



GRUPO I

Migrações e Cidadania

A Integração dos Imigrantes em Portugal

MARIA BEATRIZ ROCHA TRINDADE

CEMRI / Universidade Aberta

Tem havido, ao longo de muitas décadas, um largo confronto de filosofias, de políticas, de conceitos e de opiniões, de um e de outro lado do Atlântico, sobre os caminhos mais adequados para assegurar uma inserção harmoniosa dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento, dando origem a diversas classificações das políticas aplicadas, por cada país, aos imigrantes que recebia. Com o decorrer do tempo, veio a estabelecer-se um consenso entre os pensadores da problemática da imigração, no sentido de considerar que importa, sobretudo garantir, no quadro do respeito pelos Direitos Humanos fundamentais, a *igualdade de oportunidades* entre todos os residentes de cada espaço nacional, independentemente da sua presente nacionalidade ou pertença originária.

É este um modo de exprimir uma situação tendencial para a aquisição da cidadania plena, abrangendo um conjunto alargado de direitos e de deveres, inclusivamente cívicos e políticos. Reconheça-se, no entanto, que não se trata de uma tarefa fácil nem de concretização imediata.

De qualquer modo, ficará traçado o caminho que, em princípio, irá contribuir para contrariar qualquer forma de exclusão aplicável a residentes estrangeiros, a xenofobia que os tenha por objecto e, no extremo, as manifestações de racismo de que possam ser vítimas.

Situa-se esta questão no plano dos valores hoje considerados como relativamente consensuais no interior da União Europeia – e isto apesar de se pressentir que está tão longe como estava há vários anos a possibilidade de adopção de uma política de imigração unificada para toda a Região. De facto, é mais fácil estabelecer acordos sobre princípios e valores do que sobre questões práticas e pragmáticas, em que podem conflitar os interesses económicos, as preferências culturais e as obrigações históricas dos diversos Estados membros, em relação à imigração.

Entenderam as autoridades da União Europeia designar, genericamente, um tal estádio final, bem como o processo que a ele deve conduzir, por *integração*, passando em claro as distinções, tanto científicas como político-filosóficas, entre os conceitos de *assimilação* e de *etnicização*.

Dada a complexidade extrema da imigração, que pode abranger, por parte dos migrantes, motivações económicas, determinações culturais e envolvimentos políticos; e contextos muito diferentes (ou até divergentes) de oportunidades e de interesses, por parte dos Estados, compreende-se que possam estes encarar de forma muito diversa todo esse conjunto de questões. Assim, por muito que, com alguma frequência, sejam afirmadas e muitas vezes repetidas as possíveis vantagens de uma unificação das leis nacionais sobre a imigração, como um *corpus* legal coerente a estabelecer a nível da União, não se têm verificado progressos muito visíveis nesta matéria, salvo na adopção de alguns princípios orientadores de carácter muito geral.

Nesse sentido, o Conselho Europeu de Tampere (Finlândia) em 1999 salientava a necessidade de um tratamento justo (*fair treatment*) dos imigrantes naturais de países terceiros, de forma a beneficiarem de condições de vida e de trabalho comparáveis às dos cidadãos nacionais. Datada de Novembro de 2000, uma Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu salienta que «a integração é um processo bilateral (*two-way process*) que envolve a adaptação, tanto por parte do imigrante como pela sociedade de acolhimento». Esta formulação é particularmente feliz, uma vez que aponta para a responsabilidade, em cada país, da sociedade em geral no processo de integração, o que resume bem



todas as previsíveis dificuldades e delongas em tal implicadas. De facto, os processos de integração têm de variar de país para país e de circunstância para circunstância, devido a determinantes de carácter histórico, político, cultural e económico. Dadas estas considerações, aceite-se o facto de que a integração dos imigrantes acaba por ser um objectivo que se enquadra no princípio da subsidiariedade.

