

Segunda edição

Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais

Direcção-Geral
da Justiça, da Liberdade e da Segurança



Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais

Segunda edição, Maio de 2007



Manual redigido por Jan Niessen e Yongmi Schibel, do Grupo de Política das Migrações (GPM), em nome da Comissão Europeia (Direcção-Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança)

Este Manual pode ser descarregado do sítio *web* da Comissão Europeia no endereço:
http://europa.eu./justice_home/

ISBN 978-92-79-03339-1

© Comunidades Europeias, 2007
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

© Fotografia e *design*: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

Índice

Prefácio	4
Introdução	6
<hr/>	
Capítulo 1: Promoção da integração de imigrantes	13
1.1. Governo	15
1.2. Prestadores de serviços	20
1.3. Organizações não governamentais	26
Conclusões	28
<hr/>	
Capítulo 2: Habitação num ambiente urbano	31
2.1. Alargar as opções de habitação dos imigrantes	32
2.2. Integração no ambiente urbano	36
2.3. Intercâmbio de boas práticas sobre habitação	44
Conclusões	46
<hr/>	
Capítulo 3: Integração económica	49
3.1. Da admissão à integração no mercado de trabalho: correspondência entre a oferta e a procura	50
3.2. Competências e qualificações	53
3.3. Antidiscriminação e diversidade	59
3.4. Iniciativa empresarial dos imigrantes	64
Conclusões	67
<hr/>	
Capítulo 4: Governação da integração	69
4.1. Estruturas locais de integração	69
4.2. Planeamento e avaliação das políticas de integração	76
4.3. Gestão de recursos	80
Conclusões	87
<hr/>	
Anexo I: Políticas baseadas na prática — A tradução das práticas em políticas	89
Anexo II: Pontos de contacto nacionais para a integração	93



Prefácio

Creio que o presente Manual irá constituir uma fonte de inspiração e de novas ideias para todas as pessoas confrontadas com os desafios e as oportunidades resultantes da imigração. O primeiro Manual de Integração foi acolhido com enorme interesse pelos profissionais e pelos responsáveis políticos quando foi lançado em Novembro de 2004. A primeira edição foi distribuída em toda a UE e as informações que chegaram à Comissão confirmaram que o Manual dava resposta a uma verdadeira necessidade de troca de informações e de boas práticas a nível nacional, regional e local. Passou a ser um dos elementos principais do enquadramento europeu comum para a integração, baseado nos princípios básicos comuns em matéria de integração, aprovados pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos, também em Novembro de 2004.

Esta segunda edição do Manual, elaborada em colaboração com a rede de pontos de contacto nacionais em matéria de integração, aborda a problemática do alojamento e da integração económica, dois aspectos vitais para os imigrantes se sentirem bem acolhidos e poderem utilizar as suas competências e conhecimentos, a fim de contribuir para o crescimento económico e o desenvolvimento na UE. O presente Manual examina igualmente o papel da promoção nas políticas de integração. A promoção do diálogo e da participação pode ajudar os migrantes e os cidadãos europeus a conhecerem-se melhor, quebrando assim as nefastas «barreiras de desconfiança». Por conseguinte, temos de conseguir coordenar as estruturas e os mecanismos utilizados pelos diferentes intervenientes envolvidos na integração, especialmente a nível local. Temos o necessário apoio financeiro para a integração: após consulta do Parlamento Europeu, o Conselho aprovou a minha proposta de um Fundo para a Integração, de um montante substancial e específico (825 milhões de euros para 2007-2013).

Nunca é demais sublinhar a importância dos intervenientes locais, em especial nas cidades. O nível local está actualmente a passar por outras mudanças radicais: as cidades da Europa estão a crescer e as suas populações tornam-se cada vez mais diferenciadas, porque há pessoas de todo o mundo que chegam para ocupar os postos de trabalho que a nossa população envelhecida e os nossos trabalhadores não podem ocupar. As administrações municipais estão mais perto dos cidadãos e melhor colocadas para dar respostas políticas mais rápidas e mais eficazes através da subsidiariedade. É por isso que lancei uma nova iniciativa sobre a «Integração das cidades», em Outubro de 2006, com uma conferência acolhida pelo presidente da Câmara de Roterdão, que deu início a uma revisão das políticas europeias e das práticas locais. Desde há muito que a Comissão defende que o facto de se proporcionarem aos nacionais de países terceiros a oportunidade de participarem na sociedade fomenta o processo de integração.

A integração pode ser complexa para os países de acolhimento e para as pessoas que imigram actualmente para a Europa. Por isso, a partilha de ideias e de boas soluções é fundamental. Espero que este Manual, tal como o anterior, enquanto elemento essencial do enquadramento europeu, nos ajude a encontrar as soluções necessárias para assegurar a coesão social e a participação activa na sociedade de todos os seus membros.

A handwritten signature in blue ink, which reads "Franco Frattini". The signature is written in a cursive, flowing style.

Franco Frattini
Vice-presidente
Comissão Europeia

Bruxelas, Maio de 2007



Introdução

O Manual de Integração descreve boas práticas e «ensinamentos obtidos» a partir da experiência dos decisores políticos e profissionais de toda a Europa. Através da recolha e apresentação de exemplos concretos de diferentes áreas da integração de imigrantes, este manual contribui para um processo político mais abrangente no domínio da integração na União Europeia (UE), nomeadamente para a criação de um enquadramento europeu para a integração.

O exercício do Manual: cooperação e intercâmbio entre os interessados

O presente Manual foi elaborado pelo Grupo de Política das Migrações (GPM), na qualidade de consultor independente da Comissão Europeia, em estreita cooperação com os pontos de contacto nacionais para a integração e com base nos resultados dos seminários técnicos organizados pelos ministérios responsáveis pela integração em diferentes Estados-Membros.

Os programas dos seminários são elaborados pelo Estado-Membro anfitrião em cooperação com o consultor e a Comissão Europeia. Os pontos de contacto nacionais podem sugerir oradores e exemplos de boas práticas adequados para apresentação nas sessões de trabalho. Além disso, seleccionam, no máximo, três participantes por Estado-Membro, de acordo com o assunto em discussão. A variedade de interessados representados nestes seminários é considerável, podendo incluir intervenientes da administração pública a nível local, regional e nacional, parceiros sociais, prestadores de serviços, associações e grupos de apoio a imigrantes, grupos de interesses e outros.

Os participantes nos seminários podem ser considerados os «autores» do Manual, uma vez que os conhecimentos e os exemplos apresentados nestes capítulos se baseiam amplamente nas suas apresentações e discussões (verbais e escritas). A Comissão Europeia, os pontos de contacto nacionais para a integração e o GPM podem ser considerados os «editores», responsáveis pela criação de um enquadramento conceptual para os seminários, análise da informação recolhida em cada seminário, selecção de práticas e complemento das mesmas através de uma investigação adicional. Os elementos de base dos capítulos do manual são os documentos temáticos, que definem o assunto e lançam as questões a discutir antes de cada seminário, e os documentos finais, nos quais são apresentadas as recomendações preliminares e as ideias iniciais para exemplos de melhores práticas.

A primeira edição do Manual continha capítulos relativos à introdução de imigrantes e refugiados recém-chegados, participação cívica e indicadores para avaliação dos níveis de integração. Esta edição foi apresentada na conferência ministerial sobre integração, realizada em Groningen nos dias 9 a 11 de Novembro de 2004, sob a presidência neerlandesa, e baseou-se numa série de seminários técnicos realizados em Copenhaga (Fevereiro de 2004), Lisboa (Abril de 2004) e Londres (Junho de 2004).

À semelhança do primeiro Manual, a segunda edição inclui um conjunto de questões «metodológicas» e «substantivas»: nos capítulos sobre a promoção da integração e a estrutura de governação da integração são analisadas as estruturas e os mecanismos utilizados para

aplicar, com êxito, estratégias de integração em todas as áreas políticas, enquanto que nos capítulos sobre habitação e integração económica se apresentam práticas e ensinamentos obtidos nestas áreas específicas. A segunda edição baseia-se num conjunto de seminários técnicos dirigidos pelos ministérios responsáveis pela integração de cinco Estados-Membros, tendo o exercício do Manual começado por Tallin (Maio de 2005) e passado por Roma (Julho de 2005), Dublin (Outubro de 2005), Berlim (Dezembro de 2005) e Madrid (Abril de 2006). Os seminários foram frequentados por participantes dos 25 Estados-Membros e também da Noruega e Suíça.

O contexto político: aparecimento do enquadramento europeu para a integração

A segunda edição do Manual de Integração é um importante contributo para um elemento essencial do enquadramento europeu para a integração, a saber: a adopção dos princípios básicos comuns (PBC). Os PBC têm como objectivo apoiar os Estados-Membros na elaboração de políticas de integração, funcionando como referência para a aplicação e avaliação de políticas de integração actuais e futuras. Os 11 princípios são aprofundados na comunicação da Comissão «Agenda comum para a integração», que propõe medidas concretas para a sua implementação. Esta comunicação sugere acções a aplicar a nível comunitário e nacional, tomando em consideração os enquadramentos políticos existentes na UE.

Para além da transposição e adopção dos instrumentos aplicáveis do direito comunitário, o reforço permanente dos instrumentos de cooperação e o intercâmbio de informação constituem o elemento central do desenvolvimento do enquadramento europeu para a integração. Neste contexto, o Conselho «Justiça e Assuntos Internos», realizado nos dias 1 e 2 de Dezembro de 2005, «convida [convidou] a rede de pontos de contacto nacionais dos Estados-Membros em matéria de integração, apoiada pela Comissão, a que continue a desenvolver o *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais*. Para se poder utilizar ao máximo o intercâmbio bem sucedido de experiências e boas práticas, o Conselho apela [apelou] a uma divulgação ampla e acessível deste Manual, adaptado à audiência a que se destina» (ver comunicado de imprensa n.º 296, p. 37, no endereço <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14390.en05.pdf>). Por este motivo, foi tomada a decisão de traduzir o Manual para as línguas oficiais da União Europeia.

Debates práticos em seminários técnicos

Uma Europa próspera precisa de cidadãos activos que vivam em sociedades integradas. À medida que os imigrantes continuam a chegar e a instalar-se em países europeus, começam a formar parte destas sociedades e a desenhar o seu futuro através de uma variedade de contribuições sociais e económicas.

A integração de imigrantes é afectada por um conjunto de factores complexos. Os Estados-Membros apresentam estruturas de governação, sistemas de assistência social e relações Estado/sociedade civil diferentes, bem como diferentes histórias de migração. As populações imigrantes variam não só de país para país, como também localmente. Além disso, as próprias sociedades europeias atravessam um processo de transformação. A vida familiar, educação, trabalho voluntário, partidos políticos, sindicatos, religião organizada, diálogo social e outros mecanismos e instituições estão a transformar-se sob a influência das rápidas



mudanças socioeconómicas. Os imigrantes e refugiados na Europa não se integram em sociedades estáticas, mas sim no ambiente de sociedade que as envolve.

Não é fácil planear a integração: trata-se de um processo longo e não linear. Um evento político internacional ou mesmo um acto criminoso podem afectar significativamente o processo de integração. Além disso, a integração é multifacetada e requer uma capacidade de adaptação de uma ampla variedade de intervenientes, incluindo os próprios imigrantes. As sociedades europeias precisam de se transformar em «sociedades de aprendizagem», familiarizando-se com novos tipos de interacção e comunicação com novos e diferentes grupos de pessoas, incluindo imigrantes e refugiados.

O que significa integração? É possível que esta questão desencadeie debates bem conhecidos sobre assimilação ou multiculturalismo, mas foram raras as vezes que os participantes nos seminários técnicos responsáveis pela elaboração deste manual utilizaram estes termos. Enquanto decisores políticos e profissionais que lidam diariamente com a questão da integração de imigrantes, a sua abordagem foi bastante mais prática, centrando-se nos resultados em termos de mobilidade social e económica, educação, saúde, habitação, serviços sociais e participação na sociedade.

Existem dois processos de extrema importância para a integração de imigrantes: a eliminação das desigualdades e a aquisição de competências. Estes desafios estão na base nas políticas de integração na Europa.

O confronto das desigualdades na vida económica, educação e outras áreas é uma tarefa a desempenhar por todos os intervenientes governamentais e não governamentais, embora as pessoas que moldam o enquadramento legislativo também tenham uma responsabilidade especial. Os elementos da «cidadania cívica» como a segurança da habitação, o apoio à vida familiar, a simplificação do processo de naturalização e a não-discriminação são extremamente importantes, uma vez que são conceitos associados à expressão «cidadania social»: participação, mobilidade social e serviços personalizados. Estes conceitos podem ser colocados em prática através da aplicação de normas a nível nacional e europeu, da adopção de códigos de conduta para as práticas administrativas e da eliminação de barreiras jurídicas desnecessárias.

A aquisição de competências, o segundo desafio, é dirigida à população em geral, incluindo imigrantes, e apela a que cada indivíduo se envolva num processo de aprendizagem ao longo da vida. A aquisição de competências linguísticas faz parte deste processo, tal como a formação e a educação contínuas. Com o tempo, as pessoas não só adquirem nova informação, como também desenvolvem a capacidade de aprendizagem: «aprender a aprender». A capacitação também reforça o conhecimento e vice-versa.

Os indivíduos não são os únicos a beneficiarem do reforço de competências. As organizações poderão apoiar o seu próprio desenvolvimento e o processo de integração através da aquisição de conhecimentos interculturais, quer sejam de pequena ou grande dimensão, tenham fins profissionais ou voluntários, apresentem um carácter geral ou orientado para a migração. Através da constante adaptação ao seu ambiente e às alterações dos respectivos

padrões de diversidade, estas transformam-se em «organizações de aprendizagem» que reforçam a coesão social nas sociedades em que se inserem.

Assim, aquilo que é geralmente designado por «integração» abrange aspectos da justiça e assuntos internos relacionados com o enquadramento jurídico da admissão e residência, naturalização e antidiscriminação, bem como com aspectos mais relacionados com as áreas políticas de assuntos sociais, mercado de trabalho, educação ou cultura. Esta variedade reflecte-se em todos os níveis governamentais, contando as actividades de integração com a participação de todas as direcções-gerais da Comissão, ministérios e departamentos municipais. Estas actividades estendem-se ainda a diferentes tipos de intervenientes a nível não governamental. É, portanto, necessária uma coordenação entre os ministérios e os vários níveis de governação, bem como entre os intervenientes governamentais e não governamentais.

A eliminação das desigualdades, a adaptação dos serviços a uma base de clientes diversificada e a alteração das práticas pode dar origem a tensões. Os residentes imigrantes e não imigrantes podem considerar que existe uma concorrência de interesses e que há ganhadores e perdedores no processo de integração entre os vários grupos de imigrantes e a população nativa. As sociedades que lidam com a diversidade precisam de viver com este potencial de conflito e aprender a resolver as diferenças através da mediação e da negociação. O compromisso de participação nestes intercâmbios pode ser promovido através de interacções e contactos pessoais. Os canais de comunicação abertos são o alicerce de um diálogo e cooperação sustentados.

