



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo [ST]

OS PLANOS DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO OU MEDIDAS DE INTEGRAÇÃO?

COSTA, Paulo Manuel

Doutoramento em Ciência Política

Universidade Aberta

pmcosta@uab.pt

Resumo

As medidas que integram os PII incidem sobre uma grande variedade de sectores como a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política integração. No entanto, e tendo em conta a forma como estão estruturados, os dois planos não conseguem afastar a impressão de serem uma compilação de propostas de diferentes ministérios.

As medidas que integram os PII prosseguem no essencial dois objectivos: informar, sensibilizar e formar os imigrantes, e incentivar os sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias a capacitarem-se para lidarem com a diversidade cultural.

Quanto aos relatórios de execução existentes, eles são excessivamente descritivos e estão concentrados nas taxas de execução das medidas dos PII, sem que nos forneçam elementos que possibilitem analisar o impacto efectivo que elas têm nas condições de vida dos imigrantes e no respectivo nível de integração na sociedade portuguesa.

Abstract

The plans for immigrants' integration: integration policy or integration measures?

The measures which integrate the PII are focused on a wide range of sectors such as housing, health, education, social security or justice, thus revealing the cross-cutting nature of political integration. However, taking into account how they are structured, the two plans cannot discard the impression of being a compilation of proposals of different ministries.

The measures included in the PII pursue essentially two objectives: to inform, sensitize and educate immigrants, and encourage administrative sectors that have greater contact with minorities to empower themselves to deal with cultural diversity.

Regarding the existent reports, they are overly descriptive and are concentrated in the rates of implementation of the measures of PII without providing elements that allow us to analyze the actual impact they have on the living conditions of immigrants and their level of integration in the Portuguese society.

Palavras-chave: Imigração; Integração; Planos.

Keywords: Immigration; Integration; Plans.

Os Planos para a Integração dos Imigrantes: política de integração ou medidas de integração?

O ponto de partida desta comunicação é tentar perceber em que medida Portugal tem uma política pública que revele uma visão estratégica para a imigração e para a integração social dos imigrantes.

A sistematização das medidas de integração social dirigidas especificamente aos imigrantes ocorreu em 2007 e 2010 com a aprovação de dois planos para a integração dos imigrantes (PII). Será a partir deles que iremos procurar identificar a orientação geral da política de integração social dos imigrantes em Portugal.

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

Os dois PII revelam um esforço significativo para estabelecer um plano de acção em matéria de integração dos imigrantes. Mas, ao mesmo tempo, revelam também várias limitações, umas de cariz técnico, nomeadamente na definição dos indicadores e das metas, e outras com um pendor mais político, como a coordenação política na definição e na articulação das medidas dos vários ministérios e a ausência de um documento oficial que indique as orientações gerais da política de imigração portuguesa e que permita entender quais são os objectivos e os caminhos a seguir para os atingir. Um documento deste tipo permitiria superar as limitações da coordenação política, pois daria a conhecer as grandes linhas estratégicas de intervenção, servindo de baliza para a adopção das medidas sectoriais.

Os programas eleitorais dos partidos políticos e os programas do Governo não servem para isso e não preenchem este vazio, uma vez que os primeiros estão enquadrados na luta política pela conquista do poder e os programas dos governos, em regra, são iguais aos programas eleitorais do partido ou dos partidos vencedores. Para além disso, a sua análise em concreto revela que eles, normalmente, limitam-se a apresentar um número reduzido de medidas, dispersas, com baixo nível de concretização e sem que sejam clarificados os objectivos gerais prosseguidos.

Ou seja, nem os programas eleitorais, nem o programa de governo exibem uma política articulada, o que também se poderá argumentar que não é a sua função (em particular os primeiros), nem as medidas indicadas, embora possam revelar certas prioridades, têm a coerência e o enquadramento que as permitam situar numa determinada estratégia de intervenção.

Por sua vez, os planos para a integração dos imigrantes, embora sejam mais exaustivos na apresentação de medidas de acção, também não permitem conhecer claramente as orientações políticas gerais que enquadram os planos e que determinam a escolha daquelas medidas em concreto (e não outras).

Os preâmbulos dos diplomas legais que aprovam os PII e os textos de enquadramento de cada um deles dão-nos algumas indicações sobre os objectivos que se pretendem alcançar, mas, em ambos os casos, não ultrapassam uma página e meia. Para além disso, utilizam um determinado tom propagandístico na apresentação dos seus objectivos (exs.: «níveis superiores de integração», «integração plena», «nova geração de políticas sociais»), o qual não é acompanhado pelo prévio enquadramento da situação dos imigrantes sobre a qual se pretende intervir, não é justificada a selecção daquelas medidas, nem são indicadas as mudanças que têm de ser feitas em relação às medidas anteriores.

