomunitários ou comunitários.

De referir que os dados apresentados percecionam a população estrangeira como um todo. No entanto, a realidade social esconde comunidades muito heterogéneas, não só ao nível cultural, religioso e/ou linguístico, como também ao nível das qualificações e modos de inserção no mercado de trabalho. É, por isso, essencial intervir no combate à pobreza e exclusão social da população estrangeira residente em Portugal, construindo processos de inclusão social mais equitativos, isto é, respondendo às necessidades diferenciadas desta população internamente diversa.

Ainda assim não podemos negar que a evolução destes dados, ao longo dos últimos anos, tem sido positiva na maior parte dos indicadores. Na área da proteção e inclusão sociais, por exemplo, há uma clara aproximação dos resultados entre população nacional e estrangeira, sobretudo até 2020. Contudo, os dados de 2021 espelham a vulnerabilidade da população estrangeira às crises. Nesse ano, a Taxa de Risco de Pobreza ou Exclusão Social entre estrangeiros aumentou 85% face a 2020. Na população portuguesa este aumento foi de 13%. O Risco de Pobreza Infantil aumentou 36% nas crianças com pais estrangeiros e 8% nas crianças com pais portugueses.

Revela-se, assim, premente a necessidade de se atender às desigualdades sociais existentes, em função do grau de pertença ao território nacional, por forma a reduzir-se os riscos de discriminação e vulnerabilidade sociais, especialmente num tempo de múltiplas crises, de carácter conjuntural e/ou mais estrutural, que têm contribuído para o desenvolvimento do país de forma dual.

De facto, embora Portugal tenha apresentado um melhor desempenho em alguns indicadores em relação à média da União Europeia, é importante continuar a trabalhar na promoção de igualdade de oportunidades, de melhores condições de trabalho e de inclusão social para todos os grupos populacionais, independentemente da respetiva nacionalidade. Em matéria do acesso aos direitos sociais e migrações, apraz-nos necessário implementar, de uma forma efetiva, o Plano de Ação para a Integração e a Inclusão 2021-2027, em consonância com os princípios que subjazem ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Tal permitirá assegurar uma sinergia entre bases normativas e estratégicas, que se podem enquadrar no regime de *soft law*.

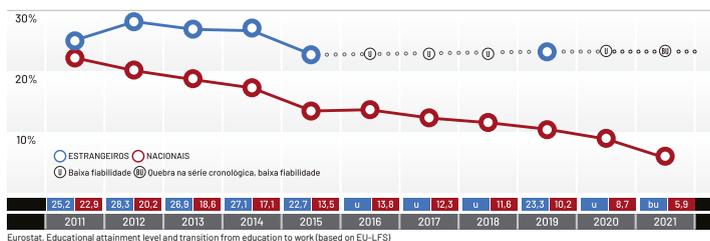
O acesso ao mercado de trabalho em igualdade de oportunidades, a garantia de condições dignas de trabalho e a promoção de proteção e inclusão sociais constituem direitos essenciais para a concretização de uma sociedade decente, baseada na justa equidade. Os direitos sociais não podem ser o “parente pobre” dos direitos humanos!

Referências Bibliográficas

OLIVEIRA, Catarina Reis de (2022) *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2022. Imigração em Números – Relatórios Anuais 7*. Lisboa: ACM. ISBN 978-989-685-129-3

INFOGRAFIA

ABANDONO PRECOZE DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO (%) — POPULAÇÃO DOS 18 AOS 24 ANOS



Eurostat. Educational attainment level and transition from education to work (based on EU-LFS)

01 IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

PARTICIPAÇÃO DOS ADULTOS EM AÇÕES DE APRENDIZAGEM (%) — POPULAÇÃO DOS 25 AOS 64 ANOS



Eurostat. Participation in education and training (based on EU-LFS)

JOVENS QUE NÃO ESTUDAM, NÃO TRABALHAM, NEM FREQUENTAM QUALQUER TIPO DE FORMAÇÃO (%) POPULAÇÃO DOS 15 AOS 29 ANOS



SABIA QUE...

A taxa de jovens estrangeiros (30 aos 34 anos) com ensino é quase 11 pontos percentuais mais elevada que a média da UE27? No entanto, na população estrangeira extracomunitária a situação é diferente. Portugal é o 6º país com menor proporção destes jovens estrangeiros com ensino superior (33,3%)

Segundo dados de 2020, Portugal era o 8º país da UE com menor taxa de jovens estrangeiros que não estudam, não trabalham, nem frequentam qualquer tipo de formação (NEET)? Nesse ano, 24,6% dos jovens estrangeiros na UE eram NEET comparativamente com 16,6% em Portugal. Os dados para 2021 demonstram um elevado aumento, mas a baixa fiabilidade dos dados desse ano torna-os pouco conclusivos.

PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE QUE COMPLETOU O ENSINO SUPERIOR (%) POPULAÇÃO DOS 30 AOS 34 ANOS





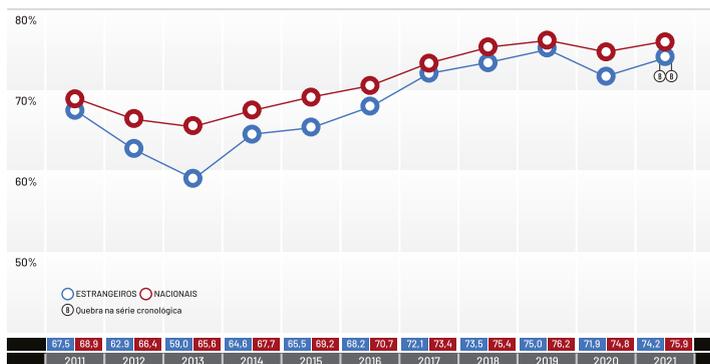
SABIA QUE...

Portugal tinha a terceira maior taxa de desemprego de longa duração da população estrangeira em 2021? Mas o desemprego de longa duração era igualmente muito elevado entre os nacionais. Portugal tinha a 5ª maior taxa de desemprego de longa duração da população nacional.



Entre 2000 e 2009 a taxa de emprego dos estrangeiros foi quase sempre superior à dos nacionais? Os dados entre 2010 e 2021 demonstram a forte vulnerabilidade dos estrangeiros aos momentos de crise económica e social. Em 2013 a taxa de emprego dos estrangeiros estava 10% abaixo da taxa dos nacionais, quando em 2008 estava 8% acima.

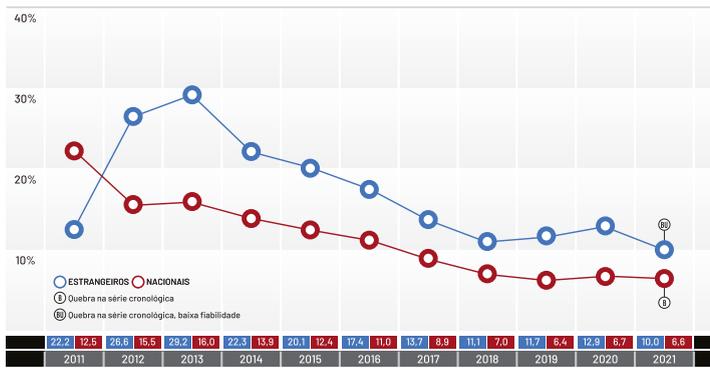
TAXA DE EMPREGO (%) – POPULAÇÃO DOS 20-64 ANOS



Fonte: Eurostat, LFS series

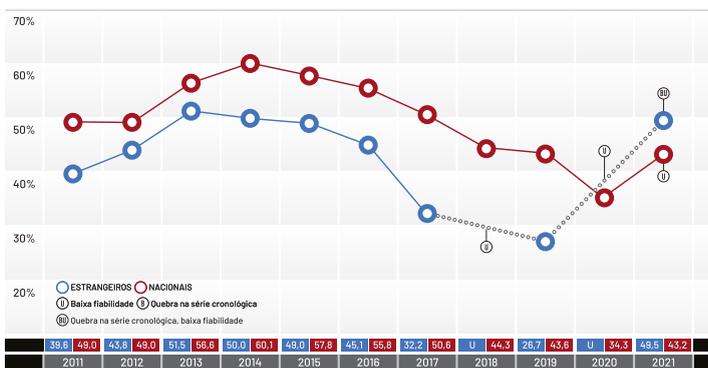
CONDIÇÕES DE TRABALHO JUSTAS 02

TAXA DE DESEMPREGO (%) – POPULAÇÃO DOS 15-64 ANOS



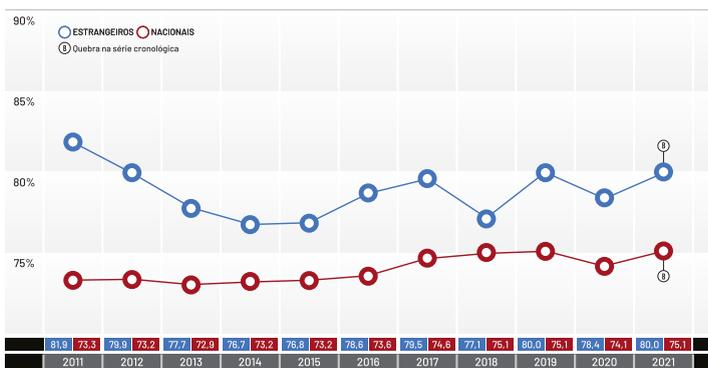


TAXA DE DESEMPREGO DE LONGA DURAÇÃO (%) – POPULAÇÃO DOS 15-74 ANOS



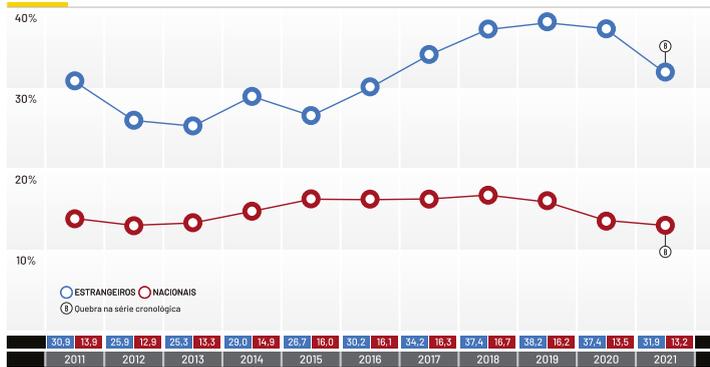
Fonte: Eurostat, LFS series

TAXA DE ATIVIDADE (%) – POPULAÇÃO DOS 15-64 ANOS

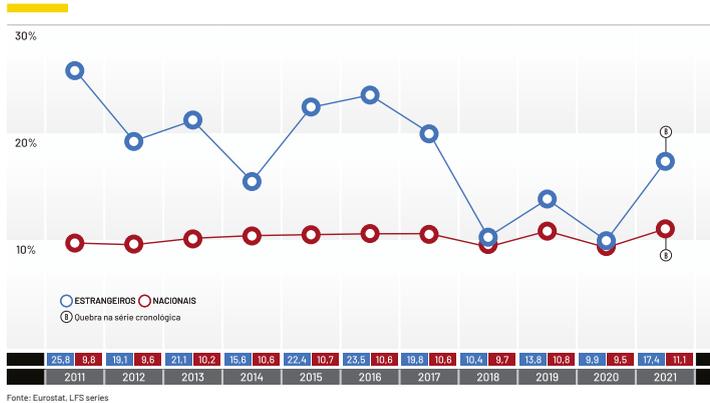


Fonte: Eurostat, LFS series

NOVOS EMPREGOS (PROPORÇÃO DAS PESSOAS NO ATUAL EMPREGO HÁ MENOS DE 12 MESES, NO TOTAL DO EMPREGO)(%) – POPULAÇÃO DOS 20-64 ANOS



RISCO DE POBREZA NA POPULAÇÃO EM EMPREGO (%) – POPULAÇÃO 18 OU MAIS ANOS



RISCO DE POBREZA OU EXCLUSÃO SOCIAL (%) — POPULAÇÃO 18 OU MAIS ANOS



PRIVAÇÃO MATERIAL E SOCIAL (%) — POPULAÇÃO 18 OU MAIS ANOS



INTENSIDADE LABORAL PER CAPITA MUITO REDUZIDA (%) — POPULAÇÃO COM < 65



SABIA QUE...

Apesar da forte vulnerabilidade dos estrangeiros em Portugal, a taxa de risco de pobreza ou exclusão social em Portugal é inferior à média da União Europeia? Isso acontece não só ao nível do risco de pobreza ou exclusão social, mas também ao nível da pobreza monetária, da privação material e social e da intensidade laboral muito reduzida.

Portugal está entre os países com menor taxa de risco de pobreza infantil de crianças filhas de estrangeiros? Segundo dados do inquérito de 2021, Portugal era o 7º país com menor taxa.

O risco de pobreza dos estrangeiros é 1,41 vezes superior ao risco de pobreza dos nacionais? Mas durante a crise económica e financeira da década passada, nomeadamente no seu pico em 2013, o risco de pobreza dos estrangeiros foi quase o dobro dos nacionais (1,92)

RISCO DE POBREZA MONETÁRIA (%) — POPULAÇÃO 18 OU MAIS ANOS



RISCO DE POBREZA INFANTIL POR GRUPO DE NACIONALIDADE DOS PAIS (%) — POPULAÇÃO DOS 0-17 ANOS



O impacto da mediação intercultural em sociedades diversas

Farhana Akter*

Lara Fraga**

Marina Bertolami***

Associação Renovar a Mouraria

Resumo: A Mediação Intercultural tem um papel importante em diversas organizações da sociedade civil em Portugal, mas ainda carece de reconhecimento. Neste artigo, três mediadoras na Renovar a Mouraria, uma Organização de Utilidade Pública que trabalha diariamente a favor dos Direitos Humanos e da integração de pessoas imigrantes, refletem sobre o que é a mediação intercultural, qual a formação e capacidades de um/a mediador/a intercultural, qual o seu contributo para a sociedade e qual o futuro desta função em processo de profissionalização.

Porque introduzimos a mediação intercultural na nossa intervenção no Bairro da Mouraria?

O Bairro da Mouraria representa um ponto de encontro entre património histórico, diversidade cultural, contradições e desigualdades. Ao percorrer as suas estreitas ruas, e escadas únicas, encontra-se uma comunidade que compartilha diferentes perspetivas de identidade e sentido de lugar. De acordo com o Relatório “Análise situacional da comunidade migrante da Mouraria” de 2021 da Associação Renovar a Mouraria, identificou-se que 30% das pessoas que vivem e trabalham neste bairro são estrangeiros e migrantes de mais de 30 nacionalidades. Este relatório foi uma importante recolha de dados sobre as experiências dos migrantes com o processo de integração, vivências, vida quotidiana, traumas e micro-agressões neste território.

* Farhana Akter tem um histórico de trabalho em ensino primário e secundário, coordenação académica e formação em Administração pela Universidade Nacional do Bangladesh em Administração, tem-se dedicado também a Mediação Intercultural.

** Lara Fraga é licenciada em Biologia Marinha pela Eduardo Mondlane, em Maputo, Moçambique e mestre em Estudos de Desenvolvimento com especialização em Desenvolvimento Sustentável pelo ISCTE. Tem trabalhado nas áreas do ambiente, das alterações climáticas e do desenvolvimento comunitário.

*** Marina Bertolami estudou jornalismo na Universidade Autónoma de Lisboa, tendo concluído o seu mestrado em comunicação e cultura no ISCTE-IUL. Tem-se dedicado ao tema das migrações e defesa dos direitos humanos desde que começou o seu percurso profissional, tendo a Mouraria como terreno e uma vontade enorme de conhecer novos contextos culturais e migratórios.

Apesar da existência de quadros jurídicos relevantes e de políticas públicas para a promoção da inclusão e integração, nomeadamente no que toca a questões ligadas à migração, nacionalidade, etnia, género, orientação sexual e religião das populações que habitam o bairro, a garantia dos seus direitos representa ainda um desafio que impacta profundamente a forma como as pessoas experienciam as suas vivências no seio do bairro. Além disso, a noção de que os próprios indivíduos possuem diversos sistemas de navegação cultural, nos quais várias pertenças identitárias se cruzam, é relevante para entender as histórias das pessoas e as suas necessidades. Assim, a persistência de assimetrias nas relações entre o poder político e civil e noções universais de cidadania e justiça na condição de migrante, apela a um aprofundamento da necessidade da mediação intercultural no espectro daqueles que são os serviços públicos essenciais.

Do ponto de vista analítico sobre a mediação intercultural, existe pouca literatura específica e extensa. Historicamente, a condição de migrante foi conceituada como algo irrelevante para o Estado. Só na história recente é possível encontrar justificativas para a proteção social e assistência nos serviços públicos a pessoas migrantes. Somente quando surgem preocupações de segurança nacional acerca da imigração dentro da União Europeia, é que são estabelecidas políticas públicas e legislações como o Tratado de Amesterdão em 1997, sobre restrições geográficas e temporais à imigração e controle de fronteiras.

Essa noção de “fronteiras” traz a narrativa da imigração como uma realidade conflituosa para o país ou território de acolhimento. No entanto, a par da implementação destas políticas e legislações, pressupõe-se a intervenção do Estado com o objetivo de se aproximar das comunidades migrantes. Isso possibilitou uma ação para a necessidade de criar um quadro e discursos sobre mediação intercultural. E assim, no contexto europeu, surgem nos serviços públicos institucionais serviços de tradução e mediação, propondo uma abordagem mais recíproca e pluralista para compreensão mútua, responsabilidade e participação tanto para as pessoas migrantes quanto do território de acolhimento.

Situar a Mediação Intercultural no panorama das várias formas de mediação

Posto isto, é importante assinalar as diferenças entre a mediação cultural, a mediação intercultural e a mediação comunitária. A Mediação Cultural consiste nas formas pelas quais as informações são transmitidas aos visitantes de locais como parques científicos, locais históricos, jardins botânicos, museus e outros patrimónios culturais. Esta é a comunicação de informações ou explicações sobre a natureza, finalidade e origem de sítios históricos, culturais ou naturais. Já a Mediação Intercultural é uma prática construtiva que facilita o diálogo e os encontros entre as pessoas imigrantes e a sociedade de acolhimento. O mediador intercultural, muitas vezes imigrante também, é um profissional que desenvolve atividades como intérprete linguístico e cultural, atuando como uma “ponte” entre as necessidades das pessoas migrantes e as respostas oferecidas por entidades públicas e estruturas privadas. Os mediadores interculturais amplificam e elevam as vozes das pessoas, minimizando possíveis obstáculos ou confrontos. Já a Mediação Comunitária ocorre na própria comunidade, geralmente em áreas mais vulneráveis. É conduzido por indivíduos que fazem parte da comunidade. Trata-se, portanto, de uma mediação centrada na, para e pela comunidade.

Definição e impacto da Mediação Intercultural e a figura do mediador

Nesse sentido, a mediação intercultural pode servir como um conjunto de ferramentas para lidar e lutar contra o isolamento, rejeição e discriminação enfrentados por grupos sociais dentro de uma sociedade diversa. Desta forma, é importante enfatizar o compromisso de evitar usar estereótipos para categorizar grupos culturais específicos, estar atento e ser culturalmente sensível ao se referir a um elemento cultural observável. Evitar julgamentos morais em relação à visão de mundo de um grupo culturalmente específico. E, finalmente, reconhecer que a interseccionalidade significa que uma pessoa pertencente a um grupo social específico pode estar exposta a várias formas de discriminação, exclusão e isolamento, simultaneamente.

A mediação é, portanto, uma intervenção, interação ou construção de relações/pontes num litígio para resolver, melhorar ou chegar a um ponto comum. Pode

ser útil em qualquer tipo de situação que contribua para melhorar a vida quotidiana. É voluntária e requer a vontade de resolver a situação, compromete-se com a imparcialidade e a confidencialidade. Assim, as pessoas confiam no processo, o que é muito importante.

Os mediadores interculturais são personagens interessantes dentro da comunidade que investem no desenvolvimento positivo através da sua assistência a assuntos pessoais e comunitários. Utilizando o seu apoio empático e os seus conhecimentos sobre a cultura e a comunidade, os mediadores podem ajudar tanto os facilitadores (individuais/institucionais) como os beneficiários (pessoas da comunidade) a chegar a uma solução possível sobre determinado desafio ou obstáculo.

Os mediadores interculturais pertencem a diferentes práticas culturais ou possuem conhecimentos e respeito culturais. Os mediadores culturais são importantes no inquérito à comunidade porque podem chegar a pessoas da mesma cultura e, assim, ajudar os participantes a compreender a importância do inquérito à sua maneira, utilizando a linguagem e a postura. Alguns dos trabalhos que os mediadores culturais podem fazer são: tradução de conversas e documentos, explicar-lhes a importância da aplicação de certos inquéritos, partilhar informações e criar confiança entre associações, políticas, culturas e espaços públicos. As pessoas da comunidade podem sentir-se mais à vontade para se relacionarem com os mediadores culturais, mantendo-se assim ligadas como membros activos da comunidade.

Os mediadores têm um impacto maior na comunidade para estabelecer a harmonia, para além da resolução de conflitos individuais. A maioria dos utilizadores da mediação identifica que a mediação ajudou a compreender o ponto de vista da outra parte (Siriwardhana, 2011). O ponto forte da mediação intercultural é a comunicação. A Comunicação Não-Violenta (CNV), com empatia e autocompaixão, ajuda-nos a concentrarmo-nos mais em nós próprios e a prestar atenção às nossas necessidades e às dos outros com cuidado e bondade. Os mediadores tornam-se pontes entre comunidades diversas, tendo empatia para com outras comunidades.

A mediação também promove o *self advocacy*. Uma das responsabilidades profissionais dos mediadores é amplificar as vozes e incentivar o *self advocacy*. A ideia de *self advocacy* é dotar as pessoas de conhecimentos que as informem e as capacitem para tomarem as decisões autênticas e práticas que podem tomar. Na vida profissional, para além da competitividade no mercado de trabalho, há muitas dificuldades. É muito importante compreender as outras partes e os seus pontos de vista para obter o máximo rendimento. Para os migrantes, a situação é ainda mais difícil. Por um lado, têm de compreender as práticas profissionais e a situação num ambiente completamente desconhecido e, por outro, têm de provar o seu valor e garantir a sua eficiência. A mediação é muito importante neste tipo de situação para ajudar ambas as partes a criar confiança e a iniciar uma parceria profissional fiável para crescerem juntas e terem impacto na sociedade.

Por fim, a mediação impacta a capacitação e sustentabilidade da comunidade. A abordagem transformadora da mediação não consiste em prestar serviços e procurar a resolução do problema imediato, mas sim em procurar a capacitação e o reconhecimento mútuo. As pessoas da comunidade são donas das suas decisões e a solução está nelas próprias. O papel dos mediadores consiste em ajudar as partes a autonomizarem-se e a encontrarem coletivamente uma solução para o litígio (Christopher C. Cooper, 2003). Desta forma, as pessoas e a comunidade sentem-se mais seguras, uma vez que o controlo da situação que as rodeia fica nas suas próprias mãos. Assim, a mediação não é apenas uma profissão ou um meio para atingir um determinado objetivo ou resolver um problema. A mediação é uma qualificação para facilitar a resolução de questões sociais. Se pesquisarmos os mediadores bem-sucedidos, verificamos que todos eles têm uma capacidade e conhecimentos polivalentes. Têm impacto em vários sectores, consoante a situação e a procura atuais (Fórum, 2017).

Que reconhecimento da Mediação Intercultural num país progressivamente diverso?

Refletindo sobre o impacto da mediação intercultural num contexto crescente de diversidade que inevitavelmente reverbera nas dinâmicas socioeconómicas das grandes cidades, mas também de áreas rurais e costeiras do país, temos de

considerar todas as dimensões que implicam a inclusão plena e a garantia dos direitos das pessoas migrantes. Neste aspeto, a mediação intercultural ainda é pouco reconhecida e por consequência parcamente implementada em qualquer serviço do sector público em Portugal, nomeadamente em unidades de saúde e escolas onde se verifica esta necessidade de recorrer à mediação não apenas como meio de interpretação ou tradução, mas de fomento de relações de proximidade e compreensão mútua, bem como de resolução de potenciais conflitos.

Por outro lado, verificamos no terreno da nossa intervenção que competências interculturais são fundamentais para quem exerce funções nestes contextos, seja do ponto de vista metodológico, vocacional e operacional. Isto para que as respostas disponibilizadas sejam orientadas pela humanização e especificidades culturais da identidade de cada indivíduo/a.

Há uma resistência generalizada no reconhecimento de que este influxo de migração não é algo passageiro e que as comunidades migrantes passaram a fazer parte do tecido cultural e social da cidade de Lisboa e de outras partes do país, sendo que é impreterível adaptar os serviços aos seus utentes e às suas necessidades. Adicionalmente, problemáticas que já faziam parte da ordem do dia da nossa sociedade, como especulação imobiliária e por consequência uma incapacidade generalizada de aceder à habitação com dignidade, disponibilização de cuidados de saúde e educação de qualidade, estendem-se agora a estas populações que chegam muitas vezes em contextos de vulnerabilidade na expectativa de conseguir melhores condições de vida.

Estas questões, embora sejam transversais a todos os cidadãos que habitam em território nacional, estejam estes em situação “regular” ou “irregular” e que são contribuintes ativos para o crescimento da economia, são em primeira instância responsabilidade do Estado português. Não podemos também esquecer, que o diálogo intercultural se torna ainda mais relevante quando temos em conta que a integração destas comunidades significará num futuro próximo uma complexificação e novas construções em torno das identidades culturais das próximas gerações.

Se considerarmos a transformação demográfica dos últimos anos e a crescente taxa de natalidade, fruto de famílias imigrantes, que segundo dados do INE re-

presentou em 2021 mais de 13% de todos os nascimentos registados no país é inevitável vislumbrarmos um futuro onde a superdiversidade será conjuntural para a riqueza cultural do país, para novas dinâmicas sociais marcadas pela interculturalidade e consequentemente para o desenvolvimento socioeconómico de Portugal.

Qual o papel do ACNUR no apoio às pessoas refugiadas, requerentes de asilo, deslocadas e apátridas?

Joana Brandão*

Resumo: Década após década, os conflitos armados têm obrigado pessoas em todo o mundo a deixar tudo para trás, vendo-se privadas da sua casa, da sua vida. O ACNUR, a Agência da ONU para os Refugiados, foi criado no contexto da 2ª Guerra Mundial para oferecer uma resposta e um apoio urgente à Europa. A sua ação mantém-se até aos dias de hoje, e é ainda muito necessária: estamos perante uma guerra na Ucrânia, conflitos no Sudão, não sendo possível ficar indiferentes também aos terremotos na Síria e Turquia e à fome no Corno de África, que em muito é agravada pelas alterações climáticas. Para que o ACNUR possa estar junto destas pessoas em situações de maior vulnerabilidade e apoiá-las com os devidos recursos é essencial o papel de parceiros nacionais como a Portugal com ACNUR que trabalham ao nível da sensibilização e da angariação de fundos.

Todos os grandes conflitos mundiais, desde que há memória, marcaram de uma forma incontornável gerações atrás de gerações com cenários de devastação, fome e miséria. A 2ª Guerra Mundial, é um exemplo. E foi nesse mesmo contexto, e para oferecer uma resposta e um apoio urgente à Europa – que, infelizmente, depois teve de ser alargado aos restantes continentes - que se criou o ACNUR, a Agência da ONU para os Refugiados. Estávamos em 1950. E hoje, passados mais de 70 anos já foi possível apoiar mais de 50 milhões de pessoas em todo o mundo. O ACNUR está presente em 137 países e a sua luta contínua para assegurar a proteção e assistência daqueles que são forçados a fugir no mundo valeu-lhe já dois Prémios Nobel da Paz, um em 1954 e outro em 1981.

No apoio às pessoas refugiadas, requerentes de asilo, deslocadas e apátridas, o trabalho do ACNUR passa por desenvolver respostas diversificadas e concertadas, que vão desde a nutrição, à saúde, à educação, ao apoio legal e psicossocial, à assistência monetária, ao abrigo, à água e saneamento, além de procurar garantir a proteção dos direitos e prestar ajuda de emergência para que possam sobreviver e manter a esperança de um dia regressar a casa. Mas mesmo passados tantos anos da criação desta estrutura, o número de pessoas forçadas a fugir atingiu um

* Diretora Nacional da Portugal com ACNUR. Licenciou-se em Psicologia, trabalhou na área da educação e, em 2005, teve a primeira experiência numa ONG internacional, em angariação de fundos. Foi nesta área que trabalhou, em diferentes organizações internacionais, complementando com as áreas de marketing, gestão e liderança. Viveu, em 2000 e 2007, duas experiências de voluntariado marcantes, em Cabo Verde e na Argentina. Em dezembro de 2021, iniciou funções na Portugal com ACNUR, um desafio que abraça com responsabilidade, mas também com a paixão que a acompanha pelos direitos humanos.

record não desejado, em junho do ano passado: 103 milhões de pessoas eram registadas como deslocadas em todo o mundo. Mais de metade são deslocados internos, ou seja, pessoas que fogem dentro do próprio país, e cerca de um terço, pessoas refugiadas, que fogem para outro país.

Outro dado impressionante é que 80% destas pessoas são mulheres e crianças. Falamos de pessoas que, de um dia para o outro, vêm as suas vidas viradas ao contrário. Largam tudo para trás por um conflito, uma catástrofe natural, uma perseguição, e não voltaram à escola, não voltaram ao local de trabalho, não voltaram a estar com uma grande parte da família e amigos e que viram a sua casa ficar-lhes vedada, sem data de regresso marcada.

Com a atual Guerra na **Ucrânia** deparamo-nos com uma realidade que até então nos parecia muito mais distante geograficamente, que não sabíamos que nos podia afetar tanto a nível mundial, como em Portugal, e a ajuda mobilizou-se de forma massiva. Quinze meses depois do seu início, existem ainda mais de 14 milhões de pessoas que fugiram das suas casas. Entre elas 8 milhões refugiaram-se, sobretudo, nos países vizinhos, e mais de 5 milhões encontram-se deslocadas internamente na Ucrânia. Atualmente, 17 milhões de pessoas necessitam de assistência humanitária no país. O ACNUR e os seus parceiros, já apoiaram mais de 4 milhões de pessoas. Só na Ucrânia, em 2023, mais de 1 milhão de pessoas receberam assistência; quase 490.000 pessoas foram apoiadas através de serviços de proteção; mais de 390.000 pessoas foram apoiadas com bens essenciais; 231.000 pessoas receberam assistência monetária e 81.000 pessoas foram apoiadas através de abrigo. Este conflito contribuiu muito para que se ultrapassassem os 100 milhões de deslocados e provocou o mais rápido aumento de pessoas deslocadas desde a Segunda Guerra Mundial.

O inverno foi, na realidade, um dos maiores desafios na emergência da Ucrânia. Devido aos conflitos, as casas ficaram destruídas ou muito danificadas e só podemos imaginar como será passar um inverno tão rigoroso num país onde as temperaturas atingem os 20 graus negativos, com as janelas partidas e problemas latentes ao nível do aquecimento - a falta de eletricidade, e também de água, foi uma constante durante os bombardeamentos intensos na Ucrânia. Uma das respostas importantes do ACNUR foi, precisamente, apoiar na reconstrução e na reparação das casas e também garantir o aquecimento destas famílias mais afe-

tadas. Depois de terminado o inverno, as dificuldades mantêm-se, mas agora é essencial trabalhar para desenvolver soluções a longo prazo junto dos deslocados internos, dos refugiados, mas também junto das comunidades que se mantêm nas cidades de origem e de todos aqueles que agora decidiram voltar a casa.

Uma resposta que só foi possível com o apoio de parceiros nacionais, como a Portugal com ACNUR. A organização mobilizou-se, em fevereiro deste ano, com uma campanha de sensibilização e angariação de fundos de apoio a esta emergência, que visava ajudar as populações afetadas na Ucrânia e as que fugiram para outros países da Europa. A sensibilização foi aqui, também, um elemento-chave para aproximar a realidade das pessoas apoiadas experienciada no terreno dos doadores portugueses.

Mas para além da Ucrânia, muitas outras emergências preocupam o ACNUR e necessitam de financiamento urgente.

Também em fevereiro, um terramoto assolou de forma catastrófica, a **Turquia e a Síria**. Na Turquia, os terremotos afetaram uma região com 15 milhões de pessoas de 10 cidades diferentes, entre as quais mais de 1.5 milhões eram sírios que se encontravam deslocados e longe de suas casas. A Turquia é um dos



© UNHCR/Martim Gray Pereira

países que mais acolhe pessoas forçadas a fugir. A Síria, que conta já 12 anos de conflitos e cerca de 15 milhões de pessoas a necessitar de ajuda humanitária e proteção, deparou-se com mais uma emergência que afetou milhões de deslocados resultantes dos conflitos. O ACNUR tinha já presença em ambos os países e ativou uma resposta ajustada para apoiar as pessoas mais vulneráveis, através de artigos básicos de socorro, abrigo, vestuário, entre outras respostas consideradas mais urgentes. Também nesta emergência, as necessidades a longo prazo são muitas e o ACNUR precisa do apoio de todos para as assegurar e não deixar ninguém para trás.

Mais recentemente, no **Sudão**, assistimos novamente a uma vaga de conflitos que levaram ao deslocamento forçado de mais de 1 milhão de pessoas, quer dentro do país quer para os países vizinhos, como o Sudão do Sul, o Egito e o Chade. No Chade, por exemplo, chegaram mais de 60.000 pessoas, 90% das quais mulheres e crianças. O ACNUR tem já equipas de emergência no terreno para apoiarem os refugiados recém-chegados e prestar apoio a quem chega. Este apoio passa por alimentação, abrigo, cuidados médicos, acesso a água potável, utensílios de cozinha e artigos de primeira necessidade, ou outras ajustadas a cada país e necessidades. Nesta emergência, as maiores preocupações são a segurança dos civis dentro do Sudão, o aumento acentuado dos preços de com-



© UNHCR/Martim Gray Pereira

bustível, a falta de acesso a alguns serviços básicos, o apoio aos recém-chegados aos países vizinhos e a dificuldade de transporte para entrega de ajuda. Também nesta emergência, a Portugal com ACNUR criou formas de ajuda através do site oficial, desenvolvendo uma contribuição direta para esta crise que continua a deslocar milhares de famílias, deixando-as em situações de enorme vulnerabilidade e fragilidade.