Conteúdos da segunda edição do Manual

Para além desta introdução, o manual é composto por quatro capítulos. Estes são precedidos de um resumo dos passos necessários para transformar o intercâmbio de práticas num exercício significativo a partir do qual poderão ser retirados ensinamentos úteis. O anexo baseia-se nas práticas de organizações de ensino, bem como no intercâmbio de práticas de integração em curso na Europa.

No capítulo 1, relativo à promoção da integração de imigrantes, é abordado o modo como a integração de imigrantes começa a fazer parte da elaboração e adopção de políticas, da prestação de serviços e da cultura organizacional em diversas áreas. O capítulo ilustra a forma como os intervenientes governamentais e não governamentais estão empenhados na promoção da integração de imigrantes e sugere instrumentos que podem ajudá-los a ajustar as políticas e práticas às constantes alterações da realidade de uma sociedade diversificada.

No capítulo 2, sobre a habitação num ambiente urbano, são descritas as práticas destinadas a aumentar as opções de habitação para os imigrantes através da diminuição das barreiras ao acesso e da melhoria da qualidade das habitações. Embora estas medidas sejam selectivas e em pequena escala, a sua aplicação baseia-se em políticas e estruturas urbanas mais abrangentes. As cidades são pioneiras no desenvolvimento de medidas relacionadas com a reabilitação urbana, regimes mistos de propriedade e arrendamento, instituições e serviços



inclusivos e comunicação e participação. Este capítulo apresenta exemplos de práticas nestas áreas.

No capítulo 3, que aborda a integração económica, é discutida a integração económica dos imigrantes, abrangendo o trabalho por conta de outrem e o trabalho independente. Este capítulo explora a forma como as políticas de imigração podem responder à oferta e procura do mercado de trabalho, facilitando, assim, a integração de imigrantes. Depois são abordadas a avaliação e aquisição de competências ao longo da carreira dos imigrantes no mercado de trabalho, fazendo referência a qualificações formais, outras competências profissionais ou linguísticas e conhecimento da vida laboral e do processo de procura de emprego. Este capítulo explora ainda o modo como as estratégias de não discriminação e diversidade podem promover a igualdade no local de trabalho, encorajar a manutenção e a promoção no posto de trabalho e criar um clima onde a diversidade seja valorizada. Por último, neste capítulo são descritas formas de apoio aos empresários de minorias étnicas através de aconselhamento, simplificação do acesso a serviços financeiros ou inclusão em redes de fornecedores.

No capítulo 4, sobre a governação da integração, são abordados os mecanismos, estruturas, processos e formas de colaboração que constituem o enquadramento para as políticas e práticas de integração. É descrito o modo como os diferentes intervenientes na integração de imigrantes podem definir, conjuntamente, relações que assentem nos pontos fortes e mais-valias de cada um dos intervenientes. O capítulo descreve formas de coordenação das actividades de integração a nível local, referindo depois a avaliação como aspecto fundamental para a criação de boas políticas e programas. Por último, aborda a gestão de recursos e os papéis dos vários intervenientes públicos e privados no financiamento de políticas e práticas de integração.

Os exemplos e ensinamentos referidos neste capítulo estão estreitamente relacionados com os do capítulo 1, acrescentando novas perspectivas a algumas das questões levantadas no contexto da promoção da integração: Qual é o equilíbrio correcto entre liderança e apropriação, coordenação e flexibilidade? Que modelos de financiamento são eficazes na resposta às necessidades e oportunidades reais? Como retirar ensinamentos das experiências positivas e negativas e ajustar as políticas em conformidade?

No anexo I são apresentadas sugestões para a transposição dos resultados dos programas e projectos de integração para recomendações políticas. Desta forma, as políticas poderiam passar a basear-se mais na prática, o que, por sua vez, reforçaria a sustentabilidade das práticas de integração e aumentaria o apoio às políticas de integração.

No anexo II é apresentada uma lista de pontos de contacto nacionais para a integração.



Intercâmbio de experiências e aprendizagem a partir de boas práticas

As organizações podem aprender entre si, quer sejam organismos governamentais ou não governamentais quer trabalhem no mesmo ou em diferentes níveis de governação, quando elaboram e adoptam políticas ou quando executam programas e projectos concretos.

Este processo inclui os seguintes passos:

- descrever, com algum pormenor, as áreas políticas e programas de integração em relação aos quais serão trocadas experiências e os resultados esperados;
- decidir se o objectivo consiste em reproduzir práticas da organização parceira, adaptar estas práticas à própria situação da organização ou alterar e elaborar novas práticas em conjunto com o parceiro;
- identificar um ou mais parceiros potenciais e negociar e acordar os princípios que governam o processo de intercâmbio (por exemplo, através da adopção do Código de Conduta Europeu sobre a Aferição de Desempenhos da Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade);
- afectar recursos humanos e outros para o exercício, assegurar o empenho do pessoal da organização e demonstrar este empenho junto do(s) parceiro(s);
- definir um programa e um calendário, designar pessoal, estabelecer uma estratégia conjunta de comunicação interna e externa, reunir o pessoal da própria organização e da organização parceira e formar uma equipa de intercâmbio assente na competência e na confiança;
- identificar fontes de dados e acordar a forma como a informação será produzida, processada (sobretudo quando se trata de dados confidenciais) e trocada. Determinar e contornar ou resolver lacunas nos dados;
- participar em intercâmbios aprofundados através de visitas aos locais, preparando material de referência geral sobre políticas de integração, fazendo apresentações pormenorizadas sobre a execução do programa e formulando pontos de aprendizagem;
- determinar até que ponto as diferentes situações das organizações influenciam não só as expectativas em relação aos resultados das políticas e práticas, mas também o seu impacto efectivo. Definir critérios comuns para a determinação da eficiência e da eficácia;
- comparar políticas e práticas e determinar os pontos fortes e fracos. Realçar os factores fundamentais para o sucesso e identificar os obstáculos. Expor os ensinamentos obtidos e formular recomendações sobre a respectiva aplicação;
- avaliar o exercício, partilhar os resultados com as partes interessadas e adaptar políticas e práticas em conformidade.



Capítulo 1

Promoção da integração de imigrantes



Neste capítulo é abordado o modo como a integração de imigrantes começa a fazer parte da elaboração e adopção de políticas, da prestação de serviços e da cultura organizacional em diversas áreas. Nele é ilustrada a forma como os intervenientes governamentais e não governamentais estão empenhados na promoção da integração de imigrantes e sugere instrumentos que podem ajudá-los a ajustar as políticas e práticas às constantes alterações da realidade de uma sociedade diversificada.

O termo «integração» começou por ser utilizado em questões de género e ainda não é aplicado às políticas de integração europeias. Todavia, o termo engloba vários pontos que já há algum tempo fazem parte do debate sobre integração:

- os intervenientes geralmente envolvidos nas decisões políticas devem incorporar uma perspectiva de integração de imigrantes em todas as políticas, em todos os níveis e em todas as fases;
- as organizações que trabalham com as necessidades da sociedade em geral devem assegurar a igualdade de acesso aos seus programas e serviços a todos os membros de uma população cada vez mais diversificada;
- por vezes, é possível adaptar medidas gerais às necessidades dos imigrantes. Por vezes, são necessárias medidas selectivas de carácter temporário ou permanente. As organizações podem aprender a equilibrar estes tipos de medidas, idealmente em consulta com as partes interessadas, incluindo os imigrantes.



A integração da perspectiva de género foi definida em vários documentos, por exemplo na publicação do Conselho da Europa, de 1999, intitulada «A abordagem integrada da igualdade de género (*mainstreaming*): enquadramento conceptual, metodologia e apresentação de boas práticas. Relatório final de actividades do grupo de especialistas para uma abordagem integrada da igualdade».

O objectivo da «promoção da integração de imigrantes» é formulado no princípio básico comum n.º 10, onde se afirma que «a inclusão de políticas e de medidas de integração em todos os domínios políticos e níveis de governo e de serviços públicos pertinentes é um ponto a ter em consideração na formulação e na implementação de políticas públicas». Este é complementado pelo PBC n.º 6, segundo o qual «o acesso às instituições, aos bens e aos serviços públicos e privados, por parte dos imigrantes, numa base de igualdade face aos cidadãos nacionais e de forma não discriminatória, é um fundamento essencial para uma melhor integração».

A integração implica a adaptação de políticas com diferentes impactos sobre as pessoas, tendo em vista resolver as desigualdades e a sub-representação. Por outras palavras, trata-se de um instrumento de promoção da igualdade. Conforme salientado na comunicação da Comissão «Agenda comum para a integração», de 2005, a promoção de direitos fundamentais, da não discriminação e da igualdade de oportunidades para todos é um aspecto essencial para a integração.



A legislação comunitária fornece o enquadramento para leis nacionais sólidas contra a discriminação. Esta proíbe a discriminação directa e indirecta e o incentivo à discriminação e ao assédio, mas permite acções positivas. Encontram-se em fase de desenvolvimento iniciativas importantes a todos os níveis de governação, as quais são apoiadas por programas como o programa de acção comunitário contra a discriminação. Apesar de se basearem na legislação antidiscriminação, as boas práticas de integração também ilustram o modo como mecanismos de carácter menos jurídico, como os processos de mediação e reclamação, podem ser utilizados para identificar problemas e corrigir casos individuais.

Os decisores políticos, prestadores de serviços e organizações não governamentais activas em diversas áreas devem analisar criticamente as suas próprias actividades. Até que ponto os programas reconhecem, satisfazem e respondem às necessidades e circunstâncias específicas dos imigrantes? É possível adaptar os processos e estruturas para melhorar a acessibilidade aos imigrantes com base na igualdade?



Os programas gerais podem promover a integração de imigrantes como uma componente das actividades dirigidas à sociedade em geral. Simultaneamente, existem necessidades específicas que irão requerer medidas adicionais e selectivas. Este capítulo explora a dinâmica da integração como uma navegação constante entre medidas generalizadas e selectivas. Idealmente, estas são complementares e contribuem, em conjunto, para a criação de um ambiente que facilita o acesso e a participação dos imigrantes. Os intervenientes em diferentes sectores da sociedade podem analisar o número de pessoas afectadas, o momento adequado e a sua própria capacidade para decidir quando aplicar determinado tipo de medida. Estes critérios são abordados em seguida.

1.1. Governo

O desafio para o Governo é a introdução da questão da integração de imigrantes na elaboração, aplicação, acompanhamento e avaliação de políticas em todos os sectores competentes. Esta tarefa depende, acima de tudo, do empenho político e da liderança do topo da governação. Ao mesmo tempo, depende do sentido de apropriação dos intervenientes que têm de mudar para aceitar a integração de imigrantes.

A nível nacional, a liderança pode ser atribuída a um ministério designado ou a uma agência altamente especializada. Por exemplo, a Espanha tem um secretário de Estado para a Imigração e Emigração no Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais; os Países Baixos têm um ministro da Imigração e Integração no Ministério da Justiça; a Dinamarca tem um Ministério para os Refugiados, Imigração e Assuntos de Integração; e Portugal tem um alto-comissário para a Imigração e Minorias Étnicas. A nível local, também é possível a criação de uma unidade de integração na administração municipal.





Na cidade de Viena, mais de um quarto da população tem origem imigrante. Em 2004, o conselho municipal de Viena criou um departamento municipal para a Integração e Diversidade (MA17). O MA17 apoia outros departamentos e divisões municipais na execução de políticas orientadas para a diversidade, colaborando, por exemplo, com os gabinetes distritais para melhorar os serviços de atendimento a uma população diversificada. Por exemplo, o MA17 promove a assistência entre os gabinetes distritais para que possam responder a requisitos como o tratamento de assuntos complexos, desde pedidos de licenças comerciais a questões relacionadas com os direitos à pensão, nas línguas dos migrantes.

A equipa do MA17, composta por 48 pessoas, inclui 20 membros que trabalham em gabinetes descentralizados em sete zonas diferentes da cidade de Viena. Esta proximidade reforça o conhecimento do MA17 sobre as comunidades e associações locais e sobre a situação concreta em diferentes distritos da cidade. Quase dois terços do pessoal do MA17 têm origem imigrante, sendo muitos deles migrantes da primeira geração. Estes membros da equipa são oriundos de 14 países e falam mais de 23 línguas.



Sítio web: www.wien.gv.at/integration/ (em alemão).

O ministério ou a unidade responsável pela promoção da integração pode utilizar várias técnicas para implicar outras partes do Governo na integração de imigrantes. A título exemplificativo, estas técnicas serão adiante ilustradas com referência a um «agente de integração» genérico (ou seja, a pessoa ou organização actualmente responsável por uma determinada acção).



A experiência demonstra que as práticas de integração são mais eficazes se se basearem numa mensagem política coerente, nomeadamente de que a integração de imigrantes não é considerada um «luxo», mas um simples elemento do mandato de uma instituição tendo em conta a crescente diversificação dos seus clientes, membros ou partes interessadas.



Pontos fulcrais da integração: em cada departamento governamental é possível atribuir a uma unidade administrativa ou a um indivíduo a responsabilidade da promoção da integração. Estes pontos fulcrais da integração assentam, idealmente, numa base política ao mais alto nível e interagem regularmente com o agente de integração.



O Governo britânico promove a acção sobre a diversidade atribuindo a cada secretário permanente a responsabilidade pessoal pela garantia de cumprimento integral dos compromissos de integração no seu ministério (um secretário permanente é o funcionário público superior de cada ministério do Governo britânico, responsável pela gestão diária do ministério). Além disso, foram criados novos postos e cargos para ajudar a promover a gestão da diversidade. Por exemplo, vários funcionários públicos superiores foram nomeados promotores da diversidade e campeões da diversidade para liderar o trabalho de diversidade a nível departamental e interdepartamental.



Análise das propostas de políticas: o agente de integração pode analisar propostas de políticas em todas as áreas e intervir junto dos departamentos competentes caso as propostas levem questões relativas à integração de imigrantes. Estas análises também podem ser efectuadas no âmbito de um comité ou grupo de trabalho interministerial. A Dinamarca, Irlanda, Polónia e França são exemplos de Estados-Membros com este tipo de comités.



Na Polónia, a equipa interdepartamental para integração de estrangeiros foi nomeada pelo primeiro-ministro em Março de 2005. Esta equipa é responsável pela elaboração de propostas para a alteração ou manutenção das actuais competências na área da integração social de imigrantes, coordenação da cooperação interdepartamental em matéria de integração social de imigrantes, emissão de pareceres sobre projectos legislativos que alteram disposições relativas à integração social de imigrantes, cooperação com organismos não governamentais nesta área e intercâmbio de opiniões sobre as tendências e estratégias desenvolvidas por cada departamento em termos dos diferentes grupos de imigrantes.

O líder da equipa é o secretário de Estado do Ministério do Trabalho e da Política Social, que tutela o departamento de Assistência Social e Integração. Os membros são representantes de nove ministérios, que vão da cultura à saúde, e inclui o representante do plenipotenciário do Governo para a igualdade entre homens e mulheres.