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

Os dois planos são muito extensos incidindo sobre uma grande variedade de áreas como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política de integração. Na impossibilidade de os analisar aqui exaustivamente, vou ilustrar os planos com a área do emprego, uma vez que o fenómeno migratório está em grande medida associado ao exercício de uma actividade profissional, pelo que a forma como se processa o acesso ao mercado de trabalho e as condições em que são exercidas as actividades profissionais são bons indicadores do modo como decorre o acolhimento dos imigrantes.

Em síntese, a situação dos imigrantes em Portugal face ao mercado de trabalho pode caracterizar-se do seguinte modo:

- existe um padrão de divergência entre os estrangeiros e os nacionais quanto às habilitações escolares, aos níveis de qualificação e à situação perante a profissão (Costa, 2012, p. 170);
- existe uma diferença significativa entre as remunerações auferidas por estrangeiros e portugueses, a qual só não é favorável aos portugueses nos escalões mais qualificados e intermédios; e um nível de sinistralidade laboral mais elevado nos estrangeiros, o que poderá ser explicado pela falta de qualificações e condições físicas para o exercício de certas actividades e dos condicionalismos que influenciam o acesso ao mercado de trabalho (Costa, 2012, p. 181);
- apesar do discurso político ter estando muito centrado no combate à imigração irregular, a actuação sobre o mercado de trabalho por parte do SEF e da Autoridade para as Condições do Trabalho é pouco visível na informação estatística (Costa, 2012, p. 170);
- na opinião pública prevalece uma visão utilitarista da imigração em que se reconhece a sua necessidade para a economia, ao mesmo tempo que se defende que a entrada em Portugal deve estar dependente da existência de ofertas de trabalho e se estabelece uma associação entre os grupos étnicos, o desemprego e o trabalho não declarado (Costa, 2012, p. 177); e,
- existe a percepção pelos imigrantes de que são objecto de discriminação no local de trabalho (Costa, 2012, p. 185).

Como é que os PII se propõem actuar sobre a área do emprego?

No PIII, a parte sobre o emprego e a formação profissional integrava nove medidas. Destas, três medidas eram relativas a estruturas de atendimento dos imigrantes (sendo que uma delas era sobre o acesso ao ensino superior e ao reconhecimento de habilitações académicas obtidas no estrangeiro) e duas eram de campanhas de sensibilização (segurança no trabalho e cumprimento das obrigações sociais e fiscais). As restantes previam o incentivo ao empreendedorismo empresarial, à sindicalização e à responsabilidade social das empresas e, por fim, o reforço da acção inspectiva.

Medida	Indicadores	Metas
Acções de formação contínua para funcionários dos centros de emprego sobre as problemáticas da integração laboral (5)	- N.º de acções de formação - N.º de formandos	- Realização de 5 acções de 12 horas sobre «Cidadania e Diversidade Cultural nas Práticas Profissionais» - 150 técnicos - Campanhas de sensibilização sobre a temática nos centros de emprego
Facilitar a entrada no ensino superior a estudantes que tenham frequentado o ensino superior no estrangeiro e simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros (6)	- N.º de serviços de atendimento específico para os imigrantes abertos nas universidades e politécnicos - N.º de equivalências	- 5 gabinetes até ao final de 2009 - Aumento de 15% de equivalências concedidas face a 2006
Campanha de sensibilização dos imigrantes para a segurança no trabalho, prevenção de acidentes laborais e doenças profissionais (7)	- N.º de folhetos distribuídos - N.º de acções de sensibilização e de participantes	- 60.000 folhetos por 5.000 empresas - 50 acções de sensibilização até 2008