O papel de parceiros nacionais do ACNUR, como é o caso da Portugal com ACNUR, são essenciais perante estas emergências. A Portugal com ACNUR é um parceiro nacional da Agência da ONU para os Refugiados, fundado em 2021, que tem como objetivos sensibilizar e educar para a realidade das pessoas forçadas a fugir e para o trabalho do ACNUR, mas também angariar fundos e mobilizar recursos para apoio aos programas humanitários que são desenvolvidos por todo o mundo por esta Agência da ONU. Com o nosso trabalho, pretendemos que cada pessoa e cada empresa saibam que podem ter um papel fundamental na vida das pessoas que são forçadas a fugir em cada emergência humanitária. Também nas escolas, acreditamos que, falar com os mais novos, explicando conceitos, contando histórias reais, apresentando o trabalho do ACNUR e o contexto das emergências humanitárias no mundo, estamos a preparar uma geração mais informada e mais empática com este tipo de situações.



© UNHCR/Martim Gray Pereira

É importante pensarmos também que as consequências inerentes e devastadoras de muitos destes conflitos são ainda agravadas pelas alterações climáticas. A seca, em muitos destes países que estão em guerra, provoca escassez de água, o que impossibilita o sustento de milhões de famílias e a sua alimentação diária, levando a que muitas destas pessoas percorram quilómetros - por vezes, centenas de quilómetros - na procura por água e comida, mesmo que isso signifique colocarem-se em situações de maior perigo, para si e a sua família.

Se olharmos para o **Corno de África**, mais concretamente para a Somália, Quênia e Etiópia, ninguém pode negar, que estão perante uma grande crise de fome relacionada com o clima. Continuam a existir pessoas que morrem à fome e, com o agravamento das alterações climáticas, é possível verificar que a fome está a duplicar na Somália, bem como o número de deslocados no Quênia. É em contextos como este que se revela a importância do trabalho do ACNUR, que procura reforçar as respostas já em marcha e ajudar as famílias que se veem obrigadas a sobreviver em condições desumanas. Por este motivo, a Portugal com ACNUR vai lançar no dia 20 de junho, Dia Mundial do Refugiado, uma campanha que pretende dar voz a casos reais de milhões de pessoas que precisam de nós e do ACNUR para poderem ter os seus direitos mais básicos garantidos. Nos próximos meses, além da sensibilização, iremos também apostar na angariação de donativos para esta problemática.

É essencial lembrar que ninguém escolhe ser refugiado, mas muitos de nós podem escolher ajudar. Através de donativos pontuais ou regulares, visitando o site oficial, e outros canais de comunicação da Portugal com ACNUR, é possível ajudar famílias deslocadas, em situação de sobrevivência e sobretudo garantir que o ACNUR se mantém junto destas pessoas.

Criámos, também este ano, um conceito de doador coletivo para famílias, o “Famílias com ACNUR”, que possibilita a doadores mensais que tenham filhos, ou outras crianças na família, receberem informação adequada sobre esta problemática, os direitos humanos e a ajuda do ACNUR no mundo. As nossas Famílias com ACNUR (mais de 400 já) recebem juntamente com a nossa revista atividades para crianças, encontrando-se toda a família a contribuir para os programas humanitários do ACNUR.

Migrantes – legislação e serviços disponíveis em Portugal

Joana Carvalho*

Resumo: A temática das migrações surge frequentemente no debate público e traz para si diferentes perspetivas sobre as políticas e ações a implementar no acolhimento e receção de migrantes, havendo opiniões contrastantes a nível internacional e, naturalmente, também ao nível nacional.

É de destacar que Portugal tem manifestado preocupação com esta matéria, procurando legislar e criar instrumentos que promovam melhores práticas no acolhimento e integração dos imigrantes, mas também no acompanhamento dos emigrantes portugueses.

Neste artigo, pretende-se apresentar uma visão geral do caminho mais recente feito a nível europeu nesta matéria, o percurso que tem sido desenvolvido em Portugal e elencam-se recursos e serviços que são disponibilizados pelo estado português para os migrantes^{1 2}. Por fim, são apresentadas preocupações e recomendações da EAPN Portugal neste âmbito.

O caminho a nível europeu no âmbito das Migrações

A União Europeia tem tomado vários passos ao longo dos últimos anos para gerir as suas fronteiras.

Em 2004, a Comissão Europeia deu um impulso relevante para a abordagem da integração dos imigrantes legais nos países da União Europeia, preocupação esta refletida no Programa de Haia, que define os objetivos da União em matéria de política de imigração para os cinco anos subseqüentes, bem como na adoção dos Princípios Básicos Comuns sobre a integração dos imigrantes ou no estabelecimento de uma Agenda Comum para a Integração, complementado pela consagração de 2007 como Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos e de 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural³.

* Licenciada em Criminologia pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e com Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, integra atualmente o Departamento de Investigação e Projetos da EAPN Portugal.

1 Para mais informações sobre o percurso legislativo a nível europeu e nacional, podem ser consultados outros materiais produzidos pela EAPN Portugal, como o Em Análise n.º 13 “Imigração” (disponível em [Em ANÁLISE 2007 · EAPN](#)) ou o Em Análise n.º 23 “Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação” (disponível em [Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação · EAPN](#)).

2 No presente documento não é analisada especificamente a temática dos refugiados ou os serviços associados. Para mais informação sobre esse tema, remetemos para o documento *Em Análise n.º 23*, acima mencionado.

3 EAPN Portugal, *Em Análise n.º 13 “Imigração”*, abril de 2007. Disponível em [Em ANÁLISE 2007 · EAPN](#)

No ano 2015, destaca-se: a apresentação, por parte da Comissão Europeia, da Agenda Europeia para a Migração e do primeiro Programa de Reinstalação da União Europeia; a configuração de um Mecanismo de Realocação de Emergência; o lançamento de um fundo financeiro de emergência para África para intervir nas causas primárias da migração irregular; a proposta de uma reforma abrangente do sistema de Asilo Europeu Comum, para assegurar a solidariedade entre Estados Membros mais pressionados; e a configuração do Plano de Ação para a Integração e aprovação do Quadro de parceria para a migração com países terceiros proposto pela Comissão, com vista a fortalecer a ação externa sobre a migração.

Já em 2017, a Comissão Europeia apresentou um novo Plano de Ação para Retorno e Recomendações para os Estados Membros para procedimentos de retorno mais eficazes e propôs a eliminação das lacunas de informação entre sistemas de segurança, fronteiras e migração e a promoção de uma articulação de informação mais rápida entre todos os sistemas e autoridades⁴.

Como podemos verificar, a União Europeia tem empreendido esforços no sentido de desenvolver uma política comum de imigração para a Europa. Os Estados Membros chegaram a acordo sobre a necessidade de estabelecer uma regulamentação comum sobre política de imigração e vistos, regulamentos estes que estão consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia⁵. As regras comuns referem-se à permissão a cidadãos de países de fora da União Europeia de trabalharem ou estudarem num país da União Europeia e à permissão a cidadãos de fora da União Europeia que residem legalmente num dos Estados Membros da União Europeia de trazerem os seus familiares para junto de si e tornarem-se residentes de longa duração. Estas regras comuns relacionadas com a imigração aplicam-se a 25 dos 27 países da União Europeia, sendo que as exceções são: a Dinamarca, que não aplica as regras comuns da União Europeia relacionadas com imigração, vistos e políticas de asilo; e a Irlanda, que decide, mediante análise caso a caso, a

4 European Commission, *Factsheet "A step-change in migration management and border security"*. Disponível em [20190306_managing-migration-factsheet-step-change-migration-management-border-security-timeline_en.pdf](#) (europa.eu)

5 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. 47-199, C-202. Disponível em [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(versão consolidada\)](#) (europa.eu)

adoção ou não das regras comuns em matéria de imigração, vistos e políticas de asilo.⁶

As responsabilidades na área das migrações são, assim, partilhadas entre a União Europeia e os Estados Membros. Existem regras comuns a toda a União Europeia, mas há aspetos que são decididos por cada país, o que resulta na diferença de regras entre países. As matérias em que cada país da União Europeia decide autonomamente são: o número total de migrantes que admite para efeitos de trabalho; as decisões finais sobre candidaturas de migrantes; os requisitos relativos à obtenção de autorizações de residência e trabalho, nos casos em que não tenham sido adotadas as regras comuns da União Europeia.⁷

Importa debruçarmo-nos com maior pormenor sobre o **Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares**⁸, cujo lançamento aconteceu em setembro de 2016 e que foi aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas no dia 19 de dezembro de 2018 (Resolução A/73/L.66). Este Pacto tem 10 princípios orientadores – promoção de uma visão centrada nas pessoas, cooperação internacional, soberania nacional, Estado de Direito, desenvolvimento sustentável, respeito pelos direitos humanos, sensibilidade ao género, superior interesse das crianças e abordagem integral das migrações, aplicando-se ao nível governamental e ao nível da sociedade civil. Estes princípios orientadores são concretizados em 23 objetivos, devendo os países que assinaram este acordo verter em planos nacionais as orientações deste Pacto.

Em 2022, foi realizada uma **auscultação da sociedade civil sobre o envolvimento com o Pacto Global das Migrações**, promovida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), da qual resultou um relatório⁹. Da análise desta auscultação, ressaltando-se que a amostra obtida foi pouco representativa, segundo a OIM conclui-se que existe pouco conhecimento e envolvimento da sociedade civil em relação ao Pacto Global para as Migrações, o que resulta em

6 EU Immigration Portal. Disponível em: [EU Immigration Portal \(europa.eu\)](http://europa.eu)

7 *Idem*.

8 United Nations, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11 January 2019, A/RES/73/195. Disponível em: [A/RES/73/195 \(undocs.org\)](https://undocs.org/A/RES/73/195)

9 Organização Internacional para as Migrações, *Relatório “Auscultação da sociedade civil no que diz respeito ao envolvimento com o Pacto Global para as Migrações”*, 2022. Disponível em [Microsoft PowerPoint - Relatório auscultação \(acm.gov.pt\)](https://acm.gov.pt)

limitações da capacidade da sociedade civil em contribuir para os objetivos do mesmo. Face aos resultados, as **recomendações da OIM** passam por: promover a elaboração de um plano de envolvimento da sociedade civil na implementação do Pacto Global para as Migrações; garantir o envolvimento de organizações de base local e migrantes nas diferentes fases de conceção, monitorização e avaliação do Plano Nacional de Implementação do Pacto; garantir o envolvimento do poder local e da sociedade civil na conceção do Plano e na implementação de medidas concretas; promover uma avaliação final externa que possibilite a obtenção de resultados mais objetivos do que a auscultação feita. Depreende-se assim que, havendo um trabalho de grande relevo já a ser implementado, há ainda muito a desenvolver, nomeadamente para um maior envolvimento das partes não governamentais (instituições, sociedade civil e comunidades migrantes).

A nível europeu, importa mencionar também o **Plano de Ação para a Integração e Inclusão (2021-2027)**¹⁰, que pretende promover: inclusão para todos, encarando a integração como um processo em duas direções; apoio específico/direcionado em todas as fases de integração; foco no género e na não-discriminação; parcerias entre os Estados Membros, as autoridades locais e regionais, a sociedade civil, parceiros económicos e sociais, filantropos e fundações; tirando proveito das novas tecnologias e ferramentas digitais; investindo da melhor maneira os financiamentos da União Europeia. As ações deste plano distribuem-se por quatro grandes áreas: educação, emprego, saúde e habitação.

O caminho a nível nacional

Portugal reconhece a importância desta temática há vários anos, dedicando-lhe particular atenção, apresentando já uma vasta experiência de gestão de políticas públicas na área do acolhimento e integração de imigrantes, iniciada em 1996, e que é reconhecida a nível nacional e internacional. Inicialmente, foi criada a figura do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, posteriormente, o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), em 2007, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) e, atualmente, o

¹⁰ Comissão Europeia, *Plano de Ação para a Integração e Inclusão (2021-2027)*, 2020. Disponível em [files_en \(europa.eu\)](https://files.europa.eu)

Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.).¹¹ Em novembro de 2022, o Governo anunciou a criação da **Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA).**^{12 13}

Portugal vinha já desenvolvendo instrumentos de políticas públicas em que é notória a preocupação com matérias relacionadas com os fluxos migratórios, de que são exemplos mais recentes: os Planos Nacionais para a Integração de Imigrantes 2007-2009 e 2010-2013, o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021 e a Estratégia de Gestão integrada de Fronteiras, de 17 de julho de 2017.

O Estado português aprovou o seu **Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações**¹⁴ em 20 de agosto de 2019, sendo que o mesmo segue a estrutura de 23 objetivos em torno de cinco eixos principais: promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares; melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada das fronteiras; promoção do acolhimento e integração dos imigrantes, assegurando a regularização da sua situação legal, promovendo o reagrupamento familiar, a aprendizagem de português, a integração escolar das crianças, a educação e formação profissional de adultos, melhorando as condições de acesso a habitação, saúde e proteção social, com vista à sua integração e participação cívica; apoio à ligação dos migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno; fomento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e trânsito, com o objetivo de contribuir para atuar nas causas profundas dos movimentos migratórios, procurando atenuar o impacto de fatores como a privação material, desigualdades, discriminações, ausência de oportunidades laborais ou falta de condições mínimas de bem-estar.

11 Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Políticas Locais de Acolhimento e Integração de Imigrantes – Ferramentas para a sua sustentabilidade*. Disponível em [db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56 \(acm.gov.pt\)](https://db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56.acm.gov.pt)

12 Notícia “Governo cria agência para as migrações e para o asilo”. Disponível em [Governo cria agência para as migrações e para o asilo - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](https://governo.cria.agencia.para.as.migracoes.e.para.o.asilo-xxiii.governo-republica.portuguesa.portugal.gov.pt)

13 Notícia “Alto Comissariado para as Migrações vai coexistir com APMA e “a seu tempo” serão integrados”. Disponível em [Alto Comissariado para as Migrações vai coexistir com APMA e “a seu tempo” serão integrados \(msn.com\)](https://alto.comissariado.para.as.migracoes.vai.coexistir.com.apma.e.a.seu.tempo.serao.integrados.msn.com)

14 Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, aprova o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações. Disponível em [0004500054.pdf \(dre.pt\)](https://dre.pt/0004500054.pdf)

Portugal apresentou, por ocasião do Fórum Internacional de Análise das Migrações, que decorreu em Nova Iorque, de 17 a 20 de maio de 2022, o Relatório nacional voluntário sobre o estado de implementação do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares¹⁵, sendo que foi dos primeiros países a desenvolver um plano desta natureza. As principais conquistas destacadas neste relatório, que se reporta ao período entre 2020 e 2022, são: a obtenção de um acordo de mobilidade entre os Estados-Membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), o qual foi assinado em julho de 2021; o protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à prevenção, deteção e proteção de crianças vítimas de Tráfico de Seres Humanos; o projeto piloto da Rede integrar Valoriza, lançado em 2021; o Programa Nacional de Apoio ao Investimento na Diáspora, lançado em 2020; e a celebração de acordos de mobilidade laboral com a Índia e com Marrocos.

Estes relatórios têm como objetivo partilhar a experiência na implementação do Plano Nacional e Portugal já tinha apresentado um primeiro relatório voluntário de revisão regional do Pacto Global para as Migrações, em 2020¹⁶.

Portugal encontra-se também atualmente a participar na iniciativa “**Migration Governance Index**”¹⁷, que constitui um instrumento inscrito nos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável com vista à deteção de eventuais lacunas na construção de políticas, programas ou na capacidade institucional na área das migrações, bem como a identificação de boas práticas.

Focando alguma da **legislação mais relevante nesta matéria**, começamos por mencionar o Regime de entrada, permanência, saída e afastamento de pessoas estrangeiras de Portugal, que é regulado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho¹⁸, e posteriores alterações, em conjugação com o Decreto Regulamentar n.º 84/2007,

15 República Portuguesa XXIII Governo, *Relatório nacional voluntário sobre o estado de implementação do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares*. Disponível em [imrf-portugal.pdf \(mne.gov.pt\)](#)

16 República Portuguesa Gabinete da Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, *Portugal's Contribution to the IOM Regional Review Report Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*. Disponível em [oim-portugal-contribution_global_compact_migration-nv_400-2020.pdf \(un.org\)](#)

17 International Organization for Migration, *Migration Governance Snapshot: the Portuguese Republic*, May 2018. Disponível em [MGI report Portugal_0.pdf \(migrationdataportal.org\)](#)

18 Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Disponível em [Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional | DRE](#)

de 5 de novembro¹⁹, e respetivas alterações. A Portaria n.º 204/2020, de 24 de agosto²⁰, adequa os quantitativos das taxas e encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência, à disponibilidade de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros no país. Já em 2022, entraram em vigor, a 30 de outubro, novas alterações à Lei n.º 23/2007, que se prendem com a requisição de vistos, entrada e saída de menores, entre outras.

O Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro²¹, aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, considerando a Lei Orgânica n.º 2 /2006, de 17 de abril²², através da qual foram introduzidas alterações à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade). O Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março²³, estabelece a criação de um registo nacional de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional.

O exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional, é regulamentado na Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto²⁴, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril²⁵. O **Guia de Acolhimento para Migrantes**²⁶ apresenta uma secção específica sobre reagrupamento familiar e inclui igualmente uma secção referente à assistência ao Retorno Voluntário e à Reintegração, a qual é assegurada pela OIM, por via

19 Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro. Disponível em [Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional](#) | DRE

20 Portaria n.º 204/2020, de 24 de agosto. Disponível em [Portaria n.º 204/2020](#) | DRE

21 Decreto Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro. Disponível em [Decreto-Lei n.º 237-A/2006](#) | DRE

22 Lei Orgânica n.º 2 /2006, de 17 de abril. Disponível em [Lei Orgânica n.º 2/2006](#) | DRE

23 Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março. Disponível em [Decreto-Lei n.º 67/2004](#) | DRE

24 Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto. Disponível em [Lei n.º 37/2006](#) | DRE

25 Diretiva n.º 2004/38/CE, de 29 de abril, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em [l_22920040629pt00350048.pdf](#) (europa.eu)

26 Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Guia de Acolhimento para Migrantes*, março de 2022. Disponível em [26d16add-11ef-4330-beb8-04ae262ad72b](#) (acm.gov.pt)

do **Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração**.²⁷ Desde 2015, Portugal dispõe de um Programa Nacional no âmbito do **Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)**, através do qual se pretende contribuir para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios e para a definição de uma abordagem comum em matéria de asilo e migração.²⁸

Em 2001, Portugal aprovou a primeira lei na qual se estabelece a liberdade religiosa - a Lei n.º 16/2001, de 22 de junho²⁹, que institui o enquadramento legal das confissões ou religiões estabelecidas em Portugal há pelo menos 30 anos e/ou que sejam reconhecidas há pelo menos 60 anos a nível internacional. Esta lei estabelece os princípios da igualdade e da separação entre o Estado e as igrejas ou comunidades religiosas e a liberdade de consciência.

A importância conferida na sociedade portuguesa ao diálogo inter-religioso e à tolerância foi reiterada com a integração, em 2007, da Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões no Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.).

Em 2019, foi criada a **Equipa de Projeto sobre Desigualdades Intersectoriais (EPDI)**, pela Deliberação n.º 227/2019 do Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações³⁰, procurando responder aos desafios das atuais tendências migratórias, as quais indicam uma feminização das migrações em Portugal.³¹

A Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto³², estabelece o regime jurídico da prevenção, proibição e combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica,

27 Mais informação sobre o programa de retorno voluntário disponível em [OIM \(retornovoluntario.pt\)](http://OIM(retornovoluntario.pt))

28 Mais informações em Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Disponível em [Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração \(FAMI\) - D-LatFAMI-3 - ACM](#)

29 Lei n.º 16/2001, de 22 de junho. Disponível em [Lei da Liberdade Religiosa | DRE](#)

30 Deliberação n.º 227/2019, de 8 de março, do Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em [Deliberação n.º 227/2019 | DRE](#)

31 A importância de uma abordagem intersectorial e do desenvolvimento de políticas que sejam sensíveis ao género está plasmada em diversos documentos estruturais europeus e internacionais, nomeadamente: na Estratégia da União Europeia para a Igualdade de Género 2020-2025, na Estratégia do Conselho da Europa para a Igualdade de Género 2018-2023, na Convenção de Istambul – Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica e na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, para além do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares.

32 Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto. Disponível em [Lei n.º 93/2017 | DRE](#)

cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Em Portugal, foi criada a **Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial**³³, que tem como missão prevenir, proibir e sancionar estas práticas discriminatórias nos termos estabelecidos no referido documento legislativo.

Portugal reconhece a elevada importância do diálogo intercultural entre as várias comunidades migrantes e/ou minorias e a sociedade de acolhimento, para a promoção da coesão social e melhoria da qualidade de vida de todos, pelo que valoriza o papel da mediação intercultural no reforço da integração das populações mais vulneráveis. Iniciou o trabalho neste sentido com o projeto de Mediação Intercultural nos Serviços Públicos e o projeto de Mediadores Municipais, que decorreram entre 2009 e 2015, percurso que foi reforçado desde então com a criação de **Equipas de Mediação Intercultural facilitadoras da integração das Comunidades Migrantes e das Comunidades Gitanas**.³⁴

É de mencionar ainda a Lei n.º 115/99, de 3 de agosto³⁵, regulamentada pelo Decreto-Lei 75/2020, de 9 de maio³⁶, que estabelece o regime de constituição, direitos e deveres das associações representativas dos imigrantes e seus descendentes, que só podem ser exercidos pelas associações cuja representatividade esteja reconhecida pelo Alto Comissariado para as Migrações.

Os serviços que Portugal disponibiliza para as pessoas Migrantes

A nível internacional, Portugal é visto como um exemplo de boas práticas no âmbito das migrações, que procura desenvolver políticas públicas que constituam respostas participadas, descentralizadas e inclusivas, sendo o povo português visto como uma comunidade acolhedora e tolerante.

Este reconhecimento está espelhado no índice de políticas de Integração de Migrantes (MIPEX – produzido pelo Migration Policy Group), em que Portugal

33 [Início - cicdr](#)

34 Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Projeto de Mediadores Municipais Interculturais. Disponível em [Projeto de Mediadores Municipais Interculturais - AD-ent-C-ACM - ACM](#)

35 Lei n.º 115/99, de 3 de agosto. Disponível em [::: Lei n.º 115/99, de 03 de Agosto \(pgdlisboa.pt\)](#)

36 Decreto-Lei 75/2020, de 9 de maio. Disponível em [Lei n.º 75/2020 | DRE](#)

está colocado no topo dos países com melhores políticas de integração de migrantes.^{37 38}

Portugal é também considerado um *Champion Country*, pela Organização Internacional para as Migrações, constituindo-se como um país de referência no acolhimento de migrantes.³⁹

De entre as medidas adotadas por Portugal e que contribuem para este reconhecimento está a criação do já mencionado **Guia de Acolhimento para Migrantes**⁴⁰. O mesmo contém a informação essencial para imigrantes, como seja: informação detalhada sobre direitos e deveres, enquadramento legal dos processos migratórios, língua, cultura e organização social em Portugal, aquisição de nacionalidade, reagrupamento familiar, mercado de trabalho, acesso aos serviços públicos, reconhecimento de habilitações, bem como orientações na área do emprego, saúde, emergência, proteção social, proteção jurídica, obrigações fiscais, habitação e proteção à vítima.

Em números absolutos, em Portugal estão 163 **embaixadores** acreditados, dos quais 86 são residentes em território nacional e 77 não-residentes. Quanto a **Consulados**, existem em Portugal 19 postos consulares de 11 países, sendo Angola, Brasil e Venezuela os países com mais Consulados-Gerais no nosso país. Em Portugal existem também consulados honorários espalhados por todo o território nacional, reconhecendo-se 149 cónsules honorários de 77 países.⁴¹

Em 2004, foram criados os **Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM)**, com o objetivo de concentrar num único local os diferentes serviços de apoio a migrantes, como sejam: Acolhimento e Triagem (GAT), Apoio

37 Alto Comissariado para as Migrações, *notícia MIPEX 2020: Portugal mantém-se no topo dos países com melhores políticas de integração de migrantes*. Disponível em [MIPEX 2020: Portugal mantém-se no topo dos países com melhores políticas de integração de migrantes - NoticiaDetalhe - ACM](#)

38 Mais informações em [Portugal | MIPEX 2020](#)

39 United Nations Network on Migration, *Champion Countries Initiative*. Disponível em [Champion countries | United Nations Network on Migration](#)

40 Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Guia de Acolhimento para Migrantes*, março de 2022. Disponível em [26d16add-11ef-4330-beb8-04ae262ad72b \(acm.gov.pt\)](#)

41 Portal diplomático. Disponível em [Corpo Diplomático em Portugal - Rede Diplomática - Portal Diplomático \(mne.gov.pt\)](#)

jurídico (GAJ), Assuntos Sociais e Inclusão (GASI), Apoio à Inserção Profissional, Ensino Superior e Qualificação (GAIPESQ), Apoio ao Empregador Migrante (GAEM), Apoio à Vítima (GAV). Existem atualmente quatro CNAIM, localizados em Lisboa, Porto, Faro e Beja. De referir que está também disponível a **App My CNAIM**.

Por sua vez, os **Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAIM)** têm como objetivo providenciar apoio ao longo do processo de acolhimento e integração dos migrantes e a necessária articulação com entidades locais, tendo um papel que vai muito para além da disponibilização de informação. Os CLAIM providenciam apoio em áreas como regularização, nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, trabalho, educação, saúde, retorno voluntário, entre outras. A Rede CLAIM também inclui Gabinetes de Apoio Especializados que podem intervir em diferentes áreas. Existem atualmente 138 CLAIM e 12 CLAIM Especializados.

Em Portugal, é disponibilizada também uma **Linha de Apoio a Migrantes (LAM)**⁴², que presta um serviço telefónico de informações gerais no âmbito das migrações, disponível em 14 idiomas/dialetos.

Existe igualmente um **Serviço de Tradução Telefónica**, com uma bolsa de 104 tradutores/as proficientes em 68 idiomas, com vista a dar resposta a um dos obstáculos mais sentidos pelos imigrantes no processo de integração, que é a barreira da língua.

Foi criado ainda o **Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR)**, com vista à execução e implementação das políticas de acolhimento e integração de pessoas refugiadas e beneficiárias de proteção internacional.⁴³

Desde 2014, é incentivado o desenvolvimento de **Planos Municipais para a Integração de Migrantes** - 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 de integração dos imigrantes - a ser promovidos pelas autarquias, para a integração dos imigrantes

42 A partir da rede fixa nacional, através do número 808 257 257, ou a partir de rede móvel ou do estrangeiro, através do + 351 21 810 61 91 ou 00 351 21 810 61 91.

43 Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Apoio à Integração de Pessoas Refugiadas. Disponível em [Apoio à integração de pessoas refugiadas - AD-acm-C-CNAI - ACM](#)

a nível local, com vista a concretizar uma integração de proximidade, através do desenvolvimento de uma relação entre os cidadãos imigrantes e os serviços locais. Ainda neste âmbito, foi constituída a **Rede de Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade (RMAD)**, com os objetivos de conceber, implementar e avaliar políticas locais estruturantes e sustentáveis.^{44 45}

O Estado português concede elevada importância à **aprendizagem da língua portuguesa**, que se constitui como aspeto fundamental para uma plena inclusão. Há oferta da disciplina de Português Língua Não materna e/ou medidas específicas de apoio no ensino básico e secundário, Cursos de Português Língua de Acolhimento, cursos de Português Técnico, e existe ainda a Plataforma de Português Online⁴⁶.

Foi criado em 1986, o **Centro ENIC/NARIC português (National Academic Recognition Information Centre)**, que pretende dar respostas a questões sobre reconhecimento académico de graus e diplomas do ensino superior.

Existem ainda mais de cem **Associações de Imigrantes** em Portugal que são reconhecidas pelo Alto Comissariado para as Migrações e cuja identificação e contactos podem ser encontrados no site do Alto Comissariado para as Migrações.⁴⁷

Considerações finais

Verificamos que há uma preocupação do Estado português em procurar seguir práticas positivas e eficazes para o acolhimento e integração de imigrantes, no entanto, é possível concluir também que o trabalho nestas matérias está muito centralizado em organismos governamentais nacionais. Ainda que os mesmos

44 Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Políticas Locais de Acolhimento e Integração de Imigrantes – Ferramentas para a sua sustentabilidade*. Disponível em [db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56 \(acm.gov.pt\)](https://db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56.acm.gov.pt)

45 Mais informações sobre os Planos Municipais para a Integração de Migrantes podem ser encontradas em [Planos Municipais para a Integração de Imigrantes - ACM](#), onde são disponibilizadas ferramentas como o [Guia para a Conção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes](#) ou a ferramenta de diagnóstico [Índice dos Municípios Amigos dos Imigrantes e da Diversidade \(IMAD\)](#).

46 [Plataforma de Português Online \(acm.gov.pt\)](#)

47 Mais informação sobre Associações de Imigrantes em Portugal disponível em [O que são as Associações de Imigrantes e o que fazem? - ArtigoDetalhe - ACM](#)

estejam distribuídos pelo território, importaria um maior envolvimento das organizações não governamentais, instituições particulares de solidariedade social e organizações da sociedade civil, no sentido de proporcionar cada vez maior proximidade aos cidadãos migrantes, bem como maior sensibilização das comunidades envolventes, não migrantes, de forma a potenciar uma verdadeira inclusão social. Acresce que uma efetiva concretização do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações dependerá da mobilização e articulação entre vários setores, nomeadamente, segurança social, saúde, habitação, educação, justiça e cultura.

A temática da migração é, neste momento, ainda indissociável de questões de discriminação, pelo que importa não esquecer que as medidas tomadas neste âmbito têm de ser integradas e complementares com outras estratégias e planos de ação, como sejam a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal+Igual» e o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 — «Portugal contra o Racismo».

A EAPN Portugal defende um reforço do papel dos Mediadores Municipais Interculturais, pela sua importância estratégica nos processos de inclusão e integração das pessoas migrantes e/ou pertencentes a grupos minoritários, bem como do papel das Associações de Imigrantes, que se constituem como instrumentos fundamentais de representação e de participação cívica destes grupos, na transmissão e amplificação das suas vozes, de modo a contribuir para que as políticas desenvolvidas vão efetivamente ao encontro das suas necessidades.

Reconhecendo a relevância do trabalho desenvolvido aos níveis regional e local na implementação das medidas desenvolvidas no âmbito das migrações e nos processos de acolhimento e integração das pessoas imigrantes, a EAPN Portugal destaca a importância dos Planos Municipais para a Integração de Migrantes, os quais são construídos com base num diagnóstico das características e necessidades do território, partindo de um efetivo conhecimento das realidades locais, e desenvolvidos em torno de respostas de proximidade entre os serviços locais e as comunidades.

Olhando para além do contexto português, é muito importante recordar que o Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares é um documen-

to não vinculativo e que depende da implementação voluntária por parte dos países. Não há dúvidas quanto à importância de um documento deste cariz, no entanto, o seu carácter não obrigatório coloca em causa um efetivo progresso no sentido de garantir que os processos migratórios decorrem de forma regularizada e segura para todos os envolvidos, uma vez que, considerando as características da matéria em causa, nenhum país consegue atuar sozinho sobre a mesma.

A existência de um movimento conjunto entre países é muito importante, nomeadamente a nível europeu, todavia mantendo presente a preocupação de não resvalar para um conceito de Europa “fortaleza”, fortalecendo as fronteiras externas. Se, por um lado, a Europa não pode esquecer as suas responsabilidades por um passado colonial que continua a ter consequências na distribuição de recursos a nível mundial, por outro lado, crescem as responsabilidades dos países mais ricos no consumo de recursos e nos níveis de poluição, os quais resultam em consequências sobre o equilíbrio climático do planeta, às quais estão associados novos movimentos migratórios.

Terminamos vincando a importância desta temática, a qual é notória pelo facto de a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁴⁸ conter metas relevantes para as migrações ou mobilidade em muitos dos seus 17 Objetivos, concentrando-se a mensagem essencial na meta 10.7, que estabelece a facilitação de migrações e mobilidade de pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, nomeadamente através da implementação de políticas migratórias planeadas e bem geridas.