O Gabinete Federal alemão para a Migração publicou, em 2005, o documento «Actividades de integração a nível federal — Inventário elaborado no âmbito do grupo de trabalho interministerial sobre integração». Este compêndio descreve todas as actividades realizadas pelos diferentes ministérios e organismos a nível federal em matéria de integração, juntamente com um índice.

Estas actividades incluem programas abrangentes e também projectos individuais, campanhas, eventos, projectos de investigação ou publicações. São apresentadas sob a forma de um quadro que inclui informação sobre rubricas orçamentais e montantes, objectivos, parceiros, grupos-alvo, calendário, âmbito regional, organizações executantes, avaliações, etc. São ainda indicadas as pessoas de contacto para cada actividade.



As análises de propostas de políticas podem também incluir avaliações de impacto prospectivas de carácter formal, que procuram antecipar o potencial impacto das medidas sobre determinados grupos, como os imigrantes. Por exemplo, analisando a distribuição espacial e os padrões de mobilidade dos imigrantes, uma avaliação do impacto pode ajudar a determinar se estes grupos beneficiarão proporcionalmente de um novo investimento em transportes públicos. O agente de integração pode utilizar os seus conhecimentos especializados para aconselhar outros departamentos sobre a forma de condução destas avaliações, sobretudo em áreas com políticas complexas e nas quais as consequências podem ser imprevisíveis e difíceis de quantificar.





As «avaliações de impacto» foram criadas pela Comissão Europeia como instrumento de análise dos efeitos das propostas de políticas nas suas dimensões económica, social e ambiental. Quando uma avaliação de impacto analisa o efeito de políticas relativas a uma área ou a um grupo específico, fala-se em «avaliações de impacto parciais».

Estas incluem, por exemplo, avaliações de igualdade que determinam o impacto de medidas legais e outras em todos os tipos de áreas políticas em matéria de igualdade. Entre outros exemplos incluem-se avaliações de impacto da igualdade entre géneros e da integração de imigrantes, que analisam o impacto de políticas gerais sobre a posição das mulheres e dos imigrantes, respectivamente.



Indicadores: o agente de integração pode criar indicadores sobre a diversidade e a integração de imigrantes que envolvam as competências de diferentes ministérios. Estes indicadores podem ser objecto de relatórios regulares. Em vez de iniciar um planeamento pormenorizado, o agente de integração deve definir objectivos gerais, prestar aconselhamento e partilhar conhecimentos especializados e acompanhar o processo. Os indicadores utilizados para determinar os progressos podem, portanto, ser bastante gerais, de forma a deixar a responsabilidade principal e a escolha dos métodos ao ministério competente.



Orçamentação: os mecanismos de prestação de informação sobre indicadores de integração podem ser vinculados ao ciclo orçamental, de modo que as futuras dotações orçamentais sejam condicionadas pela obtenção de resultados satisfatórios. Os comités parlamentares poderiam ser escolhidos para a monitorização deste tipo de processo.

O financiamento também pode ser utilizado como incentivo à promoção da integração. Por exemplo, podem ser afectados recursos adicionais para que os departamentos da saúde ou da educação possam elaborar políticas mais adaptadas às necessidades dos imigrantes. Os acordos de co-financiamento podem ser úteis para realçar a responsabilidade partilhada em termos de integração, nunca esquecendo que a resposta às necessidades dos imigrantes faz parte das principais funções de todos os departamentos.



A questão dos critérios de financiamento demonstra que, por vezes, existe uma linha ténue entre as medidas de carácter geral e selectivo. Por exemplo, os governos dos Estados-Membros utilizam critérios «gerais» (socioeconómicos) e «específicos» (para imigrantes) quando se trata do financiamento de medidas de apoio em escolas.

No Reino Unido, o programa de excelência nas cidades concede financiamento adicional a escolas de zonas desfavorecidas, baseando-se em indicadores de carências para avaliar as necessidades. Dada a sobreposição de minorias étnicas e situações de carências em áreas urbanas, o programa de excelência nas cidades financia 70% dos alunos de minorias étnicas. Outro programa, o Fundo para o Sucesso Escolar das Minorias Étnicas, financia as autoridades educativas locais em função do número de alunos que têm o inglês como segunda língua, do número de crianças de minorias étnicas e do número de alunos com direito a refeições gratuitas na escola (um indicador de carências).



Nos Países Baixos, as escolas com alunos «vulneráveis» recebem fundos suplementares do Ministério da Educação. O critério de «vulnerabilidade» foi recentemente alterado de «origem étnica» para «nível de escolaridade dos pais», uma vez que os estudos indicavam que o sucesso escolar era mais afectado pelo nível de escolaridade dos pais do que pela origem étnica, tendo também em vista tomar medidas especiais de apoio a crianças neerlandesas com fraco rendimento escolar.

Em geral, as escolhas de financiamento devem reflectir as políticas e os compromissos políticos assumidos. No capítulo 4, sobre a governação da integração, a gestão de recursos é objecto de uma análise mais pormenorizada.

Sensibilização: as associações de migrantes e as ONG que prestam apoio a migrantes têm experiência directa das políticas inadequadas e respectivas consequências. Estas podem chamar a atenção para problemas como os cuidados de saúde, habitação ou educação e sugerir melhorias junto dos ministérios competentes. O agente de integração pode apoiar o trabalho de defesa destas organizações.



O agente de integração também pode solicitar a realização de investigações que realcem as lacunas existentes nos serviços e sensibilizem outros departamentos para as necessidades dos imigrantes. Por exemplo, na Noruega, o departamento de integração e diversidade solicitou a realização de um estudo sobre os intérpretes contratados pelos tribunais. As conclusões revelaram problemas relacionados com a qualidade e independência dos intérpretes, tendo o Ministério da Justiça tomado medidas para reforçar as regras deste serviço.

Sempre que exista um comité ou grupo parlamentar dedicado à integração de imigrantes, poderá contribuir para os esforços de integração através da realização de audiências e inquéritos públicos, da solicitação de testemunhos de peritos externos e do apelo a todos os departamentos para que reiterem o seu compromisso para com a questão da integração.

Na cidade alemã de Estugarda, o departamento para a integração responde directamente perante o presidente da Câmara, colocando as questões de integração no topo da agenda política. O departamento de integração desempenha uma função de acompanhamento técnico junto das unidades departamentais da administração e das companhias geridas pela cidade, assegurando (por exemplo) que os centros de emprego tomam em devida consideração a diversidade dos seus utentes. A nível dos departamentos, os chefes de departamento e os adjuntos do presidente da Câmara são responsáveis pela execução e avaliação da política e dos projectos de integração.



O departamento de integração tem um orçamento próprio e executa projectos-modelo em cooperação com um vasto número de parceiros. Estes projectos-modelo promovem a transferência de competências interculturais para as estruturas regulares, sendo a boa prática tornada visível através da aprovação do presidente da Câmara. Este acompanhamento técnico é complementado pelo acompanhamento político do Comité Internacional da Câmara





Municipal, um comité consultivo composto por 13 membros eleitos do parlamento da cidade e 12 peritos residentes. Os residentes têm competências nas seguintes áreas:

- Formação linguística, educação, desporto: 3 lugares
- Desenvolvimento urbano, coesão, segurança: 3 lugares
- Assuntos sociais, juventude, saúde: 2 lugares
- Qualificação profissional, emprego, economia: 2 lugares
- Cultura, diálogo entre religiões: 2 lugares

O comité internacional não constitui uma representação das nacionalidades estrangeiras, mas sim um grupo de peritos que abrange todas as áreas de acção importantes para a integração. Desde 2005, a administração também apresenta relatórios de integração bianuais à Câmara Municipal.

1.2. Prestadores de serviços

A integração também diz respeito à igualdade de acesso aos serviços em situações de diversidade. Os prestadores de serviços públicos e privados reconhecem a diversidade oferecendo serviços que reflectem a existência de novas e diferentes necessidades. Estas necessidades não são apenas de natureza cultural ou linguística: a crescente diversidade da população está frequentemente associada ao surgimento de zonas urbanas densamente povoadas cuja situação socioeconómica coloca exigências especiais à prestação de serviços públicos. A necessidade de cuidados infantis ou de serviços de saúde será diferente numa zona urbana diversificada e densamente povoada em comparação com uma zona diversificada mas menos povoada. Por conseguinte, os serviços devem ser adaptados à população-alvo, tendo em conta *todas* as suas características, incluindo a presença de imigrantes ou refugiados.

1.2.1. Identificação de necessidades e obstáculos



Os prestadores de serviços utilizam diferentes instrumentos para determinar se os serviços existentes servem adequadamente todas as camadas da população. Uma forma de efectuar este tipo de avaliação consiste na análise dos serviços propriamente ditos: São utilizados da forma para que foram concebidos ou de forma inadequada, sugerindo a existência de falhas ou desencontros de comunicação entre as necessidades e as ofertas?



A «Estratégia regional de saúde para minorias étnicas», elaborada pela Autoridade de Saúde da Região Oriental da Irlanda em 2003, identificou questões prioritárias relativas aos utentes de minorias étnicas com base na análise de provas da utilização inadequada dos serviços de saúde.

A elevada procura registada pelos departamentos de acidentes e emergência sugeria que muitos imigrantes não tinham acesso a informação relativa ao sistema de referência de doentes, listas de espera, consultas e processos relacionados com a utilização dos serviços de saúde. A fraca adesão aos programas de cuidados pré e pós-natais sugeria que a oferta de programas e materiais de promoção da saúde era insuficientemente adaptada aos imigrantes. Consequentemente, a estratégia de saúde resultou (entre outras medidas) na criação de um serviço de interpretação e na abertura de uma extensão da maternidade.



Sítio web: www.hse.ie (a Autoridade de Saúde da Região Oriental foi integrada no Executivo de Serviços de Saúde em 2005).



A opinião dos utentes dos serviços é outra forma de identificação dos obstáculos colocados à prestação dos mesmos. Minimamente, as queixas e reclamações relativas à prestação dos serviços deveriam ser registadas e devidamente processadas. Os imigrantes e refugiados também podem ser envolvidos no processo através da participação em inquéritos ou projectos de investigação, tendo em conta a dificuldade em chegar a algumas pessoas sem um intermediário. Neste contexto, a colaboração com associações de migrantes, o envolvimento dos líderes das comunidades ou a formação de membros das comunidades sobre a identificação (por exemplo) de necessidades na área da saúde poderão revelar-se úteis. Simultaneamente, os prestadores de serviços devem ter consciência que os membros de um grupo étnico ou cultural não têm necessariamente a mesma experiência dos serviços. A classe socioeconómica, a capacidade linguística, o estatuto jurídico e outros factores podem desempenhar um papel igualmente ou ainda mais importante.

O projecto SEEM (Serviços para Idosos de Minorias Étnicas, 2003-2006), financiado pela Comissão Europeia ao abrigo do programa de acção comunitário de luta contra a exclusão social, analisou o acesso dos idosos de minorias étnicas a serviços na área da saúde e da assistência social. No âmbito deste projecto foram elaborados um folheto com exemplos de boas práticas e uma lista de controlo para as autoridades e os prestadores de serviços locais.

Uma das boas práticas apresentadas pelo SEEM é o Fórum de Leeds para Idosos, um grupo de 110 organizações voluntárias que representam e trabalham com idosos. Este fórum designou um funcionário de apoio a minorias negras e étnicas e criou um grupo de reflexão composto por idosos de minorias étnicas e respectivas organizações. Os representantes do grupo de reflexão reuniram-se, por exemplo, com o director dos Serviços Sociais de Leeds para discutir o novo plano de actividades para os Serviços Sociais e as alterações na prestação de cuidados de saúde ao domicílio. Desta forma, o grupo de reflexão capacita os idosos e as respectivas organizações no sentido de contribuírem para o desenvolvimento dos serviços e reforçar a assistência mútua.

Contacto: seem@leeds.gov.uk; sítio web: www.leeds.gov.uk/seem/.

O surgimento de serviços direccionados, frequentemente prestados por ONG e organizações de assistência mútua para imigrantes e refugiados, é um dos indicadores mais evidentes das necessidades por satisfazer.

Os serviços selectivos são sensíveis às situações específicas mesmo de pequenos grupos. Fornecem uma resposta rápida à medida que as necessidades vão surgindo e são flexíveis na forma como são prestados. Quando os principais prestadores de serviços tomarem consciência das lacunas existentes, o desafio consistirá em encontrar um bom equilíbrio entre serviços selectivos e serviços generalizados. Uma divisão bem definida dos papéis e funções pode ajudar a evitar a sobreposição e a falta de coordenação entre serviços.



1.2.2. Equilíbrio entre medidas selectivas e generalizadas



Com base no constante afluxo de informação sobre os respectivos destinatários, os prestadores de serviços devem reflectir sobre a possibilidade de adaptação dos habituais processos organizacionais, políticas, práticas e estruturas ou sobre a necessidade de medidas suplementares.

Na tomada destas decisões poderá ser útil tomar em consideração os seguintes aspectos: momento de intervenção, números e capacidade.

Momento de intervenção

O momento de intervenção é um elemento fundamental para o êxito de uma estratégia de integração. Regra geral, é no primeiro período após a chegada que imigrantes e refugiados têm mais necessidade de programas específicos. Em alguns Estados-Membros, a maior parte da população imigrante e refugiada é composta por recém-chegados.

As medidas selectivas, como cursos de línguas para recém-chegados, e os programas de introdução podem desempenhar um papel importante na política para os imigrantes e refugiados. Todavia, os serviços gerais não deixam de ser afectados, uma vez que os recém-chegados irão igualmente utilizar serviços «de primeira linha», como hospitais. Os recentes países de imigração podem, como tal, beneficiar de uma introdução precoce dos esforços de integração. Alguns problemas podem ser abordados a curto prazo através de programas específicos, mas a longo prazo este tipo de problemas pode ser resolvido através de programas gerais.

Números

Os números são importantes para decidir até que ponto os serviços existentes deveriam sofrer alterações. Uma organização deve mudar significativamente para responder às necessidades de um pequeno grupo de imigrantes ou refugiados com necessidades muito específicas (por exemplo, os membros de um grupo linguístico que é muito reduzido no país de acolhimento ou na área local)? Neste caso, talvez fosse possível criar medidas selectivas. Estas medidas poderiam responder plenamente às necessidades do grupo, o que não seria conseguido através de um compromisso provavelmente insatisfatório. Por outro lado, se uma mudança for muito importante para um grande número de migrantes, o prestador de serviços tradicional deverá fazer um esforço considerável para a implementar.



Podem ser utilizados vários critérios para decidir entre medidas gerais ou selectivas numa situação específica. O momento de intervenção é importante, assim como o número de pessoas afectadas por uma determinada medida. Ao considerar estes factores, as pessoas envolvidas devem ter em conta a questão da proporcionalidade.



A educação é uma das principais áreas de integração e desempenha um papel central na melhoria das oportunidades de vida das crianças imigrantes. É possível encontrar muitos exemplos de integração na área educativa, compilados, por exemplo, na publicação de 2004 da rede Eurydice intitulada «Integração de crianças imigrantes em escolas europeias».