Medida	Indicadores	Metas
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizam ilegalmente mão-de-obra imigrante (8)	- N.º operações de inspecção - N.º empresas fiscalizadas - N.º infracções detectadas	- Aumento anual de 10% das operações - Aumento anual de 10% das empresas fiscalizadas
Campanha de sensibilização dos imigrantes e dos empregadores para o cumprimento das obrigações junto da Seg. Social e da administração fiscal (9)	- N.º folhetos distribuídos - N.º acções de sensibilização - N.º trabalhadores que na renovação ou requisição da AR cumprem as obrigações	- 15.000 folhetos até 2008 - 5 peças de comunicação - 100% de cumprimento
Incentivo à responsabilidade social dos empregadores e trabalhadores portugueses na integração dos imigrantes no contexto laboral (10)	- Criação de grupo de trabalho sobre Responsabilidade Social das Empresas - N.º projectos locais focados na integração dos imigrantes - N.º acções de sensibilização	- 3 reuniões do grupo de trabalho - 10 projectos até 2008 - 3 seminários sobre Responsabilidade Social
Implementação do programa de intervenção para trabalhadores imigrantes desempregados (11)	- N.º imigrantes abrangidos	- Envolvimento de 7.000 pessoas
Incentivo à participação sindical (12)	- N.º imigrantes sindicalizados - N.º folhetos distribuídos	- Aumento de 20% de sindicalizados - 50.000 folhetos
Incentivo ao empreendedorismo empresarial (13)	- N.º gabinetes de apoio - N.º atendimentos - N.º novas empresas criadas - N.º cidadãos que requeiram ou sejam abrangidos pelo programa de incentivo à criação do próprio emprego	- 3 gabinetes - 500 atendimentos - 50 novas empresas, por ano - 30 imigrantes abrangidos pelo programa

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

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

Medida	Indicadores	Metas
Reforço do incentivo ao empreendedorismo imigrante (14)	- N.º formandos em programas de empreendedorismo - N.º voluntários que integram o programa mentor - N.º negócios criados	- 200 formandos por ano - 20 mentores por ano - 15 negócios por ano
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizem ilegalmente mão-de-obra imigrante (15)	- N.º operações de inspecções efectuadas	- Aumento anual de 5%
Reforço da informação/formação aos imigrantes sobre os seus direitos e deveres laborais (16)	- N.º folhetos - N.º acções de formação sobre matéria laboral junto do CLAI - N.º de encontros sobre direitos e deveres laborais dos imigrantes	- 5.000 folhetos - 5 acções de formação - Um encontro por ano

Medida	Indicadores	Metas
Agilização do processo de reconhecimento de qualificações (17)	- N.º acções de formação nos CNAI e CLAI - N.º imigrantes encaminhados para cursos profissionalizantes e de dupla certificação - N.º imigrantes inscritos nos Centros Novas Oportunidades	- 10 acções de formação - Encaminhamento de 500 imigrantes - Aumento de 10%
Incentivo à responsabilidade social das organizações (18)	- Dar continuidade ao grupo de trabalho sobre responsabilidade social - Adopção de um referencial ético que valorize a diversidade e promova o diálogo intercultural	- Reuniões quadrimestrais - Elaboração de um referencial ético em 2012
Criação de um sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (19)	- Criação de uma base de dados	- Uma base de dados até final de 2013
Consolidação do Programa de Intervenção para Trabalhadores Desempregados Imigrantes (20)	- N.º desempregados imigrantes abrangidos por ano	- 7.500 por ano
Facilitação e promoção do acesso à formação profissional e ao emprego (21)	- N.º gabinetes de inserção profissional em funcionamento - N.º atendimentos por ano - N.º formandos com formação em TIC	- 21 GIP para imigrantes - 15.000 atendimentos por ano - 150 formandos
Renovação dos títulos de residência em caso de incumprimento pela entidade empregadora das obrigações perante a segurança social (22)	- Entrada em vigor da revisão legislativa	- Alteração legislativa até 2012

Quadro 2 – Medidas em matéria de Emprego e Formação Profissional (PII.2)

Destas medidas, iremos ver um pouco mais em pormenor as referentes ao reforço da acção inspectiva e ao programa de apoio aos desempregados.

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

Para a avaliação dos resultados das medidas previstas nestas duas áreas, os relatórios de execução não nos fornecem muitos elementos para perceber o seu impacto. Em relação ao reforço inspectivo, o relatório final só nos fornece informação sobre o número de inspecções efectuadas pelo SEF, a qual é informação agregada e não nos indica o número de contra-ordenações por utilização ilegal de mão-de-obra imigrante; por outro, só o primeiro relatório de execução apresenta dados sobre a acção da ACT, destacando-se o número reduzido de acções inspectivas efectuadas e o número bastante baixo de infracções laborais detectadas (ACIDI, s/d-c, p. 22). Se consultarmos os relatórios de actividades do SEF, verificamos que, em 2009, foram abertos 969 processos por emprego de estrangeiros não habilitados (432 processos em 2012), embora se tenha registado,

em geral, um aumento do número de acções de fiscalização do SEF. Quanto ao número de imigrantes desempregados abrangidos pelo programa de apoio eles foram: 6.433 (2006), 6.147 (2007), 7.0092 (2008), 9.199 (2009), 12.751 (2010) e 13.802 (2011) (ACIDI, s/d-b, p. 17; s/d-a, p. 13).