Referências Bibliográficas

Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Guia de Acolhimento para Migrantes*, março de 2022. Disponível em [26d16add-11ef-4330-beb8-04ae262ad72b \(acm.gov.pt\)](https://acm.gov.pt/26d16add-11ef-4330-beb8-04ae262ad72b)

Alto Comissariado para as Migrações, I.P., *Políticas Locais de Acolhimento e Integração de Imigrantes – Ferramentas para a sua sustentabilidade*. Disponível em [db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56 \(acm.gov.pt\)](https://acm.gov.pt/db2ceaab-68e6-4e83-a04b-b8ef0a997f56)

48 United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, outubro de 2015. Disponível em [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development | Department of Economic and Social Affairs \(un.org\)](https://www.un.org/sustainabledevelopment/)

Alto Comissariado para as Migrações, *notícia MIPEX 2020: Portugal mantém-se no topo dos países com melhores políticas de integração de migrantes*. Disponível em [MIPEX 2020: Portugal mantém-se no topo dos países com melhores políticas de integração de migrantes - NoticiaDetalhe - ACM](#)

Comissão Europeia, *Plano de Ação para a Integração e Inclusão (2021-2027)*, 2020. Disponível em [files_en \(europa.eu\)](#)

Decreto Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro. Disponível em [Decreto-Lei n.º 237-A/2006 | DRE](#)

Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro. Disponível em [Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional | DRE](#)

Decreto-Lei 75/2020, de 9 de maio. Disponível em [Lei n.º 75/2020 | DRE](#)

Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março. Disponível em [Decreto-Lei n.º 67/2004 | DRE](#)

Deliberação n.º 227/2019, de 8 de março, do Conselho Diretivo do Alto Comissariado para as Migrações. Disponível em [Deliberação n.º 227/2019 | DRE](#)

Diretiva n.º 2004/38/CE, de 29 de abril, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em [l_22920040629pt00350048.pdf \(europa.eu\)](#)

EAPN Portugal, *Em Análise n.º 13 “Imigração”*, abril de 2007. Disponível em [Em ANÁLISE 2007 · EAPN](#)

EAPN Portugal, *Em Análise n.º 23 “Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação”*, setembro de 2013. Disponível em [Os Refugiados em Portugal e o Programa Nacional de Reinstalação · EAPN](#)

EU Immigration Portal. Disponível em: [EU Immigration Portal \(europa.eu\)](#)

European Commission, *Factsheet “A step-change in migration management and border security”*. Disponível em [20190306_managing-migration-factsheet-step-change-migration-management-border-security-timeline_en.pdf \(europa.eu\)](#)

International Organization for Migration, *Migration Governance Snapshot: the Portuguese Republic*, May 2018. Disponível em [MGI report Portugal_0.pdf \(migrationdataportal.org\)](#)

Lei n.º 115/99, de 3 de agosto. Disponível em [::: Lei n.º 115/99, de 03 de Agosto \(pgdlisboa.pt\)](#)

Lei n.º 16/2001, de 22 de junho. Disponível em [Lei da Liberdade Religiosa | DRE](#)

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Disponível em [Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional | DRE](#)

Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto. Disponível em [Lei n.º 37/2006 | DRE](#)

Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto. Disponível em [Lei n.º 93/2017 | DRE](#)

Lei Orgânica n.º 2 /2006, de 17 de abril. Disponível em [Lei Orgânica n.º 2/2006 | DRE](#)

Notícia “Governo cria agência para as migrações e para o asilo”. Disponível em [Governo cria agência para as migrações e para o asilo - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](#)

- Notícia “Alto Comissariado para as Migrações vai coexistir com APMA e “a seu tempo” serão integrados”. Disponível em [Alto Comissariado para as Migrações vai coexistir com APMA e “a seu tempo” serão integrados \(msn.com\)](#)
- Organização Internacional para as Migrações, *Relatório “Auscultação da sociedade civil no que diz respeito ao envolvimento com o Pacto Global para as Migrações”, 2022*. Disponível em [Microsoft PowerPoint - Relatório auscultação \(acm.gov.pt\)](#)
- Portal Diplomático. Disponível em [Corpo Diplomático em Portugal - Rede Diplomática - Portal Diplomático \(mne.gov.pt\)](#)
- Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Apoio à Integração de Pessoas Refugiadas. Disponível em [Apoio à integração de pessoas refugiadas - AD-acm-C-CNAI - ACM](#)
- Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). Disponível em [Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração \(FAMI\) - D-LatFAMI-3 - ACM](#)
- Portal do Alto Comissariado para as Migrações - Projeto de Mediadores Municipais Interculturais. Disponível em [Projeto de Mediadores Municipais Interculturais - AD-ent-C-ACM - ACM](#)
- Portaria n.º 204/2020, de 24 de agosto. Disponível em [Portaria n.º 204/2020 | DRE](#)
- República Portuguesa Gabinete da Secretária de Estado para a Integração e as Migrações, *Portugal's Contribution to the IOM Regional Review Report Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)*. Disponível em [oim-portugal-contribution_global_compact_migration-nv_400-2020.pdf \(un.org\)](#)
- República Portuguesa XXIII Governo, *Relatório nacional voluntário sobre o estado de implementação do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares*. Disponível em [imrf-portugal.pdf \(mne.gov.pt\)](#)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto de 2019. Disponível em [0004500054.pdf \(dre.pt\)](#)
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *Jornal Oficial da União Europeia*, pp. 47-199, C-202. Disponível em [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(versão consolidada\) \(europa.eu\)](#)
- United Nations Network on Migration, *Champion Countries Initiative*. Disponível em [Champion countries | United Nations Network on Migration](#)
- United Nations, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 11 January 2019, A/RES/73/195. Disponível em: [A/RES/73/195 \(undocs.org\)](#)
- United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, outubro de 2015. Disponível em [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development | Department of Economic and Social Affairs \(un.org\)](#)

Resumo: Este artigo procura contribuir para o conhecimento sobre o fenómeno da imigração internacional, em particular no caso português. Embora o termo de tráfico humano seja recorrentemente utilizado nos meios de comunicação social e muitas vezes utilizado em conjunto com referências a ‘escravatura moderna’, estas referências simplificam em demasia temas caracterizados por elevada complexidade e heterogeneidade de experiências (REF). Neste contexto, este artigo irá explorar os principais fatores que sustentam o fenómeno das migrações internacionais e o papel das redes de recrutamento internacionais de trabalhadores na promoção deste fenómeno social. Seguidamente, o artigo visa distinguir o conceito de auxílio à imigração irregular do conceito de tráfico humano para exploração para fins laborais do ponto de vista teórico. Por fim, o papel das redes de auxílio à imigração irregular para exploração laboral em Portugal será analisado, bem como o fenómeno do tráfico humano em Portugal.

O fenómeno da imigração internacional

O fenómeno social das migrações internacionais tem assistido a um crescimento persistente durante as últimas décadas. Em 2015, existiam 244 milhões de indivíduos a residir fora do seu país de origem, valores que representam uma taxa de crescimento de 50 por cento relativamente aos 155 milhões de imigrantes internacionais observados em 1990. No entanto, a população total de imigrantes internacionais representa apenas 3 por cento da população mundial. Neste sentido, a imigração internacional continua a ser uma exceção que é suportada por fatores económicos e demográficos. O principal motivo que incentiva a observação das migrações internacionais consiste principalmente em fatores económicos relacionados com a procura de melhores condições de vida. Dado o elevado nível de desigualdade da riqueza ao nível global os imigrantes procuram obter rendimentos mais elevados ou melhores perspetivas de mobilidade social nos países desenvolvidos comparativamente aos níveis observados nos seus países de origem (Martin, 2019).

* Doutorado em Ciência Política pela Universidade de Sheffield (Reino Unido). Recentemente promovido à categoria de Investigador Principal no CIES-ISCITE, após ter sido classificado em primeiro lugar no painel de “Média e Comunicação, Direito e Ciência Política” no âmbito do 4º Concurso de Estímulo ao Emprego Científico – Individual, da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Os meus interesses de investigação centram-se em questões de política comparada no contexto europeu, com especial enfoque nos temas da política das migrações internacionais e dos partidos de extrema-direita.

Em termos de publicações, sou autor e coautor de diversos artigos científicos publicados em revistas de elevada reputação internacional, tais como: *Journal of Common Market Studies*, *Party Politics*, *Government and Opposition*, *Parliamentary Affairs*, *Citizenship Studies*, *Comparative European Politics*. O meu livro intitulado: [Impact of extreme Right Parties on Immigration Policy. Comparing Britain, France and Italy](#) foi publicado pela Routledge em 2014, e reimpresso em 2016. Sou também autor e co-autor de diversos capítulos de livro editados em Portugal, França, Reino Unido e Brasil.

Ao nível demográfico, a população mundial atingiu os 8 bilhões de indivíduos em 2020 de acordo com estimativas das Nações Unidas. Segundo estes dados, metade do crescimento da população mundial será observado em oito países pobres enquanto a população dos trinta países mais ricos do mundo irá se manter estável ou em declínio (com exceção do Canadá e dos EUA; Martin, 2019). Face a este desequilíbrio demográfico, os imigrantes mais jovens oriundos dos países pobres podem ajudar a estabilizar as populações e o número de trabalhadores disponíveis nas sociedades mais envelhecidas dos países ricos.

No geral, o fenómeno social da imigração terá uma tendência de crescimento devido à desigualdade demográfica e económica observada ao nível global. Porém, a decisão de acolher imigrantes permanece uma prerrogativa exclusiva dos países de acolhimento, que determinam as condições de entrada e residência de cidadãos estrangeiros nos seus territórios, bem como os direitos que lhes são reconhecidos. As barreiras colocadas à imigração e o aumento da capacidade de controlo deste fenómeno social incentiva os imigrantes a recorrerem aos serviços de redes de recrutamento de trabalhadores ou de auxílio à imigração, que podem ter um carácter regular ou irregular. Veremos de seguida como são definidas as redes de recrutamento internacional na literatura científica sobre este tema.

O papel dos recrutadores internacionais

Na atualidade, o número de candidatos para emigrar para países ricos excede largamente as oportunidades para emigrar de forma regular a partir dos seus países de origem. Em virtude do excesso de oferta nos países periféricos ou semi-periféricos da economia mundial relativamente à procura de trabalho observada nos países ricos, muitos trabalhadores dos países de origem de imigrantes estão dispostos a pagar os serviços de “mercadores de trabalho”. Estes indivíduos consistem em recrutadores que movem os trabalhadores dos seus países de origem através de fronteiras internacionais (Martin, 2019). Muitos destes recrutadores de trabalhadores estão legalmente estabelecidos nos seus países de origem, e por vezes nos países de destino também. Em contrapartida, existem países de destino onde a atividade destas redes é criminalizada como auxílio à imigração ilegal, tal como se sucede no contexto Europeu. Nestes casos, referimo-nos a redes de auxílio à imigração ilegal.

Os recrutadores de trabalhadores desempenham um papel de intermediação entre os imigrantes nos países de destino e as oportunidades disponíveis no mercado de trabalho dos países de destino. Portanto, os recrutadores têm um profundo conhecimento sobre as leis de entrada e permanência de imigrantes nos países de acolhimento, bem como sobre as necessidades de mão-de-obra no mercado de trabalho. A posse destes conhecimentos, a capacidade de facilitar a entrada no país de acolhimento e capacidade de interligar trabalhadores estrangeiros e empregadores resulta no pagamento de taxas às redes de recrutamento por parte dos imigrantes (Martin, 2018). A tendência dos imigrantes em recorrer aos serviços dos recrutadores intensifica-se quando estes não têm conhecimento sobre a linguagem do país de destino, o que dificulta de sobremaneira o acesso ao mercado de trabalho.

Naturalmente, o negócio da imigração laboral e o movimento de trabalhadores entre fronteiras gera vastas quantias de dinheiro, uma vez que mais de dez milhões de trabalhadores atravessam anualmente fronteiras internacionais procurando aumentar substancialmente os seus níveis de rendimento. Estudos realizados com imigrantes do sudoeste asiático indicam que estes se deslocam através de corredores internacionais entre países e que os custos da imigração variam em função do corredor utilizado. Por exemplo, um imigrante do Paquistão com destino à Arábia Saudita paga uma taxa aos recrutadores mais elevada que um imigrante da Índia para desempenhar uma atividade laboral semelhante nos Emirados Árabes. Esta discrepância sugere que fatores estruturais e as políticas dos países de acolhimento são mais relevantes para determinar o valor das taxas a serem pagas pelos imigrantes que as suas próprias características individuais, em termos de níveis de educação ou experiência laboral (Martin, 2019).

O papel de intermediação desempenhado por estas redes de recrutamento internacional seria negligente caso as convenções da Organização Internacional do Trabalho fossem implementadas. Esta organização internacional e não-governamental propõe que sejam os empregadores nos países de destino a pagarem todas as despesas relacionadas com a contratação dos trabalhadores estrangeiros ativos nas suas empresas (Martin, 2019). No entanto, a ausência desta regulação ao nível europeu constitui um incentivo à imigração irregular e à atividade de redes de auxílio à imigração irregular. Na secção seguinte, iremos ver como o conceito de auxílio à imigração irregular se distingue do fenómeno do tráfico humano do ponto de vista teórico.

A distinção entre contrabando de imigrantes e tráfico humano

A dicotomia de tráfico humano e contrabando de imigrantes (ou auxílio à imigração ilegal) foi estabelecida pelos protocolos das Nações Unidas em 2000, distinguindo o tráfico como 'o controlo duma pessoa com o objetivo da explorar', incluindo diversas formas tais como exploração sexual ou laboral, tráfico de órgãos ou servidão (Campana e Varese, 2016). Por sua vez, o contrabando de imigrantes envolve a venda e aquisição duma entrada ilegal num país terceiro. Existem ainda diversos fatores que permitem distinguir as duas atividades, tais como:

- o tipo de comodidade,
- os atores envolvidos,
- o destinatário da ofensa legal cometida,
- e o nível de agência da pessoa contrabandeada (Campana e Varese, 2016).

No caso do auxílio à imigração irregular, a comodidade a ser transacionada consiste na entrada ilegal no país enquanto no caso de tráfico trata-se do controlo absoluto do indivíduo. Este indivíduo pode ser transacionado pela rede de tráfico com uma terceira entidade, tal como a família da vítima, ou capturado através do rapto. A entrada irregular num país terceiro é um elemento distintivo da atividade das redes de contrabando, enquanto uma pessoa traficada não necessita de entrar necessariamente através de via irregular no país. No primeiro caso, a ofensa criminal é praticada contra o estado de acolhimento enquanto no caso de tráfico a ofensa é praticada contra a vítima deste crime.

Por fim, o contrabando de imigrantes distingue-se do tráfico humano devido ao papel dos imigrantes, uma vez que os imigrantes têm liberdade de escolha se desejam recorrer aos serviços das redes de contrabando ou mesmo de selecionar a rede que desejam utilizar. Em contraponto, os imigrantes traficados estão privados da sua liberdade. Dada a atividade irregular das redes de contrabando de imigrantes, existem diversos casos onde pode se verificar uma transição dum contexto de contrabando para uma situação de tráfico humano (Campana e Varese, 2016). Como veremos, existem casos onde os custos de imigração são demasiado elevados o que incentiva os imigrantes em endividarem-se para suportar as taxas das redes de auxílio à imigração irregular, colocando-os assim numa situação de elevada vulnerabilidade.

Outra das dimensões recorrentemente negligenciadas para distinguir o contrabando de imigrantes do tráfico humano consiste na questão da exploração. Num contexto de atividade económica, a exploração dum ser humano consiste no tratamento profundamente desigual de forma a explorar os proveitos do seu trabalho. Nestes casos, os conceitos de desigualdade e de exploração podem ser relacionados com as leis laborais em vigor. No caso de tráfico humano, a exploração com carácter desumano está subjacente a esta prática. O auxílio à imigração irregular não supõe necessariamente a exploração laboral dos imigrantes irregulares, podendo se limitar à facilitação da entrada no país de destino. Os imigrantes podem recorrer aos serviços dessas redes e depois encontrarem-se em situações de trabalho e de alojamento extremamente precárias nos países de acolhimento que refletem o seu estatuto de imigrantes irregulares.

Nestes contextos, os imigrantes podem se ver forçados a aceitar condições de trabalho altamente explorativas e desiguais face à legislação laboral dos países de acolhimento para conseguirem pagar as dívidas contraídas que refletem os custos da emigração. No entanto, a sua situação de intensa exploração laboral no país de acolhimento reflete a sua elevada vulnerabilidade e não constitui à partida um caso de tráfico humano. No caso Português, o diretor da ACT Carlos Graça indica que: “há redes que são autênticas redes mafiosas e que utilizam a mão-de-obra, que trazem para Portugal com fins que não são lícitos e têm o objetivo de explorar o trabalhador.” (Público, 1/03/2022). Nas próximas secções, iremos rever a relação entre as redes de auxílio à imigração irregular e os fluxos migratórios para Portugal oriundos do leste da Europa e do Sudoeste Asiático.

A atividade da indústria das migrações na década de 2000

A imigração para Portugal trata-se dum fenómeno relativamente recente na história do país que apenas teve uma intensidade significativa a partir da década de 1990. Nesta fase inicial, os fluxos migratórios eram suportados pelas relações coloniais estabelecidas no passado, tendo, portanto, origem em Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Carvalho, 2009). No início da década de 2000, o estado português foi surpreendido pela entrada de 41,401 mil pedidos de regularização extraordinária ao abrigo dum mecanismo excecional instituído na lei

da imigração de 1998 (Baganha et al. 2003). Surpreendentemente, a maioria desses pedidos era de imigrantes oriundos da Ucrânia e da Moldávia, havendo ainda uma proporção significativa de cidadãos brasileiros. Dada a ausência duma política de recrutamento ativa nesses países ou de relações coloniais, este evento foi surpreendente e considerado como um caso paradigmático da atividade da ‘indústria das migrações’ (Baganha et al. 2003).

Entre 2001 e 2002, o estado português concedeu 174,558 autorizações de permanência a imigrantes em situação irregular, a vasta maioria do Leste Europeu (Carvalho, 2009). Através da realização dum inquérito aplicado na Ucrânia e em Portugal foi possível estabelecer que mais de metade dos inquiridos declarou ter entrado no país com o apoio duma agência de viagens, e que 86 por cento viajaram de autocarro. Ademais, cerca de 16 por cento dos inquiridos admitiram ter tido más experiência devido a atividades das redes ilícitas que facilitaram o movimento transfronteiriço. As agências de viagens sediadas na Ucrânia começaram a divulgar a disponibilidade de pacotes de viagens que incluíam documentos de viagem, transporte e oportunidades de trabalho em Portugal que eram portáteis por largos segmentos da população (Baganha et al., 2003). Os fluxos imigratórios provenientes do Leste da Europa desaceleraram substancialmente após as crises económicas verificadas em 2008 e 2011.

As redes de auxílio à imigração irregular para contexto rural em Portugal

Durante os períodos de crise económica no fim da década de 2000 e início da década de 2010, a população estrangeira a residir em Portugal observou uma redução significativa e o saldo migratório teve um balanço negativo. Porém, existiram zonas rurais que observaram o crescimento da imigração em contraciclo à tendência observada no resto do país, tal como no Alentejo (Carvalho, 2020). A expansão da agroindústria nesta região relacionada com a produção de frutos de baga e do azeite para exportação criou uma elevada procura de mão-de-obra para realizar trabalho sazonal. Este contexto despertou o interesse das redes de recrutamento internacionais com origem no sudoeste asiático e nos países do Leste da Europa. A origem geográfica das redes de recrutamento internacional parece estar também relacionada com o tipo de atividade agrí-

cola, sendo que a primeira tem maior atividade no polo agrícola do rio Mira enquanto as segundas detêm maior preponderância no perímetro de rega do Alqueva.¹

Desta forma, as nacionalidades de imigrantes oriundos do sudoeste asiático tem tido um crescimento constante. Por exemplo a comunidade nepalesa legalmente residente em Portugal aumentou de 1145 indivíduos em 2011 para 16,848 em 2019 (Pereira et al. 2022). Em 2021, existiam mais de 9,600 imigrantes residentes no concelho de Odemira, com origem no Nepal, Índia, Bulgária e Tailândia (Lusa, 2021). Investigação etnográfica conduzida com trabalhadores nepaleses localizados no polo agrícola do Rio Mira permitiu aferir terem efetuado pagamento na média de 10 mil euros às redes de recrutamento para aceder ao visto de entrada temporária na União Europeia e emigrar para Portugal. A vasta maioria dos entrevistados admitiu ter recorrido aos serviços de redes de auxílio de imigração irregular, tendo se endividado ou vendido propriedades para pagar esses serviços. Porém, os entrevistados relevaram se surpreendidos com as condições de habitação e de trabalho precárias que encontraram em Portugal, vivendo em situações de sobrelotação habitacional e de elevada exploração laboral.

Dada a sua falta de conhecimento da língua portuguesa, estes imigrantes estão fortemente dependentes de intermediários, normalmente, empresas prestadoras de serviços, muitas das quais não cumprem a legislação nacional. O desenvolvimento dum inquérito com trabalhadores agrícolas não-Europeus residentes no perímetro de rega do rio Mira indicou que mais dum terço dos inquiridos indicaram ter realizado pagamentos iguais ou superiores a 7,500 euros para emigrar para Portugal (Teixeira, 2020). Portanto, os custos da imigração dos imigrantes asiáticos são muito elevados deixando-os numa situação de vulnerabilidade enquanto a sazonalidade do trabalho agrícola contribui para que muitos imigrantes habitem em Portugal com rendimentos abaixo do limiar da pobreza (Carvalho, 2020). Na próxima secção, veremos a incidência do tráfico humano no contexto nacional.

¹ Este facto reflete a experiência das redes de leste da europa em colocar trabalhadores sazonais para efetuar trabalhos semelhantes em Espanha e depois terem transporto essa experiência para Portugal.

Tráfico humano para fins de exploração laboral em Portugal

As estatísticas produzidas anualmente pelas autoridades sugerem um número relativamente baixo de pessoas traficadas. O crime de tráfico de pessoas é distinto do crime de auxílio à imigração ilegal e está previsto no código penal Português para casos onde se verifique o exercício de violência, rapto ou ameaça grave da vítima (Artº 160 do Código Penal). Segundo o Relatório Anual de Segurança (RASI) de 2022, verificou-se aumento do número de presumíveis vítimas sinalizadas por tráfico de pessoas para 378 indivíduos em 2022, mais 60 casos do que em 2021. Uma análise das 318 ocorrências verificadas em 2021 indica que 80 por cento do total foi verificada para fins de exploração laboral, das quais três terços foram detetadas no sector da agricultura (OTSH, 2021). Durante o período de 2008-2014, foram sinalizadas pelas autoridades Portuguesas cerca de 1100 vítimas das quais pouco mais de 25 por cento foram confirmadas como vítimas (Clemente, 2018).

Numa análise comparativa, o tráfico de seres humanos para efeitos de exploração sexual continua a deter mais prevalência noutros países europeus contrariamente à tendência verificada em Portugal (Clemente, 2018). Do ponto de vista quantitativo, o fenómeno do tráfico de seres humanos para fins laborais tem uma expressão pouco representativa comparativamente à intensa atividade das redes de auxílio à imigração irregular em Portugal e aos casos de intensa exploração laboral. No entanto, as degradações humanas verificadas nos casos de tráfico de seres humanos motivam uma elevada preocupação por parte das autoridades portuguesas.

Conclusões

Em suma, a conceção dos imigrantes que recorrem a redes de auxílio à imigração irregular e estão sujeitos a elevada exploração laboral como sendo vítimas de tráfico de seres humanos carece de objetividade do ponto de vista científico. O fenómeno das migrações internacionais persistirá no futuro e as redes de auxílio à imigração irregular irão continuar a suportar este fenómeno social dada as restrições verificadas à mobilidade dos trabalhadores. No contexto Português, os casos de tráfico humano têm uma dimensão muito pouco significativa em con-

traponto à intensa atividade das redes de auxílio à imigração irregular. Dado os elevados custos da imigração para Portugal suportados por imigrantes oriundos do sudoeste asiático, a integração destes imigrantes é caracterizada pela elevada precariedade em termos laborais e habitacionais.

Referências Bibliográficas

- Baganha, M., Marques, J. e Góis, P. (2003), «The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal», in M. I. Baganha e M. L. Fonseca (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa, Luso American Foundation, pp. 23-40.
- Carvalho, J (2009). A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004. Lisboa. ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Carvalho, J. M. (2021). A imigração e a agricultura no Alentejo no século XXI. *Migrações: Revista do Observatório da Imigração*. 17, 87-104.
- Campana, P., Varese, F. Exploitation in Human Trafficking and Smuggling. *European Journal Criminal Policy and Research*, 22, 89-105 (2016).
- Clemente, M. (2018) Silêncios ensurdecadores: a investigação sobre o tráfico de seres humanos. *Comunicação e Sociedade*, 6, 10-32
- Martin, P. (2019) *The merchants of labour*. Oxford University Press: Oxford.
- Pereira, C., Pereira, A., Budal, A., Dahal, S., Daniel-Wrabetz, J., Meshelemiah, Carvalho, J.; Carmo, R. e Pires, R. P. (2021). 'If you don't migrate, you're a nobody': Migration recruitment networks and experiences of Nepalese farm workers in Portugal. *Journal of Rural Studies*. 88, 500-509.
- Teixeira, S. (2020), Impacto da imigração na agricultura: o caso do Alentejo. Questionários aos trabalhadores. Disponível em: <https://imigalentejo.wordpress.com/2020/06/30/relatorio-de-questionario-aos-empregadores/>

Resumo: O crescimento constante das populações migrantes alterou o panorama migratório em Portugal. O país deixou de ser uma nação de emigrantes para se tornar um território de migração. Este fenómeno origina uma oportunidade única para os territórios do interior, mais afetados pelo “inverno demográfico”. O concelho do Fundão estabeleceu um conjunto de políticas e projetos com o objetivo de atrair e acolher cidadãos estrangeiros, tornando-os “novos locais”. A criação da estrutura Centro para as Migrações, de uma equipa de Mediadores Interculturais e de um conjunto de serviços e planos direcionados para a comunidade migrantes são ferramentas fundamentais para o sucesso da sua política social. O Fundão foi distinguido com o Prémio de Capital Europeia da Inclusão e da Diversidade 2023, atribuído pela Comissão Europeia que reconhece as cidades e as regiões pelo seu trabalho na promoção da inclusão e na luta contra a discriminação.

A mobilidade humana entre territórios e fronteiras é parte intrínseca de qualquer sociedade e não pode ser dissociada dos processos económicos de transformação de qualquer organização sociocultural. Historicamente, Portugal é conotado como um país de emigrantes, com particular incidência no interior do país. De 1960 a 2021, a população portuguesa cresceu cerca de 20%. Durante o mesmo período, no Interior de Portugal verificou-se a diminuição da população portuguesa na ordem dos 30%.

O início do novo milénio alterou o panorama migratório em Portugal. Como refere Pedro Góis, Portugal passa de país de emigração, para o país de Migração, com um crescimento continuado da população migrante, com origens e motivações diversificadas (Góis e Marques, 2018).

O crescimento continuado da população migrante implica consequências sociais e sociológicas, surgindo diversos desafios de integração – políticos, sociais, habitação, educação e direito. É fundamental que os decisores políticos sejam capazes de antecipar estes desafios e criar um conjunto de ferramentas para que toda a sociedade seja capaz de usufruir da potencialidade criada por este fenómeno. Para os territórios mais fustigados pelo despovoamento, as Migrações são uma oportunidade única para o combate ao “inverno demográfico”, possibilitando novas realidades a municípios tão envelhecidos.

* João Mota (1997), natural de Gouveia, vive no Fundão. Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais - Universidade da Beira Interior, com pós graduação em Relações Internacionais também pela UBI e pós graduação em Direito das Migrações - Universidade Autónoma de Lisboa. Iniciou funções no Centro para as Migrações do Fundão em abril de 2020, com foco no acolhimento e integração de refugiados e requerentes de asilo, estudantes e trabalhadores sazonais, e na criação e implementação de políticas públicas locais na área das migrações.

Fundão, Inovar e Acolher

O concelho do Fundão situa-se num território de baixa densidade populacional. Ano após ano, assistimos a um despovoamento crescente, resultante de saldo natural negativo e da emigração continuada de jovens. Apesar dos sucessivos apelos por parte das suas populações e dos seus representantes políticos locais, as medidas implementadas a nível nacional não têm logrado inverter — ou sequer estancar — esta situação. Decorrente deste panorama, afigura-se difícil captar investimento para uma região onde escasseia mão-de-obra — da mais tradicional à mais qualificada.

Com o objetivo de contrariar esta tendência, o Município do Fundão definiu como seu objetivo para os próximos anos consolidar-se enquanto “*Terra de Acolhimento*”. Desde abril de 2016 que o concelho do Fundão iniciou um ambicioso projeto para o acolhimento de migrantes — oriundos da União Europeia e de países terceiros — e de requerentes de asilo/refugiados.

A estratégia inicial estabeleceu-se pela atratividade, inovação e posicionamento do Município – primeiro de empresas de tecnologia, com um sistema de incentivos que possibilitou a fixação de 17 empresas, mas também de trabalhadores estrangeiros no qual, sendo praticamente impossível competir com os salários oferecidos na generalidade do mercado europeu, o Município diferenciou-se pela proximidade e acompanhamento oferecido, mais concretamente no apoio à procura de casa e inscrição e acompanhamento das crianças nas escolas do concelho. Como resultado, foram acolhidos mais de 1000 cidadãos estrangeiros altamente qualificados, com mais de 40 nacionalidades representadas. Em algumas alturas, o Município chegou a acolher um engenheiro informático por dia, sendo que 85% era de origem extracomunitária.

Centro para as Migrações do Fundão

A acrescentar à política de atratividade e inovação, o Município desenvolveu uma Política de Acolhimento. A criação do Centro para as Migrações, sediado num antigo seminário católico é uma peça fundamental para o desenvolvimento desta

política. A intenção inicial do município foi garantir a habitação segura e condigna para os migrantes que, na altura, se começavam a deslocar para a região da Cova da Beira: os trabalhadores sazonais, maioritariamente vindos do Leste Europeu ou do subcontinente indiano, contratados por empresas locais para realizar trabalhos agrícolas, e os estudantes internacionais vindos de países de língua oficial portuguesa em África (Angola, Cabo Verde, Moçambique e Guiné-Bissau), para ingressarem em cursos nas instituições de ensino profissional e universitário da região.

Em 2018, o Centro cria o Projeto “Casa F” e passa a acolher e a integrar pessoas refugiadas, resgatadas de barcos humanitários e recolocadas em Portugal através do Mecanismo de Recolocação da União Europeia.

Também em 2018, e em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), o Município instala, no Centro para as Migrações, o Gabinete para a Inclusão e Diversidade Cultural (GID), gerido por uma equipa técnica permanente e multidisciplinar, que trabalha o acolhimento, a integração e a autonomização com o apoio de psicólogos, assistentes sociais, animadores socioculturais, tradutores e mediadores interculturais, juristas e técnicos especializados. O Centro tem ao dispor de todos uma loja de vestuário solidária, uma mercearia solidária, uma farmácia solidária, uma sala de convívio e uma sala de brincar para atividades das crianças, assim como um refeitório com fornecimento de refeições (pequeno-almoço, almoço, lanche e jantar) e uma lavandaria de acesso comum.

Diariamente, os cidadãos são acompanhados de forma individualizada nas questões de saúde, educação, trabalho, documentação, habitação e aprendizagem da língua portuguesa. A metodologia do Centro procura responder às perguntas efetuadas por Landecker: *“Under what conditions does social integration increase? Under what conditions does it decrease? What are the consequences of a high degree of integration? What are the consequences of a low degree of integration?”* (Landecker, 1951: 332).

Para isso desenvolvemos uma metodologia faseada em 3 momentos:

Acolhimento – chegada dos beneficiários ao Centro para as Migrações; o propósito principal passa por assegurar alojamento, alimentação e fornecimento de outros bens fundamentais; é realizado um check up médico

e levantamento de necessidades médicas e feito o respetivo encaminhamento e acompanhamento para as respostas especializadas na área da saúde. O foco passa por assegurar a estabilidade emocional do beneficiário, fomentar relações positivas com os outros cidadãos do Centro e a compreensão das regras de funcionamento e normas societais;

Inclusão – assegurado o bem-estar e segurança do beneficiário, é iniciado o segundo momento. Este tem como objetivo capacitar o cidadão com diversas ferramentas como a língua, formações profissionais, equivalências escolares e iniciar o processo de procura ativa de emprego, mas também promover atividades culturais e de lazer.

Autonomização – quando os cidadãos já dispõem das ferramentas necessárias, capacidade financeira e estabilidade é iniciada a última fase. O propósito é a vida autónoma, promovendo o assumir de responsabilidades financeiras, profissionais e culturais/lazer. A equipa técnica do Centro para as Migrações e o beneficiário estabelecem Planos de Vida para preparar esta última fase. A equipa apoia ainda na procura e mudança de habitação, realizando um acompanhamento semanal a todos os alojamentos para avaliar o processo de autonomização.

O acompanhamento individualizado e centrado no crescimento do cidadão permite que todo o processo de integração seja realizado com mais segurança e maior probabilidade de sucesso. O Centro para as Migrações já acompanhou mais de 500 cidadãos de 25 nacionalidades de entre os três perfis de acolhimento – requerentes de asilo/refugiados; estudantes internacionais; trabalhadores temporários.

Mote: Terra de Acolhimento

O Município do Fundão está comprometido e empenhado em atrair e acolher cidadãos de outras nacionalidades. Tem por expectativa e por objetivo conseguir atrair, fixar e integrar cerca de oito mil migrantes nos próximos dez anos, seja nas áreas mais tradicionais, seja nas áreas tecnológicas. Queremos que venham com as suas famílias e que se tornem nossos vizinhos. Queremos partilhar tradições, experiências e criatividade. Ambicionamos transformarmo-nos numa região multicultural e fazer com que os bons exemplos se disseminem pelas regiões vizinhas. Entendemos que as boas políticas e as boas práticas começam da base para o topo.

Para além da estratégia estabelecida no Centro para as Migrações, foram dinamizadas um conjunto de políticas e projetos para promover integração plena de migrantes oriundos de países que não pertencem à União Europeia – os chamados “Nacionais de Países Terceiros” (NPT) – na sociedade Fundanense, através de parcerias e redes locais que promovam e apoiem as relações sociais, laborais, culturais e afetivas entre aqueles/as que chegam e aqueles/as que acolhem; e ainda, a contínua mobilização da consciência coletiva da sociedade Fundanense – ela própria já composta por locais e “novos locais” – para os temas da diversidade, do diálogo entre culturas, da solidariedade e da cooperação.

Com o intuito de fomentar a integração da comunidade migrante foi adaptada a metodologia de acompanhamento individual do Centro para as Migrações, incluindo três eixos estratégicos que incluem diferentes áreas de intervenção:

Acolhimento - Assegurar redes e contactos de proximidade com (e entre) as comunidades migrantes, para melhor compreender as suas realidades e fornecer respostas ajustadas no momento da chegada e durante os primeiros tempos no novo território.

Integração - capacitar a população migrante de forma a poder usufruir de todas as suas potencialidades, direitos e deveres.

Vida Comunitária - Integrar as comunidades migrantes através de ofertas culturais que promovam a diversidade cultural; apoiar iniciativas culturais criadas e dinamizadas pelas comunidades migrantes; apoiar a divulgação de eventos; potenciar a prática de uma cidadania ativa, através da criação de associações migrantes e da divulgação de informação e eventos de cidadania ativa.

Os Serviços e Planos/Projetos que operacionalizam as políticas locais para as migrações no Município do Fundão orientam-se segundo dois pilares temáticos – o económico e o social – que se complementam e que podem ser resumidos da seguinte forma:

- Políticas e Serviços locais para as migrações (vertente económica) - Centro de Negócios/Gabinete de Apoio às Empresas; Bolsa de Casas; Incubadora; Cowork e Fab Lab; Plano Estratégico para a Inovação do Município do Fun-

- dão; e Projeto de Atração e Integração de NPT no Fundão; projeto Fundão ACOLHE – Centro de Capacitação para NPT;
- Políticas e Serviços locais para as migrações (vertente social) - CLAIM; Ação Social; Gabinete de Inserção Profissional – GIP; MIXin2 - Plano Municipal para as Migrações do Fundão; PECEI Fundão - Plano Estratégico para a Coesão e Integração; Fundão MEDEIA; Centro para as Migrações do Fundão; Centro para as Migrações Sobre Rodas; FUNDÃO ACOLHE - Centro de Capacitação para NPT; Migração.

Projetos como a criação de uma equipa de Mediadores interculturais – capacitação de migrantes das diversas comunidades representadas no Fundão – possibilitando um maior conhecimento da realidade migrante, das suas problemáticas e de como as resolver, mas também potenciando a participação ativa destes cidadãos – estabelecimento de associações de migrantes, resolução de problemas sociais e desenvolvimento de atividades culturais realizadas para promover a relação entre os locais e os “novos locais”.