O relatório da rede Eurydice refere que, na Comunidade Francófona da Bélgica, na Alemanha, França, Suécia e Reino Unido (Inglaterra), entre 5% e 12% dos alunos frequentam escolas onde cerca de 40% da população estudantil é composta por imigrantes. Muitas destas escolas adaptaram-se em termos de ementas escolares, códigos de vestuário, aulas de natação e educação física, feriados religiosos e outros aspectos da vida quotidiana. Muitas também contratam conselheiros e/ou funcionários de ligação casa/escola e recorrem a «mediadores interculturais» para estabelecer relações entre a casa, a escola e a comunidade em geral. As escolas podem disponibilizar ou facilitar o ensino da língua materna e incluir a diversidade nos currículos, ensinando aos alunos outras culturas e o respeito pelas diferenças. Na Suécia e na Finlândia, a lei confere aos pais imigrantes o direito a um intérprete durante as reuniões na escola.

Relatório: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>.



Capacidade

A capacidade e a competência são aspectos fundamentais para decidir a aplicação de medidas mais generalizadas ou mais específicas, funcionando como critérios de qualidade: as organizações tradicionais e respectivo pessoal são capazes de satisfazer eficazmente as necessidades dos imigrantes? Ou ainda precisam de reforçar a sua competência intercultural? Dispõem de tempo e orçamento para o fazer ou deverão optar por medidas selectivas?

No âmbito do projecto «Hospitais amigos do imigrante», apoiado pela DG Saúde e Defesa do Consumidor, o «Questionário sobre a qualidade dos serviços prestados ao imigrante» foi criado como instrumento de avaliação para hospitais.

Este questionário avalia estruturas adaptadas às necessidades dos imigrantes, como serviços de interpretação, material informativo para imigrantes, serviços culturalmente sensíveis (religião, alimentação), bem como componentes de um sistema de gestão (de qualidade) que permita e garanta serviços adaptados às necessidades dos imigrantes, designadamente através da integração desta política de adaptação em declarações de objectivos, orçamentos e programas de formação de pessoal.

Sítio web: www.mfh-eu.net/public/home.htm.



Em alguns casos, é possível prestar assistência selectiva a certos grupos, reforçando, simultaneamente, a competência intercultural dos serviços tradicionais.





O projecto Policesol é um programa de formação criado em parceria pelo departamento de Segurança Pública da Polícia de Cardife e pelo departamento de Lazer e Aprendizagem ao Longo da Vida do Conselho do Condado de Cardife. O projecto Policesol (ESOL é o acrónimo de «inglês para falantes de outras línguas») presta apoio linguístico a pessoas que não sabem falar inglês.

O projecto combina aulas ministradas por professores de ESOL com intervenções dos agentes de patrulha e funcionários estagiários. Os agentes policiais conversam com os participantes sobre questões como deixar as crianças sozinhas em casa ou em parques, conduzir sem documentos, violência doméstica ou assédio racial.

Em resultado do projecto, os participantes de minorias étnicas desenvolveram uma maior confiança na polícia e ganharam oportunidades de voluntariado ou de trabalho como agentes de apoio à polícia de segurança pública. Desta forma, foi reforçado o perfil étnico da força policial.

Simultaneamente, os agentes policiais participantes nas sessões de esclarecimento referiram que a experiência prática de convivência com grupos multiétnicos foi bastante enriquecedora. Passaram a dar mais valor às dificuldades dos imigrantes e consideraram esta experiência mais eficiente do que a «formação para diversidade» formal.



Sítio web: www.cardiff.gov.uk.

Na primeira edição do Manual de Integração (capítulo 2) foram apresentados vários exemplos do modo como a competência intercultural pode ser reforçada através da construção de «organizações abertas e inclusivas». Os exemplos apresentados na primeira edição e nesta edição realçam que a prestação de serviços deve ser apoiada por um bom conhecimento dos clientes ou utentes imigrantes: história de instalação no país de acolhimento, perfil de idade e de género, necessidades linguísticas, práticas culturais e religiosas e quaisquer obstáculos colocados em termos de acesso e/ou utilização dos serviços. Tal poderá ajudar os imigrantes a aceder a serviços tradicionais.



O conhecimento dos utentes imigrantes e refugiados pode ser adquirido de diferentes formas: através da análise e produção de dados, da definição da competência intercultural como prioridade para a selecção, formação e avaliação do pessoal, do envolvimento de peritos externos, da consulta de grupos comunitários ou cidadãos individuais e dos ensinamentos obtidos com iniciativas selectivas.

1.2.3. Ligação entre as pessoas e as instituições

A integração tem a ver com as alterações induzidas pelas pessoas nas instituições com as quais interagem enquanto trabalhadores, utentes ou outros interessados. As instituições abertas à participação e a reacções terão maior capacidade para identificar as áreas nas quais ainda não existe igualdade de acesso; os prestadores de serviços dispostos a oferecer serviços personalizados e flexíveis terão mais facilidade em introduzir a mudança de atitudes associada a uma integração bem conseguida.



Em contrapartida, os prestadores de serviços distantes dos seus utentes poderão ter mais dificuldade em identificar as necessidades dos imigrantes. Estes podem não ter conhecimento das ofertas disponíveis e partir do princípio que o prestador de serviços tradicional é inflexível ou hostil. Embora introduzidas, as mudanças podem não ser eficazmente publicitadas.

As ONG podem actuar como intermediárias e ajudar a alterar a percepção que os prestadores de serviços e os utentes têm uns dos outros. Por exemplo, os grupos de apoio à comunidade podem influenciar aquilo que os imigrantes sabem e esperam da prestação de serviços.



A integração tem uma vertente de justiça social e uma vertente de eficiência. Ambas devem reflectir-se no modo como a integração é definida e implementada. Por outras palavras, uma boa aplicação das políticas deverá estar associada a uma atenção especial às questões de igualdade. Embora alguns dos mecanismos implicados sejam bastante técnicos, a integração consiste, acima de tudo, em «mudar sentimentos e mentalidades» e em construir uma sociedade consciente e sensível à diversidade.

As atitudes dos funcionários das instituições prestadoras de serviços são de especial importância, pois devem adaptar os seus processos de trabalho à integração da diversidade. É possível motivá-los para ouvir os utentes, rever os seus métodos e desenvolver as suas competências?

Por vezes, a pressão laboral sentida pelos funcionários conduz a uma deterioração da relação com o utente. O pessoal de atendimento, em especial, poderá ter menos capacidade e disponibilidade para gastar tempo adicional com utentes imigrantes durante os períodos de maior movimento. Na Bélgica, o Governo federal criou um programa de mediação intercultural através do qual subsidia mediadores ou coordenadores interculturais em cerca de cinquenta hospitais belgas. O programa baseia-se num serviço prestado por vinte organizações voluntárias em todo o país.



Sítio web: www.cofetis.be.



A vontade política é um dos impulsionadores da integração. Quanto mais as organizações e os organismos políticos estiverem ligados aos imigrantes, mais activos serão na promoção da integração.



Neste contexto, é possível levantar a questão dos direitos de voto dos imigrantes a nível local, uma vez que grande parte dos serviços é prestada a nível local. Os serviços são frequentemente financiados pelos municípios, sendo as decisões sobre a forma como são prestados tomadas a nível local. Conforme salientado no princípio básico comum n.º 9, o envolvimento dos imigrantes no processo democrático, incluindo a participação nas eleições, o direito de voto e de filiação em partidos políticos, reforça a integração e deve ser promovido sempre que possível.





1.3. Organizações não governamentais

Na relação dinâmica entre serviços generalizados e selectivos, as ONG e os prestadores de serviços tradicionais desenvolvem diferentes padrões de interacção. Estes podem ser caracterizados pela complementaridade ou concorrência, pela coordenação ou duplicação, pela transparência ou ineficácia. O desafio consiste em utilizar os interesses comuns e as forças relativas como base para o estabelecimento de uma relação que permita uma parceria equitativa.

As ONG são geralmente criadas por um motivo ou interesse específico, por exemplo quando são detectadas lacunas na política governamental ou na prestação de serviços. Estas organizações prestam, geralmente, serviços selectivos a grupos de imigrantes ou refugiados específicos. Estes serviços são, por vezes, considerados como «soluções provisórias» a curto prazo, uma vez que, regra geral, se baseiam em projectos e dependem do financiamento temporalmente limitado de um doador. Contudo, a sustentabilidade é uma questão fundamental para as ONG. As actividades selectivas podem levar os prestadores de serviços tradicionais a aplicar os ensinamentos obtidos? As preocupações dos imigrantes e refugiados serão integradas num planeamento a longo prazo?

O caso seguidamente apresentado ilustra a importância dos «termos de cooperação» entre ONG e prestadores de serviços tradicionais. Como poderão ser construídas pontes organizacionais de forma a prestar o melhor serviço aos utentes e a permitir que as organizações mantenham a sua identidade?



Aconselhamento social para refugiados na Hungria

- A ONG Menedék (Associação Húngara para Migrantes) foi criada em 1995 por iniciativa civil, com financiamento do ACNUR.
- Em 1998, a Menedék lançou um projecto financiado pelo ACNUR com o objectivo de mediar a relação entre os utentes e os prestadores de serviços governamentais ou municipais. No decurso do projecto, a Menedék descobriu que muitos casos não eram eficazmente resolvidos pelos serviços tradicionais. Como tal, criou o seu próprio serviço de aconselhamento a refugiados.
- O serviço de aconselhamento ficou conhecido entre os organismos tradicionais, que passaram a encaminhar cada vez mais refugiados para o mesmo.
- Em 2002-2003, o ACNUR retirou o seu financiamento. A Menedék tentou, sem êxito, atrair o interesse dos prestadores tradicionais para este serviço. Em especial, a sugestão de que os organismos tradicionais deveriam trabalhar com refugiados e imigrantes, mantendo a Menedék como «centro de recurso», não foi aceite.
- Em 2005, a Menedék criou um sistema de «gestão de casos», no qual desempenha um papel de coordenação e mediação entre refugiados e prestadores de serviços. Um dos seus objectivos consistiu no reconhecimento da posição e experiência da Menedék a nível político.



As actividades direccionadas para os imigrantes constituem uma fonte de conhecimento essencial para as organizações tradicionais. Os decisores políticos deverão ser pró-activos e requerer informação junto das organizações voluntárias e comunitárias que lidam directamente com grupos específicos.



A informação pode ser recolhida através do pedido de realização de estudos qualitativos ou da consulta directa dos profissionais envolvidos. Poderão ser organizados seminários de boas práticas para iniciativas selectivas que reúnam responsáveis pela aplicação de medidas selectivas e pessoal de organismos ainda não envolvidos na promoção da integração de imigrantes. No caso de actividades selectivas financiadas pelo Estado, poderá ser solicitado às organizações executantes que orientem os seus relatórios de avaliação para a partilha de experiências. Estes relatórios poderão, por exemplo, incluir uma secção de «ensinamentos obtidos para organismos tradicionais». As avaliações devem ser vistas como oportunidades de aprendizagem úteis neste contexto. Este tipo de avaliação será discutido no capítulo 4 do presente Manual.

Independentemente de projectos específicos, as ONG, incluindo associações de migrantes, podem transformar-se em «centros de experiência» e beneficiar do seu conhecimento das comunidades para se tornarem agentes de formação e aconselhamento para prestadores de serviços tradicionais ou autoridades governamentais. Além disso, podem elaborar material a utilizar nos currículos do pessoal da administração pública, assistentes sociais, etc. A procura deste tipo de actividade irá, provavelmente, crescer à medida que as competências interculturais vão sendo cada vez mais valorizadas.

Entre as ONG podem também incluir-se grupos de pressão e de interesse. Ao centrar a atenção em aspectos específicos da integração de imigrantes, estas ajudam a manter o perfil da questão. As boas práticas sugerem que os governos devem reconhecer os diferentes papéis das ONG como grupos de interesse, como prestadores de serviços, por exemplo de interpretação ou de informação, e como promotores do diálogo. O financiamento de todos os aspectos das suas actividades pode apoiar a autonomia das ONG e traduzir o compromisso de comunicação e participação activa dos governos como elementos-chave da integração de imigrantes.





Capítulo 1: Conclusões

1. Os decisores políticos, prestadores de serviços e organizações não governamentais activas em diversas áreas devem analisar criticamente as suas próprias actividades. Até que ponto os programas reconhecem, satisfazem e correspondem às necessidades e circunstâncias específicas dos imigrantes? É possível adaptar os processos e as estruturas para melhorar a acessibilidade aos imigrantes com base na igualdade?
2. A experiência demonstra que as práticas de integração são mais eficazes se se basearem numa mensagem política coerente, nomeadamente de que a integração de imigrantes não é considerada um «luxo», mas um simples elemento do mandato de uma instituição tendo em conta a crescente diversificação dos seus clientes, membros ou partes interessadas.
3. Os prestadores de serviços utilizam diferentes instrumentos para determinar se os serviços existentes servem adequadamente todas as camadas da população. Uma forma de efectuar este tipo de avaliação consiste na análise dos serviços propriamente ditos: são utilizados da forma para que foram concebidos ou de forma inadequada, sugerindo a existência de lacunas de comunicação ou desencontros entre as necessidades e as ofertas?
4. Os serviços selectivos são sensíveis às situações específicas mesmo de pequenos grupos. Fornecem uma resposta rápida à medida que as necessidades vão surgindo e são flexíveis na forma como são prestados. Quando os principais prestadores de serviços tomarem consciência das lacunas existentes, o desafio consistirá em encontrar um bom equilíbrio entre serviços selectivos e serviços generalizados. Uma divisão bem definida dos papéis e funções pode ajudar a evitar a sobreposição e a falta de coordenação entre serviços.
5. Com base no constante afluxo de informação sobre o seu público-alvo, os prestadores de serviços devem reflectir sobre a possibilidade de adaptação dos processos organizacionais, políticas, práticas e estruturas habituais ou a necessidade de medidas suplementares.
6. Podem ser utilizados vários critérios para decidir entre medidas gerais ou selectivas numa situação específica. O momento de intervenção é importante, assim como o número de pessoas afectadas por uma determinada medida. Ao considerar estes factores, os responsáveis devem ter em conta a questão da proporcionalidade.
7. O conhecimento dos utentes imigrantes e refugiados pode ser adquirido de diferentes formas: através da análise e produção de dados, da definição da competência intercultural como prioridade para a selecção, formação e avaliação do pessoal, do envolvimento de peritos externos, da consulta de grupos de imigrantes ou cidadãos individuais e dos ensinamentos obtidos com iniciativas selectivas.
8. As ONG podem actuar como intermediárias e ajudar a alterar a percepção que os prestadores de serviços e os utentes têm uns dos outros. Por exemplo, os grupos de apoio à



comunidade podem influenciar aquilo que os imigrantes sabem e esperam da prestação de serviços.