Por fim, não quero deixar de registar a visão corporativista associada à pretensão de incentivar o sindicalismo dos imigrantes. Na realidade, o Estado não pretende apenas sensibilizar os imigrantes para a existência de sindicatos e das suas funções (o que numa perspectiva ampla se poderia enquadrar na garantia de defesa dos direitos dos trabalhadores), mas pretende que os imigrantes se sindicalizem efectivamente, estabelecendo uma meta de aumento de 20% de trabalhadores estrangeiros sindicalizados (embora depois no relatório final de execução se considere que os sindicatos não têm os dados desagregados necessários para avaliar o impacto da medida – cfr. ACIDI, s/d-b, p. 17).

Conclusão

A gestão de planos de intervenção com esta envergadura e envolvendo tantas instituições é bastante difícil e complexo. No entanto, como os planos para a integração dos imigrantes acabam por ser uma espécie de sistematização do trabalho sectorial desenvolvido pelos vários ministérios, o trabalho de coordenação e articulação limita-se em grande medida à sistematização da informação das entidades sobre as medidas e os resultados alcançados.

Numa análise mais geral, as medidas que integram os PII prosseguem, sobretudo, dois objectivos:

- informar, sensibilizar e formar os imigrantes; e,
- capacitar os vários sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias para lidarem com a especificidade da sua situação.

Os indicadores e as metas escolhidas para as medidas são, sobretudo, formais ou processuais (exs. número de folhetos distribuídos, realização de reuniões, criação de grupo de trabalho, etc.). E, por vezes, são incluídas metas que não são passíveis de verificação como o número de imigrantes sindicalizados ou o número de sedes atribuídas às associações pelas Câmaras Municipais (ACIDI, s/d-b: 17, 61), o que demonstra pouco conhecimento da área sobre a qual se está ou pretende intervir, ou são escolhidas metas que medem pouco, como por exemplo, a definição de uma taxa de 100% de cumprimento das obrigações sociais e fiscais na renovação das autorizações de residência, pois esta taxa nunca poderá estar muito longe dos 100%, uma vez que o artigo 78.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 27/2007, de 4 de Julho, estabelece expressamente que a autorização de residência temporária só é renovada se o interessado tiver «cumprido as suas obrigações fiscais e perante a segurança social».

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

Nos relatórios de execução nota-se também a tentativa de desvalorizar o não cumprimento das metas, mostrando outras coisas que foram feitas, mesmo que não tenha relação directa. Por exemplo, no relatório final de execução do PIII reconhece-se que não foram criados os conselhos consultivos municipais previstos, mas no texto é referida a constituição de três pactos territoriais para o diálogo intercultural, criados no âmbito de um projecto local, os fóruns de cidadania e as actividades de seis CLAI para, no final, se concluir que a meta de constituição de 10 conselhos consultivos foi atingida em 2008, o que não faz qualquer sentido, pois embora aquelas actividades possam ser muito relevantes, não se podem comparar em importância com a possibilidade de participação em órgãos consultivos a funcionarem junto do poder político, pelo que a sua apresentação revela uma falta de estratégia política geral, ficando a ideia difusa que qualquer coisa que se faça está bem desde que sirva para mostrar trabalho.

Deste modo, mais do que uma política pública coerente e articulada, os Planos para a Integração dos Imigrantes revelam uma política de imigração constituída por medidas dispersas, as quais parecem reflectir mais as prioridades políticas sectoriais do que uma visão integrada sobre o fenómeno imigratório.

Referências Bibliográficas

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-a), *Relatório de Execução – Setembro de 2010 a Dezembro de 2011*. Presidência do Conselho de Ministros.

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-b), *Relatório Final*. Presidência do Conselho de Ministros.

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-c), *Relatório Anual de Execução – Maio de 2007 – Maio de 2008*. Presidência do Conselho de Ministros.

Autoridade para as Condições do Trabalho (2007), *Relatório Anual da Área Inspectiva 2007*. Autoridade para as Condições do Trabalho.

Costa, Paulo Manuel (2012), *Comunidade Política, Imigração e Coesão Social: O caso português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Gabinete de Estratégia e Planeamento (2008), *Quadros de Pessoal 2006*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Segurança Social (2009), *Beneficiários de Nacionalidade Estrangeira com Prestações de Desemprego no Ano, por regiões e centros distritais*. Ficheiro digital. Consultado a 25.08.2009, em <http://www.seg-social.pt/go.asp?estatisticas>.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2006), *Relatório de Actividade 2006: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.