Nas escolas do concelho, a representatividade migrante é cada vez mais significativa. O sucesso escolar e a inclusão dos novos alunos são uma temática fundamental nas políticas de integração fomentadas pelo Município. Para tal, foi potenciado o projeto “Bem-Vindos” que junta alunos nacionais e alunos migrantes no acolhimento de novos alunos, bem como no apoio ao estudo e desenvolvimento de atividades que promovam a integração. Um dos maiores sucessos deste projeto foi a criação de uma equipa de Cricket e a colocação do mesmo como desporto escolar.

O conhecimento alargado da comunidade migrante somado ao crescimento da cidade impôs novos desafios à autarquia, que colocou na primeira linha das estratégias municipais as seguintes temáticas de ação direta e focalizada:

- Habitação** – disponibilização de uma bolsa de casas publicada em diversas línguas, que permite o acesso a habitação condigna a rendas acessíveis;
- Formação** – criação de um Centro de Capacitação para Nacionais de Países Terceiros através do Projeto Fundão ACOLHE, formando os novos locais para o reforço da oferta de mão-de-obra qualificada, essencial para o tecido empresarial de toda uma região;

Autonomização – acompanhamento individualizado com estratégias e ferramentas de capacitação em autonomia financeira, social, educacional e habitacional que garantem uma integração plena dos novos locais;

Língua portuguesa – estabelecimento de parcerias com Escolas Formativas para aprendizagem do Português Língua de Acolhimento, no Centro para as Migrações, direcionada para a integração social e laboral;

Rede de Transportes – foi estabelecida como um dos objetivos do município a criação de uma rede de transportes que facilite a deslocação da habitação ao local de trabalho.

Como resultado de tais políticas, a comunidade migrante no Fundão triplicou no espaço de 5 anos, ultrapassando os 1200 cidadãos migrantes em 2021. O Fundão assumiu o estatuto de “Município Amigo dos Migrantes e da Diversidade” e, em 2020, foi distinguido com o prémio “Município do Ano”, pelo trabalho de acolhimento e integração de migrantes desenvolvido no Centro para as Migrações do Município do Fundão. Em 2023, o Fundão foi distinguido com o Prémio de Capital Europeia da Inclusão e da Diversidade 2023, atribuído pela Comissão Europeia que reconhece as cidades e as regiões pelo seu trabalho na promoção da inclusão e na luta contra a discriminação. O Fundão ganhou o Prémio Bronze na categoria de autoridades locais com menos de 50.000 habitantes, destacando o Centro para as Migrações e a política de atração e fixação de migrantes.

Referências Bibliográficas

- Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (2015), Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, Lisboa: ACM, I.P.
- Baganha, M. I., Marques, J. C. e Góis, P. (2009), “Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica”, *Ler História*, 56, pp. 123-133. doi:10.4000/lerhistoria.1979
- Góis, P. e Marques, J. C. (2018), “Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos”, *e-cadernos CES*, 29, pp. 124-151. doi:10.4000/eces.3307
- Landecker, W. (1951), “Types of Integration and Their Measurement”, *American Journal of Sociology*, Vol. 56, No. 4, pp. 332-340.
- Malheiros, J. e Fonseca, L. (2011), *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*, Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 48, Lisboa: ACIDI.

- Oliveira, C. R. (2021), Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2021, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Pires, C. (2016), "A integração faz-se a nível local. O processo de conceção de Planos Municipais para a Integração de Imigrantes", Revista Migrações – Número Temático Planos de Integração para Migrantes, 13, Lisboa: ACM, pp. 45-65.

O Combate ao tráfico laboral de imigrantes – Redes de Tráfico e a *Autoridade para as Condições do Trabalho*

Maria Fernanda Campos*

Resumo: Com uma abordagem concertada, a Autoridade para as Condições do Trabalho integra o esforço interinstitucional comum de combate ao tráfico de pessoas e a exploração laboral nomeadamente através da participação ativa em campanhas de informação com especial enfoque junto de grupos mais vulneráveis, como trabalhadores migrantes, e da realização de visitas inspetivas aos locais de trabalho com vista à salvaguarda do cumprimento dos direitos associados às condições de trabalho e à promoção do trabalho digno.

O tráfico de seres humanos é, hoje em dia, uma realidade com um impacto económico comparável com o tráfico de armas e de droga. Segundo o *U.S. Federal Bureau of Investigation*, esta criminalidade gera por ano cerca de 9.5 mil milhões de dólares. Abrange toda uma diversidade de problemas e realidades como a migração, o crime organizado, a exploração sexual e laboral, as assimetrias endémicas entre os países mais desenvolvidos e os mais carenciados, questões de género, direitos humanos, quebra de suporte familiares e comunitários, entre outros.

Apesar de ser um fenómeno abrangente existem grupos que apresentam uma maior vulnerabilidade a tornarem-se vítimas de tráfico. É o caso das mulheres que, em virtude de uma crescente feminização da pobreza, estão mais expostas a situações de exploração sexual e laboral.

* Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Pós-graduada em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Formação em Gestão Pública – INA; Exerce atualmente as funções de Inspectora Geral do Trabalho; Desde janeiro de 2021 até à data até outubro de 2022 desempenhou a função de inspetora-geral da ACT, em regime de suplência, funções que acumulou com as de subinspetora geral, cargo que ocupava desde janeiro de 2018; De maio de 2015 até janeiro de 2018 exerceu funções de diretora do Centro Local do Grande Porto da Autoridade para as Condições do Trabalho. Exerceu advocacia até 1996, altura em que ingressou na carreira de inspetora do trabalho; É elemento do corpo de formadores internos da ACT desde 2005; Participante em equipas internacionais de avaliação de sistemas de inspeção do trabalho de Estados membros da EU; Membro de equipas de trabalho no âmbito do SLIC - Senior Labour Inspector's Committee; Representante portuguesa no grupo de peritos da UE que acompanhou a evolução da transposição da diretiva comunitária sobre trabalho temporário; Atualmente ao nível internacional é membro efetivo do Conselho de Administração da Autoridade Europeia do Trabalho; Membro efetivo da Plataforma Europeia de combate ao trabalho não declarado; e Membro efetivo do SLIC.

As crianças apresentam-se também como um grupo mais vulnerável, sendo esta realidade um atentado ao direito inalienável de crescer num ambiente protegido e acolhedor e de ser livre de qualquer forma de abuso e/ou exploração.

Até há pouco tempo, os Estados adotavam medidas essencialmente de carácter repressivo e desenvolviam políticas de imigração, quando se abordavam as questões do tráfico. A adoção de políticas meramente punitivas em relação à problemática e a visão acessória exclusivamente centrada na relevância jurídico processual das vítimas de tráfico enquanto testemunhas, tem sido paulatinamente alterada para uma abordagem mais holística da mesma, focalizada na dimensão humana do problema, não se circunscrevendo simplesmente a um problema de migração, de ordem pública ou de crime organizado.

Para combater eficazmente esta realidade complexa e multifacetada, urge uma abordagem integrada que tenha sempre como acento tónico a perspectiva dos direitos humanos. Nesse sentido, é importante que exista uma harmonização entre a vertente repressiva de combate ao tráfico de seres humanos, que é obviamente norteadada pela punição dos traficantes, caldeada por estratégias de prevenção, de apoio, *empowerment* e inclusão das vítimas de tráfico.

Tem sido notória, no que concerne às diferentes áreas de intervenção, a existência de um amplo consenso a nível internacional que se encontra alicerçado na inclusão da perspectiva dos direitos humanos como elemento central que perpassa todos os documentos, independentemente da instância internacional de onde provenham.

Por conseguinte, o tráfico de seres humanos, tem vindo a assumir, recentemente, uma abordagem conceptual clara e inequívoca dessa premissa que urge ser implementada ao nível do desenvolvimento de políticas e estratégias entre os Estados.

A implementação de uma perspectiva de direitos humanos em relação ao tráfico de seres humanos, torna-se fundamental para uma análise compreensiva da problemática e para o desenvolvimento de uma resposta e combate efetivo ao mesmo.

Consequentemente, o ordenamento jurídico de cada país deve acomodar vertentes de carácter político, legislativo e administrativo que promovam uma efetiva abordagem multifacetada das suas diversas dimensões, com uma cooperação multidisciplinar entre os diversos agentes envolvidos, sempre numa ótica do respeito e promoção dos direitos humanos.

São vários e diversificados os instrumentos internacionais regulatórios e de política internacional que visam prevenir e combater o fenómeno do tráfico de seres humanos.

O crime transnacional é uma ameaça às instituições democráticas e um desafio para o ordenamento jurídico internacional. A ONU, inserida nesse contexto de insegurança, almejou harmonizar as normas jurídicas referentes ao crime organizado e estabeleceu a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Esse instrumento transformou-se em uma das mais importantes medidas internacionais no combate ao crime organizado transnacional.

Por outro lado, e no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as Convenções 29.º (esta considerada agora com a alteração de redação que foi trazida em 2014, na Conferência Internacional do Trabalho que adotou o Protocolo à Convenção n.º 29) e 105.º sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório e Abolição do Trabalho Forçado, das décadas de 30 e 50 do século passado, respetivamente, já proibiam o trabalho ou serviço prestado por uma pessoa sob a ameaça de qualquer penalização e para o qual a pessoa não se tenha oferecido de livre vontade.

Em novembro de 2000, a Convenção contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, das Nações Unidas, (aprovada por Portugal pela Resolução nº32/2004 da Assembleia da República e ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº19/2004, de 2 de abril) surge como o primeiro documento internacional com uma definição clara de tráfico para fins de exploração.

Desde então diversas organizações internacionais têm trilhado novos horizontes no que diz respeito a uma abordagem mais integrada e eficaz no combate a esta problemática.

No plano nacional, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) é o organismo que controla e fiscaliza o cumprimento nas normas laborais nas relações privadas de trabalho e das normas de segurança e saúde nas relações de trabalho privadas e nas relações de trabalho em funções públicas.

No exercício da atividade inspetiva, a ACT dispõe de poderes de autoridade pública, porém, não é um Órgão de Polícia Criminal, não tendo por isso, entre outras, competências de investigação criminal para fins de inquérito e instrução em processo penal.

Contudo, a promoção do respeito das normas de apoio ao emprego e de proteção no desemprego e o pagamento das contribuições para a segurança social, a que estão, aliás, associados direitos fundamentais dos trabalhadores, é exercida no âmbito de intervenções nas empresas com o objetivo de verificar o respeito das condições de trabalho.

É neste contexto que os inspetores e inspetoras da ACT têm um papel especialmente privilegiado quando contactam num primeiro momento com uma potencial situação de trabalho forçado.

Os seus especiais conhecimentos técnicos complementados pelos poderes conferidos por Lei (e sem necessidade de qualquer mandato judicial) são essenciais para a perceção de situações de exploração laboral nos locais de trabalho. Dá-se como exemplo alguns dos poderes consagrados no Estatuto da ACT assentes nas Convenções n.ºs 81, 129 e 155 da OIT:

- Os inspetores podem visitar e inspecionar qualquer local de trabalho, sem pré-aviso se for necessário (quando tal aviso possa prejudicar a eficácia da ação) a qualquer hora do dia ou da noite, sem prejuízo do disposto no direito processual penal sobre busca domiciliária;
- Interrogar o empregador, trabalhadores e qualquer outra pessoa que se encontre nos locais de trabalho sobre quaisquer questões relativas à aplicação de disposições legais, regulamentares ou convencionais, a sós ou perante testemunhas, com a faculdade de reduzir a escrito as declarações, sem prejuízo do direito de ser assistido por advogado, bem como do disposto no direito processual penal quanto aos arguidos;

- Solicitar a identificação das pessoas referidas na alínea anterior, a efetuar nos termos previstos na lei geral;
- Requisitar, com efeitos imediatos (ou para apresentação nos serviços da Inspeção-Geral do Trabalho), examinar e copiar documentos e outros registos que interessem para o esclarecimento das relações de trabalho e das condições de trabalho, nomeadamente da avaliação dos riscos profissionais, do planeamento e programação da prevenção e dos seus resultados, bem como do cumprimento das normas sobre emprego, desemprego e pagamento das contribuições para a segurança social;
- Efetuar registos fotográficos, imagens vídeo e medições que sejam relevantes para o desenvolvimento da ação inspetiva.

A ACT tem sido identificada, como entidade executora, nas diversas áreas estratégicas de intervenção, desde o início dos planos de ação para a prevenção e o combate ao tráfico de seres humanos, (2007-2010, 2011- 2013, 2014-2017, 2018-2021) e em todos eles.

Ao longo dos anos da vigência destes planos, foram realizadas campanhas nacionais relacionadas com o tráfico de seres humanos, campanhas de informação e sensibilização para a prevenção do tráfico de seres humanos para exploração laboral para os quais a ACT contribuiu com conteúdos técnicos para folhetos informativos.

Os folhetos foram construídos e direcionados numa linguagem acessível e traduzidos em diversas línguas dos principais países de origem dos trabalhadores migrantes. Como exemplo refiro os que foram concebidos para a campanha de apoio ao trabalho justo para trabalhadores sazonais – promovido pela Autoridade Europeia do Trabalho (ELA na sigla inglesa) em 2020.

Foram igualmente elaborados folhetos na perspetiva dos empregadores, esclarecendo-os das suas principais obrigações enquanto tal, direcionados designadamente ao setor agrícola, com o objetivo de prevenir a exploração laboral.

Destaco ainda a celebração, em 21 de junho de 2013, do Protocolo de Compromisso da Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico (RAPVT) promovido pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e assinado por 24 organismos governamentais e não governamentais, de entre os quais a ACT.

Esta rede foi o ponto de partida para a agilização de contactos entre as entidades identificadas como relevantes e agentes de ação neste domínio e impulsionou a troca de sinergias em benefício da proteção dos trabalhadores potenciais vítimas de tráfico para exploração laboral.

Nas situações suspeitas de tráfico de seres humanos para exploração laboral/trabalho forçado, a atuação da ACT é frequentemente dinamizada num cenário de cooperação com os todos os atores relevantes, por forma a tornar a sua intervenção mais eficaz e bem-sucedida.

Neste quadro de cooperação da ACT, e tendo em conta que em situações de inspeção dos locais de trabalho se encontram simultaneamente presentes as entidades com competência de investigação deste crime e identificação das vítimas, cabe à ACT, tão só, a salvaguarda dos cumprimentos dos direitos associados às condições de trabalho dos trabalhadores.

A ACT voltou a privilegiar a intervenção na agricultura, uma vez que é neste setor de atividade que tem vindo a detetar as piores condições de exploração laboral, tendo para o efeito vindo a realizar um número crescente de visitas inspetivas a entidades empregadoras que têm permitido verificar as condições de trabalho.

Para além do setor da agricultura, também na indústria transformadora, na construção, no comércio por grosso, na reparação automóvel, e até em atividades administrativas e serviços de apoio, temos verificado a existência de situações igualmente preocupantes.

Neste âmbito, em regra, destacam-se a identificação de situações de infração relativamente à obrigação de declaração de admissão de trabalhadores à segurança social (trabalho não declarado) e de trabalho dissimulado.

Os Joint Action Days (JAD), são ações inspetivas, desenvolvidas conjuntamente com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e com as polícias de proximidade, como a GNR e, em simultâneo, com congéneres de outros países europeus, com vista à deteção de situações de tráfico de seres humanos para exploração laboral que visam identificar situações de exploração laboral para fins de tráfico de seres humanos (TSH) e/ou trabalho forçado.

Estes JAD são promovidos sob a égide da European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT – desenvolvidos pela EUROPOL - e introduziram uma abordagem integrada à segurança interna da União Europeia. Mais recentemente a Autoridade Europeia do Trabalho (ELA) participa igualmente na organização destas intervenções.

Noutra vertente, a de informação e de conselho, e no sentido de sensibilizar as entidades empregadoras e os trabalhadores, a ACT através dos seus serviços telefónicos e de atendimento presencial, presta informações em matéria de TSH para exploração laboral e trabalho forçado.

O reforço na aposta da informação e sensibilização dos grupos vulneráveis de trabalhadores levou a ACT a colaborar diretamente com instituições privadas e públicas com inserção regional, designadamente os municípios e as comunidades educativas e associativas locais, participando ativamente nas suas ações de sensibilização, desenvolvidas com o objetivo de dar a conhecer as condições de trabalho vigentes em Portugal (Direitos e Deveres dos/as trabalhadores/as em termos laborais, saúde e segurança no trabalho), colocando o enfoque na prevenção de situações de exploração laboral e trabalho forçado, nomeadamente no âmbito de situações de TSH, com vista à promoção do trabalho digno.

Considero que são fatores de impacto negativo neste contexto:

- o recrutamento por angariadores e intermediários informais – ao invés da intermediação por agências privadas de colocação – o que conduz frequentemente a situações de maior vulnerabilidade dos trabalhadores e exploração laboral por vezes associadas a tráfico de seres humanos.
- as cadeias de subcontratação que diluem e distanciam os trabalhadores dos beneficiários da sua atividade ou do dono da obra, abrindo espaço a agentes de intermediação e cedência de mão-de-obra por pessoas coletivas que não empresas de trabalho temporário.
- as falsas prestações de serviço e/ou a cedência ilícita de trabalhadores.

Como forma de responder ao aparecimento de situações recentes com características específicas associadas a fenómenos migratórios, a ACT, entre outros

organismos, veio a integrar grupos de trabalho governamentais direcionados à construção de respostas holísticas a essas situações.

É o caso da presença da ACT no Grupo informal de Timor e na Task Force Ukraine. Ambos os grupos visam acompanhar em território nacional, a integração e acolhimento de cidadãos oriundos desses países, designadamente aqueles que pretendem trabalhar, procurando que o façam de forma digna e em igualdade de direitos com os trabalhadores nacionais e prevenindo situações de exploração laboral para fins de tráfico de seres humanos.

Face às circunstâncias que pré-determinaram a estratégia de migração para o território português, os trabalhadores imigrantes são considerados trabalhadores particularmente vulneráveis que carecem da parte da ACT uma atenção específica no que concerne ao acompanhamento da fruição dos seus direitos laborais.

Numa ótica preventiva de resposta, foram desenvolvidos instrumentos informativos adequados e dirigidos a estas populações de trabalhadores, designadamente folhetos informativos, nas respetivas línguas de origem, sobre os seus direitos laborais e as condições de trabalho em território nacional.

Para uma abordagem harmonizada da sua intervenção inspetiva, a ACT adotou a Checklist Delphi que contém indicadores de tráfico de seres humanos para exploração laboral assentes no recrutamento enganoso, coercivo, por abuso de vulnerabilidade e indicadores de exploração, de abuso de vulnerabilidade e coerção no destino. A checklist foi publicada no Handbook para os inspetores do Trabalho, da OIT, sobre trabalho forçado e tráfico de pessoas.

É com base neste Handbook que todos os inspetores e inspetoras do trabalho têm formação específica sobre a matéria.

A formação presencial, (com exceção do período pandémico) tem vindo a contar com a colaboração da Procuradoria-Geral da República, da Polícia Judiciária, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Observatório do Tráfico de Seres Humanos, da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e da Associação para o Planeamento da Família e da Comissão para a Igualdade de Género.

Com uma abordagem interinstitucional, holística e concertada, a Autoridade para as Condições do Trabalho faz parte deste esforço comum para combater o tráfico de pessoas e a exploração laboral.

Factos e Mitos sobre a Protecção Internacional

Mónica Oliveira Farinha*
Tito Campos e Matos**

Resumo: Com este artigo, pretende-se dar um enquadramento acerca da problemática do asilo e dos refugiados no âmbito dos Direitos Humanos e do trabalho desenvolvido pelo CPR ao longo de mais de 30 anos de atividade, bem como reflectir sobre os factos e mitos relativos à Protecção Internacional.

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) (www.cpr.pt) é uma Organização não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD), sem fins lucrativos. Constituída em 1991, é uma instituição independente, de solidariedade social, do foro da sociedade civil e parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

O CPR tem como missão a defesa do direito de asilo e o acolhimento da população por este abrangida, e intervém no domínio jurídico e social. Gere três centros de acolhimento que prestam alojamento e serviços básicos tais como apoio socio-profissional e psicológico, apostando na capacitação desta população através de

* Mónica d'Oliveira Farinha é Presidente da Direcção do Conselho Português para os Refugiados (CPR) desde Abril de 2019. Começou a trabalhar no Departamento Jurídico do CPR em 1994, após a licenciatura em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, tendo assumido a coordenação daquele Departamento em 2000. Prosseguiu a formação em asilo e refugiados na York University, Canadá (2001), em direitos humanos e democracia (Universidade de Coimbra (2002) e operações de paz e ação humanitária (Universidade de Coimbra (2013) e Instituto de Defesa Nacional (2017).

Trabalha em estreita cooperação com as entidades nacionais mais relevantes no âmbito da protecção (nomeadamente, MAI, SEF, SEIM e ACM), com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), parceiro operacional do CPR em Portugal, e com o European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

No âmbito das suas funções participou nas várias reformas legislativas nacionais e europeias relacionadas com protecção internacional, no programa nacional de Recolocação no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações (2015/2017), bem como no Programa Nacional de Reinstalação iniciado em 2007.

Tem também ampla experiência na docência em Direitos Humanos e Direito de Asilo, designadamente na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/Relações Internacionais (2001-2007), Universidade Católica Portuguesa – Centro Regional do Porto (2005-2014), Universidade Aberta (2011-2012), Faculdade de Direito da Universidade Nova (2016-2021), Ordem dos Advogados, na Escola de Armas (Cursos CIMIC / Cooperação Civil-Militar Nível Tático – 2006-2019) e na Summer School / Research Centre in Political Science, Universidade do Minho (2017 e 2018). Actualmente lecciona no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (2015-2022) e na Universidade Autónoma (2019-2022).

** Tito Campos e Matos é atualmente Vice-Presidente/Diretor Executivo Adjunto do Conselho Português para os Refugiados (CPR) e investigador no SOCIUS/CSG. Licenciou-se em Sociologia e Planeamento pelo ISCTE/Instituto Universitário de Lisboa e concluiu o Mestrado em População, Sociedade e Território no IGOT/IUL – Instituto da Geografia e do Ordenamento do Território. Encontra-se a frequentar o Programa de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações do ISEG/IUL – Instituto Superior de Economia e Gestão.

No CPR, foi Coordenador do Serviço de Emprego e Formação Profissional, Coordenador de Projeto e mais recentemente, Diretor do Centro de Acolhimento para Requerentes de Protecção Internacional.

Entre 2011 e 2017 trabalhou na Future Health Biobank, Laboratório de criopreservação Células Estaminais, tendo exercido a função de Country Manager para Portugal.

Ao longo do seu percurso profissional e académico, já colaborou com diversos centros de Investigação do ISCTE/IUL (CET, CIES, INESLA) e da Universidade de Lisboa (CEG).

As suas principais áreas de investigação são as migrações internacionais e as Organizações.

iniciativas como os cursos de Português Língua Estrangeira ou a Orientação Cultural. Requerentes e beneficiários de protecção têm assim salvaguardado, após a chegada à sociedade de acolhimento, acesso às condições essenciais de apoio e de subsistência. Numa lógica de intervenção comunitária e de promoção da inclusão e multiculturalidade, o CPR gere ainda uma Creche/Jardim de infância.

Ao longo dos últimos 32 anos, o CPR **prestou apoio a mais de 16.000 pessoas** – requerentes de protecção internacional (espontâneos, recolocados, provenientes de resgates humanitários no Mar Mediterrâneo ou no âmbito de programas de evacuação humanitária) e beneficiários de protecção internacional, incluindo refugiados reinstalados – homens, mulheres, crianças e crianças não acompanhadas de diversas nacionalidades, práticas religiosas, etnias, com diferentes aspirações e necessidades.

Actualmente, presta apoio a mais de 500 requerentes e beneficiários de protecção internacional.

O CPR não é indiferente às muitas opiniões e mitos que se geram em torno do tema do asilo e dos refugiados. Através da informação e sensibilização pretendemos ajudar a desconstruir algumas dessas ideias de forma simples e directa, recorrendo a comentários que nos são, por vezes, dirigidos:

“Quem é que vos disse que o CPR representa Portugal – Eu não concordo com o que vocês fazem”

A comunidade internacional assenta num conjunto de instrumentos jurídicos de direitos humanos criados após a II Guerra Mundial, que provocou milhões de mortos e teve como consequência outros tantos refugiados e deslocados. O CPR promove e defende estes instrumentos em Portugal, em particular no que respeita ao direito de asilo, como parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e do governo de Portugal, nomeadamente através do papel reconhecido na Lei do Asilo¹, caracterizando-se como Organização Não Governamental para o Desenvolvimento e de interesse e utilidade pública.

1 Lei 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei 26/2014, de 5 de maio e pela Lei 18/2022, de 25 de agosto, disponível em https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabe-la=leis

“Imigrantes, refugiados, traficantes, terroristas é tudo a mesma coisa”

São conceitos completamente diferentes. Os terroristas e traficantes são criminosos, os imigrantes são pessoas que se deslocam e se fixam em novos locais podendo fazê-lo pelas mais variadas razões, nomeadamente a procura de melhores condições de vida. Por sua vez, os refugiados são vítimas de perseguição, de violações de direitos humanos ou de conflitos, que precisam de protecção. Os requisitos que distinguem os refugiados de outras pessoas que se deslocam estão claramente descritos na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951², e na lei nacional. Cada pedido de protecção internacional apresentado ao Estado Português é avaliado pelas autoridades nacionais através de um procedimento legal.

“Porque é que não ficam lá na terra deles?”

Porque não podem. Muitas vezes, enfrentam a morte, perseguições ou graves violações dos direitos humanos nos seus países de origem e só alguns conseguem sobreviver à fuga.

“Levem-nos vocês para vossa casa!”

Claro que sim. Criámos, com a ajuda de mecenas e empresas com visão de responsabilidade social e com apoio governamental, vários centros de acolhimento a que, temporariamente, os refugiados poderão chamar de “casa”³ e onde encontram apoio para a sua inclusão e autonomia.

“Porque é que não ajudam os nossos, que bem precisam, em vez de andarem a ajudar essa gente?”

A sociedade portuguesa e o Estado estão organizados em áreas funcionais e assumem responsabilidades perante a comunidade internacional de que fazem parte. Todas as pessoas com necessidades merecem ajuda. O CPR tem um mandato na área da protecção internacional, do direito de asilo. É esta a sua missão⁴. Outras instituições e entidades têm outras áreas de competências específicas, trabalhando com diferentes populações.

2 Cfr. Instrumentos de Carácter Universal – <http://cpr.pt/legislacao/>

3 Cfr Espaços <http://cpr.pt/#>

4 Cfr. <https://cpr.pt/missao-visao-e-valores/>

“Eles entram por todo o lado e não há controlo, a polícia não faz nada”

Não é verdade. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁵, a autoridade portuguesa responsável pelo controlo das fronteiras, actua em conformidade com as suas congéneres europeias e internacionais e também com a lei nacional. A Lei do Asilo estabelece competências e critérios muito claros quanto à apreciação e decisão relativa aos pedidos de protecção internacional.

“Vocês andam a ganhar dinheiro à custa dos refugiados”

O CPR é uma ONG sem fins lucrativos. Os custos da sua operação são minimizados e distribuídos de acordo com projectos que desenvolve, nomeadamente, junto do ACNUR, da Comissão Europeia, do Ministério da Administração Interna / Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e do Alto Comissariado para as Migrações (ACM)⁶, e são permanentemente auditados por todas estas entidades em processos de total transparência e apresentação de contas de forma pública e regular.

“Os refugiados vêm para cá roubar os nossos empregos”

Errado. Os refugiados apresentam todos os níveis de formação: professores, médicos, engenheiros, cientistas, agricultores, mecânicos, comerciantes, etc. De igual modo, trazem competências diversificadas que poderão ser valorizadas na sociedade de acolhimento. O seu acesso ao mercado de trabalho é geralmente condicionado por dificuldades de certificação e reconhecimento de competências e graus académicos, desconhecimento da língua, entre outros. Também por isso, habitualmente, os trabalhos que conseguem obter numa fase inicial são funções não especializadas, que muitas vezes os nacionais não desejam desempenhar.

“Eles vivem à nossa custa e não fazem nada”

Não é verdade. Desde o primeiro momento que o CPR prepara os requerentes e beneficiários de protecção internacional para que sejam autónomos e auto-suficientes. Os apoios específicos que recebem são transitórios e garantem a sua subsistência até que estejam em condições de trabalhar e integrar a economia portuguesa produzindo riqueza que é distribuída pela sociedade.

5 Cfr. <https://www.sef.pt/pt>

6 Cfr. <http://cpr.pt/protocolos-e-acordos-de-cooperacao/>, <http://cpr.pt/projetos/> e <http://cpr.pt/transparencia/>

“Estas organizações são invenções ideológicas”

Errado. O CPR é uma organização não-governamental, independente e sem filiação partidária / política ou religiosa. É uma instituição com princípios e objectivos humanitários. O respeito pelos DH deve sobrepor-se às ideologias. O CPR tem mais de 30 anos de existência e sempre se relacionou de forma isenta, profissional e construtiva com todas as entidades e parceiros.

“A Europa está a ser invadida”

Os números desmentem-no claramente⁷. Por razões óbvias, os países onde se concentra a esmagadora maioria dos refugiados são os países mais próximos das situações de crise e conflito. Apenas 17% destas pessoas chega a países desenvolvidos, incluindo a União Europeia⁸. A UE+ tem cerca de 447 milhões de habitantes e menos de 1% de refugiados⁹. Por definição, esta população, mesmo que integrada nos diversos países de acolhimento, escolherá regressar aos países de origem, de onde partiram de forma forçada, desde que estejam reunidas condições de segurança.

“Se os cidadãos provenientes da Ucrânia estão a fugir da guerra porque é que se lhes aplica a protecção temporária?”

O regime da protecção temporária¹⁰ representa uma resposta homogénea por parte dos Estados-membros da União Europeia e constitui um procedimento excepcional e flexível que pretende garantir protecção temporária e imediata em caso de ocorrência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas e impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, tal como sucedeu aquando da invasão da Ucrânia pela Rússia e da guerra que então se iniciou. Perante tal situação de afluxo não é possível efectuar triagem individual, sendo importante, tendo em conta o contexto e o risco concreto e reconhecido, garantir tal protecção.

7 <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

8 “Global Trends Report – June 2022” disponível em <https://www.unhcr.org/global-trends>

9 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt#refugiados-na-europa

10 Directiva 2001/55/EC do Conselho, de 20 de Julho de 2001 transposta para a legislação nacional através da Lei 67/2003, de 23 de agosto

“Eu nunca serei um refugiado”

Não conseguimos prever o futuro, nem prevenir todas as tragédias e conflitos. As razões que forçam as pessoas a fugir dos seus países e que fazem delas refugiadas são muitas vezes imprevisíveis e até às vezes, improváveis. O sistema de asilo não protege apenas aqueles que são agora perseguidos, mas também aqueles que hoje desconhecem que o virão a ser.

Por isso é importante sublinhar que o cerne da protecção reside nos Direitos Humanos.

Uma abordagem humanitária representa empatia, em vez de medo, pena ou indiferença, levando-nos a olhar os refugiados como pessoas e não como uma categoria genérica. Representa igualmente a solidariedade e a esperança. Não é por acaso que “Hope Away From Home” foi o tema escolhido pelo ACNUR para celebrar o Dia Mundial do Refugiado este ano.

Nota: Escrito de acordo com a antiga ortografia.

Resumo: Há 40 anos Portugal era um país de emigração. Hoje, Portugal é um país de migrações. 10.1% da população de Lisboa em 2021 era oriunda de um país terceiro. O fenómeno da imigração fora dos moldes habituais à qual Portugal se acostumou, levou à criação do projeto Conselho Local de Imigrantes, promovido pela EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza. O projeto é cofinanciado pelo **POR LISBOA** através do **Fundo Social Europeu**, sendo gerido pela **Rede DLBC Lisboa - Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária**, que procura, face aos desafios enfrentados pelos imigrantes, construir um manual de recomendações de políticas públicas com a participação direta de imigrantes residentes na cidade de Lisboa. Este artigo procura apresentar o projeto Conselho Local de Imigrantes, realçar as parcerias desenvolvidas e destacar os maiores desafios apresentados pela participação de cidadãos imigrantes nas diversas atividades desenvolvidas ao longo do projeto.

Em termos conceptuais, 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. Neste âmbito, a organização das Nações Unidas define imigrante internacional como a pessoa que muda de país de residência habitual por um período determinado.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES, 2021

A imigração marca o tecido social, económico e cultural português

Há 40 anos, Portugal era um país de emigração que tinha um número reduzido de imigrantes. Hoje, Portugal é um país de migrações. A partir dos anos 80 do século passado, Portugal assiste à transformação da sua realidade migratória, a qual passa a ser marcada pela simultaneidade de fluxos emigratórios e imigratórios (Marques, 2015).

Os fluxos migratórios, internos ou internacionais, são, hoje, como no passado, uma das principais forças de transformação social em todo o mundo, capazes de acentuar, acelerar e desacelerar diversos processos de ordem económica, jurídica, política, social ou cultural (Góis & Marques, 2018). Na maior parte das vezes,

* Licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e é Mestre em Psiquiatria Cultural e Social pela Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra. É coordenadora do Projeto Conselho Local de Imigrantes, promovido pela EAPN Portugal.

a imigração em Portugal é o resultado de processos múltiplos, históricos, económicos e sociais, que, sendo de nível macro ou meso, se singularizam na vida dos migrantes que são acolhidos em Portugal.

As décadas de 80 e 90 acompanharam uma evolução positiva da população estrangeira em território nacional e que se tornou mais intensa durante os anos 90. Portugal recebeu predominantemente migrantes do continente africano (devido à relação de dependência pós-colonial dos PALOP, que perdura), de países europeus, do Brasil e do continente asiático. A dinâmica e diversidade das origens dos migrantes para Portugal representa um primeiro sinal de alteração de um posicionamento do país no sistema migratório global que passa de periferia (na Europa) para “porta de entrada” no sistema migratório europeu (Góis e Marques, 2011). No início do século XXI regista-se uma mudança nas regiões de proveniência dos imigrantes. Diversos países da Europa de Leste e o Brasil passam a ser os principais países de origem dos migrantes para Portugal. No início dos anos 2000, as três nacionalidades predominantes em território nacional provinham da Ucrânia, Brasil e Cabo Verde, representando 52,6% de pessoas de países terceiros em Portugal.

As últimas duas décadas têm sido marcadas por um aumento acelerado de nacionais de países terceiros que procuram Portugal como país de destino, à exceção do período da crise económica de 2012-2014, que viu uma redução no número de migrantes residentes em Portugal. Atualmente, de acordo com os dados lançados pelo SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2022), residem em território nacional 781,915 nacionais de países terceiros. Contudo, de acordo com a OIM Portugal - Organização Internacional para as Migrações, em 2023 este número ultrapassará pela primeira vez um milhão de migrantes em Portugal.