9. As atitudes dos funcionários das instituições prestadoras de serviços são de especial importância, pois devem adaptar os seus processos de trabalho à integração da diversidade. É possível motivá-los para ouvir os utentes, rever os seus métodos e desenvolver as suas competências?
10. A vontade política é um dos impulsionadores da integração. Quanto mais as organizações e os organismos políticos estiverem ligados aos imigrantes, mais activos serão na promoção da integração.
11. As actividades direccionadas para os imigrantes constituem uma fonte de conhecimento essencial para as organizações tradicionais. Os decisores políticos deverão ser pró-activos e requerer informação junto das organizações voluntárias e comunitárias que lidam directamente com grupos específicos.





Capítulo 2

Habitação num ambiente urbano



A questão da habitação é extremamente importante para os indivíduos, famílias e comunidades e constitui um factor fundamental para a promoção da integração. Neste capítulo descrevem-se as práticas destinadas a alargar as opções de alojamento para os imigrantes através da diminuição dos obstáculos ao acesso e da melhoria da qualidade da habitação. Embora estas medidas sejam selectivas e em pequena escala, a sua aplicação baseia-se em políticas e estruturas urbanas mais abrangentes. Actualmente, nalgumas cidades europeias, mais de metade dos residentes é de origem imigrante, o que resulta em novas situações de diversidade. Estas cidades são, frequentemente, pioneiras na elaboração de medidas relacionadas com a reabilitação urbana, com a propriedade e regimes de propriedade e de arrendamento mistos, incluindo instituições e serviços, e com a comunicação e participação, as quais podem contribuir para uma melhor qualidade de vida para uma população cada vez mais diversificada.



O princípio básico comum n.º 7 fornece o contexto para a inserção das políticas de habitação no quadro da integração de imigrantes. Segundo este princípio, «a interacção frequente entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros é um mecanismo fundamental para a integração. Os fóruns onde participem uns e outros, o diálogo intercultural, a formação sobre imigração e culturas imigrantes, assim como o fomento das condições de vida em ambientes urbanos incrementam as interacções entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros».

2.1. Alargar as opções de habitação dos imigrantes



À semelhança de todos os residentes, os imigrantes criam estratégias de habitação com base nas suas necessidades e nas oportunidades oferecidas pelo ambiente. As políticas devem procurar alargar as suas opções, assegurando a igualdade de oportunidades no mercado da habitação em termos de acesso e de qualidade.

Acesso à habitação

Muitos imigrantes sentem-se directa e indirectamente discriminados no mercado da habitação. Os proprietários das casas podem mostrar-se indisponíveis para vender ou alugar a imigrantes em geral. Outros podem pedir rendas e cauções excessivas, recusar fiadores ou exigir documentação e referências desnecessárias. Dadas as dificuldades de acesso a alojamento privado, a procura de habitação social para arrendar é, por vezes, elevada entre os imigrantes. Contudo, a habitação social é um recurso limitado e as listas de espera são grandes. A desvantagem e a discriminação que afectam os imigrantes e as minorias em toda a UE-15 são documentadas na publicação de 2005 do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (OERX) intitulada «Migrantes, minorias e habitação: exclusão, discriminação e antidiscriminação em 15 Estados-Membros da União Europeia», a qual se baseia em relatórios nacionais dos centros do OERX.

O direito comunitário prevê a igualdade de tratamento entre residentes de longa duração e cidadãos nacionais em termos de acesso a bens e serviços e contém disposições de protecção contra a discriminação com base na raça e etnia no fornecimento de bens e serviços (incluindo alojamento).



A legislação antidiscriminação pode ser aplicada de forma mais rigorosa na área da prestação de serviços, incluindo a habitação.



Aplicação da legislação antidiscriminação na França

Processo: Hamida e Audrey Brahmia, Tribunal Criminal de Grenoble, 14 de Setembro de 2004

Neste processo, o tribunal condenou uma proprietária de terrenos por discriminação racial, nos termos do n.º 2 do artigo 225.º do Código Penal, por ter recusado vender uma parcela de terreno por motivos raciais. Após ter aceite uma oferta pela venda de uma parcela de terreno, a proprietária recusou finalizar a transacção, argumentando ter receio de criar problemas com os vizinhos, uma vez que o comprador era «árabe». Após exigir uma cópia da certidão de casamento do comprador para verificar a sua «boa conduta», fotografias do casamento para avaliar o seu comportamento, pedir um preço mais elevado e reduzir a superfície de venda, continuou a recusar a transacção, levantando problemas técnicos e questões de direito imobiliário e de propriedade que impediriam a finalização da transacção.

A proprietária foi condenada pelo Tribunal Criminal de Grenoble, mas recorreu da decisão. Em 27 de Outubro de 2005, o tribunal de segunda instância agravou a sentença para seis meses de pena suspensa e uma multa de 6 000 euros, exigindo ainda a publicação da sentença nas secções de imobiliário dos dois principais jornais locais e na revista mais importante da indústria imobiliária, «La Revue Bleue».

Revisão da legislação europeia relativa à antidiscriminação, edição n.º 3, Abril de 2006, p. 66, http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm.



As disposições relativas à habitação encontram-se geralmente dispersas por demasiadas leis e definem, por vezes utilizando linguagem complexa, os direitos e obrigações dos proprietários e ocupantes das habitações.

Os códigos de conduta relativos à habitação podem explicar, em termos práticos, o significado que a legislação sobre habitação tem na prática.



Os códigos de conduta sobre igualdade de acesso à habitação podem ter quatro objectivos gerais:

- a) estabelecer normas que permitam atingir um nível de igualdade e definir orientações práticas sobre como evitar a discriminação racial ilegal e atingir a igualdade de oportunidades na área da habitação e dos serviços relacionados com a mesma;
- b) ajudar as organizações dedicadas à habitação e outras entidades com obrigações em matéria de habitação e disposições de planeamento dos vários direitos nacionais a compreender as suas responsabilidades e direitos;





- c) ajudar advogados e outros consultores a aconselharem os seus clientes e apoiar órgãos judiciais na interpretação dos conceitos jurídicos; e
- d) assegurar que quem pretender aplicar procedimentos jurídicos tem um bom conhecimento tanto da legislação como das boas práticas em matéria de habitação e serviços relacionados com a mesma.

Existem várias medidas que podem ser aplicadas para apoiar directa e indirectamente os imigrantes.

O apoio prático pode ser prestado sob a forma de referências para os senhorios, cauções ou garantias locativas. Em Espanha, a maior parte dos planos de imigração e integração já inclui programas através dos quais uma instituição pública garante ao senhorio o pagamento da renda e a reparação de possíveis danos. O governo catalão criou a Rede de Habitação Social (*Red Bolsa de Vivienda Social*), que concede garantias técnicas e jurídicas, uma apólice de seguro abrangente e um empréstimo para cauções.

Uma lista dos instrumentos que foram testados com êxito a nível local em termos de apoio a imigrantes no processo de aluguer ou compra de casa é apresentada num estudo realizado pelo instituto italiano Censis, a pedido do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais no âmbito do programa de acção comunitário de luta contra a discriminação. O estudo seleccionou 99 serviços e agrupou-os em várias categorias: informação e orientação; mediação; gestão de propriedades ou compra de casa; construção ou restauro de propriedades; fundos de garantia e empréstimos. São apresentados quatro exemplos de boas práticas: o programa de recuperação do distrito de Stadera em Milão, o projecto «Un tetto per tutti» em Perúgia, a cooperativa «Nuovo Villaggio» em Pádua e a agência imobiliária de Rimini. O Governo italiano e outros intervenientes estão empenhados na divulgação destas práticas a nível nacional e europeu.



Exemplo: «Un tetto per tutti»

O projecto «Un tetto per tutti» foi criado na região da Úmbria e posteriormente alargado à região da Lombardia.

Os futuros proprietários, imigrantes e italianos, constroem ou restauram casas em terrenos cedidos pelos municípios. O projecto é coordenado por peritos e associações locais, que também prestam apoio logístico e técnico, incluindo o acesso ao crédito.

Desde 2001 foram construídas 52 novas casas, tendo 72 famílias, das quais metade compostas por imigrantes, participado no projecto. No futuro, os empréstimos bancários e os alugueres pagos pelos trabalhadores imigrantes poderão contribuir para aumentar a auto-suficiência do projecto.

Censis, «Políticas e serviços de habitação para imigrantes na Itália», resumo em inglês, Roma, Novembro de 2005, p. 38 a 40.



Os imigrantes e não imigrantes com rendimentos baixos e irregulares deparam-se com uma escolha limitada e obstáculos à mobilidade no mercado da habitação. Esta situação é, por vezes, agravada pela questão do estatuto jurídico dos imigrantes. Por exemplo, os imigrantes com títulos de residência temporários poderão não conseguir obter uma «habitação adequada», que constitui um pré-requisito para um estatuto de residência de longa duração, uma vez que os senhorios recusam o arrendamento se o título de habitação não abranger todo o período contratual. Do mesmo modo, as autoridades podem exigir que um candidato a reagrupamento familiar apresente comprovativos de alojamento considerado normal para uma família comparável da mesma região e que satisfaça as normas de saúde e segurança em vigor.

Os requisitos de residência devem ser avaliados quanto à respectiva compatibilidade com as políticas de habitação e impacto sobre o estatuto dos imigrantes no mercado da habitação.



Qualidade da habitação

A habitação económica é, por vezes, de má qualidade. Por exemplo, algumas das propriedades imobiliárias construídas no pós-guerra em vários Estados-Membros apresentam problemas de infiltrações, mau isolamento, funcionamento deficiente dos elevadores ou outros problemas associados aos materiais utilizados na construção. A manutenção das propriedades mais pequenas também se pode revelar deficiente, sobretudo quando os senhorios que arrendam a imigrantes não realizam as reparações necessárias. Alguns imigrantes e refugiados vivem em habitações degradadas em situação de negligência e até de perigo.

As autoridades nacionais e locais deverão tentar identificar problemas graves na qualidade da habitação e basear as iniciativas em dados fiáveis sobre a situação da habitação dos imigrantes. Poderão ser utilizados inquéritos para esse efeito. Estes poderiam ser elaborados de forma a permitir uma comparação a nível europeu e a criação de uma norma europeia.



Os proprietários podem ser encorajados a melhorar a qualidade dos seus imóveis, abrindo-os simultaneamente aos imigrantes. Por exemplo, o município italiano de Scicli (província de Ragusa, Sicília) contribuiu com 50% das despesas de restauro e reparação aos senhorios que concordarem em arrendar estas propriedades a imigrantes a preços reduzidos durante um período mínimo de cinco anos. Esta iniciativa beneficia cerca de 15 grupos familiares e representa um investimento de 50 000 euros para o município.



O «encaixe» de uma opção de habitação nas necessidades dos imigrantes é um dos aspectos da qualidade da habitação. Em vários Estados-Membros, a habitação económica não prevê o facto de as famílias imigrantes ou refugiadas poderem ser mais numerosas do que em média. Por exemplo, na Suécia, só é possível encontrar apartamentos grandes em edifícios antigos, arrendados por privados, cujo preço ou aluguer é demasiado elevado. Nalguns casos, a discrepância entre as necessidades e a oferta de habitação resultam na sobrelotação dos alojamentos, situação associada a problemas respiratórios e outras questões de saúde, bem como a dificuldades de carácter social. No Reino Unido foi realizado um estudo sobre «experiências de habitação de muçulmanos» com base nos dados do censo. O estudo de-





monstrou que cerca de 42% das crianças muçulmanas vivem em alojamentos sobrelotados, comparativamente com 12% das crianças em geral.

As habitações sociais recém-construídas podem tomar em consideração as diversas necessidades dos imigrantes ou refugiados, por exemplo, através de apartamentos adequados para famílias numerosas. Também é possível modificar as unidades de habitação existentes em consulta com os inquilinos imigrantes, podendo ser disponibilizados serviços adicionais como lavandarias, terraços ajardinados ou antenas parabólicas comuns. Por exemplo, a Sozialbau AG, em Viena, uma propriedade imobiliária habitada, em partes iguais, por estrangeiros (de todos os países) e cidadãos austríacos, apoia a vida comunitária através deste tipo de iniciativas.



As empresas imobiliárias que procuram, de forma pró-activa, melhorar o serviço prestado a clientes imigrantes terão mais facilidade em satisfazer as suas necessidades e preferências. As empresas imobiliárias poderão ministrar formação neste sentido aos seus funcionários ou empregar pessoal de origem imigrante.



No Reino Unido, várias associações de habitação para «minorias negras e étnicas» (MNE) especializaram-se na prestação de serviços de habitação ao seu grupo-alvo. Por exemplo, a Associação de Habitação Ashram é a maior associação MNE da região de West Midlands. É proprietária e administradora de 727 casas, na sua maioria (543) localizadas em Birmingham. Quarenta e nove por cento dos inquilinos da associação são asiáticos, 27% caucasianos, 13% negros e 8% de origem mista. A associação define como objectivo principal a satisfação das necessidades específicas, mas não exclusivas, dos grupos MNE.

Mais de 20% das habitações da associação correspondem a grandes alojamentos familiares com quatro ou mais quartos (até um máximo de sete quartos). A Ashram criou ainda um conjunto de alojamentos que contam com o apoio de especialistas para responder às necessidades dos idosos de origem asiática e de mulheres que fogem da violência doméstica, bem como um projecto de saúde mental para mulheres asiáticas.

Conforme salientado por um relatório recente da comissão de auditores, 75% dos membros do conselho de administração da Ashram e 71% do pessoal de nível superior provêm de grupos MNE. Em geral, o pessoal da associação, composto por 100 pessoas, reflecte o perfil demográfico da sua comunidade e a organização mantém uma lista das competências linguísticas do pessoal de forma a responder a pedidos de interpretação. Quarenta por cento dos contratantes da associação também provêm de organizações MNE.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk.
Relatório de inspecção sobre habitação, www.audit-commission.gov.uk.

2.2. Integração no ambiente urbano

Em muitas cidades europeias existem zonas de concentração de pobreza, frequentemente isoladas do resto da cidade. Em muitos casos, a percentagem de residentes imigrantes é elevada. À semelhança dos outros residentes, os imigrantes são afectados pela distância em



relação ao mercado de trabalho formal, pela falta de estabelecimentos do sector privado, como lojas e bancos, pela elevada procura de serviços públicos e pela má qualidade dos mesmos, pelo índice de criminalidade e de comportamento anti-social e pela má reputação que caracteriza este tipo de zonas carenciadas. Além disso, a concentração espacial pode resultar num maior isolamento dos imigrantes em relação à sociedade e na diminuição das oportunidades de aprendizagem da língua, sobretudo pelas crianças.

As políticas e práticas procuram combater a exclusão e a segregação social que caracterizam as zonas carenciadas. Simultaneamente, podem reforçar os aspectos positivos sentidos por muitos residentes imigrantes: apoio de redes sociais, familiares e étnicas, as possibilidades criadas pelo mercado de trabalho étnico, a ajuda imediata a recém-chegados e a existência de associações étnicas.