Por nossa parte e para o contexto português, no qual a população imigrada veio recentemente a atingir uma dimensão vizinha do meio milhão (cerca de 5% da população total do país) propomo-nos ajuntar algumas reflexões de ordem prática visando atingir uma mais clara definição e, eventualmente, uma possível medida do grau de integração que um dado grupo ou comunidade de imigrantes tenha atingido, em média, em dado momento.

Para esse fim, propõe-se definir como *nível zero da integração* todo o conjunto possível de situações de clandestinidade ou de irregularidade legal ou administrativa. Consequentemente, define-se como *nível 1*, ou *nível inicial da integração* o que corresponderia ao caso de um imigrante recentemente chegado a Portugal em situação de total conformidade com todos os requisitos legais para que lhe seja, de imediato, atribuída uma autorização (todavia provisória) de permanência. Com o prolongamento da estadia, outras «conquistas» se vêm a tornar possíveis, aproximando (lentamente embora) o imigrante do estádio ideal de integração plena. A enumeração destes diversos degraus não significa que devam ser percorridos pela ordem descrita. De facto, os caminhos da integração não se desenham como um único percurso unilinear, apresentando uma estrutura reticulada, em que os seus diversos nós podem ser atingidos de distintas maneiras. Assim:

- À aquisição de um primeiro emprego (o que, aliás, é mandatário para a situação de legalidade inicial) pode suceder-se um outro, com carácter de maior estabilidade ou, melhor ainda, um desempenho que optimize as qualificações académicas ou profissionais detidas pelo trabalhador migrante.
- Haverá igualmente progresso no bom sentido quando a habitação passe de colectiva e transitória, para uma situação de ocupação própria e estável.
- Fundamental no itinerário de integração é a situação de reagrupamento familiar ou, para os imigrantes solteiros, a constituição e a subsequente multiplicação da família nuclear.
- Para famílias constituídas (ou reconstituídas) no país de nova residência, a estabilidade da ocupação do cônjuge é um requisito indispensável para a integração, bem como a rotinização do percurso educativo dos filhos.
- Para que todo este processo se desenrole sem barreiras excessivas, é necessário postular que o imigrante e todos os membros da sua família adquiram a capacidade de comunicação básica em Português, única forma de assegurar a eficácia da sua interacção com a sociedade receptora.
- Em alguns momentos do percurso para a integração, deve o residente estrangeiro compatibilizar-se com a totalidade das disposições administrativas em vigor, não apenas as que respeitam à sua condição de imigrante mas todas as que naturalmente impendem sobre um cidadão genérico.

Muitas vezes, uma situação, mesmo que aproximada, de real integração é difícil de atingir pelos imigrantes de primeira geração, dado o peso da diferença cultural que transportam e que pode conduzir a um bloqueio no atingir de um nível de proficiência na língua do país onde passou a residir e na adopção de certos dos seus hábitos e usos.

Consideremos, finalmente, como um *penúltimo nível*¹ de integração o caso do imigrante que requer – e obtém – a nacionalidade do país de acolhimento e isto por duas razões substanciais: a de ter preenchido todos os requisitos legais para acesso à cidadania plena e, sobretudo pelo valor simbólico de ter manifestado a expressa vontade de fazê-lo.

A uma nova fase da imigração em Portugal e a um novo instrumento legislativo que pretende controlá-la e regulamentá-la mais eficazmente deve suceder-se um conjunto de medidas destinadas a facilitar e a promover a integração dos estrangeiros residentes.

Nem todas essas medidas competem ao Estado, cujo papel deve incidir especialmente sobre as seguintes facetas:

¹ O nível *último* é, por definição nossa, praticamente inatingível...