De acordo com os dados lançados pelo SEF em 2022, as principais comunidades estrangeiras residentes em Portugal são de cidadãos:

- Do Brasil – 239,744
- Do Reino Unido – 45,218
- De Cabo Verde – 36,748
- Da Índia – 35,416
- Da Itália - 34,039

- De Angola – 31,761
- De França - 21,512
- Da Ucrânia - 25,445
- Do Nepal – 23,441
- Da Guiné-Bissau – 23,737

A imigração em números no Município de Lisboa

Segundo os Censos de 2021, Lisboa tem uma população residente de 545,796 habitantes, sendo que 46,6% é do sexo masculino e 53,4% é de sexo feminino. A população distribui-se por três grandes grupos etários da seguinte forma: 13% de crianças e jovens entre os 0 – 14 anos, 63,5% em idade ativa entre os 15 e os 64 anos e 23,4% com 65 anos ou mais. De acordo com os Censos de 2021, 10,1% da população em Lisboa é de nacionalidade estrangeira. Contudo, vimos o número de habitantes de nacionalidade estrangeira aumentar substancialmente desde a publicação dos Censos em 2021 pelos dados lançados pelo SEF em 2022, onde o número de imigrantes aumentou de 542,165 para 757,252. Estima-se que no final de 2023 a população migrante já ultrapasse 1 milhão, ou seja, 10% da população em Portugal.

Conseguimos avaliar o percurso da imigração em Portugal a partir do novo milénio: segundo dados do Censos 2001, a população imigrante em Portugal na viragem do milénio era de 232,695 habitantes, um aumento de 83% face aos dados de 1991 e contribuindo em 22% para o acréscimo do volume populacional de Portugal. Nos próximos 20 anos, vimos a população de nacionalidade estrangeira aumentar de forma consistente, apenas baixando durante a crise financeira de 2010 – 2014. No final do primeiro ano em contexto de pandemia a população imigrante aumentou para 661,600, um aumento de 10,7% face a 2019.

População estrangeira residente segundo os Censos: total e por país de nacionalidade

Ano 2001

Tabela 1

Nacionalidades	Total
Angola	37 014
Cabo Verde	33 145
Brasil	31 869
Guiné-Bissau	15 824
França	15 359
Ucrânia	10 793
Espanha	9 047
São Tomé e Príncipe	8 517
Alemanha	8 387
Venezuela	5 242
EUA	3 469
Moçambique	3 348
Roménia	2 661

Fontes/Entidades: INE, PORDATA
Última atualização: 2023-04-14

Ano 2021

Tabela 2

Nacionalidades	Total
Brasil	199 810
Angola	31 556
Cabo Verde	27 144
Reino Unido	24 609
Ucrânia	21 199
França	19 064
China	16 631
Guiné-Bissau	15 298
Índia	14 130
Roménia	13 837
Itália	13 829
Nepal	13 224
Espanha	12 811
Alemanha	11 193
Sao Tomé e Príncipe	10 024

Conselho Local de Imigrantes

O projeto Conselho Local de Imigrantes surgiu a partir do Projeto REGAL – *Regaining life for precarious women at work*¹ que iniciou em 2019 e no qual a EAPN Portugal foi parceira. Este projeto implementado no Município da Amadora teve como objetivo principal ligar a diretiva relativa à Conciliação da Vida Profissional e Familiar à provisão do Pilar Europeu dos Direitos Sociais que determina igualdade de oportunidade dos grupos sub-representados.

O projeto REGAL interveio diretamente com mulheres migrantes que experienciavam situações de vulnerabilidade. Tinha como objetivo empoderar mulheres e de as instruir sobre os seus direitos. O projeto demonstrou a importância da participação direta junto desta população, em particular através do uso da metodologia **PARHCA – Participatory Action Human Rights and Capability Approach**² e que serve como ferramenta mobilizadora do projeto Conselho Local de Imigrantes.

O projeto ROMI³, apesar de não envolver pessoas imigrantes, mas sim mulheres das comunidades ciganas, foi igualmente influente para a construção deste projeto, trazendo novas aprendizagens que podiam ser implementadas ao promover a igualdade de oportunidades para estas cidadãs através da promoção do exercício da cidadania ativa e participação. O diagnóstico participativo e a criação de espaços de participação ativa resultantes deste projeto foram considerados eixos centrais a seguir pelo projeto Conselho Local de Imigrantes, como veremos em seguida.

1 O projeto REGAL – Regaining Life for Precarious Women at Work decorreu entre o período de 2019 a 2020. Financiado pela Comissão Europeia e promovido pela BEWEGING em parceria com o GRDR (Groupe de Recherche et Realisations pour le Development Rural), Focus Ireland, EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza e FUNDSATIA T.O.N (FUNDSATIA the open network for community development) e pode ser consultado em <https://www.regalproject.eu/pt/home-po/>

2 A PARHCA é uma metodologia flexível que prevê cinco passos. Um primeiro passo de contacto, consolidação de parcerias e recrutamento de participantes. Um momento de apresentação e de construção de uma relação de confiança para a formação de um grupo de investigação. Um terceiro passo de capacitação dos/as participantes e envolvimento dos parceiros sociais. Um quarto passo de investigação. E um último passo, de produção/apresentação de resultados e recomendações que irá permitir efeitos duradouros e amplos ao influenciar as respostas sociais e as políticas públicas de um território, com potencial para replicação em outros territórios, com outros públicos e no limite, com outras agendas.

3 O projeto ROMI decorreu desde julho de 2011 a novembro de 2013 e inseriu-se na Tipologia 7.3 - Apoio Técnico e Financeiro às ONGs, Programa Operacional Potencial Humano e foi direcionado especificamente a mulheres de etnia cigana nos concelhos de Santo Tirso e Porto. Pode ser consultado em <https://www.eapn.pt/investigacao-e-projetos/projetos-nacionais/projeto-romi/>

O projeto Conselho Local de Imigrantes foi aprovado em final de dezembro de 2020 e iniciou a 15 de fevereiro de 2021. Os objetivos do projeto são os de reforçar o combate à pobreza e à exclusão social através da produção de conhecimento sobre as pessoas imigrantes nos territórios de Intervenção Prioritária da Unidade⁴ de Intervenção Territorial do Centro Histórico e Ocidental que corresponde às freguesias da Ajuda, Alcântara, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Penha de França, Santa Maria Maior e São Vicente.

Parcerias - Criação de Pontes

Os estrangeiros extracomunitários apresentam maior risco de pobreza que os nacionais dos vários países europeus (ACM, 2023)

O projeto Conselho Local de Imigrantes é relevante na estrutura da EAPN Portugal. Através da sua implementação, foi possível a organização dar os seus primeiros passos na criação de sinergias com outras organizações sociais direcionadas a migrantes que trabalham no terreno, em Lisboa. Este projeto é cofinanciado pelo **POR Lisboa** através do **Fundo Social Europeu** e gerido pela **Rede DLBC Lisboa - Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária** e tem uma particularidade face a outros projetos, cujas parcerias são realizadas no momento de candidatura. Aqui, estas parcerias foram realizadas após o início do projeto. De modo que, desde os seus primórdios, foram realizadas dez parcerias com organizações sociais pertencentes ao território BIP/ZIP inicialmente previsto⁵.

As parcerias formais contaram com o compromisso por parte das seguintes entidades e organizações sociais: Lisbon Project; NIALP – Nepalese Intercultural Association Lisbon; ACM – Alto Comissariado para as Migrações; CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género; OIM - Organização Internacional para as

4 Os bairros específicos de intervenção prioritária do Centro Histórico Ocidental de Lisboa são: Graça/Sapadores/Alto da Eira/Alfama/Mouraria/Quinta do Lavrado/Horizonte/São Paulo/ Possidónio da Silva/ Pampulha/ Castelo/ Quinta do Ferro/ Casalinho da Ajuda/ 2 de Maio/ Cascalheira / Alvaro Velho / Rio Seco / Quinta do Cabrinha / Loureiro / Avenida de Ceuta.

5 Durante os primeiros dois anos de implementação, o Conselho Local de Imigrantes esteve limitado ao BIP/ZIP da Zona Ocidental/Centro Histórico de Lisboa. Contudo, devido aos constrangimentos provocados pela pandemia da Covid-19, a implementação do projeto foi alargada a todos os territórios BIP/ZIP da cidade de Lisboa de modo a permitir a realização de atividades e permitir a fomentação de sinergias entre entidades localizadas em diversas freguesias da cidade de Lisboa.

Migrações; GAT – Grupo de Ativistas em Tratamento; CEPAC – Centro Padre Alves Correia; Casa do Brasil de Lisboa; Renovar a Mouraria e a Crescer. Para além destas organizações fundamentais para a implementação do projeto, participaram outras organizações sociais, o poder local, a academia e um grupo de voluntários imigrantes dedicado à participação social e ao debate de temas de maior relevância e pertinência para a inclusão e integração destes cidadãos na cidade de Lisboa.

Esta criação de parcerias surgiu como um primeiro passo para um conhecimento mais aprofundado da situação social dos imigrantes na cidade de Lisboa. Contudo, o projeto pretendeu desde os seus primórdios identificar os desafios enfrentados pela população migrante através de uma lógica *bottom-up*, criando espaços públicos, mas seguros, para a partilha de expectativas, experiências e desafios acerca dos temas da documentação, burocracia, habitação, emprego, reconhecimento de qualificações, saúde e a barreira linguística. Esta partilha de experiências com atores do terreno e do poder local tem sido essencial para a criação do diálogo entre partes. O Conselho Local de Imigrantes incentiva ao uso da voz direta através da participação cívica e a envolver os cidadãos imigrantes diretamente nas causas que os afetam.

O primeiro ano do projeto foi particularmente desafiante, uma vez que em 2021 Portugal ainda tinha implementado medidas de segurança contra a pandemia. A pandemia criou limitações ao desenvolvimento do projeto, uma vez que este, sendo um projeto de terreno, exigia contacto direto com os cidadãos migrantes nos bairros onde existe maior incidência desta população. A equipa do projeto divulgou-o através das organizações sociais, contudo, uma vez que existia uma necessidade central da envolvimento e participação direta da população imigrante e dos próprios líderes comunitários das nacionalidades representadas, esta necessidade levou à decisão da apresentação pessoal do projeto nos bairros com uma maior densidade migratória, tais como: a Mouraria, Arroios, Graça, Penha de França etc. Esta apresentação tinha também como intuito angariar voluntários para participar no Conselho Local de Imigrantes.

Através da criação de parcerias formais e informais, sessões de capacitação e grupos focais, sete pessoas foram convidadas para integrar o conselho que dá nome ao projeto. Destas sete pessoas, quatro são do Bangladesh e as restantes

da Guiné-Bissau, Nigéria e Sri Lanka. Apesar das diferenças culturais que existem entre este grupo, os grupos focais, que decorrem desde novembro de 2022, identificam desafios transversais às diversas comunidades emergentes em Lisboa. Para discussão nos seis grupos focais foram elencados os seguintes temas: habitação, emprego e reconhecimento de qualificações, acesso à saúde, *storytelling* e mitos, integração e participação cívica e política na comunidade. As discussões aprofundadas sobre estes temas resultaram na elaboração de assembleias participativas, sessões de capacitação, visitas institucionais e no final do projeto um manual de recomendações de políticas públicas que reflete os desafios de imigrantes através do seu olhar.

Atividades do Projeto

As atividades desenvolvidas no projeto incluíram sessões de capacitação, sensibilização e informação, visitas institucionais, assembleias participativas e um manual final de recomendações de políticas públicas, dirigido às organizações da sociedade civil, entidades públicas e decisores políticos. Procuraram envolver a participação de imigrantes em situação de vulnerabilidade social. Esta vulnerabilidade pode surgir a vários níveis, não se restringindo meramente a capacidade económica e financeira, como identificado pelos temas apontados como desafios pelos próprios imigrantes. Mediante a identificação dos desafios prioritários, foi possível responder através de ações que promovessem o desenvolvimento de competências pessoais que fortalecessem a capacidade de integração e fomentassem a reflexão sobre o processo de integração. Mediante a criação de espaços seguros, foi possível a partilha de trajetórias de vidas e discussões críticas e construtivas sobre as necessidades dos cidadãos que escolhem Portugal como país de destino.

Sessões de Capacitação, Sensibilização e Informação

Ao longo do projeto foram realizadas diversas sessões, cujo objetivo central era capacitar, informar e sensibilizar a população-alvo para temas considerados prioritários no espetro global da vida dos imigrantes em Portugal. Como já mencionado, existiu um esforço de oferecer aos participantes sessões que iam ao encontro

dos desafios pronunciados pelos participantes das atividades e dos conselheiros voluntários do Conselho Local de Imigrantes.

As sessões englobaram temas como: direitos do trabalho, mulheres imigrantes, o trabalho doméstico e os seus direitos, discriminação no trabalho, comunicação e liderança no trabalho e elaboração de CV; educação escolar em Portugal e reconhecimento de diplomas; acesso à saúde e desafios no SNS, saúde mental, saúde feminina e saúde materna; Lei de imigração e lei da nacionalidade e o sistema político em Portugal.

Com estas sessões pretendeu-se dar respostas a necessidades do dia-a-dia dos imigrantes participantes no projeto e chegaram a mais de 200 participantes, de mais de 10 nacionalidades.

Visitas Institucionais

As visitas institucionais decorreram como uma oportunidade de dar a conhecer aos participantes do projeto entidades públicas e espaços de tomada de decisão. Os imigrantes encontram-se, por hábito, alienados de acontecimentos locais e nacionais, da vida política e do funcionamento de serviços públicos, em particular imigrantes que enfrentam barreiras linguísticas. Estas visitas proporcionaram uma possibilidade de os participantes conhecerem de forma mais próxima as entidades públicas, serviços públicos e espaços políticos.

Até à data foram realizadas duas visitas. A primeira foi à Assembleia da República numa visita guiada ao Parlamento, no âmbito das Jornadas do Património. A visita decorreu a todos os espaços que compõem o Palácio de São Bento, houve ainda um momento de diálogo com duas deputadas do Partido Socialista para conhecer o funcionamento do parlamento e o dia-a-dia de um deputado parlamentar em Portugal.

A segunda visita foi realizada à OIM Portugal com a intenção de dar a conhecer os programas existentes de apoio a migrantes promovidos pela OIM e proporcionar um conhecimento aprofundado da situação migratória em Portugal e também a nível global.

Por realizar até ao final de 2023 ficam as visitas à Segurança Social e ao IIEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional. Estas visitas são particularmente importantes, uma vez que os participantes têm partilhado a necessidade de perceber melhor os seus direitos e o modelo de funcionamento dos serviços públicos. Estas visitas servem também para os participantes terem uma oportunidade de dialogar com estas entidades públicas e expor as dificuldades que sentem face aos serviços oferecidos. A população imigrante, em particular aquela que sofre com as barreiras linguísticas, mostrou também necessidade em conhecer melhor o sistema de impostos em Portugal, sendo um tema a contemplar em projetos futuros de continuação.

Integração social da População Imigrante na Cidade de Lisboa

Em que condições é que a integração social aumenta? Em que condições é que ela diminui? Quais são as consequências de um elevado grau de integração? Quais são as consequências de um baixo grau de integração? (Landecker, 1951: 332)

Tornou-se consensual ao longo das décadas a ideia de que a integração é um processo multidimensional. Esta visão enquadrou o debate europeu em torno dos designados *indicadores de integração de imigrantes*, clarificados em 2010 na Declaração de Zaragoza. Os indicadores estão organizados em quatro dimensões – **emprego, educação, inclusão social e cidadania ativa**. Para além destas quatro dimensões previstas, o projeto designou ainda como prioritários o acesso à habitação e à saúde.

Estratégias para a Imigração de Base Local

Observando o crescimento do fluxo imigratório e as dificuldades de integração dos imigrantes em território português, o governo criou políticas públicas específicas para a questão, atribuindo ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM) a competência *ratio materiae* para tratar das migrações (Garé, 2021). Para fazer face às lacunas existentes no sistema de apoio e de integração dos imigrantes em Portugal, foi criado em 2004 o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

(CNAIM). Já o Plano Estratégico para as Migrações (PEM), iniciado em 2007, serve de “estratégia transversal” para orientar as boas práticas e superar os desafios na área das migrações, com base em cinco eixos políticos:

- Eixo 1: Políticas de Integração de Imigrantes
- Eixo 2: Políticas da Promoção da Inclusão
- Eixo 3: Políticas de Coordenação dos Fluxos Migratórios
- Eixo 4: Políticas de Reforço da Legalidade Migratória e da Qualidade dos Serviços Migratórios
- Eixo 5: Políticas de Reforço da Ligação, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes

Existe ainda o Observatório para as Migrações, estrutura pertencente ao ACM, e que visa o acompanhamento estratégico e científico das migrações, a análise e difusão de informação estatística acerca das migrações.

Consideramos que têm sido dados passos importantes na integração a nível político dos cidadãos oriundos de países terceiros. Verificamos este esforço, em particular a nível local, com a criação do I Plano Municipal para a Integração de Migrantes em Lisboa 2015-2017, o Plano Municipal para a Integração de Migrantes em Lisboa 2018-2020 e o Novo Plano de Integração de Imigrantes 2020-2022 e o envolvimento da Câmara Municipal de Lisboa, a Junta de Freguesia de Arroios e a Junta de Freguesia de Santa Maria Maior em projetos junto a organizações da sociedade civil direcionados a imigrantes. Estes têm contribuído positivamente para a realização de ações e materiais que melhoram as condições e redes de apoio das comunidades imigrantes em Lisboa, tal como a criação do **Portal Lisboa Acolhe**⁶. Este portal criado em parceria entre a Casa do Brasil e a Câmara Municipal de Lisboa pretende concentrar informações de apoio à população imigrante.

Apesar dos esforços positivos, os últimos dois anos de projeto apontaram para mais esforços que a nível político têm de ser considerados, particularmente pelo número de desafios apresentados que levam a que os imigrantes enfrentem o seu dia-a-dia em modo de sobrevivência. É de notar ainda, que apesar deste artigo em particular não ter um maior enfoque nos desafios da burocracia ligada ao

6 <https://lisboaacolhe.pt/>

processo de documentação, que os desafios enfrentados nos temas explorados ao longo do projeto se encontram associados a este tema.

Assembleias participativas, temas prioritários e soluções

• A barreira linguística como fator de exclusão

O não domínio da língua portuguesa é uma limitação à integração plena das pessoas estrangeiras que chegam e permanecem em Portugal. No *Eurobarómetro Qualitativo* (2011), realizado acerca da integração de imigrantes, os inquiridos (tanto os respondentes autóctones como os imigrantes) declararam perceber a língua como uma das principais barreiras à integração nas sociedades europeias e, conseqüentemente, a aprendizagem ou domínio da língua da sociedade de acolhimento pelos imigrantes como um aspeto fundamental de integração.

São reconhecidas as desvantagens que podem advir dos imigrantes e dos seus descendentes não terem como língua materna a língua de instrução ou do mercado de trabalho do país de acolhimento. Nos últimos anos tem aumentado em Portugal o número de oferta de programas de aprendizagem da língua portuguesa. Em Portugal, a aprendizagem da língua portuguesa é considerada uma das dimensões mais importantes da integração dos imigrantes, assumindo o país vários programas e recursos nesta vertente. Contudo, o contacto do projeto com as diversas comunidades imigrantes diz-nos que os recursos existentes nem sempre chegam.

As dificuldades sentem-se particularmente pelos imigrantes que dominam a língua inglesa, dada a facilidade de aprendizagem da língua inglesa das camadas mais jovens em Portugal, as conversas acabam por ser dominadas por esta, limitando o uso da língua portuguesa por parte da comunidade imigrante. Contudo, isto é apenas uma camada. Se uma fração da população se adapta ao inglês como o idioma da globalização, os restantes serviços e necessidades não seguem o mesmo percurso. Os imigrantes sentem dificuldades causadas pelas barreiras linguísticas no acesso aos serviços públicos, na aquisição de empregos mais qualificados e na integração com a comunidade nativa. As comunidades imigrantes acabam por se isolar nas suas próprias comunidades como forma de conforto e proteção.

Portugal, contrariamente a outros Estados-Membros da União Europeia que aplicam a aprendizagem da língua como uma medida obrigatória à entrada no país ou como estratégia de integração de imigrantes, não implementou as mesmas medidas relativamente ao ensino. Os programas que promove para a aprendizagem da língua portuguesa como forma de integração são voluntários e disponibilizados em território nacional – desde 2006/07 o Português como Língua Não Materna (PLNM) para os alunos do ensino básico e secundário integrados no sistema educativo nacional, entre 2008 e 2020 o Programa Português para Todos (PPT), revisto em 2020 para Português Língua de Acolhimento (PLA), de modo a abranger as necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de adultos migrantes em Portugal. Complementarmente, Portugal promove desde 2016 (também com carácter opcional) a aprendizagem online da língua portuguesa através da Plataforma de Português Online (Observatório das Migrações, 2021, p. 125).

Apesar destes esforços que merecem ser parabenizados, os participantes do nosso projeto destacam que a falta de contacto com pessoas nativas limita a expansão da língua portuguesa fora de aulas. Esta falta de convivência entre pessoas imigrantes e locais cria barreiras para além da língua. Outras dificuldades da aprendizagem passam pela incapacidade de comparecer às aulas devido a horários de trabalho pesados, particularmente para aqueles que trabalham em hotelaria e restauração.

Acesso à Habitação - Uma casa portuguesa, sem certeza!

Todos 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

Artigo 65, Constituição da República Portuguesa

Portugal atravessa um momento de acesso à habitação fragilizado e onde existe uma urgência iminente de encontro de soluções a nível nacional para enfrentar as dificuldades de acesso. Os participantes, quando questionados sobre o tema que os afetava de forma mais urgente, escolheram o acesso à habitação, ou, neste caso, a incapacidade de acesso. Apesar de existir um reconhecimento que existe um incumprimento ao Direito à Habitação condigna de modo universal, os

imigrantes inserem-se no grupo de pessoas mais vulneráveis devido ao desconhecimento de direitos e deveres, baixos salários e discriminação, entre outros fatores. O acesso à habitação condigna cai cada vez mais em desuso.

No dia 29 de outubro de 2022 realizou-se a primeira assembleia participativa cujo tema era a habitação. Esta assembleia reuniu mais de 40 imigrantes para discutir este tema junto da Câmara Municipal de Lisboa, o Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes – CNAIM, a Universidade de Lisboa, um Consultor Imobiliário e Organizações Sociais e construir conjuntamente recomendações de políticas públicas para melhorar o acesso à habitação digna.

Nesta sessão foram identificados diversos desafios por parte da população imigrante sobre a incapacidade de aceder à habitação. A grande parte dos fatores que incapacitam o acesso podem ser divididos em três grupos:

• Preço da habitação

Os valores praticados no mercado de arrendamento de Lisboa sofreram um aumento de 36,9% durante o ano de 2022 (Casafari, 2022). Isto reflete-se no arrendamento de casas, quartos e camas. A prática de arrendar um beliche tornou-se frequente na população migrante, com uma cama de um beliche, num quarto que já contem vários outros beliches, chegar aos €300 por mês em junho de 2023. Os próprios participantes do projeto relatam viverem ou terem vivido numa situação semelhante ou viverem em famílias com crianças num quarto, numa habitação onde por vezes vivem várias famílias com crianças resultando em condições de habitação pouco dignas e de habitações com sobrelotação.

O incêndio que ocorreu no bairro da Mouraria a 4 de fevereiro de 2023 é, infelizmente, um exemplo das condições de habitação denegridas em Lisboa. 22 pessoas partilhavam casa e duas pessoas, incluindo um menor, faleceram. Estas dificuldades enfrentadas pelos imigrantes levam a que o bem-estar das pessoas imigrantes esteja em causa, tal como a saúde pública. E a incidência de imigrantes em situação de sem-abrigo tem aumentado de forma alarmante em Portugal. Apesar de não existirem números em concreto, o ACM – Alto Comissariado para as Migrações relatou ter apoiado 800 casos de imigrantes em situação de sem abrigo em 2022, em particular imigrantes em situações irregulares que não

conseguem aceder a albergues de acolhimento para pessoas em situação de sem-abrigo.

• *A burocracia associada ao arrendamento*

Em novembro de 2022 foi aprovada a medida **Lei nº 24-D/2022**⁷ proposta pelo Bloco de Esquerda ao Orçamento do Estado de 2023, que prevê que os senhorios não possam exigir mais do que duas rendas na celebração de um contrato de arrendamento e a caução não pode ultrapassar o valor total equivalente ao total das duas rendas. Esta proposta vem alterar aquilo que está hoje definido no artigo **1076º do Código Civil**⁸. Apesar desta medida bem-intencionada, a incapacidade de uma resposta à sua violação leva a que o problema continue. Para além da incapacidade de número de rendas em avanço exigidas surgem ainda outros problemas, como pedir um fiador português, contrato de trabalho, acesso ao IRS e folhas de vencimento. As pessoas estrangeiras, na sua generalidade, não conhecem população nativa, muito menos existe um vínculo de intimidade que permita laços que resulte num papel positivo de fiador. Para além destas barreiras, surgem casos ainda mais desanimadores, que passam pela não existência de contrato de casa ou quarto e coloca a questão: será que os senhorios vão poder passar recibo por cama?

• *Discriminação por parte dos senhorios para com a população imigrante*

Lamentavelmente, não são apenas as razões económicas que levam à sobrelocação, uma “salvação” para grande parte da comunidade imigrante e precária em Lisboa, mas também a discriminação que ocorre por parte do mercado da habitação quando os cidadãos são de determinadas nacionalidades.

Empregabilidade e Reconhecimento de Diplomas

Três fatores são evidentes na chegada de pessoas imigrantes a solo nacional. O primeiro fator passa pela perspetiva dos técnicos profissionais que trabalham

7 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/24-d-2022-205557192>

8 Pode consultar o artigo 1076º do Código Civil em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075-206157474>

diretamente com a população imigrante e que ressaltam que Portugal recebe cada vez mais pessoas de fora altamente qualificadas. Consequentemente as barreiras linguísticas, falta do reconhecimento de diplomas e fatores discriminatórios que alimentam narrativas de discursos de ódio, levam a que um número prevalente de imigrantes trabalhe em áreas de mão de obra não qualificada. Exemplos passam pelas áreas da restauração, agricultura, construção, limpeza e, mais recentemente, em empresas TVDE ligadas à Uber, Bolt e outras empresas semelhantes. Porém, a mão de obra imigrante tem tido um peso contributivo para a economia portuguesa e um impacto notável. De acordo com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a contribuição no ano de 2022 dos 630,000 imigrantes rondou os 1,5 milhões de euros.

Os fatores apresentados levam a constrangimentos: se por um lado o impacto positivo da contribuição económica da população estrangeira é inegável, por outro entram as dificuldades enfrentadas pelos imigrantes em adquirir um emprego que garanta condições dignas de vida. Os desafios apresentados pelos participantes ao longo do projeto refletem a necessidade de disponibilizar sessões de capacitação acerca dos seus direitos e deveres laborais, melhorar o conhecimento de como procurar emprego em Portugal, como elaborar CV e ultrapassar barreiras linguísticas e culturais.

A população imigrante é, em muitos casos, afastada de empregos altamente qualificados por dificuldades de reconhecimento de diplomas estrangeiros. O processo burocrático de obter o reconhecimento de qualificações é geralmente longo, dispendioso e complexo e não garante um resultado positivo no final. Para além de surgir como impedimento se for rejeitado ou não houver capacidade financeira de realizar o pedido, surge ainda como um impedimento de aceder a determinados serviços oferecidos pelo IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional como a formação, que tem como pré-requisito um diploma português, da União Europeia ou reconhecido em território nacional.

Existem ainda setores profissionais onde existe quase uma inacessibilidade total por parte das pessoas imigrantes do sul global. Um exemplo claro passa pelo acesso à carreira médica em Portugal por cidadãos de países pertencentes ao Sul Global que veem o seu acesso negado pela Ordem dos Médicos, que tem até agora mostrado pouco interesse em dialogar com as organizações da sociedade

civil acerca desta incapacidade de acessibilidade. Um fator constrangedor, considerando a falta de médicos no atual SNS – Sistema Nacional de Saúde.

Os participantes do Conselho Local de Imigrantes partilharam a sua frustração de não conseguirem exercer a sua profissão em Portugal. Dos sete participantes que compõem o Conselho Local de Imigrantes, seis são portadores de altas qualificações. O projeto contou com uma farmacêutica, dois jornalistas, uma professora, uma recém especialista em saúde pública e uma médica. Nos grupos focais realizados junto dos participantes, estes salientaram que sentem que estão a perder competências valiosas nas respetivas áreas e que podiam estar a contribuir de uma forma ainda mais valiosa e produtiva para o país.

Em março de 2023, realizou-se a assembleia participativa no âmbito da empregabilidade e reconhecimento de diplomas, que, à semelhança da assembleia participativa da habitação, juntou migrantes, académicos, organizações sociais e o poder local. Esta assembleia apresentou as dificuldades sentidas pela população imigrante em aceder ao mercado de trabalho, em particular ao mercado de trabalho qualificado.

Esta sessão foi uma oportunidade de os participantes presentes dialogarem com profissionais na área da empregabilidade. Estiveram presentes a **OIT**, a **Câmara Municipal de Lisboa**, o **Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa** e a associação **Casa do Brasil**. Com a participação da OIT, foi possível percorrer uma visão global daquilo que são os direitos laborais dos trabalhadores em Portugal. A necessidade de disponibilizar sessões acerca de direitos e deveres laborais já tinha sido referida nas sessões realizadas em parceria com o CEPAC, onde foram abordados os temas dos direitos laborais de atividade doméstica, recibos verdes e os tipos de contratos laborais existentes em Portugal. Continua a existir um défice de conhecimento de direitos laborais tanto ao nível da população nacional como dentro das diversas comunidades imigrantes.

A **RedEmprega Lisboa – Redes para a Empregabilidade**⁹ destacou-se como a ferramenta apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa de integração da população de Lisboa nacional e imigrante. O programa RedEmprega Lisboa surgiu

⁹ <https://www.redempregalisboa.pt/>

em 2016 como resultado de uma parceria entre a Câmara Municipal de Lisboa, a APEA - Associação de Emprego Apoiado e a Fundação Aga Khan Portugal. Esta articulação tem como finalidade reforçar a resposta de empregabilidade em rede na cidade de Lisboa através da promoção de uma maior aproximação das pessoas em situação de risco de exclusão social e o mercado de trabalho. Esta iniciativa deve ser parabenizada pela criação de uma iniciativa que visa integrar a população em maior situação de vulnerabilidade e exclusão social face ao mercado do trabalho. Contudo, a rede tem uma ligação aos desafios dos diversos grupos de imigrantes ainda limitada. Da assembleia participativa saiu o desejo por parte dos participantes de ser criada uma base de dados onde os cidadãos imigrantes possam colocar as suas qualificações e experiência, e que esta base de dados possa ser partilhada com empregadores para servir como ferramenta de articulação, que pode inclusive trabalhar as barreiras linguísticas enfrentadas entre candidato e empregador.

Para além do aprofundamento do conhecimento dos direitos e a implementação de novas estratégias no âmbito da empregabilidade, a associação **Casa do Brasil** apresentou os desafios enfrentados pelos cidadãos oriundos da América do Sul, particularmente da comunidade brasileira, que até ao momento não tinham sido contemplados nesta análise¹⁰. Um dos maiores desafios destacados em particular foi a questão das *Fake News*¹¹, ou seja, pessoas oriundas de outros países que escolhem Portugal como país para melhorar a vida com uma expectativa baseada em premissas falsas ao qual o país de destino depois não corresponde. Sejam estas expectativas em relação ao emprego, salários, oportunidades, apoios ou habitação. Este fenómeno está fortemente interligado com a partilha de informação nas redes sociais como os grupos do WhatsApp ou Facebook e vídeos partilhados em plataformas como o Instagram e o TikTok. Esta dificuldade levou a equipa do projeto a questionar se estes casos são replicados dentro de outros contextos. Junto do Conselho Local de Imigrantes e na Assembleia Participativa realizada acerca da inclusão de imigrantes, chegou-se à conclusão que é um desafio recorrente transversal.

10 O projeto Conselho Local de Imigrantes tem articulado sobretudo com organizações cujos utentes são do Sul de Ásia ou do continente africano. Contudo, atividades como as assembleias participativas permitem ao projeto trazer uma perspetiva mais diversa das muitas comunidades existentes em Lisboa.

11 Fake news - informação falsa que é transmitida ou publicada como notícia, motivada por razões políticas ou para fins fraudulentos.

Apesar de entidades públicas como o ACM, entre outras, disporem de informações atualizadas sobre Portugal, consideramos que se deveria unir mais esforços na luta contra a desinformação partilhada. Possíveis soluções passam pela simplificação da informação essencial e a criação de parcerias com as embaixadas das nacionalidades que se encontram mais presentes em Portugal, de modo a agilizar processos de tradução e disseminação de informação correta e de acesso simplificado. É urgente melhorar a informação que passa para fora. Portugal torna-se cada vez mais uma porta de entrada para a Europa, um país que precisa urgentemente de mão de obra qualificada e não qualificada, mas que não oferece as condições para reter talento, levando a que os migrantes que chegam, tal como os nacionais qualificados, procurem melhores condições de vida noutros países europeus e que se torna drástico, uma vez que Portugal enfrenta o desafio de um país cada vez mais envelhecido.

Acesso à Saúde

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2010), há quatro princípios que a saúde pública do país de acolhimento da população migrante deve promover para alcançar a saúde dos imigrantes e da população da sociedade de acolhimento: (1) devem ser evitadas disparidades entre imigrantes e não imigrantes quanto ao estado de saúde e de acesso aos cuidados de saúde; (2) deve ser garantido o direito à proteção da saúde dos migrantes, reduzindo a discriminação e as barreiras que possam existir no acesso dos imigrantes à saúde; (3) deve ser reduzida a mortalidade e morbilidade das populações migrantes; e (4) devem minimizar-se os impactos negativos do processo migratório, que nomeadamente induzem a uma maior vulnerabilidade de riscos de saúde dos migrantes, independentemente do contexto de acolhimento.