Nas secções seguintes são apresentados exemplos de reabilitação urbana, de regimes de propriedade e de arrendamento mistos, de instituições e serviços inclusivos e de comunicação e participação. A boa prática sugere que, embora a infra-estrutura física seja importante, as políticas deverão também realçar os aspectos sociais, económicos e culturais. Lojas, clínicas de saúde, centros religiosos e culturais e outras instituições e serviços são elementos necessários a uma área urbana funcional. As relações de género são importantes para dar forma a interações no ambiente urbano, podendo as iniciativas específicas em função do género exercer um impacto significativo.

As metas políticas para as áreas carenciadas deverão ser compatíveis com o planeamento para toda a cidade em que se inserem, devendo os conceitos urbanos privilegiar o estabelecimento de «pontes» entre os distritos das cidades. As desigualdades na prestação de serviços em diferentes áreas devem ser abordadas com prioridade.



Reabilitação urbana

Os programas de reabilitação centram-se, geralmente, em áreas bem demarcadas das cidades. Representam muitas vezes um investimento financeiro significativo para a renovação e modernização da infra-estrutura física. O bem-estar dos residentes pode ser consideravelmente melhorado através destas medidas, uma vez que a sujidade, os resíduos e a poluição sonora podem ser frequentemente atribuídos a questões de arquitectura. As melhorias em complexos residenciais podem incluir trabalhos a nível dos terraços e das varandas para assegurar a privacidade, a eliminação de ecos nos pátios e acessos de entrada, iluminação exterior, zonas amplas de deposição de resíduos com serviços de recolha frequentes e serviços regulares de remoção de objectos volumosos. Os espaços não utilizados entre edifícios podem ser equipados com uma estrutura e a zona de convívio, incluindo as entradas, parques infantis e outras áreas semipúblicas, pode ser bem demarcada.

Os programas de infra-estruturas também podem incluir um investimento em ligações de transportes, por exemplo através da extensão das linhas de metropolitano ou da construção de uma estação ferroviária na área em questão. O acesso à mobilidade é fundamental para os habitantes das zonas carenciadas, podendo ligá-los ao fluxo de recursos, bens e serviços da cidade.





Regra geral, os programas de reabilitação urbana acarretam mudanças significativas para a qualidade de vida da população de um bairro. Idealmente, o planeamento é efectuado de forma participativa e é tida em consideração a participação dos residentes imigrantes. O pessoal da empresa de habitação pode interagir directamente com os habitantes, procurando estabelecer contactos pessoais em pontos de encontro habituais como mercearias, cafés, centros de cuidados infantis e locais de culto. Uma participação mais estruturada implica, por vezes, um investimento significativo na preparação e no reforço de capacidades.



FORUM, Países Baixos: «Olimpíadas sociais»

A iniciativa «Olimpíadas sociais» foi implementada em zonas para as quais existem planos de construção a longo prazo, incluindo a demolição de casas e a deslocação obrigatória de pessoas. As «Olimpíadas sociais» correspondem a um método de conferência que foi desenvolvido para garantir que determinados grupos assumem um papel de igualdade na tomada de decisões.

Nas «Olimpíadas sociais», os participantes são divididos em cinco grupos ou «anéis»: decisores políticos, profissionais (como os trabalhadores da comunidade), residentes, políticos e especialistas externos (por exemplo, académicos ou pessoas de outra cidade/área). Na conferência, cada grupo começa por formar uma opinião no seu próprio anel. Os grupos são depois informados das opiniões dos outros, tendo oportunidade de mudar de opinião. Posteriormente, todos se reúnem para chegar a um consenso sobre as prioridades dos planos de construção a longo prazo. Através deste método, os residentes, possivelmente com menos experiência em discussões públicas, têm a oportunidade de formar uma opinião antes de terem de «competir» com os outros. De acordo com a experiência da organização FORUM, a possibilidade de manifestar pontos de vista num ambiente mais protegido e em pequena escala é uma forma comprovada de aumentar a participação de determinados grupos.

Estas consultas abrangentes requerem uma preparação e um investimento significativos, bem como gestores altamente qualificados. Todavia, no planeamento urbano, os riscos costumam ser elevados e os recursos envolvidos justificam o esforço de consulta, que poderá resultar em soluções mais adequadas, bem aceites e, em última instância, mais eficazes em termos de custos. Por exemplo, a FORUM organizou uma conferência de «Olimpíadas sociais» na cidade de Arnhem (Malburgen), onde estava em curso um projecto de reabilitação de bairros segregados, com um orçamento de 1 milhão de euros para os métodos sociais de «acompanhamento».



Sítio web: www.forum.nl.

Regimes de propriedade e de arrendamento mistos

Em vários Estados-Membros, o princípio de propriedade mista desempenha um papel importante nas políticas de habitação. Poderão ser criados incentivos fiscais e outros para os construtores ou proprietários privados que investirem em áreas dominadas pela habitação social. As novas construções podem ser utilizadas para agrupar vários tipos de habitação a



diferentes preços e com vários regimes de propriedade. As casas de habitação social existentes também poderão ser demolidas com vista à criação de habitação privada. Em caso de coexistirem casas ocupadas por proprietários e casas sociais arrendadas, é boa prática reduzir ao mínimo as diferenças arquitectónicas entre as mesmas. É o caso de Helsínquia, onde este princípio de mistura é utilizado no planeamento imobiliário desde a década de 1960.

No Reino Unido, as autoridades de planeamento podem recorrer ao artigo 106.º da lei de Planeamento Nacional, de 1990, para exigir dos construtores uma contribuição para a criação de habitações económicas e de outros equipamentos públicos, como escolas ou parques, que reflectam o maior impacto do desenvolvimento de novas habitações privadas. Esta política resultou na criação de novos complexos imobiliários que oferecem habitações ao preço de mercado e habitações económicas.



Existem algumas provas de que a habitação privada em áreas urbanas atrai os imigrantes de classe média, uma vez que é habitualmente mais económica do que a habitação noutras áreas e permite-lhes manter a proximidade com as suas famílias. Através da oferta de vários tipos de opções de habitação ao longo do ciclo de vida, estas comunidades de propriedade mista podem contribuir para alargar as opções de habitação dos imigrantes.

Outro tipo de política que favorece esta mistura diz respeito à composição dos inquilinos das casas públicas arrendadas. O tipo de influência que os municípios (ou outros intervenientes governamentais) podem exercer sobre estes processos depende das estruturas de governação e propriedade. Os sistemas de incentivos podem ser úteis: por exemplo, em Hamburgo, são atribuídos subsídios de arrendamento a estudantes que se mudem para áreas predominantemente habitadas por imigrantes. É necessária prudência nas práticas que procuram estabelecer estruturas de residência mista, de forma a evitar a discriminação. Por exemplo, o objectivo de evitar concentrações de imigrantes pode fazer com que as associações de habitação estabeleçam a origem dos candidatos como critério de selecção.

Uma vez que as questões de habitação afectam directamente as vidas privadas de indivíduos e famílias, as intervenções nesta área requerem especial atenção no sentido de respeitar a privacidade, de consultar as pessoas afectadas e de evitar a discriminação.



Instituições e serviços inclusivos

Muitas das práticas destinadas a promover a integração em áreas com elevada concentração de imigrantes centram-se na acessibilidade e rapidez de resposta das instituições e dos serviços locais. Sobretudo nas cidades com grandes percentagens de residentes imigrantes, as administrações asseguram, frequentemente, presenças de bairro que concentram vários serviços num único local. Este tipo de práticas aproxima os serviços municipais dos cidadãos e permite que as administrações tomem conhecimento dos problemas assim que eles surgem.

Em diversos bairros, as escolas transformaram-se em instituições comunitárias com ligações múltiplas a outros intervenientes locais dos sectores público, privado ou não-governamental. As associações ou as ONG podem ministrar cursos nocturnos nas instalações da escola,





incluindo serviços de cuidados infantis. As associações de residentes ou os clubes de migrantes podem, do mesmo modo, utilizar a escola como local de reunião. As administrações locais podem procurar uma «gestão de proximidade» utilizando as escolas como ponto de contacto com os residentes. As empresas locais também podem ser envolvidas, por exemplo, dando aos alunos a oportunidade de visitar as suas instalações no âmbito das actividades de orientação profissional.



A Karlschule, na cidade alemã de Hamm, é uma escola que participa activamente na vida do bairro. Por exemplo, os alunos ajudaram a restaurar um parque infantil local e o clube desportivo da escola organiza festas para os jovens locais. A escola também participou nos cortejos de celebração do 750.º aniversário do bairro. Na secção de economia doméstica são ministrados cursos de costura para mulheres turcas. A escola conta ainda com a participação activa de parceiros externos: por exemplo, os gestores de projectos da organização de acção social Arbeiterwohlfahrt prestam orientação profissional, a Caritas dirige os cuidados infantis em horário pós-escolar e os serviços de jardinagem municipais ajudam a ajardinar o terraço da escola.



Sítio web: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/.

A Karlschule é um dos exemplos de melhores práticas identificados na publicação «Imigrantes na Cidade» da Fundação Schader, que faz parte de um projecto mais abrangente com vista à integração socioespacial dos imigrantes na Alemanha. Este projecto é financiado pelo Ministério Federal da Educação e da Investigação, sendo executado entre Janeiro de 2004 e Agosto de 2006. Entre outros parceiros incluem-se a Associação de Cidades Alemãs (DST), a Federação Alemã de Associações de Habitação e Imobiliária (GdW), o Instituto Alemão de Assuntos Urbanos (DIFU) e o Instituto de Habitação, Imobiliário e Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade de Ruhr, Bochum (InWIS).

Para a recolha de melhores práticas da publicação «Imigrantes na cidade» foram analisados, no total, 232 projectos e compiladas 136 descrições pormenorizadas de projectos. Destes 136 projectos, 28 foram identificados como melhores práticas.

Nesta recolha são descritos «tipos de projectos», dadas as muitas semelhanças entre iniciativas. Por exemplo, muitos projectos abordam a criação de pontos de encontro com obstáculos de acesso reduzidos, o encaminhamento dos residentes para os serviços adequados ou a disponibilização de espaços para as associações locais.



Sítio web: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf.



As escolas dos bairros podem ser utilizadas como locais de integração e instalações educativas para o distrito em geral, incluindo os adultos.

Do mesmo modo, as bibliotecas públicas podem tornar-se pontos centrais para a comunidade através da oferta de actividades e programas adicionais.



No âmbito do programa URBAN, duas bibliotecas públicas da cidade dinamarquesa de Århus abriram cursos de tecnologias da informação para residentes de bairros que não tenham computador em casa. Foi dada especial atenção às mulheres migrantes e outros grupos que podem não ter tempo ou recursos para adquirir conhecimentos básicos de TI.

O programa, com a duração de 18 meses e iniciado em Maio de 2003, oferecia formação sobre PC e princípios básicos de Internet, formando ainda participantes seleccionados como «guias IT» para que pudessem ensinar outras pessoas. A associação de guias IT foi criada em Junho de 2004. Para além das competências IT propriamente ditas, este programa abriu novas oportunidades de participação aos residentes.

Sítio web: www.urbanbydel.dk.



Os municípios podem complementar as actividades de intervenção das organizações e desempenhar um papel de ligação entre os imigrantes e os grupos e associações locais.

A cidade alemã de Münster ajuda as famílias étnicas alemãs (Aussiedler) a encontrar alojamento após deixarem o centro de acolhimento colectivo e apoia a sua integração na vida comunitária dos seus novos bairros.

As famílias começam por se reunir com um funcionário de intervenção do município. Juntos, elaboram perfis individuais de habilitações literárias e experiência profissional, actividades comunitárias antes da migração, conhecimento dos equipamentos locais, objectivos e interesses profissionais e sociais. Com base nestes perfis, é elaborada uma lista de instituições e organizações locais competentes a contactar. Entre estas incluem-se clubes desportivos, paróquias, clubes juvenis, etc. Os imigrantes celebram um acordo de integração com o município e comprometem-se a frequentar reuniões bissemanais com o funcionário de intervenção. De facto, estas reuniões já foram realizadas com mais frequência, sobretudo no período inicial.

Em 2004, 21 famílias receberam acompanhamento na procura de habitação. Uma avaliação recente demonstrou que o grupo de imigrantes envolvidos neste projecto era, decorridos quase dois anos, cerca de 2,5 vezes mais activo no mercado de trabalho do que o grupo de controlo. Além disso, as pessoas incluídas no grupo do projecto mostraram-se mais empenhadas no processo de integração e têm menos vontade de regressar. A cidade de Münster está agora a pensar alargar o projecto a outros grupos (mais heterogéneos) de migrantes.

A iniciativa está inserida num projecto Interreg IIIA, no qual a cidade de Münster colabora com Enschede e Twente, nos Países Baixos. Os parceiros neerlandeses e alemães do projecto estão a desenvolver os seus programas em paralelo e trocam experiências numa base permanente.

Sítio web: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html.





Comunicação e participação

A interacção frequente entre imigrantes e residentes dos Estados-Membros é um mecanismo fundamental para a integração. Muitas práticas locais têm o objectivo de tornar esta interacção mais frutífera e menos conflituosa, fomentando um sentimento de pertença ao bairro e modificando os pontos de vista tanto dentro como fora dos bairros carenciados. Algumas vilas e cidades europeias estão a implementar projectos em maior ou menor escala com vista a incentivar a comunicação e aliviar as tensões. Por exemplo, é possível oferecer um serviço de mediação entre inquilinos migrantes e não migrantes em questões como a deterioração dos edifícios, a violência e as ameaças de violência. Os residentes, incluindo os jovens, podem também receber formação sobre técnicas de resolução de conflitos.



Em Portugal, o projecto «Escolhas», dedicado à integração dos jovens da segunda e terceira gerações, foi criado em 2001 em resposta a incidentes de violência em 50 bairros difíceis, incluindo roubos em que participaram muitos migrantes da segunda e terceira gerações.

Após uma revisão em 2003, o objectivo do projecto passou da repressão da violência para a inclusão, abordando questões como sentimentos de pertença, as consequências da lei da nacionalidade e a valorização da cultura da família/de origem. O grupo-alvo do projecto é agora composto por jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 19 anos, podendo ainda incluir jovens até aos 24 anos. Os projectos não têm de ser direccionados para os migrantes, mas todos os gestores de projectos recebem formação sobre interculturalidade através de um curso via Internet. Este foi elaborado tendo em vista criar uma comunidade de prática e preparar os gestores de projectos em comunidades onde ainda não existem imigrantes, mas onde poderão vir a existir no futuro.

Pelo menos três parceiros, incluindo escolas e outras organizações, têm de trabalhar em conjunto para poder apresentar uma proposta de projecto. Na sua segunda fase, o programa recebeu 500 candidaturas, das quais 80 foram seleccionadas com um financiamento de cerca de 60 000 euros/ano. O projecto estará em funcionamento até 2009.



A cidade de Roterdão procura reforçar a relação dos habitantes da cidade entre si e com a cidade, através de diversas iniciativas.