- Agilização e facilitação de todo o processo administrativo que conduz à obtenção de documentos por parte dos imigrantes, em prazos razoavelmente curtos. Para tal é necessário assegurar previamente uma formação profissional especializada de todos os agentes nacionais que interferem nesses processos, conducente também a uma certa mudança de atitude em relação aos indivíduos com quem contactam.
- No sentido de melhorar a qualidade da comunicação de tais agentes com os elementos recém-chegados de linguagens não lusófonas, é necessário prever a existência disseminada de pessoal de interpretação bilingue, com competências linguísticas muito diversificadas.
- No mesmo sentido, o processo de integração será acelerado pela criação de cursos pós-laborais direccionados para a aprendizagem do Português como Língua Estrangeira, aplicados às diferentes comunidades linguísticas e, se possível, integrados no Programa Nacional de Educação de Adultos.
- Compete de igual modo ao Estado proceder regularmente a observações e avaliações da evolução do processo de integração de toda a população estrangeira, através de um Observatório² que integre essas funções.
- Importa prever, atempadamente, a evolução do aumento demográfico dos descendentes de imigrantes resultante do reagrupamento familiar, por um lado, e da multiplicação de gerações, por outro. Esta acção prospectiva tem em vista preparar, com a antecedência indispensável, o ingresso destes descendentes, em número previsível superior à centena de milhar, no sistema educativo português.

A existência de um Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), criado em 1996 (Lei nº 3/A/96, de 25 de Janeiro) provê, na generalidade, a estrutura de fins e de competências para o desempenho dos objectivos acima enumerados. No entanto, os seus recursos humanos e orçamentais, embora tenham aumentado significativamente nos últimos anos, são ainda insuficientes para o sucesso das complexas e diversificadas tarefas que lhe devem competir. Nesse sentido, seria talvez de ponderar se a própria designação do ACIME não deveria incluir explicitamente o objectivo estratégico fundamental de promover a *integração dos imigrantes* (Alto Comissário para a Integração de Imigrantes e Minorias Étnicas)³.

De outra perspectiva, atente-se à juventude do fenómeno imigratório em Portugal. Ao invés da emigração portuguesa, cuja continuidade através das gerações conduziu, no âmbito da sua diáspora, à cristalização de *espaços relacionais bipolares* ou *multipolares* entre comunidades imigradas em dado país ou países e as suas contrapartidas que remanesceram no país, tal ainda não assumiu dimensão significativa para as comunidades imigradas em Portugal, com algumas excepções, todavia pouco visíveis por parte do público em geral. Este ignora tudo, por exemplo, sobre as localidades de origem da maioria dos estrangeiros aqui residentes, limitando-se a conhecer, quando muito, os nomes de alguns dos países de onde provêm ou quais as regiões do globo onde estes se situam. As características da História, do património e das realizações culturais dos povos respectivos são, na maioria dos casos, uma total incógnita.

Adivinha-se, aqui, a existência de um enormíssimo potencial de informação em falta que competiria às escolas e aos meios de comunicação de massas levar ao conhecimento consciente do povo português.

Finalmente, impõe-se alguma cautela suplementar quanto ao possível recrudescimento de atitudes de xenofobia e de racismo que podem decorrer das recentes manifestações de terrorismo global que recentemente tiveram lugar na Europa. Como a experiência de outros países já demonstrou, tal cria um terreno propício a preocupações de tipo ultra-securitário que frequentemente toma os estrangeiros residentes de determinadas proveniências regionais ou nacionais como suspeitos de serem responsáveis por esses atentados, desencadeando atitudes de xenofobia generalizada que importa contrariar por todos os modos possíveis.

² O Observatório da Imigração é uma estrutura do ACIME vocacionada para a reflexão e pesquisa científica sobre a problemática da imigração e das minorias e de todas as suas envolventes, para tal mobilizando o contributo de investigadores nestes domínios. A avaliação de progresso dos processos de integração enquadra-se claramente nos objectivos desta instituição.

³ A França possui um *Haut Commissariat pour l'Intégration*, com funções próximas das aqui delineadas, actualmente presidido por Simone Weil.