A temática da saúde revelou-se como prioritária para os imigrantes que participaram ao longo deste projeto, em particular os temas de saúde feminina, ginecológica e obstetria, tal como as questões ligadas à saúde mental. Uma grande parte das questões levantadas no grupo focal realizado sobre o acesso à saúde pelos participantes do Conselho Local de Imigrantes são igualmente desafios enfrentados pela população nativa; a falta de profissionais de saúde, em particular a falta de acesso a especialistas em Medicina Geral e Familiar e consultas regu-

lares e em tempo útil marcam os maiores desafios sentidos pelos imigrantes. De acordo com o Portal da Transparência do Serviço Nacional de Saúde, o número de pessoas inscritas no SNS em Lisboa e Vale do Tejo sem acesso a médico de família ultrapassa um milhão de pessoas. Para além da limitação provocada pela falta de acesso aos cuidados de saúde primária foi realçada ainda o tempo de espera nos hospitais e centros de saúde.

Um aspeto a referir é o desconhecimento dos imigrantes da linha SNS24. Tal como outros temas, é necessária uma maior promoção dos serviços disponíveis junto da população que escolhe Portugal como o seu destino final. Para além dos desafios de acesso ao SNS atuais, que são um problema transversal e não se limitam meramente à população imigrante, existem desafios que são específicos a diversas comunidades oriundas de países terceiros.

O desafio mais prevalente passa pela barreira linguística e comportamentos identificados pelos próprios imigrantes de tratamento racista, xenófobo e desigual por parte de funcionários e profissionais da saúde. Os participantes integrados no projeto relatam dificuldades sentidas por não falarem a língua portuguesa e que leva a complicações, em particular com os funcionários da área da saúde que nem sempre falam a língua inglesa e que resulta em que nem sempre sejam vistos por profissionais. Estas incongruências podem levar a efeitos de saúde nefastos a longo prazo.

Ressalva-se, porém, os esforços de melhoramento contemplados em centros de saúde como a **USF Baixa** Lisboa, que é um dos centros de saúde do país que mais acolhe utentes imigrantes. Dos 14,726 utentes abrangidos, 29% são estrangeiros oriundos de 29 países. Este multiculturalismo leva a que a USF Baixa promova publicamente as medidas eficazes tomadas para oferecer um serviço mais integrador das várias comunidades acolhidas no seu espaço¹². Ainda de notar que foi criado o **Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros** no ano de 2022 pelo ACSS Centro. Contudo, ainda não reunimos informação suficiente para comprovar a sua aplicabilidade. Apesar da consequente pressão que o SNS tem sofrido em termos de recursos humanos, consideramos que uma formação com base neste manual é determinante para a implementa-

12 <https://www.usf-an.pt/representacao/usf-an-da-continuidade-ao-programa-de-visitas-as-usf-usf-da-baixa/>

ção de boas práticas nos serviços de saúde em Portugal face à população oriunda de países terceiros¹³.

Os participantes do projeto partilharam ainda os receios dos migrantes em situação de irregularidade, que na maior parte das vezes não acedem aos serviços de saúde por medo de serem reportados às autoridades. Mesmo a nível de organizações sociais que trabalham na área da saúde é precoce, destacando-se o trabalho do **GAT – Grupo de Ativistas em Tratamento** que tem acompanhado com maior proximidade utentes em bairros mais vulneráveis de Lisboa nas áreas das doenças sexualmente transmissíveis e situações de toxicodependência. Realça-se os rastreios efetuados pelo GAT e a disponibilidade de psicólogo e psiquiatra uma vez por semana. O projeto tentou perceber junto de outras organizações da sociedade civil se estas têm ao seu dispor profissionais de saúde mental, e a grande parte respondeu que não. O acesso à contratação de psicólogos e psiquiatras exige financiamento extra, que a maior parte das organizações não governamentais não dispõe.

Um grande número de imigrantes com qual a EAPN Portugal contactou ao longo do projeto revelou a necessidade de acesso a profissionais da área de saúde mental, em particular após o incidente no Centro Ismaili, em março de 2023. Como referido previamente, o projeto intervém numa área de Lisboa com um número mais elevado de população cuja religião é o Islão e os pedidos da população por acesso a determinadas áreas de saúde, como a da saúde mental, tornam-se cada vez mais prevalentes. Este fenómeno de diversificação cultural alerta para a urgência de uma inclusão da etnopsicologia nos serviços oferecidos, uma vez que as características e emoções são expressas de formas distintas consoante a cultura e crenças das comunidades, que nem sempre são perceptíveis ao olhar da cultura portuguesa.

Salienta-se ainda os conhecimentos específicos e sensibilidade ou nuance cultural que os profissionais de saúde têm de exercer ao atender utentes de nacionalidades, crenças e religiões distintas. A globalização da sociedade portuguesa leva a que se tenha cada vez mais consciência e conhecimento das necessidades dos cidadãos que habitam essas mesmas sociedades. Um exemplo específico

13 https://www.acss.min-saude.pt/wp-content/uploads/2016/09/Manual-Acolhimento_vf.pdf

passa pela necessidade da presença de uma equipa de profissionais exclusivamente feminina no caso de mulheres muçulmanas quando se trata de consultas e tratamentos que têm uma componente de intimidade, tais como a realização de um parto, ecografias, consultas no âmbito ginecológico e mamário, entre outros.

Para além da sensibilidade religiosa e cultural, existe a necessidade de conhecer as eventuais consequências que podem ocorrer sobre as mulheres se determinadas práticas não forem cumpridas. Os imigrantes de sexo feminino partilharam a preocupação que têm sobre a violência doméstica, em particular dentro da comunidade Bangladeshi. As nuances e sensibilidades levam a que exista uma necessidade de integração de mediadores culturais, um papel que ganha cada vez mais relevância no âmbito das organizações sociais e que devia ser implementado em outras áreas de contacto direto, em particular na área da saúde, de modo a auxiliar e agilizar as nuances e desafios interculturais.

Conclusão

Estar em Portugal é estar em casa. É pertencer e sentir que pertença. As célebres palavras ditas pelos nossos conselheiros migrantes que estão em Portugal há mais de uma década ou apenas há uns anos. As comunidades imigrantes na cidade de Lisboa querem cá ficar. Exigem é o cumprimento dos seus direitos e a melhoria de acesso a serviços públicos. Tem de haver uma luta contínua contra a dicotomia existente entre cidadãos de primeira categoria e cidadãos de segunda categoria.

O projeto Conselho Local de Imigrantes foi inovador para a EAPN Portugal através do trabalho de terreno desenvolvido nos bairros Lisboaetas. Foi possível tomar conhecimento com maior proximidade dos desafios enfrentados por diversas comunidades migrantes, aprofundar parcerias com organizações de terreno e trabalhar junto dos vários atores que participaram junto do projeto para criar um manual de recomendações de políticas públicas que reflete a experiência atual de imigrantes e como um primeiro passo para futuros projetos.

Notas Finais

• *Migrantes e o Mercado de Trabalho*

Apesar de os imigrantes em Portugal não constituírem um grupo homogêneo e ser, por isso, possível detetar a coexistência de perfis migratórios distintos entre os diversos grupos de imigrantes com a mesma nacionalidade, pode afirmar-se que uma parte dos imigrantes se encontra inserida em setores económicos específicos do mercado de trabalho nacional. Contudo, um grande número de imigrantes que procuram Portugal para integrar fazem-no por motivos económicos, isto é, destina-se a ocupar vagas no mercado de trabalho.

Primeiramente, devido a barreiras linguísticas, incapacidade de validar certificados e a existência de racismo, xenofobia e preconceito e o próprio modelo do mercado laboral português, tem havido um número elevado de imigrantes integrados em trabalhos mal pagos, precários e em situação informal. O desconhecimento dos direitos e deveres laborais por parte dos imigrantes e a sua necessidade de sobrevivência, leva a que aceitem trabalhar horas longas, sem contrato e em condições de risco para a sua saúde, exemplos claros são migrantes que trabalham nos setores da construção civil, serviço doméstico, agricultura, hotelaria e restauração. Por outras palavras, tem havido procura efetiva de trabalho migrante, contudo sem condições adequadas para os que chegam a Portugal. Os imigrantes suprem as necessidades laborais em Portugal e simultaneamente mantêm-se o custo de mão de obra baixa devido à falta de proteção de direitos laborais existentes.

Os conselheiros imigrantes envolvidos discutiram as dificuldades existentes a partir da sua própria experiência e da experiência das suas comunidades. As principais dificuldades sentidas por estes migrantes passam pelos seguintes fatores: precariedade, baixos-salários, longas horas, desconhecimento da lei laboral portuguesa e as dificuldades criadas pelas barreiras linguísticas. Outra dificuldade sentida, em particular de quem vem do Sul da Ásia é o não reconhecimento da educação/profissão que estes migrantes tinham no seu país de origem. Este não reconhecimento gera frustrações, uma vez que não cumprem as expectativas inicialmente tidas sobre o país terceiro. No projeto Conselho Local de Imigrantes, sente-se particularmente esta questão relacionada com profissionais da área da

saúde, educação e comunicação e que devido à sua origem não são portadores de igualdade de oportunidades.

As novas realidades em Portugal exigem setores de mão de obra qualificadas que representam a realidade cultural do país e que proporcionem igualdade de oportunidades, especialmente em áreas profissionais como a saúde onde existe cada vez mais necessidade de mão de obra qualificada. Existe também uma necessidade de criar postos de trabalho para mediadores interculturais, especialmente numa fase em que a imigração em Portugal está a aumentar e surgem novos desafios para os setores de serviços primários.

• **Habituação**

“A situação da habitação num país é um forte indicador do estado de arte da igualdade numa sociedade” (Malheiros et al., 2011)

O tema da habitação em Portugal traz com ele um sentimento amargo. Nunca foi tão difícil nas cidades do litoral aceder a uma habitação adequada e a preço que reflete os salários nacionais. Os desafios da habitação são transversais à população e migrantes de baixos recursos.

- Custo da habitação inacessível: preços elevados de arrendamento, crédito bancário mais difícil de obter por imigrantes, os quais são, normalmente, incapazes de oferecer as contrapartidas em matéria de garantias reais ou de fiador exigidas pela banca. Famílias a viverem num só quarto. Quartos com beliches para alojar 10+ pessoas a preços elevados e sem condições sanitárias, entre outras.
- Escassez de oferta no mercado de arrendamento e dificuldades acrescidas das populações imigrantes no seu acesso. Nomeadamente por discriminação racial/xenofobia e discriminação a atribuição de rendas mais pesadas para recém-chegados e desconhecimento das regras do mercado habitacional (direitos e deveres: contrato, nº máximo de rendas e caucões que podem ser legalmente pedidas).
- Insuficiência de habitação social disponível.

Sem acesso a um emprego estável e a uma habitação digna, os imigrantes continuam a fazer parte dos grupos mais vulneráveis em Portugal. Portugal, país cujo tecido económico e social está cada vez mais dependente dos esforços da população imigrante, tem de assegurar que exista um espaço que garanta o seu bem-estar, dignidade e integração plena.

Referências Bibliográficas

- Góis, Pedro; Marques, José Carlos (2011), “A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa”, *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, 24, 213-231.
- Góis, P., & Marques, J. C. (2018, June 15). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. *E-Cadernos CES*, 29. <https://doi.org/10.4000/eces.3307>
- Lusa. (2023, January 16). Número de estrangeiros em Portugal aumentou em 2022 pelo sétimo ano consecutivo: são agora mais de 750 mil. *Expresso*. <https://expresso.pt/sociedade/migracoes/2023-01-16-Numero-de-estrangeiros-em-Portugal-aumentou-em-2022-pelo-setimo-ano-consecutivo-sao-agora-mais-de-750-mil-29980b26>
- Marques, José Carlos (2015), “Lição de síntese – Observar a emigração portuguesa contemporânea e a relação do Estado com os seus cidadãos no exterior”. Lição apresentada no âmbito das Provas de Agregação em Sociologia, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- OLIVEIRA, Catarina Reis. Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2021. 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 6)

Acolhimento de Menores Não Acompanhados – desafios e boas práticas

Paula Pio*

Resumo: A crise migratória global tem gerado um grande número de refugiados em todo o mundo.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), atualmente existem cerca de 3,5 milhões de refugiados menores de idade não acompanhados em todo o mundo. Este número refere-se a crianças e adolescentes que estão sozinhas, sem pai ou mãe, e que precisam de acolhimento num novo país, já que foram forçados a deixar os seus países de origem devido a conflitos armados, perseguição ou outras formas de violência.

Conforme dita a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, todas as crianças têm direito a proteção, cuidado e educação, independentemente da sua nacionalidade ou situação legal. O acolhimento de Crianças e Jovens Não Acompanhadas (CJENA) é uma questão humanitária e de justiça social urgente que precisa ser abordada com sensibilidade e rigor técnico e especializado, num esforço que envolva toda a comunidade de acolhimento - organismos governamentais, organizações de ajuda humanitária, entidades do Terceiro Sector e da sociedade civil em geral.

Este artigo pretende apresentar os desafios enfrentados por estas crianças e jovens, assim como as políticas e práticas nacionais e internacionais que fazem face a esta complexa problemática. Conta ainda com a apresentação da experiência da Mutualista Covilhanense – CAE Casa Moura, no acolhimento de 32 jovens CJENA.

Desde 2015, o mundo tem vindo a assistir a uma grave crise humanitária, obrigando as políticas públicas europeias a um constante esforço de adaptação a intensos e crescentes fluxos migratórios – forçados e/ou voluntários.

Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), até final de 2022, pelo menos 108,4 milhões de pessoas em todo o mundo viram-se forçadas a deixar as suas casas, entre elas estão 35,3 milhões de refugiados. Os principais países de origem são: Síria, Ucrânia e Afeganistão.

Dos 108,4 milhões de deslocados, 40% são crianças e jovens, acompanhados por adultos ou não. Provenientes dos quatro cantos do mundo, procuram segurança,

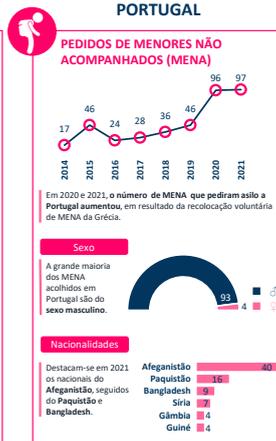
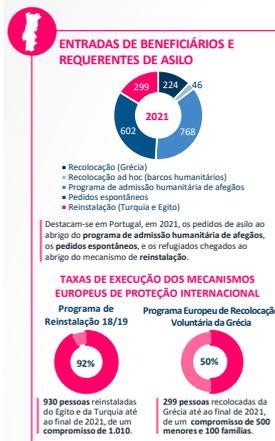
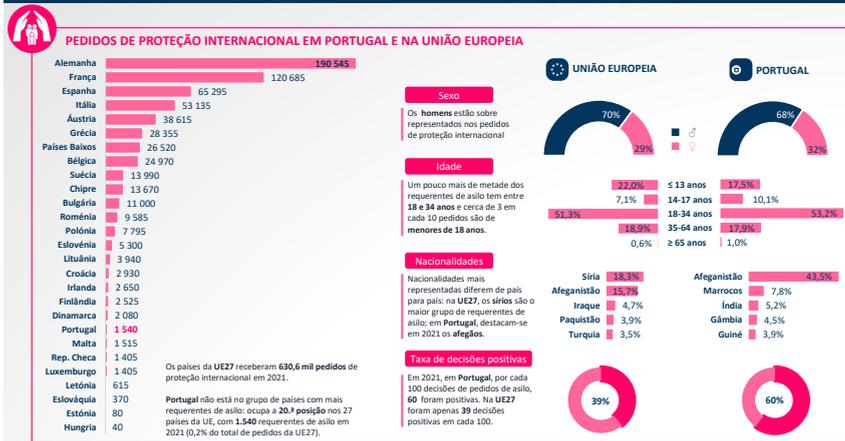
* Paula Pio, 50 anos, licenciada em Psicologia (ISPA). Natural de Alcains, Castelo Branco. Desempenhou funções de Diretora de um semanário regional, Psicóloga em vários estabelecimentos de ensino, associações de desenvolvimento local e na Prevenção Rodoviária Portuguesa, Coordenadora do Projeto do Programa Escolhas do Fundão, Comissária e Presidente da CPCJ – Fundão, Coordenadora do Centro para as Migrações do Fundão. Atualmente é Coordenadora do Departamento de Inovação Social e Migrações da Mutualista Covilhanense. Considera-se uma operária social pela experiência na participação em respostas sociais inovadoras, desde o seu planeamento até à execução no terreno. Apaixonada pelo tema das Migrações, tem como objetivo profissional continuar a participar na promoção dos direitos humanos, da coesão social e do bem-estar comunitário.

estabilidade e oportunidades para construir uma vida melhor. Muitos deles buscam também reunir-se com familiares que estão já em países da Europa.

A história dos refugiados menores remonta ao início do século XX, quando milhões de crianças e adolescentes foram forçados a deixar as suas casas devido à Primeira Guerra Mundial. Durante a Segunda Guerra Mundial, crianças e adolescentes foram também empurrados para a fuga pela perseguição nazi; muitos refugiados menores foram acolhidos em países europeus, tais como a Alemanha, a França e a Holanda.

Já neste século, muitos outros continuam a ver-se obrigados a deixar os seus países de origem devido à guerra civil, à perseguição política e à violência e na procura do garante da sua sobrevivência, de segurança e dos direitos humanos básicos. No início dos anos 2000, milhões de crianças e adolescentes foram forçados a deixar os seus países de origem devido à guerra civil na Síria, à violência no Iraque, à perseguição política na Venezuela. Atualmente, milhões de crianças e adolescentes ainda são forçados a deixar os seus países de origem, como é o caso do recente conflito na Ucrânia. Muitos destes menores enfrentam desafios bastante significativos a fim de encontrarem um abrigo seguro, acesso a serviços básicos e oportunidades na educação e no mundo do trabalho.

Em Portugal, podemos verificar os números da Proteção Internacional, onde constam também os números referentes aos CJENA – Crianças e Jovens Não Acompanhados, segundo o Observatório das Migrações.



Fonte: Oliveira, C. R. (2022). *Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal. Relatório Estatístico do Asilo 2022.* Coleção *Imigração em Números* do Observatório das Migrações (C. R. Oliveira, coord.), disponível em www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/relatorios-asilo

1 Rita Monteiro e Catarina Reis Oliveira, "Proteção Internacional em Portugal", Infografias da Imigração, Observatório das Migrações, junho de 2022.

De quem falamos, quando nos referimos a Crianças e Jovens Não Acompanhados - CJENA?

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, um menor refugiado é uma pessoa com idade inferior a 18 anos que foi forçada a deixar o seu país de origem devido a perseguição, conflitos armados, violações de direitos humanos ou outras circunstâncias que colocam a sua segurança e bem-estar em risco. Tendo em conta que são menores, constituem-se como particularmente vulneráveis, requerendo proteção especial, na persecução da garantia do cumprimento dos direitos humanos, independentemente da sua nacionalidade ou *status* migratório.

Assim, em cumprimento da Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, aos países de acolhimento cabe o papel fundamental de assegurar o direito à sobrevivência, desenvolvimento, proteção e participação, seja qual for o *status* migratório da criança/jovem.



A condição de refugiado menor envolve não apenas a proteção física, mas também o acesso a serviços essenciais, como educação, cuidados de saúde, abrigo adequado e apoio emocional, incluindo o reagrupamento familiar, a integração local ou, em alguns casos, a recolocação em países terceiros.

Em Portugal, a designação de uma criança ou jovem não acompanhado – CJENA – cumpre, além das anteriores, a condição de entrar em território nacional não acompanhada por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por ela. As Autori-

dades Portuguesas encaminham estes casos para o Ministério Público (processo no Tribunal de Família e Menores, ao abrigo da Lei de Promoção e Proteção da Criança e do Jovem em Risco – Lei 147/99 de 1 de Setembro) que visa proporcionar-lhes o acolhimento e acompanhamento em medida de Acolhimento Residencial e o procedimento para pedido de Asilo – SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

De que fogem estas crianças e jovens?

As principais razões pelas quais estes menores abandonam as suas casas prendem-se com condições de instabilidade, violência e perseguição nos países de origem tais como conflitos armados, perseguição política, violência étnica ou religiosa, pobreza extrema, desastres naturais, entre outros.

A realidade mostra-nos que, durante conflitos armados, em situações de violência e criminalidade generalizadas, as crianças e adolescentes são muitas vezes expostos a violência direta, recrutamento forçado por grupos armados, sequestros e outras formas de abuso. A perseguição por motivos políticos, étnicos ou religiosos pode levar famílias a abandonarem as suas casas para protegerem a vida e a integridade dos seus filhos.

As catástrofes naturais e ambientais tais como terremotos, furacões, inundações ou secas prolongadas, podem causar o deslocamento em massa de famílias inteiras, incluindo menores. A perda da habitação, a falta de acesso a água potável, de alimentos e cuidados de saúde ade-



quados forçam as famílias a procurar refúgio noutros lugares a fim de garantirem a sua sobrevivência.

Não podemos ignorar a importância da pobreza extrema e falta de oportunidades económicas, com falta de acesso a serviços básicos, como educação e cuidados de saúde, fazendo também com que as famílias ou indivíduos partam em busca de melhores condições de vida para si e para os seus filhos.

Nesta breve análise causal é importante salvaguardar que estes fatores muitas vezes estão interrelacionados, podendo até sobrepor-se, resultando numa combinação complexa que leva à deslocação de menores, acompanhados ou não pelas suas famílias.

Desafios enfrentados pelos CJENA

Estas crianças e jovens enfrentam uma série de desafios durante a sua jornada e após chegarem ao país de acolhimento.

É essencial sublinhar o impacto significativo que têm na saúde mental e bem-estar emocional destas crianças/jovens as experiências traumáticas vivenciadas no país de origem ou durante o percurso migratório, tais como situações de guerra, violência, perda de entes queridos.

Além das situações que os motivam a sair do seu país, muitos menores são separados dos seus pais ou familiares durante a fuga ou devido a circunstâncias adversas durante o seu processo migratório. A separação familiar causa inevitável angústia emocional e pode aumentar a vulnerabilidade destas crianças.

Durante o percurso, estão em maior risco de serem vítimas de abuso, exploração e tráfico de pessoas. A falta de proteção adequada e a necessidade de sobrevivência podem expô-los a situações de exploração, incluindo trabalho infantil, casamento forçado e exploração sexual.

Chegados ao país de acolhimento, outros desafios se colocam: a morosidade na obtenção da documentação, as barreiras linguísticas e a dificuldade no co-



nhecimento sobre os sistemas legais de acesso a serviços essenciais; enfrentam muitas vezes discriminação e estigmatização nas sociedades de acolhimento, dificuldades na adaptação a uma nova cultura – afetando a sua integração social e bem-estar psicossocial.

Tal como qualquer criança ou jovem, a falta de suporte familiar agrava frequentemente a sua situação de vulnerabilidade.

A saúde mental destas crianças e jovens é, de facto, um desafio para as entidades de acolhimento: de acordo com o ACNUR, até 30% dos refugiados podem sofrer de condições de saúde mental, como depressão, ansiedade e transtorno de estresse pós-traumático (TEPT).

É fundamental abordar estes desafios através de políticas e programas que garantam a proteção efetiva e o bem-estar destas crianças no acolhimento, incluindo o fornecimento de serviços adequados, apoio emocional, acesso à educação e oportunidades de integração social.

Instrumentos legais e políticas internacionais

É crucial o compromisso contínuo dos Estados, organizações internacionais e sociedade civil para fortalecer a proteção e garantir o bem-estar dos CJENA em todo o mundo.

O acolhimento destas crianças e jovens é um compromisso humano e um ato de solidariedade, mas é, também, uma obrigação legal e política.

Podemos apontar como macro mecanismos orientadores para o acolhimento da população aqui visada, os seguintes:

- A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC): Adotada em 1989 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabelece os direitos das crianças; reconhecendo que todos os menores, independentemente do seu *status* migratório, têm direito a proteção, sobrevivência, desenvolvimento, participação e não-discriminação.
- A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (CER): Adotada em 1951, define o conceito de refugiado e estabelece os direitos e obrigações dos



Estados em relação aos refugiados. Ela proíbe a devolução (ou “non-refoulement”) de refugiados a países onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas e requer proteção adequada para os menores refugiados.

- O Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças: Este protocolo complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e visa prevenir e combater o tráfico e exploração de pessoas, especialmente mulheres e crianças.
- O Direito Internacional Humanitário (DIH): é um conjunto de normas que regem a proteção de pessoas afetadas por conflitos armados, incluindo crianças. Estas normas procuram minimizar o sofrimento humano durante os conflitos e proibem o recrutamento de menores para participação em hostilidades bélicas.
- As Agências e organismos das Nações Unidas: A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) desempenham papéis fundamentais na proteção e assistência aos menores refugiados em todo o mundo; trabalham em parceria com governos, organizações não governamentais e outros atores para fornecer abrigo, assistência médica, educação e apoio psicossocial a menores refugiados.

Além das citadas, muitos países adotam leis e políticas nacionais para proteger os direitos destes menores e garantir a sua integração nas sociedades de acolhimento, como é o caso de Portugal.

Boas práticas internacionais

Existem diversos casos de estudo e boas práticas que podem servir como referência no acolhimento de refugiados menores. Alguns exemplos notáveis incluem: a Suécia, a Alemanha, o Canadá, a Noruega e a Finlândia.

É possível reconhecer nos países acima citados a prática de políticas inclusivas e de proteção que, através de programas de acolhimento especializados em CJENA, visam garantir a proteção e o bem-estar dos menores acolhidos, oferecendo alojamento, cuidados de saúde, educação e aprendizagem da língua do país de acolhimento, apoio psicossocial, treino vocacional, assistência jurídica, priorizando

o reagrupamento familiar e a participação/autonomia, promovendo a integração na sociedade que acolhe estas crianças e jovens.

Estes são apenas alguns exemplos de casos de boas práticas no acolhimento de menores. Cada país deverá ter as suas próprias abordagens e iniciativas únicas, adaptadas ao seu próprio contexto social, no entanto, estas demonstram a importância de todos praticarem políticas inclusivas, de suporte abrangente e envolvimento comunitário para garantir a proteção e o bem-estar dos refugiados menores.

Acolhimento CJENA – Portugal

Explanando de forma breve, em Portugal, quando chega um menor não acompanhado sem pais ou qualquer representante legal, é encaminhado pelas autoridades portuguesas para o Ministério Público, que dará início ao processo no Tribunal de Família e Menores (de acordo com a Lei de Promoção e Proteção da Criança e do Jovem em Risco – Lei 147/99 de 1 de setembro).

Assim, para acautelar a sua integral proteção decorrerão em paralelo dois processos: o Processo Judicial de Promoção e Proteção – Tribunal de Família e Menores – e o Processo Administrativo de Proteção Internacional – SEF (processo de avaliação para determinar a sua elegibilidade para proteção internacional).

Em 2019, a Grécia lançou à aprovação da Comissão Europeia uma iniciativa para a recolocação voluntária de crianças e jovens retidos em campos de refugiados neste país.

Portugal acedeu à criação do Projeto de Acolhimento de Crianças e Jovens Estrangeiros assumido com a Grécia, perante a Comissão Europeia, comprometendo-se com o acolhimento de 500 crianças/jovens.

Este desafio ficou sob a responsabilidade de implementação da Secretaria de Estado para a Integração e as Migrações em parceria com outros Ministérios a fim de garantir o acompanhamento técnico do acolhimento, a atribuição do estatuto de refugiado e consequente autorização de residência, a abertura de processo



de promoção e proteção para cada CJENA, o acesso à aprendizagem da língua e cultura portuguesas e à educação, assim como a agilização do acesso à saúde a estas crianças e jovens.

Assim, o Estado Português procedeu à criação de uma rede de 5 casas de acolhimento especializadas e respetivas equipas técnicas, educativas e de apoio e apelando à articulação de redes locais de parceiros.

O Acolhimento Residencial – medida cautelar de promoção e proteção – em CAE, Casa de Acolhimento Especializada, tem como objetivo geral a satisfação das necessidades físicas, psíquicas, emocionais e sociais dos acolhidos, assim como a co construção da sua autonomia e projeto de vida futuro. Com instalações, equipamentos e equipa técnica multidisciplinar bem definidos e monitorizados pelo Instituto de Segurança Social (ISS) permitiam aos jovens disporem de condições físicas e humanas ideais para o seu acolhimento e desenvolvimento apostando em princípios focados na avaliação socio-terapêutica, educação, socialização e integração dos CJENA, sempre com base no respeito pelos direitos das crianças e jovens.

Após a intervenção inicial em CAE, ainda dentro da Medida de Acolhimento Residencial, a resposta subsequente mais frequente é o Apartamento de Autonomização (art. 50.º da LPCJP) – destinado a jovens a partir dos 16 anos de idade, com perfil para serem apoiados na promoção de autonomia e preparação para a transição para a vida ativa. Este é um apartamento inserido na comunidade onde os jovens são apoiados na sua transição para a vida adulta. A caminho da sua autonomia, os jovens são acompanhados por uma equipa que presta apoio psicossocial, material e de orientação no seu projeto de vida, ajudando-os a desenvolver as suas competências pessoais, sociais, escolares e domésticas. Esta equipa acompanha também os jovens no que respeita a necessidades ao nível da saúde, educação, empregabilidade, gestão doméstica e financeira, relações sociais, desenvolvimento emocional e comportamental.

Sempre dependendo do perfil do jovem, é frequente a possibilidade de, subsequentemente à CAE, se aplicar a Medida em Meio Natural de Vida – Apoio para a Autonomia de Vida – destinada a jovens a partir dos 15 anos de idade, com perfil para viverem por si só e adquirirem progressivamente autonomia de vida. A Equipa de Autonomia Supervisionada trabalha para assegurar o acompanhamento dos JENA que, pelas suas características e capacidades associadas à autonomia e à cidadania, estão já inseridos na comunidade, em meio natural de vida, sendo acompanhados tecnicamente no seu desenvolvimento até à consolidação de uma integração plena.

Estas são, de forma resumida, as medidas potenciadoras de acolhimento, integração e autonomização implementadas atualmente no nosso país que, através da constante atualização do desenho de medidas e de um esforço de articulação entre todos os *stakeholders* intervenientes nesta temática, têm contribuído de forma notável para o sucesso dos percursos de integração destes jovens.

O nosso país está visivelmente comprometido em cumprir as suas obrigações internacionais e garantir a proteção dos direitos dos acolhidos, trabalhando em conjunto com organizações e atores relevantes para oferecer o suporte adequado aos CJENA que chegam a Portugal.

Casa Moura – Casa de Acolhimento Especializado – Uma experiência

A Mutualista Covilhanense, instituição da Covilhã, com a visão e rápida ação/reacção perante a realidade social que a caracterizam, aceitou e desenvolveu o desafio do projeto de Acolhimento de CJENA, durante 24 meses (dezembro/20 a dezembro/22), num protocolo estabelecido com o ISS – Instituto de Segurança Social em colaboração com o ACM – Alto Comissariado para as Migrações, ao abrigo de um compromisso assumido pelo Estado português perante a União Europeia.

Ao longo de dois anos de atividade acolheu 32 jovens estrangeiros não acompanhados (JENA), com idades entre os 16 e os 18 anos, provenientes da dura realidade de campos de refugiados na Grécia na CAE – Casa Moura, sita na cidade da Covilhã. Jovens carregados de histórias e de sonhos vindos da Síria, do Bangladesh, do Paquistão, do Iraque, do Egipto, da Somália, da Palestina, do Afeganistão e da Argélia.

A CAE da Mutualista Covilhanense foi uma das cinco do género criadas no país para o efeito, juntamente com as de Lisboa, Cascais, Braga e Nazaré, todas geridas por instituições do Terceiro Setor.

A missão da Mutualista Covilhanense passou por: acompanhamento e aconselhamento especializados com vista à autonomização e promoção de um projeto



de vida satisfatório e individualizado, de acordo com as potencialidade e aspirações de cada jovem; satisfação adequada das necessidades físicas, psíquicas, emocionais, educacionais e socioculturais, de acordo com a avaliação diagnóstica individual, face a fatores de risco (incluindo risco de fuga/desaparecimento/ tráfico humano) e fatores de proteção; criação de laços afetivos, seguros e estáveis, determinantes para a estruturação e desenvolvimento harmonioso da sua personalidade; aquisição de competências e progressiva autonomia com vista a uma plena integração social, escolar, profissional e comunitária.

Para cumprir esta missão, a Mutualista Covilhanense contou com recursos humanos altamente qualificados, mais de 20 profissionais, entre os quais psicólogos, tradutores, educadores, entre outros, que formaram as equipas técnica, educativa e de apoio. Na Casa Moura, o acolhimento e acompanhamento foi personalizado. Cada jovem teve um educador social e uma técnica responsável pelo seu processo. Todos tiveram acesso a aulas de português, frequentaram as escolas da cidade e envolveram-se nas tarefas da Casa, como a limpeza dos quartos, lavar e passar as suas roupas ou cozinhar. Além disso, participaram nas atividades

lúdicas e outras desenvolvidas pelas equipas, dentro e fora de portas, de acordo com um plano de atividades semanal.

Os desafios colocaram-se: jovens provenientes de campos de refugiados; vivências com histórias muito densas (guerra, perseguição política e religiosa); instabilidade emocional; ausência de rotinas e regras; diferenças culturais entre os jovens e a comunidade que os acolheu; baixa literacia e fraco nível de proficiência linguística; gestão de expectativas dos jovens e da própria equipa.



O acolhimento foi realizado num edifício que a associação mutualista recuperou em 2020 no centro da Covilhã, sua propriedade, com três pisos, que inicialmente se destinava a fins turísticos, cujo projeto não avançou justamente para dar lugar à Casa de Acolhimento Especializada.

O edifício, inaugurado com este projeto, é constituído por dez dormitórios, uma cozinha, três copas, sala de convívio, sala de jogos, ginásio, sala de informática, gabinetes técnicos e espaços exteriores.

Após a primeira fase do acolhimento e de acordo com as características de cada jovem, tendo em vista a sua faseada autonomização, a Mutualista Covilhanense desenvolveu uma nova resposta social, paralela e complementar à Casa Moura: a criação de apartamentos de autonomização localizados no centro da cidade, a partir de imóveis que a associação possui.

Em jeito de balanço deste projeto, a Mutualista Covilhanense considera que foi tão desafiante quanto enriquecedor. Este contributo no campo da ajuda humanitária e de emergência ajudou a mudar vidas, demonstrando o compromisso da instituição em garantir a proteção, integração e bem-estar dos jovens acolhidos.

Em suma...

Tal como afirma o provérbio africano “É preciso uma aldeia inteira para educar uma criança”, o acolhimento de CJENA é uma responsabilidade partilhada por toda a comunidade. A sociedade civil deve estar ciente dos problemas enfrentados pelos CJENA e trabalhar em conjunto com as entidades de acolhimento para garantir a satisfação das suas necessidades. Urge rejeitar todas as formas de discriminação e promover a participação numa sociedade mais aberta e plural. Educar implica preparar as crianças e jovens “*a partir da*” vida e “*para a*” vida e a comunidade deverá assumir o papel de formar pessoas resilientes, socialmente empreendedoras e criativas, capazes de transformar as situações adversas em oportunidades para o bem-estar local e universal.