- O projecto «Mixen aan de Maas» liga novos e antigos residentes da cidade e apoia-os na participação em actividades comuns. A equipa do projecto sugere actividades aos «pares» e reembolsa pequenas despesas.
- O plano de acção «Islão e Integração», criado pelo Gabinete de Projectos para a Integração Social, é um processo que já envolveu cerca de 8 000 pessoas desde Outubro de 2004. No âmbito do plano «Islão e integração» foram organizadas reuniões com peritos, um conjunto de debates «internos» entre muçulmanos (maioritariamente turcos, marroquinos e somalianos) em Roterdão, reuniões de informação sobre o islão dirigidas a



todos os habitantes da cidade e nove debates públicos abertos a todos. Os temas dos debates basearam-se nos debates internos e nas reuniões de peritos, tendo incluído:

- o sentimento de «nós e eles» entre muçulmanos e não muçulmanos;
- valores e normas no Estado constitucional e no islão;
- posição das mulheres/igualdade entre os géneros/homossexualidade;
- o islão como nova religião em Roterdão/Igreja e Estado;
- educação e situação económica;
- segurança e terror.

Os debates estiveram na base de uma «carta social» de Roterdão, que se encontra em fase de elaboração pelo executivo municipal. Serão organizadas discussões a nível dos bairros, tanto com cidadãos muçulmanos como não muçulmanos de Roterdão, a fim de reforçar o apoio à carta social.

- O projecto Mensenbieb («Biblioteca do povo») foi criado com vista a estimular o contacto entre diferentes grupos de pessoas e a fazê-los falar sobre os seus próprios preconceitos. Um grupo de voluntários de diferentes origens culturais e étnicas reúne-se para ser «emprestado» às pessoas interessadas. As reuniões podem realizar-se em diversos locais: numa biblioteca itinerante, num café, numa escola, etc., dependendo do tipo de grupo-alvo. Através de cartazes e autocolantes com preconceitos como «os estrangeiros não querem integrar-se» e «os muçulmanos são extremistas» o público em geral é incentivado a estabelecer um diálogo sobre preconceitos e a reunir-se com vários voluntários para testar as suas ideias. Foram contabilizados mais de 1 000 visitantes da «biblioteca» durante cinco festivais. O projecto foi publicitado de forma criativa e económica, resultando no interesse e divulgação generalizados por parte dos meios de comunicação social.

Sítio web: www.mensenbieb.nl.



Alguns projectos centram-se especificamente nas interações existentes em espaços públicos como ruas, praças e parques. Muitas vezes, os imigrantes das cidades europeias revitalizam espaços públicos como os parques, mas a utilização que fazem destes espaços também pode ser olhada de forma diferente. Em Viena, a administração municipal resolveu esta situação formando e remunerando «ajudantes de piqueniques nos parques» com origem migrante, os quais estão presentes nos parques aos domingos e feriados para apoiar a comunicação entre frequentadores migrantes e não migrantes.

As actividades comuns podem ajudar a promover o contacto entre os residentes e o crescimento de uma «identidade de bairro». Por exemplo, em complexos residenciais ou em bairros densamente povoados, é possível criar espaço para «jardins de integração» onde os residentes podem trabalhar os terrenos e tratar das plantas em conjunto.

A participação em associações e grupos de apoio pode contribuir para a capacitação dos residentes imigrantes. Por exemplo, as associações de inquilinos lidam geralmente com questões de renovação e regras comuns e são abertas a todos os residentes mediante o pagamento de uma taxa reduzida. As instituições existentes na comunidade, como as escolas, também podem funcionar como pontos centrais de auto-organização.





A Nytorpsskolan no subúrbio de Hammarkullen, na cidade de Gotemburgo, é frequentada por 450 alunos entre os 6 e os 16 anos de idade que, na maior parte, não têm o sueco como língua materna. O ambiente irrequieto e caótico nas salas de aula levou alguns encarregados de educação a participar mais nas actividades da escola. Após um ano de preparação, a direcção distrital decidiu, em 2001, que a Nytorpsskolan podia criar uma «direcção de pais» — quer dizer, uma direcção escolar maioritariamente composta por encarregados de educação.

Esta direcção tem a responsabilidade formal pelas decisões relativas ao sueco como segunda língua, ao ensino da língua materna, à criação de um bom ambiente de trabalho para os alunos, a formas de cooperação entre a casa e a escola e outros assuntos. Contudo, a direcção não pode tomar decisões sobre o pessoal ou as finanças da escola.

A direcção de pais teve um impacto importante sobre a escola. Os pais conseguiram influenciar as actividades escolares, mantendo a direcção de pais uma boa colaboração com o conselho de alunos que também se encontra activo. Alguns pais sentem que a sua participação os tornou mais respeitados pelos filhos, uma vez que têm mais conhecimento da escola sueca e podem exercer influência sobre a mesma. Por outro lado, o facto de as decisões financeiras não serem da competência da direcção é considerado uma limitação importante.

Este é um projecto Urbact. Com base no tema «Cidades, imigrantes e minorias étnicas», este seminário temático Urbact, realizado em Palermo em Outubro de 2005, reuniu 16 representantes de cidades europeias com 13 projectos Urbact.



Sítios web: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>.



A experiência sugere que é mais provável que os imigrantes participem enquanto membros de um grupo (por exemplo, pais) do que enquanto indivíduos. Os grupos formados com base na origem étnica também podem facilitar a participação, aumentando a autoconfiança dos indivíduos através de possibilidade de discutirem assuntos e de chegarem a um consenso com os seus pares.

Uma vez que uma elevada percentagem de imigrantes ou refugiados de um bairro fornece a «massa crítica» necessária para a criação de uma associação étnica, a concentração espacial pode, por vezes, exercer uma influência positiva sobre a participação e o envolvimento, sobretudo de mulheres migrantes.

2.3. Intercâmbio de boas práticas sobre habitação



Dada a grande variedade de práticas sobre habitação e integração a nível local nas cidades, é especialmente importante a criação de bons mecanismos de intercâmbio de experiências e ideias locais.

Os decisores políticos nacionais, os funcionários do governo local e outras partes interessadas de todos os sectores da sociedade podem utilizar como base os conhecimentos contidos em compilações de boas práticas, programas de investigação ou redes formalizadas sobre estes assuntos.



Os manuais podem ser úteis, sobretudo se a experiência da diversidade numa área local for relativamente recente ou se a integração ainda não for considerada como uma prioridade.

Na Estónia, a Fundação de Integração de não estónios iniciou, em 2003, um projecto de reforço da capacidade administrativa dos governos locais para responder a questões de integração a nível local. O projecto reagiu a uma situação em que poucos governos locais apresentavam planos de acção a longo prazo em matéria de integração. A fundação elaborou um manual para funcionários públicos, que também foram inquiridos no âmbito da investigação.

Os governos locais foram divididos em três grupos:

- governos em que a percentagem de não estónios é superior à média;
- governos em que a percentagem de não estónios, apesar de inferior à média, é superior a 5%; e
- governos em que a percentagem de não estónios é inferior a 5%.

O manual incluiu exemplos de práticas de diferentes autoridades locais e também de outros países, nomeadamente da Alemanha, Dinamarca, Itália, Lituânia e Suécia.

Os conhecimentos técnicos também podem concentrar-se em organizações especializadas, que podem aconselhar os intervenientes locais conforme as necessidades.

Nos Países Baixos, a iniciativa alargada de coesão social inclui um núcleo de política urbana e integração. Neste contexto, a organização FORUM recebe um financiamento do Governo para manter um «Gabinete de Apoio à Política Municipal de Integração». Este gabinete ajuda os funcionários públicos das administrações do governo local a desenvolver e executar uma política de integração. Os peritos prestam aconselhamento sobre problemas específicos que surgem a nível local. Simultaneamente, um sítio web interactivo funciona como uma plataforma onde os funcionários públicos podem discutir as dificuldades com que se deparam.

As redes constituem uma oportunidade de intercâmbio permanente de boas práticas. A nível europeu, permitem também estabelecer uma ligação eficaz entre as experiências locais e os mecanismos políticos da UE como o processo de inclusão social e outros programas políticos ou de financiamento.

Várias redes centram a atenção na relação entre a integração de imigrantes e a habitação. Entre os seus membros incluem-se regiões (ERLAI), regiões e municípios (CEMR); municípios, autoridades públicas locais e ONG (Quartiers en crise), principais centros urbanos (Eurocidades), organizações de habitação social (Cecodhas), etc.

Em 2004-2006, o comité Cecodhas e a rede Eurocidades organizaram, em conjunto, uma série de três seminários sobre integração e habitação. Os seminários foram realizados em Amesterdão, Estocolmo e Århus, respectivamente. Por exemplo, o seminário realizado em Estocolmo em Abril de 2005 teve como tema a «Integração através da melhoria da habitação e da capacitação» e contou com participantes de organizações de habitação e de administrações municipais e outras partes interessadas.

Sítios *web*: www.eurocities.org, www.cecodhas.org.



Capítulo 2: Conclusões

1. À semelhança de todos os residentes, os imigrantes criam estratégias de habitação com base nas suas necessidades e nas oportunidades oferecidas pelo ambiente. As políticas devem procurar alargar as suas opções, assegurando a igualdade de oportunidades no mercado da habitação em termos de acesso e de qualidade.
2. A legislação antidiscriminação pode ser aplicada de forma mais rigorosa na área da prestação de serviços, incluindo a habitação.
3. Os códigos de conduta relativos à habitação podem explicar, em termos práticos, o significado que a legislação sobre habitação tem na prática.
4. Os requisitos de residência deverão ser avaliados quanto à respectiva compatibilidade com as políticas de habitação e impacto sobre o estatuto dos imigrantes no mercado da habitação.
5. As autoridades nacionais e locais deverão tentar identificar problemas graves na qualidade da habitação e basear as iniciativas em dados fiáveis sobre a situação da habitação dos imigrantes. Poderão ser utilizados inquéritos para esse efeito. Estes poderiam ser elaborados de forma a permitirem uma comparação a nível europeu e a criação de uma norma europeia.
6. As empresas imobiliárias que procuram, de forma pró-activa, melhorar o serviço prestado a clientes imigrantes terão mais facilidade em satisfazer as suas necessidades e preferências. As empresas imobiliárias poderão ministrar formação neste sentido aos seus funcionários ou empregar pessoal de origem imigrante.
7. As políticas e práticas procuram combater a exclusão e a segregação social que caracterizam as zonas carenciadas. Simultaneamente, podem reforçar os aspectos positivos sentidos por muitos residentes imigrantes: apoio de redes sociais, familiares e étnicas, as possibilidades criadas pelo mercado de trabalho étnico, a ajuda imediata a recém-chegados e a existência de associações étnicas.
8. As metas políticas para as áreas carenciadas deverão ser compatíveis com o planeamento para toda a cidade em que se inserem, devendo os conceitos urbanos privilegiar o estabelecimento de «pontes» entre os distritos das cidades. As desigualdades na prestação de serviços em diferentes áreas deverão ser abordadas como uma prioridade.
9. Uma vez que as questões de habitação afectam directamente as vidas privadas de indivíduos e famílias, as intervenções nesta área requerem especial atenção no sentido de respeitar a privacidade, de consultar as pessoas afectadas e de evitar a discriminação.
10. As escolas dos bairros podem ser utilizadas como locais de integração e instalações educativas para o distrito em geral, incluindo os adultos.
11. A experiência sugere que é mais provável que os imigrantes participem enquanto membros de um grupo (por exemplo, pais) do que enquanto indivíduos. Os grupos



formados com base na origem étnica também podem facilitar a participação, aumentando a autoconfiança dos indivíduos através de possibilidade de discutirem assuntos e de chegarem a um consenso com os seus pares.

12. Dada a grande variedade de práticas sobre habitação e integração a nível local nas cidades, é especialmente importante a criação de bons mecanismos de intercâmbio de experiências e ideias locais.





Capítulo 3

Integração económica



Este capítulo aborda a integração económica dos imigrantes, abrangendo tanto o trabalho subordinado como a criação do próprio emprego. Começa por analisar a admissão de imigrantes e o modo como os modelos de imigração podem incentivar a correspondência entre a oferta e a procura no mercado de trabalho. Seguidamente, são abordadas a avaliação e aquisição de competências ao longo da carreira dos imigrantes no mercado de trabalho, fazendo referência a qualificações formais, outras competências profissionais ou linguísticas e conhecimento da vida laboral e do processo de procura de emprego. O capítulo explora ainda o modo como as estratégias antidiscriminação e de diversidade podem promover a igualdade no local de trabalho, encorajar a manutenção e a promoção no posto de trabalho e criar um clima onde a diversidade seja valorizada. Por último, neste capítulo são descritas formas de apoio aos empresários de minorias étnicas através de aconselhamento, simplificação do acesso a serviços financeiros ou inclusão em redes de fornecedores.



Este capítulo baseia-se sobretudo no princípio básico comum n.º 3, segundo o qual «o emprego é um elemento essencial no processo de integração, sendo fundamental para a participação dos imigrantes, para o contributo que eles prestam à sociedade de acolhimento e para tornar visível esse contributo». Os princípios básicos comuns n.º 5, relativo à educação, n.º 6, relativo ao acesso às instituições, e n.º 9, relativo à participação, estabelecem igualmente o enquadramento para uma discussão da integração económica.

Os governos europeus são unânimes em identificar a integração dos imigrantes no mercado de trabalho como uma das suas prioridades-chave em matéria de integração. Tal deve-se ao facto de, em muitos países, os imigrantes, incluindo especialmente os jovens e as mulheres, apresentarem resultados desproporcionalmente desfavoráveis no que se refere às taxas de emprego, taxas de desemprego, salários ou emprego equivalente às qualificações. Simultaneamente, os imigrantes também fazem parte da população activa com a qual a Europa e respectivos Estados-Membros procuram atingir os «objectivos de Lisboa». A imigração e a integração de imigrantes fazem parte do programa de emprego e crescimento, não só porque colocam desafios específicos aos objectivos estabelecidos, como também porque podem contribuir para o respectivo cumprimento.

3.1. Da admissão à integração no mercado de trabalho: correspondência entre a oferta e a procura



As regras relativas à admissão podem ser vistas como pontos de partida para a integração, criando condições extremamente importantes para o processo de integração.

Actualmente, são aplicadas regras de admissão diferentes nos 25 Estados-Membros. Vários países estão a dar uma atenção crescente à migração económica, recorrendo a um conjunto de diferentes modelos de selecção:

- o modelo de «capital humano», que envolve a avaliação dos potenciais imigrantes com base em critérios que os governos consideram como bons factores de previsão do êxito económico a longo prazo;



- o modelo «dirigido pelo empregador», que se baseia no mercado de emprego efectivo e não potencial e estabelece a correspondência entre as necessidades do empregador e um candidato imigrante específico;
- o modelo de «carência», que identifica determinadas áreas ou ocupações para as quais os empregadores estão autorizados a recrutar a partir da plataforma de emprego global.

O Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais checo dirige o programa de migração controlada «Seleção Activa de Trabalhadores Estrangeiros». Podem candidatar-se ao programa cidadãos da Bulgária, Croácia, Cazaquistão, Bielorrússia, Moldávia, Sérvia e Montenegro, Canadá e Ucrânia. São também elegíveis alunos estrangeiros com estudos concluídos em universidades ou escolas secundárias checas.