Contributos para a inclusão de mulheres imigrantes sob a lente de género

Sofia Bergano*

Resumo: Na atualidade assiste-se a uma mudança nos fluxos migratórios, designadamente ao aumento do número de mulheres migrantes e a alterações substantivas das motivações para empreender trajetos migratórios. Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre a situação de mulheres imigrantes em Portugal. Para o efeito foram analisados dados estatísticos referentes à entrada e permanência de mulheres estrangeiras residentes em Portugal, divulgados pelo Observatório das Migrações, e considerados outros estudos sobre a situação das mulheres imigrantes em Portugal, nomeadamente investigações de cariz qualitativo que procuram dar voz às mulheres nesta situação. Sem ter a pretensão de fazer uma análise exaustiva das publicações nesta área de conhecimento, deste trabalho resultou uma reflexão sobre a identificação de áreas de intervenção estratégica que visem a promoção da inclusão, a consideração da especificidade decorrente de se ser mulher e imigrante, a importância de promover o apoio à sua inclusão e ainda a identificação de medidas concretas para a garantia dos seus direitos e a promoção da participação cidadã destas mulheres.

Os processos de inclusão das mulheres imigrantes têm sido objeto de reflexão e problematização por parte de várias organizações da sociedade civil e têm, igualmente, suscitado o crescente interesse da comunidade académica. A análise desta temática decorre da crescente perceção de que é necessária uma abordagem que permita a construção de conhecimento socialmente útil que contribua para que se criem condições que permitam a estas mulheres enfrentar os problemas e constrangimentos com que se deparam durante o seu processo migratório. Em Portugal, tal como noutros países europeus, os processos migratórios têm vindo a aumentar, o que constitui um desafio à escala global. Este desafio exigindo articulação multissetorial e cooperação institucional, quer no âmbito da intervenção como na construção de conhecimento que permita a definição de ações concretas a nível da tomada de decisão no que diz respeito às políticas públicas de nível macro, meso e micro. As transformações nos fluxos migratórios

* Sofia Bergano, Doutora em Ciências da Educação, especialização em Educação Permanente e Formação de Adultos, com a tese: "Ser e tornar-se mulher: geração, educação e identidade(s) feminina(s)", Mestre em Ciências da Educação, especialização de Psicologia da Educação e Licenciada em Ciências da Educação. Membro Integrado do Centro de Investigação em Educação de Adultos e Intervenção Comunitária (CEAD/UAlg). Membro da Associação Portuguesa de Estudos sobre a Mulher. Membro da ESREA (European Society for Research on Adult Education). Autora de várias publicações nas áreas dos Estudos sobre Mulheres, Género e Feministas, e da Educação para o Desenvolvimento e Cidadania Global. Formadora de Professores certificada pelo Conselho Científico da Formação Contínua e Especialista reconhecida pela CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) em Igualdade entre Mulheres e Homens. Docente na Escola Superior de Educação. Docente da Escola superior de Educação do Instituto Politécnico de Bragança. Presidente da Comissão Científica do Mestrado em Educação Ambiental. Vice-Presidente da Comissão para a Igualdade de Género, Diversidade e Inclusão do Instituto Politécnico de Bragança.

não se referem apenas ao número de migrantes, mas também às motivações e aos objetivos migratórios, em particular das mulheres migrantes.

A análise dos movimentos migratórios através de uma abordagem sensível ao género é relativamente recentemente (Neves, Nogueira, Topa e Silva, 2016; Neves, 2022), e decorre da necessidade de considerar as especificidades da situação em que se encontram os e as imigrantes. Neste texto será dado enfoque à situação das mulheres imigrantes em Portugal. Nesta reflexão, sublinha-se que as experiências migratórias de mulheres são marcadas pela interseção de diversas categorias socialmente construídas que interagem entre si e que acentuam vários fatores de discriminação como a 'raça', a 'etnia', a 'classe' ou a 'nacionalidade' (Neves, 2022), assim como também a questão da religião. Esta ideia de interseccionalidade, não sendo exclusiva da análise por processos migratórios sob a lente de género, constitui um instrumento teórico relevante para compreender a complexidade inerente à interação entre os diferentes eixos de subordinação e de poder, e das consequências destas interações nas situações concretas que marcam as vivências de diferentes mulheres, colocando-as em diferentes situações de (des)vantagens.

De acordo com Crenshaw (1989), a interseccionalidade permite a análise do que se torna invisível quando as categorias sociais são analisadas separadamente. Este instrumento teórico permite ainda justificar e compreender a heterogeneidade subjacente à categoria de mulher imigrante. Assim, é necessário considerar que as mulheres migrantes são diferentes entre si e que o seu acolhimento e processo de inclusão deve considerar as suas especificidades. Como se havia referido anteriormente, os trajetos e objetivos migratórios são apenas um dos aspetos a contribuir para estas especificidades, têm também de ser considerados outros fatores como os países de origem dos/das migrantes e, estes aspetos são particularmente relevantes quando analisamos as migrações com recurso à lente de género.

Os fluxos migratórios são dinâmicos e tributários de situações diversas, de natureza mais estrutural, como as aproximações históricas, políticas e culturais que tornam determinados percursos migratórios mais frequentes ou, de natureza mais conjuntural, como situações de conflito e de insegurança, as oscilações no mercado de trabalho, entre outras.

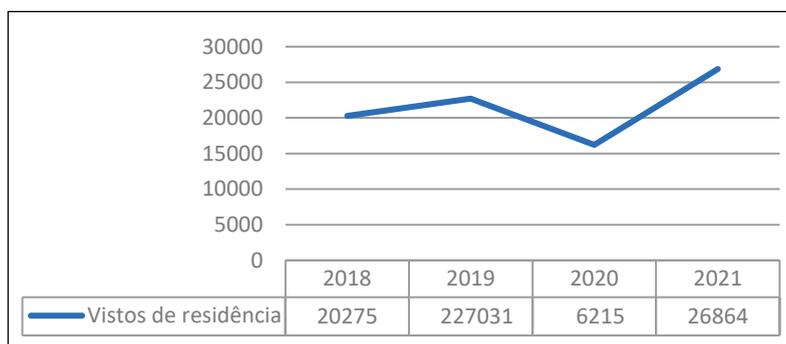
Tabela1: Vistos de residência, por tipologia e peso relativo do sexo

Vistos de residência (VR)	2018			2019			2020			2021		
	Total	H (%)	M (%)									
VR para atividade subordinada	985	83,0	17,0	1159	89,3	10,7	619	88,4	11,6	1914	84,2	15,8
VR para independentes e imigrantes empreendedores	1088	72,3	27,7	850	77,4	22,6	515	73,0	27,0	1242	83,3	16,7
VR atividade altamente qualificada, docente ou cultural	832	78,2	21,8	1379	78,9	21,1	811	80,4	19,6	1576	81,0	19,0
VR estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado	10258	47,8	52,2	10580	49,2	50,8	8697	48,6	51,4	12484	50,2	49,8
VR mobilidade dos estudantes do Ensino Superior	0	0	0	2	0	100	0	0	0	-	-	-
VR para reagrupamento familiar	3445	36,0	64,0	5565	35,8	64,7	3497	35,6	64,4	3860	38,5	61,5
VR reformados, religiosos, pessoas com Rendimentos	3667	56,0	46,7	3168	51,5	48,5	2076	53,8	46,2	5788	50,8	49,2
Total	20275	51,3	48,7	22703	50,9	49,1	16215	50,3	49,7	26864	54,4	45,6

Fonte: Oliveira (2020) e Oliveira (2022)

Para uma análise mais geral dos dados destacamos o efeito das restrições à mobilidade derivadas da crise pandémica em 2020, e um retomar do aumento dos vistos de residência em 2021 (como se verifica no gráfico 1).

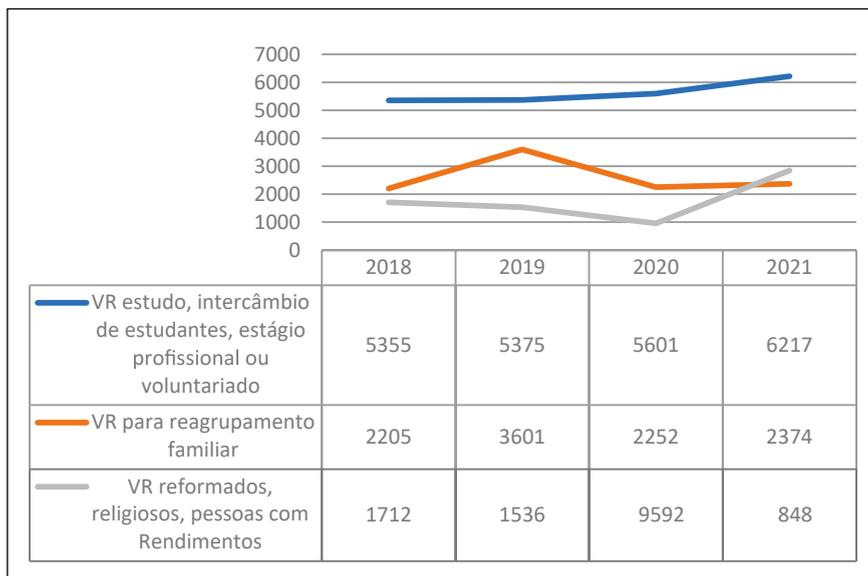
Gráfico 1: Vistos de residência, titulares homens e mulheres



As atuais tendências de alteração dos fluxos migratórios são visíveis através da análise da distribuição dos vistos de residência por razão de entrada em Portugal em função do sexo, que mostra perfis bastante distintos entre as mulheres e os homens estrangeiros. Como se pode verificar a partir da observação da tabela 1 construída com os dados disponíveis pelo Observatório das Migrações, nos seus Relatórios Estatísticos Anuais (Oliveira, 2022 e Oliveira, 2020).

No que concerne às motivações das mulheres para empreender trajetórias de migração destacam-se o reagrupamento familiar, tipologia em que são largamente maioritárias, e nos vistos de residência para estudo, intercâmbio de estudantes, estágios profissionais e voluntariado e ainda na tipologia referentes a reformados, religiosos, pessoas com rendimento, como se pode observar na tabela 1 e no gráfico 2.

Gráfico 2: Vistos de residência, titulares mulheres

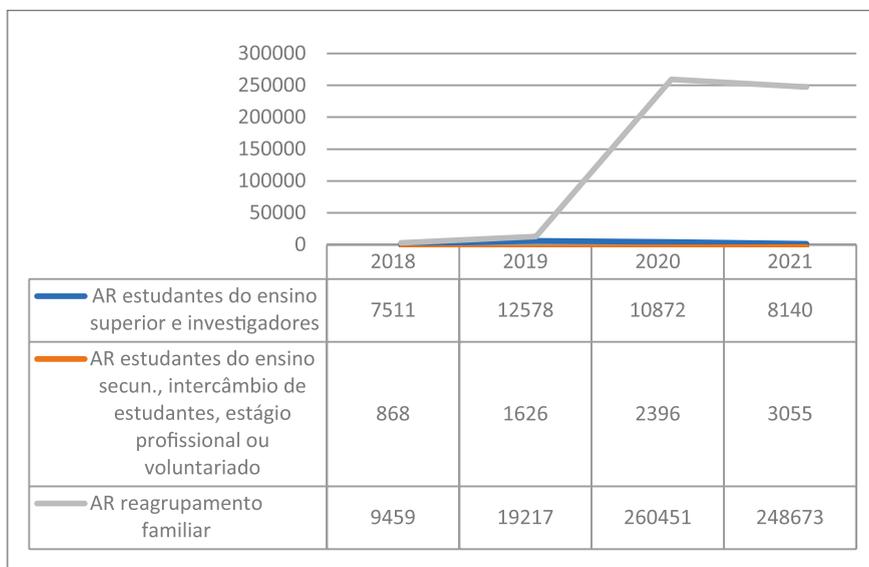


Assim, as mulheres continuam a destacar-se mais nas entradas por reagrupamento familiar (64,7% em 2019, 64,4% em 2020 e 61,5% em 2021, desses vistos foram atribuídos a mulheres) e nos vistos de residência para estudo, intercâmbio de estudantes, estágios profissionais e voluntariado (a representarem 50,8% desses vistos em 2019 e 51,4% em 2020, embora descendo para 49,8% em 2021), e uma outra tipologia com crescimento relativo das mulheres é a que se refere aos reformados, religiosos e pessoas com rendimento. Estes indicadores apontam para um perfil migratório feminino diferente do tradicional, os dados indicam que as mulheres se deslocam na persecução de uma trajetória profissional ou educativa, ou simplesmente na procura da melhoria das condições gerais de vida. O papel antecessor de imigrantes subordinadas dá lugar, atualmente, a este novo perfil, autónomo e independente, como descrito por vários autores (Góis & Marques, 2011; Terrón-Caro et al., 2022a; Bergano et al., 2022).

Os dados apresentados referem-se aos vistos concedidos, contudo é importante não esquecer que este indicador nos informa sobre as transformações relativas à

entrada de cidadãs estrangeiras em Portugal. E, para compreendermos a complexidade inerente aos processos de inclusão das mulheres migrantes é, também, importante a análise de indicadores referentes às pessoas que residem em Portugal e, neste sentido pode ser útil analisar indicadores referentes às pessoas estrangeiras residentes em território nacional por tipo de despacho associado à autorização de residência destas pessoas, a este respeito sugere-se a análise do Gráfico 3.

Gráfico 3: Despacho associado à autorização de residência, em que as titulares mulheres representam mais de metade dos titulares



A análise dos dados referentes às autorizações de residência indica que as mulheres estrangeiras continuam a assumir maior importância relativa nas autorizações de residência por reagrupamento familiar (Oliveira, 2022, p.45). A comparação destes dados com os relativos aos vistos de entrada no país permite antecipar mudanças no que concerne à mudança de motivos migratórios na atualidade, sendo que esta afirmação deve ser revestida de muita prudência interpretativa

devido a fatores como o horizonte temporal (sempre limitado) dos vistos atribuídos para atividades relativas à educação e formação.

A diversidade inerente aos trajetos migratórios é também visível em outros estudos de natureza qualitativa que dão voz a mulheres migrantes e dão conta da complexidade das suas situações contextuais e das dificuldades inerentes aos seus processos de inclusão (Terrón-Caro et al., 2022a; Bergano et al., 2022). Des-tes estudos destaca-se a necessidade de considerar a importância da avaliação das oportunidades educativas (próprias e dos/as seus/suas filhos/as) na definição dos projetos migratórios, o que de alguma forma também aproxima os testemunhos de mulheres migrantes dos dados relativos à procura de oportunidades educativas expressos nos dados relativos aos vistos de entrada de mulheres migrantes em Portugal. Esta constatação atribui aos contextos educativos (de todos os níveis de ensino) um importante papel no acolhimento e promoção da inclusão de mulheres migrantes e das suas famílias.

Um outro aspeto que se destaca é o relato de situações de preconceito e discriminação associados a manifestações de racismo, xenofobia e de sexismo ou misoginia que são descritos nos mais diversos contextos quotidianos, como no trabalho, na educação, na relação com os serviços públicos e na interação social. Somam-se dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, ao reconhecimento dos diplomas, ao acesso a uma habitação com condições dignas, ao acesso aos serviços de saúde e educação, e também dificuldade ou barreiras à sua participação política, cívica e comunitária.

No que se refere ao acesso ao mercado de trabalho destaca-se a invisibilidade das mulheres imigrantes (Abrantes, 2012). E, esta invisibilidade, tem uma expressão dupla, por um lado, o seu estatuto não é reconhecido “pelo facto de, frequentemente, as mulheres terem que exercer trabalhos precários, que não exigem qualificações, trabalhos invisíveis porque, tendo lugar no âmbito privado, são pouco valorizados e de baixo estatuto social” (Miranda, 2009, p. 27). O trabalho doméstico não remunerado (que asseguram em contexto familiar), o trabalho doméstico remunerado a tempo parcial (e muitas vezes não declarado formalmente), assim como a participação na economia informal são exemplos dos contributos, tantas vezes invisíveis, destas mulheres para a economia familiar e para a economia das comunidades em que residem.

A dificuldade de acesso e a precariedade no trabalho transportam consigo o risco de pobreza, a ausência de apoio em caso de doença, carreiras contributivas curtas ou inexistentes que acabam por estender a fragilidade social destas mulheres ao seu futuro que as irá penalizar em idades mais avançadas. Também a conciliação da vida profissional com a vida familiar é particularmente difícil para estas mulheres em situação laboral marcada pela precariedade. Se este problema é transversal às questões de equidade entre mulheres e homens, esta situação que é agravada pela situação de migrante, uma vez que, muitas destas mulheres com filhos (ou outros dependentes) a cargo não têm uma rede social ou familiar de apoio presente e com capacidade de facilitar a articulação dos horários profissionais e das suas responsabilidades familiares. A consideração destes fatores exige, naturalmente, um conjunto de medidas que visem clarificar os processos de receção e acolhimento para as mulheres migrantes, incluindo medidas específicas para as mulheres em famílias monoparentais com filhos menores. Neste âmbito devem também ser pensados programas e estratégias que visem a formação para o empreendedorismo, para o mercado de trabalho e para a aprendizagem da língua portuguesa quando tal for necessário.

Um outro aspeto que pode contribuir significativamente para facilitar os processos de inclusão profissional de mulheres migrantes está relacionado com a melhoria dos processos administrativos que regulam a situação das mulheres migrantes, bem como a orientação sobre os seus direitos e a regularização da sua situação administrativa, incluindo a homologação de títulos académicos (Terrón-Caro et al., 2022b).

Como já foi referido anteriormente, o acesso à habitação tem sido apontado, como um aspeto fundamental na promoção da inclusão e da segurança das pessoas migrantes designadamente através do desenvolvimento de políticas de habitação e de planeamento do território urbano que não favoreçam os “guetos culturais” que constituem, na maioria das vezes, entraves aos processos de inclusão social.

O acesso aos Serviços de Saúde é também um domínio em que é necessário investir, quer no que diz respeito à disponibilização de informação e aconselhamento acessíveis sobre o sistema de saúde, como também na promoção de uma abordagem sensível ao género e às questões das migrações e da diversidade cultural no sistema de saúde.

Contribuir para o empoderamento das mulheres migrantes e combater a violência de género a que estão sujeitas deve ser, também, uma preocupação. E neste processo devem ser envolvidas as mulheres imigrantes, as associações que as representam e também os profissionais que trabalham nestes domínios, no sentido de considerar e articular as questões da diversidade cultural com a observância dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos.

Terminamos esta texto salientando a necessidade de promover uma maior participação cívica e política das mulheres migrantes, através de diferentes mecanismos de participação ativa, como o apoio às associações, movimentos sociais e coletivos, assim como a criação de espaços públicos de discussão e reflexão sobre migrações, género e interculturalidade.

Referências Bibliográficas

- Abrantes, M. (2012). A densidade da sombra: trabalho doméstico, género e imigração. *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 70, pp. 91-110
- Bergano, S., Moreira, B., Rodrigues, M. J., & Martins, C. (2022). Educação dos/as filhos/as: projeto de vida de uma mulher imigrante. *Cuestiones pedagógicas: Revista de ciencias de la educación*, N.º. 31, 1, 41-56. <https://doi.org/10.12795/CP.2022.i31.v1.03>. <http://hdl.handle.net/10198/26540>.
- Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum. Vol. 1989: Iss. 1, Article 8. <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Góis, P., & Marques, J. (2011). A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, 24, 213-231. <https://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/RILP24.pdf>
- Miranda, J. (2009). *Mulheres imigrantes em Portugal: memórias, dificuldades de integração e projetos de vida*. Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Neves, A. S., Nogueira, M. C., Topa, J. & Silva, E. (2016). Mulheres imigrantes em Portugal: uma análise de género. *Estudos de Psicologia* (Campinas) [online], v. 33, n. 04, 723-733. <https://doi.org/10.1590/1982-02752016000400015>
- Neves, J. (2022). Becoming a Migrant Mother: An Intersectional Approach to the Narratives of Cape Verdean Women in Portugal. *Social Sciences*, 11(2), 55. <https://doi.org/10.3390/socsci11020055>
- Oliveira, C. (2022). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2022*. Alto-Comissariado para as Migrações.

- Oliveira, C. R. (2020). *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2020*. Alto-Comissariado para as Migrações.
- Terrón-Caro, M.T., Cárdenas-Rodríguez, R., Ortega-de-Mora, F., Aleksic, K., Bergano, S., Biligha, P., Chiappelli, T., Di Grigoli, A. R., Díaz, R., Fouskas, T., Frelih, M., Giron, T., Guo, W., Koulirakis, G., Lapov, Z., Lyberopoulou, L., Mancaniello, M. R., Martins, C., Moreira, B.,... Selim, M. (2022a). *Migrations, Gender and Inclusion in the European Context: An Interdisciplinary Approach. E-Learning Package. Voices of Immigrant Women*. https://dx.doi.org/10.46661/rio.20220728_1. <http://hdl.handle.net/10433/15108>
- Terrón-Caro, M. T, Cárdenas-Rodríguez, R., Ortega-de-Mora, F., Aleksic, A., Bergano, S., Biligha, P. Chiappelli, T. et al. (2022b). *Policy Recommendations ebook. Migrations, Gender and Inclusion from an International Perspective*. https://dx.doi.org/10.46661/rio.20220727_1

As políticas públicas sobre Migrações e Integração em Portugal – O papel do Alto Comissariado para as Migrações na sua conceção e implementação

Sónia Pereira*
Cristina Casas**

Resumo: O objetivo deste artigo é refletir sobre as políticas públicas sobre migrações e integração em Portugal, destacando o trabalho que o Alto Comissariado para as Migrações tem vindo a desenvolver ao longo dos anos no âmbito da sua conceção e implementação.

Com o início do século XXI, Portugal passou a caracterizar-se também como um país de destino de imigração, apresentando saldos migratórios positivos. O consequente aumento da diversidade cultural, linguística, religiosa e económica no País conduziu a uma intensificação da complexidade da realidade social, a qual representa novos desafios para a Administração Pública e para a sociedade portuguesa, nomeadamente no domínio da conceção e implementação de políticas públicas de acolhimento e integração inovadoras e mais sofisticadas.

Neste sentido, o presente artigo procura evidenciar o percurso do Alto Comissariado para as Migrações, refletir sobre a política nacional e a estratégia local implementadas, abordar o trabalho desenvolvido pelo Conselho para as Migrações e pelo Observatório das Migrações, descrever os serviços de atendimento especializado que fazem parte do Alto Comissariado para as Migrações, destacar a valorização da diversidade, bem como o papel fundamental da sociedade civil e do associativismo no âmbito das políticas públicas sobre migrações.

Conclui-se que Portugal tem vindo a implementar políticas públicas capazes de promover o reconhecimento e a valorização das pessoas migrantes e do fenómeno das migrações, prosseguindo uma visão humanista e holística das migrações.

Introdução

O mundo vive o maior movimento de pessoas da história da humanidade, muito embora a migração não seja um fenómeno recente¹. Entre 2000 e 2021,

* Sónia Pereira, Alta-Comissária para as Migrações, desde Março 2020. Licenciada em Economia e Doutorada em Geografia, académica com trabalho de investigação desenvolvido em várias dimensões das migrações, e políticas migratórias, centrando as suas pesquisas na migração laboral, na inclusão socioeconómica, habitação, assim como na participação artística e política de pessoas migrantes. A sua experiência profissional inclui também as organizações internacionais, tendo sido até Fevereiro de 2020 responsável pela coordenação do Projeto de Assistência ao Governo de Portugal na Reinstalação de Refugiados, na Organização Internacional para as Migrações (OIM) – Agência das Nações Unidas para as Migrações.

** Cristina Casas, Directora do Departamento de Relações Internacionais, Política Migratória e Captação de Migrantes do Alto Comissariado para as Migrações, desde setembro de 2020. Licenciada em Direito e Pós graduada em Ciências Jurídico-Administrativas, Direito do consumo e Diversidade e Desenvolvimento. A sua experiência profissional inclui o exercício da advocacia, assessoria jurídica e a coordenação dos CNAIM, da implementação do Plano para a Integração de Imigrantes (2010-2013), do Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) e do Núcleo de Política Migratória.

1 Neste sentido, Joseph Chamie, "International Migration amid a World in Crisis", Journal on Migration and Human Security, 2020, p. 230.

o número de migrantes internacionais no mundo aumentou de 150 milhões para 281 milhões, segundo dados do Relatório Mundial das Migrações, da Organização Internacional para as Migrações (OIM). No mesmo período, também aumentou a população mundial de 6,14 mil milhões para 7,88 mil milhões. A percentagem de migrantes internacionais situa-se entre os 3 e 4 por cento da população mundial, ou seja, a maioria da população mundial reside no país onde nasceu. No entanto, é incontornável a importância das migrações enquanto fenómeno global definidor do século XXI, com implicações na definição e monitorização de políticas públicas de acolhimento e integração de pessoas migrantes e refugiadas e na necessidade de cooperação entre países de origem, trânsito e destino.

Apesar de, até à década de 1990, o saldo migratório nacional ter registado valores negativos (excetuando o período em que foram concedidas as independências às ex-colónias), no início do século XXI, Portugal passou a caracterizar-se também como um país de destino de imigração e a apresentar saldos migratórios positivos. Este fator contribuiu para o aumento da diversidade cultural, linguística, religiosa e económica no País, amplificando a complexidade da realidade social e representando novos desafios para a Administração Pública e para a sociedade portuguesa².

Perante a nova realidade, importava compreender e responder às necessidades decorrentes dos novos fenómenos da mobilidade e do acolhimento e integração de pessoas e era imperioso investir na implementação de políticas públicas humanistas, inovadoras e mais sofisticadas. Este desígnio concretizou-se numa estratégia política nacional que se tem vindo a adaptar às constantes mudanças do paradigma migratório do País, sejam elas decorrentes de fatores internos ou de fenómenos internacionais. Com efeito, as políticas migratórias que vêm sendo implementadas são reconhecidas internacionalmente. De acordo com os dados do *Migration Integration Policy Index 2020* (Índice de Políticas de Integração de Migrantes – MIPEX), coordenado pelo *Migration Policy Group* em parceria com o Centro de Relações Internacionais de Barcelona, Portugal apresentou uma ligeira melhoria nas principais dimensões de avaliação – direitos básicos, igualdade de

2 Cristina Casas, “Os Planos para a Integração dos Imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva”, in *Revista Migrações – Número Temático Planos de Integração para Migrantes*, dezembro 2016, n.º 13, Lisboa: ACM, p. 34.

oportunidades, oportunidades e segurança do futuro – ocupando a 3.^a posição entre 52 países avaliados, em virtude da sua abordagem holística em matéria de integração de migrantes. No Índice de Exclusão dos Imigrantes dos Apoios Sociais (*Immigrant Exclusion from Social Programs Index - IESPI*), Portugal ocupa a 2.^a posição, fruto também da sua abordagem inclusiva no acesso dos imigrantes aos sistemas de proteção social³. Em 2019, Portugal foi destacado com o primeiro lugar em políticas de integração dos imigrantes no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas⁴.

Este reconhecimento da política migratória portuguesa é fruto da visão do acolhimento e da integração como um fenómeno transversal, que exige o contributo das diversas áreas governativas e da sociedade civil e a criação de serviços especializados no apoio às comunidades migrantes. É também fruto de um trabalho iniciado há mais de duas décadas, quando a crescente imigração evidenciou a necessidade de um organismo público que centralizasse as diferentes dimensões da integração de migrantes, o atual Alto Comissariado para as Migrações. Ao longo deste artigo exploraremos as diferentes vertentes da intervenção do ACM na promoção da integração de migrantes, para uma sociedade democrática, justa e igualitária que valoriza, reconhece e potencia os contributos de todas as pessoas para o desenvolvimento do país.

1. O percurso do Alto Comissariado para as Migrações

O Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (doravante designado por ACM), é um instituto público na dependência direta da Presidência do Conselho de Ministros, que tem por *missão 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*

3 Catarina Reis Oliveira e João Peixoto, “Why Choose the Inclusionary Path? Social Policy in a Recent Welfare and Immigration Country: The Case of Portugal” in *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments*, Editado por Edward A. Koning, 2022, veja-se: [The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments - DetalheNoticia - om \(acm.gov.pt\)](#).

4 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2019), Relatório do Desenvolvimento Humano, disponível para consulta em: <https://digitallibrary.un.org/record/3846848?ln=en>.

*ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões*⁵.

A evolução da orgânica deste instituto tem acompanhado o perfil migratório de Portugal nas suas múltiplas relações com a sociedade de acolhimento. A partir de 1996, Portugal começou a registar novos fluxos de imigrantes, pelo que foi instituída a figura do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas com o propósito de criar um contexto favorável à implementação e coordenação de políticas públicas de integração e ser um interlocutor no Governo das associações das diferentes comunidades de migrantes⁶.

A crescente dimensão da imigração em Portugal determinou a criação, em 2002, de um Instituto Público especificamente dedicado ao acolhimento e integração de migrantes – o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)⁷. Em resultado da fusão do ACIME com a Estrutura de Apoio técnico à Coordenação do Programa Escolhas, a Estrutura de Missão para o Diálogo com as Religiões e com o Secretariado Entreculturas, em 2007, o ACIME deu lugar ao Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), que passou a concentrar estas atribuições, anteriormente dispersas, num único organismo para promover respostas conjuntas e articuladas⁸.

Em 2014, em face de uma acentuada alteração do perfil migratório e com o regresso a saldos migratórios negativos devido, entre outros motivos, ao contexto económico-financeiro adverso que Portugal atravessava, as atribuições do Instituto foram ampliadas para uma adequação à realidade do país, que estava a ser marcada, pela primeira vez em décadas, por elevados índices de emigração, pelo que se afirmava necessária uma estratégia que também considerasse os emigrantes e a reversão deste cenário⁹.

Recentemente, e como resposta à crescente complexidade e diversidade dos fenómenos migratórios, foi criada a Agência para a Integração e Migrações (AIMA),

5 Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

6 Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro.

7 Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro.

8 Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio

9 Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

que incluirá, a par das atribuições de outras estruturas relevantes em matéria de migrações, as atribuições do ACM¹⁰.

2. Da política nacional à estratégia local

O ACM tem desempenhado um papel impulsionador na elaboração, implementação e acompanhamento de planos estratégicos nacionais em matéria de acolhimento e integração de migrantes. Estes planos têm-se sucessivamente adaptado à realidade migratória, ao delinear políticas públicas integradas que mobilizam diferentes ministérios, instituições e sociedade civil no acolhimento e integração de migrantes.

Os Planos nacionais iniciaram-se em 2007 com o Primeiro Plano para a Integração de Imigrantes (PII) (2007-2009)¹¹, seguindo-se o Segundo PII (2010-2013)¹², que veio consolidar a estratégia iniciada em 2007. Em 2015, começou a ser implementado o Plano Estratégico para as Migrações (PEM) (2015- 2020)¹³, que se destacou por ter sido o primeiro plano a incluir medidas de apoio ao regresso e à reintegração de emigrantes portugueses. Ainda durante a vigência do PEM, em 2019, começou a ser executado o Plano Nacional para a Implementação do Pacto Global das Migrações (PNIPGM), atualmente em vigor¹⁴.

O PNIPGM resulta do compromisso de Portugal com o Pacto Global das Migrações, aprovado em Assembleia-Geral das Nações Unidas em dezembro de 2018, e que exorta os Estados-membros a elaborar os Planos Nacionais adaptados aos respetivos países. Portugal foi o primeiro país a elaborar um Plano Nacional que segue a estrutura dos 23 Objetivos do Pacto Global das Migrações e os seus 10 princípios orientadores. À semelhança do Pacto, as 97 medidas do PNIPGM concorrem para

10 Decreto-Lei n.º 41/2023, de 20 de junho

11 ACIDI (2007), Plano para a Integração dos Imigrantes (2007-2009), Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007, Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.

12 ACIDI (2010), Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), Resolução do Conselho de Ministros N.º 74/2010, Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.

13 ACM (2015), Plano Estratégico para as Migrações (2015-2010), Resolução do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

14 A Resolução de Conselho de Ministros (RCM) n.º 141/2019, de 20 de agosto, que aprova o PNIPGM, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/141-2019-124044668>.

os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente a promoção do diálogo interinstitucional para uma boa gestão das migrações.

Portugal foi também o país pioneiro da União Europeia a integrar a lista voluntária dos Países Campeões das Nações Unidas (*Champion Countries*). Estes países assumiram o compromisso de potenciar o cumprimento do Pacto Global das Migrações, quer recebendo apoio técnico, quer delineando e partilhando boas-práticas nacionais que possam ser relevantes para os demais países *champion*.

É ao ACM que tem cabido a gestão técnica do PNIPGM, pelo que assegura a monitorização do cumprimento de medidas, em articulação com um grupo técnico composto por representantes dos 28 serviços da Administração Pública envolvidos na implementação do Plano. O ACM promoveu também, com a colaboração da OIM, uma auscultação à sociedade civil sobre a implementação do PNIPGM¹⁵.

Quanto à concretização de medidas, importa salientar que Portugal submeteu internacionalmente dois relatórios voluntários da implementação do Pacto Global – um em 2020 e outro em 2022¹⁶, este último elaborado no âmbito dos trabalhos preparatórios do Fórum Internacional para Avaliação das Migrações, em 2022, no qual Portugal assumiu o compromisso de rever o seu Plano, após quatro anos da sua versão inicial. A revisão tem sido coordenada pelo ACM e, neste âmbito, foi desencadeada uma auscultação a todas as áreas governativas, à sociedade civil, a organizações não-governamentais, à academia e a organizações internacionais com atividade em Portugal, de forma a desenhar novas medidas que acautelem e articulem as várias dimensões da migração.

Apesar do caráter nacional dos planos estratégicos, Portugal tem paralelamente desenvolvido estratégias municipais adaptadas às diferentes realidades locais, em linha com os objetivos da Agenda Comum para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, que recomenda a cooperação entre os níveis de governança nacional, regional e local.

15 OIM e ACM (2022), Relatório. Auscultação da sociedade civil no que diz respeito ao envolvimento com o Pacto Global para as Migrações, disponível para consulta em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio-Auscultacao-Sociedade-Civil-PGM-2022.pdf/2c645148-5a16-4995-95eb-6923604fac5e>.

16 Os relatórios estão disponíveis para consulta em: <https://www.acm.gov.pt/-/plano-nacional-de-implementacao-do-pacto-global-das-migracoes-pnipgm->.

Assim, em 2015 o ACM lançou os Planos Municipais de Integração de Migrantes (PMIM), participando na sua elaboração, em articulação com as entidades locais que os implementam. O Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes do ACM acompanha toda a execução dos Planos, nomeadamente prestando apoio técnico e garantindo uma ligação eficaz dos Municípios aos serviços da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes.

Os Planos têm a duração de três anos, contudo são renováveis, e é ao ACM que compete gerir as candidaturas ao financiamento dos PMIM, feito ao abrigo do Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI), e do qual o ACM é a Autoridade Delegada em Portugal.

Os PMIM têm impulsionado o desenvolvimento de múltiplas atividades de promoção da integração em todo o País. Ao longo destes oito anos, foram já elaborados 62 PMIM, estando, à data, 18 em implementação, números que comprovam os bons resultados das políticas locais.

3. Acompanhamento – O Conselho para as Migrações

A implementação das políticas de integração é acompanhada por um conselho consultivo que reúne representantes das comunidades migrantes mais representativas e um amplo espectro de entidades relevantes em matéria de migrações. O Conselho foi criado em 1998 mas foi sendo alterado na sua composição e funcionamento, competindo ao ACM prestar o apoio técnico necessário ao seu bom funcionamento.

Até 2014 designado por Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (CO-CAI), o atual Conselho para as Migrações (CM) é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de *atuação do ACM, 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*¹⁷.

Tendo como principal objetivo contribuir para a conceção e execução de políticas migratórias, a pluralidade das entidades representadas no CM é fundamental

17 Art. 8.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.

para promover políticas públicas mais humanizadas, coerentes e eficazes. Por tal, têm assento no Conselho 41 entidades, concretamente, representantes das comunidades migrantes (eleitos pela respetiva comunidade), entidades públicas, privadas e da sociedade civil (designados pelas suas entidades) e dois cidadãos de reconhecido mérito, indicados pelo(a) Alto(a)-Comissário(a) em cada mandato de três anos¹⁸.

Além do acompanhamento da implementação dos planos estratégicos, a Lei estabelece como competências do CM: i) debater, apreciar e pronunciar-se sobre projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes e questões transversais e setoriais relativas às políticas públicas migratórias; ii) definir medidas e ações das políticas migratórias; iii) o reconhecimento de associações de imigrantes; iv) a atribuição de apoio financeiro a projetos apresentados pelas associações de imigrantes; e v) ultrapassar obstáculos à resposta célere e eficaz por parte da Administração Pública a problemas de integração, bem como responder a questões colocadas pelo/a Alto/a Comissário/a.

4. Políticas assentes em dados – O Observatório das Migrações

Embora Portugal seja um país de imigração recente comparativamente a outros países europeus, investiu cedo no aprofundamento do conhecimento das questões migratórias, designadamente com a criação do Observatório das Migrações (OM)¹⁹.

As políticas públicas de gestão da imigração e integração instituídas em Portugal não previam, inicialmente, a monitorização da situação imigratória em Portugal e, apesar de diversos estudos terem sido publicados sobre esta nova realidade, a sua abordagem não era sistematizada. Acresce a este cenário, a ausência de diálogo entre a academia e os responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas.

18 Mais informação sobre o CM disponível no portal do ACM, em: <https://www.acm.gov.pt/ru/-/conselho-para-as-migracoes-cm>.

19 Catarina Reis Oliveira, “Conhecer mais para agir melhor na resposta à imigração e ao refúgio: vinte anos de intervenção do Observatório das Migrações em Portugal”, in *Práticas e Políticas inspiradoras e inovadoras com Imigrantes*, capítulo 2, outubro 2022, Lisboa: Edições Esgotadas, p. 51.

É neste contexto que, em 2002, surge o Observatório da Imigração, posteriormente renomeado, em 2014, para Observatório das Migrações, cujos principais objetivos são dar resposta a diversos desafios, nomeadamente a necessidade de monitorizar a situação dos migrantes em Portugal, bem como promover um diálogo produtivo e construtivo mais estreito entre a academia e os responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas em matéria de migrações, contribuindo para a elaboração e implementação de políticas públicas assentes em evidência científica e recomendações emanadas da academia.

Este organismo também tem estado totalmente comprometido com a disseminação de dados e factos de forma a dotar a opinião pública de uma perspetiva mais informada, procurando ultrapassar mitos, estereótipos e perceções falsas sobre a migração.

Em 2017, a publicação do relatório da Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants* (2017)²⁰ – que contribui para a monitorização das políticas de integração e os seus resultados a nível europeu, alertando também para os desafios que surgem a nível nacional para a monitorização da integração dos migrantes e das políticas de integração – revelou que apenas 11 Estados-membros, onde se inclui Portugal, estariam a utilizar os indicadores de integração baseados em dados oficiais disponíveis. Neste contexto, o relatório destacou Portugal enquanto um dos dois Estados-membros que adotou indicadores mais sofisticados, recorrendo a fontes administrativas nacionais.

Deste modo, Portugal tem vindo a ser especialmente reconhecido como um dos países com melhor e mais abrangente sistematização de dados e indicadores, não circunscritos às recomendações europeias. O relatório anteriormente mencionado aponta, designadamente, a adoção de práticas inspiradoras, entre as quais, a publicação anual, pelo OM, de relatórios estatísticos sobre migrantes e refugiados no contexto nacional (*Coleção Imigração em Números*). Mais recentemente, o OM desenvolveu também novas ferramentas para a comunicação dos

20 FRA (2017), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants*, Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, 2017.

dados relativos às migrações e integração, com destaque para as infografias²¹ e o MigraPlay²².

5. Serviços de atendimento especializado

Um dos pilares distintivos do trabalho do ACM é o serviço de atendimento especializado a migrantes e a possibilidade de a informação ser prestada em várias línguas. Incluem-se nos serviços de atendimento do ACM os Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), a Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM), a Linha de Apoio a Migrantes (LAM) e o Serviço de Tradução Telefónica (STT). Estas quatro estruturas constituem a Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes – RNAIM²³.

Atualmente presentes em Lisboa, Porto, Faro e a Beja, os CNAIM têm a particularidade de reunir, num mesmo espaço físico, gabinetes de atendimento de serviços públicos e gabinetes especializados do ACM. Este modelo possibilita um atendimento personalizado e agiliza o processo de integração, tendo em conta que nos CNAIM os migrantes podem ser apoiados em assuntos diversos, como: regularização, reagrupamento familiar, apoio jurídico, emprego, formação profissional, empreendedorismo, aprendizagem de português, saúde, habitação, apoio social, reconhecimento de habilitações profissionais e académicas, entre outros.

A Rede CLAIM, por sua vez, destaca-se pelo serviço de atendimento especializado próximo das comunidades migrantes. Sendo os Municípios determinantes no processo de integração, a crescente imigração tem ditado uma contínua expansão da Rede CLAIM – à data, um total de 155 Centros Locais estão a funcionar em todo o território continental e Ilhas. Além de prestarem um atendimento personalizado, os CLAIM articulam com os serviços do ACM sempre que necessário, de forma a poderem dar uma resposta integrada às populações.

21 Para acesso às infografias elaboradas pelo Observatório das Migrações, veja-se: <https://www.om.acm.gov.pt/infografias>.

22 Para mais informações sobre o MigraPlay, consulte-se: <https://www.om.acm.gov.pt/migra-play>.

23 Criada pela Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho.

Tanto a Linha Telefónica como o Serviço de Tradução Telefónica complementam os serviços prestados pelo CNAIM e pelos CLAIM. A LAM é também resposta de proximidade por possibilitar um atendimento telefónico em 17 idiomas/dialetos sobre matérias especializadas, como legislação portuguesa e procedimentos administrativos. Já o STT foi implementado para corrigir o défice na comunicação com os serviços públicos, uma vez que a barreira linguística dificulta o processo de integração. Este Serviço funciona em modelo de conferência telefónica (entre migrante, tradutor e serviço) e em modelo de videochamada e atualmente dispõe de uma bolsa de 107 tradutores que permitem atendimentos em 69 diferentes idiomas/dialetos.

Numa ótica de modernização e agilização do acesso dos migrantes aos serviços, o ACM implementou recentemente o CNAIM Virtual. Este projeto otimizou os recursos do ACM já existentes, facilitando a interação entre os CNAIM e os CLAIM na relação com os migrantes, dada a possibilidade de serem realizados atendimentos por videochamada, evitando deslocações desnecessárias.

O trabalho articulado entre os CNAIM, os CLAIM, a LAM e o STT permite que as respostas dadas da RNAIM sejam transversais e integradas, assegurando o compromisso com a flexibilidade e a adaptabilidade dos serviços e respeitando as particularidades de cada território. Esta capacidade, evidenciada também na resposta dos serviços no contexto da pandemia de COVID-19 e da guerra na Ucrânia, tem valido à RNAIM reconhecimento nacional e internacional, e do qual se destaca o Prémio de Serviço Público atribuído pelas Nações Unidas, no ano 2019.

Nos seus serviços de atendimento o ACM disponibiliza aconselhamento e acompanhamento especializado em áreas cruciais da vida das pessoas migrantes, como trabalhar em Portugal e aprender português.

5.1. Trabalhar em Portugal

Aproveitando a sua longa experiência em contextos de intervenção multicultural e tendo em conta que o trabalho é um fator determinante para a integração, o ACM estabeleceu, em parceria com o Instituto de Emprego e Formação Profissio-

nal (IEFP), a Rede de Gabinetes de Inserção Profissional Imigrante (Rede GIP Imigrante). A Rede desenvolve vários projetos destinados à inserção profissional de públicos específicos e conta já com 23 GIP distribuídos pelo território nacional²⁴.

Em estreita cooperação com os Centros de Emprego do IEFP, os GIP prestam apoio a jovens e adultos desempregados, alargando a igualdade de oportunidades e contribuindo para a prevenção e combate ao desemprego. Para além dos serviços prestados em cada um dos GIP, a Rede funciona de forma integrada, o que permite troca e partilha de informação útil para os candidatos a emprego e a formação.

A atividade da Rede GIP Imigrante é coordenada pelo Gabinete de Apoio à Inserção Profissional do ACM (GAIPESQ), que também assegura formação específica aos técnicos da Rede. Simultaneamente, o GAIPESQ estabelece mecanismos de articulação privilegiada entre os GIP e os CNAIM e os CLAIM, permitindo assim a implementação de respostas complementares.

5.2. Aprender Português

No que concerne à aprendizagem da língua, os CNAIM disponibilizam um Gabinete de Promoção da Aprendizagem da Língua Portuguesa do ACM em Lisboa, no Porto e em Faro (GLPt), que possibilita um atendimento descentralizado, de informação e encaminhamento dos imigrantes para ofertas formativas disponíveis, seja no âmbito da educação formal ou não formal.

Este Gabinete é também responsável pelo acompanhamento e monitorização dos cursos de Português Língua da Acolhimento (PLA)²⁵, promovidos pelas escolas da rede pública, pela rede de centros de gestão direta e participada do IEFP e pela rede de Centros Qualifica. Os cursos PLA certificam os níveis A1, A2, B1 e B2 do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QECRL) e destinam-se a pessoas com idade igual ou superior a 16 anos, cuja língua materna não é a língua portuguesa e/ou que não detenham competências básicas, intermédias ou avançadas de acordo com o QECRL. A certificação de nível A2 ou superior obtida

24 O funcionamento dos GIP é regulado pela Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio.

25 Criados pela Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, alterada pela Portaria n.º 184/2022, de 21 de julho.

nos cursos PLA, faz prova do conhecimento de língua portuguesa para efeitos de pedido de nacionalidade portuguesa, concessão de autorização de residência permanente e concessão do estatuto de residente de longa duração.

Como complemento à aprendizagem da língua, o ACM lançou a Plataforma de Português Online²⁶, em 2016. Esta plataforma apresenta conteúdos para aquisição do português europeu por adultos falantes de outras línguas e está disponível em português, inglês, árabe e espanhol. Embora não confira qualquer tipo de certificação, é uma ferramenta que permite ao utilizador praticar a língua, aprender e alargar o vocabulário e os conhecimentos da gramática portuguesa.

O GLPt está também a promover um ciclo de webinars dedicados à aprendizagem da Língua Portuguesa, intitulado “*A aprendizagem da língua portuguesa no contexto do acolhimento e integração de migrantes: Partilha de Experiências e Boas Práticas*”.

Através dos seus serviços, o ACM contribui ainda para a sensibilização da sociedade portuguesa e serviços da Administração Pública relativamente à valorização da diversidade cultural e promove a participação das pessoas migrantes através do associativismo.

6. Valorização da Diversidade

A educação intercultural é uma das áreas cruciais numa política pública de integração de migrantes que desde sempre valorizou e promoveu o reconhecimento da diversidade. Para esse fim, o ACM tem vindo a desenvolver ao longo dos anos parcerias estratégicas que potenciam a reflexão e uma melhor compreensão da diversidade cultural.

Desde logo, destaca-se a Bolsa de Formadores para profissionais docentes e não docentes que realiza ações de informação/sensibilização em todo o território nacional, a pedido de entidades públicas ou privadas, gratuitamente. As ações são asseguradas por especialistas com formação sólida sobre interculturalidade e mi-

²⁶ A Plataforma de Português Online está disponível em: <https://pptonline.acm.gov.pt/>.

grações e estão disponíveis módulos formativos de áreas diversas, como: diálogo intercultural e diálogo inter-religioso, educação intercultural em contexto escolar, mediação cultural, história e cultura cigana, acesso dos migrantes à saúde, Lei da Imigração, Lei da Nacionalidade e Lei contra a Discriminação Racial.

Em resultado de uma parceria entre o ACM e o Instituto Nacional de Administração (INA), foram também criados os cursos de *e-learning* «Competências para a Interculturalidade» e «Literacia sobre Racismo e Discriminação». Embora os cursos tenham como destinatários preferenciais os trabalhadores que prestam serviço público, estão também disponíveis para o público em geral.

No contexto da formação e aprendizagem intercultural promovidas pelo ACM, refira-se também a Rede de Escolas para a Educação Intercultural (REEI), um programa nacional dirigido aos estabelecimentos de educação e ensino, público e particular, comprometidos com os princípios e valores da educação intercultural, com a valorização da diversidade e com o sucesso escolar de todas as crianças e jovens do pré-escolar ao ensino secundário.

Tendo em conta a sua missão, a temática do diálogo inter-religioso tem sido também promovida pelo ACM, designadamente através da dinamização do Grupo de Trabalho para o Diálogo Inter-Religioso. O Grupo inclui atualmente 13 confissões religiosas e foi constituído para dar visibilidade e aprofundar o diálogo inter-religioso, mediante a organização de debates e iniciativas conjuntas de que são exemplo as atividades associadas à celebração do dia da Liberdade Religiosa e do Diálogo Inter-Religioso, a 22 de Junho.

O ACM tem igualmente promovido o desenvolvimento de políticas e medidas de integração de migrantes sensíveis ao género, com enfoque onde as desigualdades se cruzam, em linha com os instrumentos e recomendações internacionais e europeias neste domínio.

Considerando o elevado número de mulheres estrangeiras em território nacional e a especificidade de respostas necessárias, o ACM tem realizado ações de formação e de sensibilização internas, a entidades parceiras diretas, como os CLAIM, os PMIM e associações de migrantes, com vista à capacitação e empoderamento das mulheres e raparigas, e à prevenção e combate à violência contra as mulheres e

violência doméstica. Neste domínio o ACM foi o primeiro Instituto Público a criar, em 2021, um Plano Anual para a Igualdade.

7. A sociedade civil e a promoção do associativismo

As instituições da sociedade civil têm assumido o papel fulcral no acolhimento e integração de pessoas migrantes. As diferentes comunidades estrangeiras em Portugal – incluindo vários perfis de migrantes, como refugiados ou estudantes internacionais – têm vindo a organizar-se em associações com o objetivo de proteger os seus direitos e interesses, assumindo um papel fundamental na definição e implementação de políticas que lhes dizem respeito.

Atendendo a que as associações são entidades privilegiadas junto das suas comunidades, o ACM desde sempre trabalhou em contacto próximo com as associações e contribuiu para fomentar o movimento associativo. Nesse sentido, garante a articulação com as associações e com a estrutura dos seus serviços especializados. Além disso, também assegura, financiamento, através do Programa para a Promoção do Associativismo Imigrante, e também formação, incluindo capacitação técnica e financeira, bem como atividades direcionadas para dirigentes, trabalhadores e voluntários, com o propósito de fortalecer a capacidade de intervenção das associações.

Na verdade, o tecido associativo em Portugal é atualmente rico e diversificado e mantém-se ativo em vertentes de integração muito distintas. Delas são exemplo, o apoio à regularização da situação legal de estrangeiros, o combate à discriminação, ao racismo e à exploração laboral, a promoção de atividades culturais, desportivas e destinadas à juventude, a formação e o apoio social.

Este panorama atesta a dupla importância das associações no quotidiano das populações, na medida em que complementam e reforçam a atividade do Estado e contribuem para uma perspetiva independente e crítica por parte das suas comunidades, o que se traduz em avanços nas políticas e respostas para a integração.

Conclusão

Comprometido com uma visão humanista e holística das migrações, o Governo de Portugal tem implementado ao longo dos anos uma estratégia que promove o reconhecimento e a valorização das pessoas migrantes e das migrações como fator de desenvolvimento para o país. Esta abordagem inclusiva, reconhecida a nível nacional e internacional, materializa-se na adoção sucessiva de planos estratégicos nacionais, mais recentemente reforçando o compromisso nacional com o Pacto Global para as Migrações e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, e também na existência de um Instituto Público dedicado à promoção da integração de migrantes, através de uma abordagem transversal, assente na promoção dos Direitos Humanos e na articulação entre vários atores, incluindo a Administração Pública Central, Local, a Sociedade Civil e o Setor Privado.

Referências Bibliográficas

- Joseph Chamie, “International Migration amid a World in Crisis”, *Journal on Migration and Human Security*, 2020, pp. 230-245.
- Cristina Casas, “Os Planos para a Integração dos Imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva”, in *Revista Migrações – Número Temático Planos de Integração para Migrantes*, dezembro 2016, n.º 13, Lisboa: ACM, pp. 33-43.
- Catarina Reis Oliveira e João Peixoto, “Why Choose the Inclusionary Path? Social Policy in a Recent Welfare and Immigration Country: The Case of Portugal” in *The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments*, editado por Edward A. Koning, 2022. A este propósito, veja-se: [The Exclusion of Immigrants from Welfare Programs: Cross-National Analysis and Contemporary Developments - DetalheNoticia - om \(acm.gov.pt\)](https://www.acm.gov.pt/pt/2023/06/27/27-06-2023), a 27-06-2023.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2019), *Relatório do Desenvolvimento Humano*, disponível para consulta em: <https://digitallibrary.un.org/record/3846848?ln=en>, a 27-06-2023.
- Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que aprova a orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P..
- Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro, que institui o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, previsto na lei orgânica do XIII Governo Constitucional, definindo as suas atribuições e o seu estatuto remuneratório.

Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro, que cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas e revoga o Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de fevereiro.

Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio, que aprova a orgânica do Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Intercultural.

Decreto-Lei n.º 41/2023, de 20 de junho, que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P..

ACIDI (2007), Plano para a Integração dos Imigrantes (2007-2009), Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007, Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/%20PII_2007_pt.pdf/f9f-fc855-fae3-4acb-8ddb-3d00b6af0635, a 27-06-2023.

ACIDI (2010), Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), Resolução do Conselho de Ministros N.º 74/2010, Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. disponível em: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/%20PII_2010_2013_pt.pdf/32306f2f-555f-420d-af33-e5375a46cef4, a 27-06-2023.

ACM (2015), Plano Estratégico para as Migrações (2015-2010), Resolução do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I.P., disponível em http://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195, a 27-06-2023.

ACM (2019), Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações (2019-2023), Resolução do Conselho de Ministros N.º 141/2019, de 20 de agosto, Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I.P., disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/141-2019-124044668>, a 27-06-2023.

OIM e ACM (2022), Relatório. Auscultação da sociedade civil no que diz respeito ao envolvimento com o Pacto Global para as Migrações, disponível para consulta em: <https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio-Auscultacao-Sociedade-Civil-PGM-2022.pdf/2c645148-5a16-4995-95eb-6923604fac5e>, a 27-06-2023.

Relatórios voluntários de implementação nacional do Pacto Global das Migrações disponíveis para consulta em: <https://www.acm.gov.pt/-/plano-nacional-de-implementacao-do-pacto-global-das-migracoes-pnpgm->, a 27-06-2023.

COM (2005), Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM (2005) 389 final;

Informação sobre o Conselho para as Migrações disponível em: <https://www.acm.gov.pt/ru/-/conselho-para-as-migracoes-cm->, a 27-06-2023.

Catarina Reis Oliveira, “Conhecer mais para agir melhor na resposta à imigração e ao refúgio: vinte anos de intervenção do Observatório das Migrações em Portugal”, in Práticas e Políticas inspiradoras e inovadoras com Imigrantes, capítulo 2, outubro 2022, Lisboa: Edições Esgotadas.

FRA (2017), Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants, Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, 2017.

Acesso às infografias elaboradas pelo Observatório das Migrações disponível através de: <https://www.om.acm.gov.pt/infografias>, a 27-06-2023.

Informação sobre o MigraPlay disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/migra-play>, a 27-06-2023.

Portaria n.º 203/2016, de 25 de julho, que cria a Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM), da competência do Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio, que regulamenta o funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional.

Portaria n.º 184/2022, de 21 de julho, que procede à primeira alteração à Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, que cria os cursos de Português Língua de Acolhimento, designados “cursos PLA”.

Plataforma de Português Online está disponível em: <https://pptonline.acm.gov.pt/>, a 27-06-2023.

O Papel da Organização Internacional para as Migrações – Agência das Nações Unidas – no acolhimento e integração de migrantes em Portugal

Vasco Malta*

Resumo: De acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número de migrantes internacionais em todo o mundo aumentou de 173 milhões em 2000 para 281 milhões em 2022. Portugal não é exceção a essa tendência, tendo recebido um número crescente de migrantes nos últimos anos. Neste artigo vamos analisar qual é o papel da Organização Internacional para as Migrações nos vários domínios da integração de migrantes em Portugal. Seja no domínio social, linguístico, educacional, ou no domínio da integração laboral, económica, jurídica, política, ou saúde, o papel da OIM no acolhimento e integração de migrantes é fornecer todo e qualquer suporte humanitário, proteger os direitos dos migrantes, promover a inclusão social e económica e facilitar o retorno seguro e digno dos migrantes. A organização desempenha, assim, um papel crucial na gestão dos desafios e oportunidades associados à migração, visando garantir que os migrantes sejam tratados com dignidade e possam contribuir positivamente para as comunidades em que vivem.

A migração é um fenómeno global que tem sido cada vez mais evidente nas últimas décadas. De acordo com dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), o número de migrantes internacionais em todo o mundo aumentou de 173 milhões em 2000 para 281 milhões em 2022. Portugal não é exceção a essa tendência, tendo recebido um número crescente de migrantes nos últimos anos.

A migração é um processo complexo que envolve diversas dimensões, desde os motivos que levam as pessoas a deixarem os seus países de origem até aos desafios que enfrentam ao chegar a um novo destino. Nesse contexto, as organizações

* Vasco Malta, é licenciado em Direito pela Faculdade Direito de Lisboa e LLM em Direito Europeu em Contexto Global, pela Católica School of Law. Terminou em 2021, pela Harvard Business Publishing School e IOM Resources Development, o curso “Pensamento Estratégico e Gestão” com sucesso. É advogado desde 2005 e iniciou o seu trabalho na área dos direitos humanos no Alto Comissariado para as Migrações e o Diálogo Intercultural, em Portugal, em 2009. Foi também responsável jurídico da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial e fez parte da Comissão Nacional de Direitos Humanos. Foi nomeado, pelo Governo Português, em 2009 como Oficial Nacional de Ligação para a Agência Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, desde 2014 até 2018, trabalhou na Agência como Perito Nacional destacado, coordenando, entre outros, a rede de Oficiais de Ligação Nacional da UE junto da Agência, a rede UE dos Pontos Focais dos Parlaamentos Nacionais, o projeto UE Working Party on Hate Crime e foi ainda responsável pela cooperação entre a Agência e as redes de profissionais da justiça da UE. Em fevereiro de 2018 foi designado Adjunto do Senhor Alto-Comissário para as Migrações, sendo que assumiu funções, em Março 2019 como Diretor para as Relações Internacionais, Política Migratória e Captação de Migrantes do Alto Comissariado para as Migrações. Em novembro de 2019 foi nomeado Adjunto do Ministro da Administração Interna, para as áreas das migrações, refugiados, tráfico de seres humanos e violência doméstica e foi designado como Conselheiro na Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial em representação do Ministério da Administração Interna. Em Novembro 2020, depois de um processo de seleção internacional, foi escolhido como Chefe de Missão da Organização Internacional das Migrações (IOM) (Agência das Migrações das Nações Unidas) em Portugal. Faz parte do corpo diplomático acreditado em Portugal e é frequentemente orador convidado em diversas conferências nacionais e internacionais.

internacionais desempenham um papel fundamental no acolhimento e integração dos migrantes. Neste artigo, analisaremos o papel da Organização Internacional para as Migrações (OIM) no acolhimento e integração de migrantes em Portugal.

A OIM

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é uma agência intergovernamental criada em 1951 com o objetivo de promover a cooperação internacional no campo da migração. A OIM trabalha com governos, organizações da sociedade civil e outras agências das Nações Unidas para garantir a gestão ordenada e segura dos fluxos migratórios.

A OIM está presente em mais de 170 países e tem como objetivo principal garantir a proteção dos direitos dos migrantes e promover a sua integração nos países de destino. Para alcançar esse objetivo, a OIM trabalha em várias áreas, incluindo o combate ao tráfico humano, a gestão de fronteiras, a integração dos migrantes e a assistência humanitária em situações de crise.

Acolhimento de migrantes em Portugal

A migração é um fenômeno mundial que tem impactado diversos países e regiões, incluindo Portugal. Nos últimos anos, tem-se assistido a um aumento significativo de pessoas que procuram Portugal para viver, trabalhar ou estudar. No entanto, a chegada de migrantes pode trazer consigo uma série de desafios para a sociedade de acolhimento, incluindo a necessidade de promover a sua integração e garantir o respeito pelos seus direitos.

Portugal é um país que tem atraído um número crescente de migrantes nos últimos anos. De acordo com dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2022 havia mais de 780 mil migrantes residentes em Portugal, o que representa cerca de 7% / 8% da população total do país. Os migrantes em Portugal são provenientes de diversos países, incluindo Brasil, Reino Unido, Cabo Verde, Índia e Itália, só para mencionar as cinco maiores comunidades de migrantes em Portugal, no ano 2022.

Ora, a existência de uma política de integração de migrantes em Portugal é importante por várias razões. Primeiro, ajuda a promover a coesão social e a convivência harmoniosa entre pessoas de diferentes origens culturais. Isso contribui para uma sociedade mais inclusiva e tolerante.

Além disso, uma política de integração bem definida permite que os migrantes tenham acesso a serviços essenciais, como educação, saúde e emprego, facilitando a sua integração na sociedade portuguesa. Isso, por sua vez, pode beneficiar a economia, uma vez que os migrantes trazem consigo habilidades e experiências que impulsionam o crescimento do país.

Também é importante destacar que uma política de integração adequada pode ajudar a combater a discriminação e o preconceito contra os migrantes, garantindo que eles sejam tratados com respeito e igualdade perante a lei.

Quais os domínios de integração dos migrantes?

Os domínios de integração de pessoas migrantes podem variar dependendo do país e do contexto específico, mas geralmente incluem os seguintes aspetos:

- 1. Domínio social:** Refere-se ao processo de facilitar a interação dos migrantes com a comunidade local, promovendo a convivência, o entendimento mútuo e a participação ativa em atividades culturais e sociais.
- 2. Domínio linguístico:** Envolve o acesso e a aprendizagem da língua do país de acolhimento, pois a comunicação é fundamental para a integração bem-sucedida em todos os aspetos da vida.
- 3. Domínio educacional:** Garantir que os migrantes tenham acesso à educação e a formação adequadas para que possam desenvolver as suas habilidades e competências, abrindo oportunidades para melhor emprego e participação na sociedade.
- 4. Domínio da Integração laboral:** Envolve políticas que ajudam os migrantes a encontrar emprego adequado e a serem tratados com justiça no mercado de trabalho, evitando a exploração e a discriminação.
- 5. Domínio da Integração económica:** Incentiva a participação dos migrantes na economia local, seja através do empreendedorismo, investimentos

ou outras atividades que possam contribuir para o crescimento económico do país.

- 6. Domínio da Integração jurídica:** Garante que os migrantes tenham acesso ao nosso sistema legal português, conhecendo seus direitos e deveres, bem como recebendo proteção contra a discriminação e a exploração.
- 7. Domínio da Integração política:** Promove a participação dos migrantes na vida política do país, seja através do acesso à cidadania ou da representação em órgãos governamentais e organizações da sociedade civil.
- 8. Domínio da Integração de saúde:** Assegura que os migrantes tenham acesso aos serviços de saúde necessários e que as suas necessidades médicas sejam atendidas de forma adequada.

Esses domínios são interligados e abordam diferentes aspetos da vida dos migrantes, todos eles contribuindo para a sua integração plena na sociedade.

Qual é afinal o papel da OIM na promoção do acolhimento e integração de migrantes em Portugal?

Desde 1976 em Portugal, a OIM tem estado ativamente envolvida na promoção do acolhimento e integração de migrantes, trabalhando em estreita colaboração com as autoridades governamentais e outros atores interessados.

O papel da OIM em Portugal é múltiplo e diverso. A agência trabalha em áreas como a prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, a proteção dos direitos dos migrantes e a promoção da sua integração na sociedade de acolhimento. Além disso, a OIM tem desenvolvido projetos específicos para apoiar migrantes em situações vulneráveis, como é o caso dos refugiados, requerentes de asilo e vítimas de tráfico humano.

Um dos projetos mais significativos nesta área em Portugal é o projeto de *“Apoio ao retorno voluntário assistido e reintegração no país de origem” (Projeto ARVORE)* financiado pelo Fundo FAMI e cofinanciado pelo SEF. O projeto inclui apoio administrativo, logístico e financeiro, assim como apoio à reintegração, para os migrantes que não possam ou não desejem permanecer em Portugal e que queiram regressar voluntariamente aos seus países de origem, o possam fazer de forma digna e segura, que possam ser apoiados na sua reintegração, de forma

O Papel da Organização Internacional para as Migrações

sustentável, em pleno respeito pelos seus direitos e independentemente do seu estatuto. O programa prevê informação e aconselhamento, apoio psicossocial pré-partida, assistência logística e administrativa na preparação da viagem, bem como assistência operacional no aeroporto antes do embarque. Inclui também uma componente de apoio à reintegração individual de acordo com as necessidades dos migrantes.

No que respeita ao tráfico de seres humanos, em Portugal, a OIM, em conjunto com os seus parceiros, trabalha principalmente na assistência direta às vítimas, fornecendo informação e aconselhamento para apoio ao regresso voluntário ao país de origem e assistência à reintegração. No âmbito do Sistema de Referência Nacional, a OIM trabalha em estreita colaboração com as partes interessadas relevantes para prestar assistência direta tanto aos nacionais de países terceiros, no âmbito do Projeto ARVORE, como aos cidadãos da UE, no âmbito do Fundo de Emergência gerido pela Associação para o Planeamento da Família e Comissão para a Cidadania e Igualdade do Género. Para além do apoio às viagens, é também realizada uma análise de risco em conjunto com os escritórios da OIM para, na medida do possível, promover um regresso seguro.

Poderia destacar igualmente o projeto da OIM Portugal *“Promover a Integração através da Equidade na Saúde”* que teve como objetivo geral contribuir para garantir cuidados de saúde mais equitativos à população migrante, em parceria com a Direção-Geral da Saúde (DGS) e as Administrações Regionais de Saúde (ARS). O projeto tinha 3 grandes objetivos:

1. Promover a cooperação intersectorial entre prestadores de serviços de saúde e não prestadores de serviços de saúde para aprender sobre suas práticas voltadas para a melhoria das condições de saúde dos migrantes e seu acesso aos cuidados de saúde;
2. Desenvolver as competências individuais dos profissionais de saúde que trabalham nos cuidados de saúde primários, como médicos, enfermeiros, assistentes sociais, psicólogos, e técnicos administrativos, pois eles têm contacto direto com migrantes, refugiados e requerentes de asilo em Portugal;
3. Apoiar os serviços de saúde na resposta às necessidades e vulnerabilidades de saúde dos migrantes.

Outro dos projetos, diretamente ligado à integração da população migrante em Portugal, é o projeto “*Portugal: melhorar os serviços de integração de migrantes*”, implementado pela OIM Portugal, que dá sequência ao anterior “Apoio Técnico ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM)”, terminado em março de 2022.

Com este projeto, pretende-se apoiar o Alto Comissariado para as Migrações, o instituto público responsável pela integração da população migrante em Portugal, a melhorar a sua capacidade de responder às necessidades de integração de migrantes. Em linha com este objetivo, o projeto procura assegurar o impacto desejado através de 3 Resultados:

Resultado 1: A resposta integrada aos migrantes é melhorada através de mecanismos multinível de coordenação, apoio e monitorização mais fortes e estruturados.

Resultado 2: As plataformas digitais recentemente concebidas apoiam a transição para uma abordagem multicanal eficaz e respondem melhor às necessidades dos utilizadores identificadas.

Resultado 3: As atividades de formação são revistas e melhoradas para responder melhor à evolução das necessidades de formação do pessoal dos Centros Nacionais Apoio aos Migrantes e da Linha Apoio aos Migrantes.

O projeto visa aumentar a eficácia e eficiência dos serviços do ACM, através de uma maior coordenação da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes, de uma flexibilidade e adaptabilidade crescente e da criação de condições estruturais que potenciem o reforço de capacidades do seu staff.

Conclusão:

Em resumo, o papel da OIM no acolhimento e integração de migrantes é fornecer todo e qualquer suporte humanitário, proteger os direitos dos migrantes, promover a inclusão social e económica e facilitar o retorno seguro e digno dos migrantes. A organização desempenha, assim, um papel crucial na gestão dos desafios e oportunidades associados à migração, visando garantir que os migrantes sejam tratados com dignidade e possam contribuir positivamente para as comunidades em que vivem.

O Papel da Organização Internacional para as Migrações

Creio, por isso, ser justo afirmar que a OIM tem desempenhado um papel fundamental na proteção dos direitos dos migrantes em Portugal e contribuído diretamente para a sua integração no nosso país.



ISSN 1646-0782



9 771646 078005 4