Os candidatos devem provar que são titulares de um visto de trabalho há mais de 90 dias. A selecção é efectuada através de um sistema de pontos baseado em sete critérios: estar empregado, experiência de trabalho, habilitações literárias, idade, experiência de vida na República Checa, competências linguísticas e familiares no país. Ao fim de dois anos e meio podem candidatar-se a um título de residência permanente.

A quota do programa aumentou de 300 (2003-2004) para 700 (2004-2005) e, posteriormente, para 1 000 (2005-2006). Contudo, os limites de quotas ainda não foram atingidos.

A experiência em vários países sugere que a rápida obtenção de emprego aumenta significativamente o êxito dos imigrantes no mercado de trabalho a longo prazo. De forma a facilitar a correspondência entre imigrantes e potenciais empregadores no processo de migração económica, os Estados-Membros estão a aplicar um conjunto de medidas, incluindo a pré-selecção nos países de origem ou vistos para candidatos a emprego.

O programa espanhol de migração controlada baseia-se na identificação de carências em consulta com os sindicatos, organizações patronais e autoridades regionais. Uma vez aprovada pelo Governo central, a lista de vagas é enviada para os países com os quais a Espanha celebrou acordos especiais de migração: Equador, Colômbia, República Dominicana, Marrocos, Polónia, Roménia e Bulgária.



Os serviços de emprego destes países encarregam-se da pré-selecção dos possíveis candidatos às vagas disponíveis. A selecção final é feita por uma comissão bilateral com a participação dos empregadores. Os trabalhadores recebem um visto e um contrato de trabalho e um título de residência válidos por um ano. A renovação é possível se o titular demonstrar que trabalhou efectivamente durante um período mínimo de seis meses no sector e na região com base nos quais foi emitido o título de residência.

O contacto directo entre candidatos a emprego e empregadores é valioso e, por vezes, indispensável. Embora as grandes empresas tenham capacidade para recrutar no estrangeiro, as pequenas e médias empresas que procuram contratar imigrantes (por exemplo, para a função de vigilantes) raramente têm a possibilidade de o fazer. Muitas vezes, os contactos são





estabelecidos porque os imigrantes já se encontram no país em situação irregular ou através de recomendações de familiares ou membros da comunidade. Os vistos para candidatos a emprego poderiam ajudar a evitar situações de trabalho irregulares.



No âmbito do programa de migração controlada, Espanha concede vistos de três meses a candidatos a emprego, período durante o qual a pessoa pode procurar uma colocação no sector e região que lhe forem atribuídos. Se o titular do visto tiver êxito na procura de emprego, o visto é convertido numa autorização de trabalho e num título de residência com validade de um ano. Noventa e oito por cento dos candidatos encontram trabalho no sector para o qual o visto de trabalho foi concedido.

Não obstante a importância dos programas de migração controlada, deve salientar-se que o canal de entrada de um migrante não é necessariamente indicativo do seu potencial no mercado de trabalho. Os imigrantes por motivos económicos deveriam obter autorizações de trabalho e títulos de residência que lhe permitam aceitar trabalhos que correspondam às suas qualificações e motivação. Os títulos que conferem maior segurança de residência incentivam os imigrantes a investir mais na sua própria integração na sociedade e no mundo do trabalho. Os empregadores também revelam uma maior abertura à contratação de pessoas com títulos a longo prazo. Em geral, as restrições de acesso ao mercado de trabalho deverão ser minimizadas, tendo em conta que este mercado constitui uma das principais vias de integração para imigrantes, quer estejam no país por motivos económicos ou não.



As condições de reagrupamento familiar estão a ser harmonizadas a nível europeu, tal como a legislação relativa ao estatuto de refugiado. O acesso ao mercado de trabalho é um elemento importante desta legislação. Conforme salientado pela comunicação da Comissão sobre uma agenda comum para a integração, os Estados-Membros que transpuserem a directiva relativa ao direito de reagrupamento familiar devem assegurar que as restrições de acesso ao mercado de trabalho são minimizadas, promovendo, assim, o emprego para mulheres imigrantes.



O enquadramento jurídico de admissão deve ser analisado com base no respectivo impacto sobre a integração (sócio)económica dos imigrantes, devendo os obstáculos à integração existentes nas regras de migração ser eliminados.

Formação antes da chegada

Vários Estados-Membros estão a explorar a formação antes da chegada como uma forma de aumentar as perspectivas de integração para os imigrantes. Estas iniciativas de formação podem também aprofundar as relações com os países de origem e reforçar as possibilidades de migração legal.

De acordo com a lei da imigração italiana, os cidadãos estrangeiros que frequentarem cursos de ensino e formação profissional nos países de origem podem ter prioridade na obtenção de um visto de entrada. Os cursos têm de ser aprovados pelas autoridades italianas. São



celebrados acordos-quadro com determinados países (como a Tunísia e a Moldávia), que podem envolver regiões e empregadores específicos da Itália.

O projecto-piloto «Do Sri Lanca à Toscânia» foi lançado pelo Governo italiano em cooperação com a OIM. No âmbito deste programa, os singaleses que quisessem imigrar para a Itália para tomar conta de crianças ou de idosos recebiam formação antes da chegada.

Os candidatos eram pré-seleccionados através de uma base de dados criada pelo Gabinete de Emprego no Estrangeiro do Sri Lanca. A região da Toscânia começou por seleccionar 160 dos 250 candidatos inscritos na base de dados. A equipa do projecto contactou depois as famílias que procuravam este tipo de profissionais e entrevistou 85 candidatos que correspondiam aos perfis solicitados. Foram seleccionados 60 candidatos.

Estes receberam 60 horas de formação de italiano em Colombo e frequentaram um curso de 25 horas na área dos cuidados pessoais. Esta formação foi continuada na Itália, resultando na obtenção de um diploma italiano de «Assistente de Cuidados Pessoais».

O plano político da Comissão relativo à migração legal também faz referência à formação nos países de origem. O plano anuncia que a viabilidade da prestação de apoio, através de financiamento comunitário, para a criação de estruturas de formação sob a responsabilidade das autoridades locais e/ou de intervenientes não governamentais será explorada com muita atenção.

3.2. Competências e qualificações

A aquisição e a avaliação de competências são dos factores que mais influenciam os diferentes aspectos de uma vida profissional: a transição da escola para a formação profissional e da formação para o emprego; os períodos de desemprego; a promoção da reorientação profissional. Nas economias em mudança da Europa, a aprendizagem activa contínua constitui, cada vez mais, um requisito em muitas ocupações e em muitos níveis de competências.

Todos os imigrantes recém-chegados, imigrantes residentes a longo prazo e migrantes da «próxima geração» se deparam com o desafio de criar e manter a sua empregabilidade, pelo que deveriam ter pleno acesso a medidas de apoio gerais e específicas.

Reforçar a empregabilidade de imigrantes e refugiados

O êxito da integração depende de uma boa correspondência entre a oferta e a procura. Os programas que promovem as oportunidades profissionais dos imigrantes e refugiados devem analisar melhor os mercados de trabalho e as competências específicas que poderão ser necessárias. Esta informação pode ajudar a planear cursos de formação e também apoiar os imigrantes a especificar a sua procura de emprego.



Na região estónia de Ida-Virumaa, foi identificada a procura de determinadas especialidades, tendo sido prestada formação profissional para estas ocupações a desempregados de língua russa. Entre as profissões especializadas incluíam-se as de trabalhador da construção civil, soldador, cozinheiro, assistente de loja, segurança, gestor de sistemas informáticos, empregada de limpeza e camareira.

Na cidade italiana de Forlì, a selecção dos cursos de formação ministrados no âmbito do programa «Integra» (ver capítulo 4.1, «Estruturas locais de integração») incluía as profissões de costureira/modista, soldador/carpinteiro, técnico de fibra óptica e assistente administrativo. Em Roma, a selecção incluía electricistas, carpinteiros, técnicos de refrigeração, cozinheiros e empregados de bar.

Para além da aquisição de competências profissionais específicas, os imigrantes candidatos a emprego também deviam aprender a elaborar um currículo, procurar emprego via Internet, contactar um empregador, responder às perguntas habituais das entrevistas, etc. Estes «cursos de procura de emprego», que dão a conhecer os processos de recrutamento específicos de cada país, fazem parte de programas de integração no mercado de trabalho em vários países.

O reforço da confiança desempenha, frequentemente, um papel importante nestes cursos, sobretudo quando se dirigem a mulheres imigrantes ou refugiadas. Por exemplo, o objectivo da parceria de integração comunitária (PIC), na região de West Midlands, consiste em apoiar a integração de mulheres no mercado de trabalho através da organização de oficinas de aconselhamento e de actividades de reforço da confiança, da prestação de informação sobre iniciativas de emprego tradicionais, etc. Desde 2003, o projecto trabalhou directamente com mais de 350 mulheres.



A empregabilidade é uma das preocupações principais do projecto belga Service d'intervention directe sur l'emploi (SIDE), dirigido há quatro anos pelo gabinete regional de emprego da região de Bruxelas-Capital. O seu grupo-alvo é composto por recém-chegados, a maior parte dos quais com um baixo nível de educação formal e com poucos conhecimentos da língua. Os recém-chegados que aderem ao projecto começam por ser encaminhados para ONG que realizam um teste de competências, prestam formação e apoio na obtenção de documentos como autorizações de trabalho e certificados de boa conduta. Além disso, prestam aconselhamento psicológico.

Após esta fase preliminar, o SIDE ajuda a estabelecer uma correspondência entre os participantes e vagas específicas. A equipa do projecto contacta empresas e, em colaboração com as mesmas, elabora descrições de funções específicas. Depois, contacta os candidatos imigrantes cujas qualificações se aproximam da oferta de trabalho em questão. É proposto apenas um indivíduo para cada vaga identificada. Desde Dezembro de 2002, cerca de 30% dos participantes no SIDE encontraram trabalho.



Qualificações formais

O reconhecimento de qualificações académicas e profissionais é um aspecto essencial do acesso ao mercado de trabalho e da mobilidade, uma vez que permite aos indivíduos encontrar trabalho ao nível das suas competências. Muitas vezes, os cidadãos de países terceiros não abrangidos por acordos de reconhecimento mútuo têm de se basear em acordos *ad hoc* ou bilaterais. Dado o tempo envolvido e os frequentes entraves colocados aos candidatos, o processo de reconhecimento pode dar origem a problemas sociais e outros. Por conseguinte, os projectos que apoiam imigrantes qualificados no processo de reconhecimento deverão manter uma perspectiva holística da situação do indivíduo.

Entre 2002 e 2005, o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), de Portugal, e a Fundação Gulbenkian implementaram um projecto de apoio ao reconhecimento das qualificações de médicos imigrantes.

Todos os participantes tinham empregos em Portugal que não correspondiam às suas qualificações académicas, trabalhando muitos deles no sector da construção civil. Entre os participantes incluíam-se clínicos de medicina geral, bem como pediatras, cirurgiões e outros especialistas. A maior parte era de nacionalidade ucraniana, russa ou moldava e tinham tido o primeiro contacto com o JRS através das aulas de português ministradas pela organização.

O processo de reconhecimento incluiu cursos numa faculdade de Medicina, um estágio de 4 a 9 meses num hospital, um exame e a inscrição na Ordem dos Médicos portuguesa. O projecto assumiu os custos de candidatura e de tradução de todos os participantes, que também receberam uma bolsa mensal (durante 9 meses, no máximo) e um subsídio para livros. A oferta foi complementada por aulas de aperfeiçoamento de português e apoio social e psicológico.

O projecto teve início com 10 médicos e terminou com 105 médicos a exercer Medicina oficialmente em território português. Para superar as dificuldades relacionadas com os vistos, o projecto estabeleceu protocolos especiais com os serviços de imigração. Os contactos informais com o Ministério da Saúde e a Ordem dos Médicos portuguesa também se revelaram úteis. Não obstante, os tempos de espera foram consideráveis. Em resposta, o projecto alargou o período de apoio financeiro através de um sistema de empréstimos, tendo também identificado trabalhos temporários na área médica (por exemplo, no Instituto do Sangue).

Avaliação e acreditação de competências

Para superar as dificuldades relacionadas com o reconhecimento de qualificações, os empregadores, as associações profissionais e os governos podem procurar desenvolver formas mais flexíveis de avaliação e validação de competências.

É possível identificar os dois principais desafios: em primeiro lugar, são necessárias medidas adequadas e inovadoras para identificar as competências e qualificações dos imigrantes e,



em segundo lugar, qualquer forma de acreditação deve ser aceite e reconhecida pelas organizações e pelos empregadores tradicionais.



Os bons métodos de avaliação conseguem tornar visíveis todas as competências dos imigrantes: profissionais, comunicativas, sociais, etc. Estes métodos tomam em consideração as mais-valias e não as desvantagens, centrando-se concretamente no (potencial) rendimento de uma pessoa no local de trabalho.

É possível referir algumas estratégias para promover o reconhecimento das competências dos imigrantes por parte dos empregadores:



Aumentar a visibilidade de um novo tipo de avaliação ou certificado através da sensibilização e da obtenção de apoio político a alto nível.

Os certificados próprios para imigrantes podem ser úteis para realçar a especificidade das competências dos migrantes e a contribuição que podem fazer para o mercado de trabalho. Por outro lado, a sensibilização dos empregadores é, provavelmente, um esforço a longo prazo que implicará um elevado consumo de recursos.



Na Dinamarca, são actualmente emitidos «cartões de competências» por cinco centros de conhecimento regionais para a clarificação de competências de refugiados e imigrantes. Estes centros foram criados em 2004 para ajudar os municípios e os empregadores a adaptar as competências dos refugiados e imigrantes às necessidades do mercado de trabalho.

Os centros colaboram com as empresas para a organização de cursos de avaliação de competências nos locais de trabalho. Com base nesta avaliação e em outras actividades de clarificação de competências, o imigrante recebe um cartão de competências onde são descritas as suas habilitações. Num período de quatro meses, foram emitidos 129 cartões de competências. Os empregadores podem aceder aos cartões via Internet. Além disso, os centros de conhecimento funcionam como referência para os imigrantes sem experiência de trabalho na Dinamarca.


Os centros dispõem também de uma ferramenta TI para clarificação de competências. Serão envidados esforços suplementares para melhorar o funcionamento desta ferramenta, visto os municípios terem manifestado dificuldade em integrá-la nas suas rotinas diárias de trabalho.

Ainda é necessário avaliar se o cartão de competências ajuda, de facto, os seus titulares a entrar no mercado de trabalho, mas os empregadores parecem estar cada vez mais sensibilizados para esta iniciativa, graças aos esforços contínuos para aumentar a sua visibilidade. Os centros de conhecimento têm recebido um apoio ministerial constante no sentido de atingirem o objectivo do Governo de «aumentar em 25 000 o número de imigrantes empregados até 2010». O orçamento geral destes centros é de aproximadamente 10 milhões de euros para o período 2004-2007.

Em vários Estados-Membros, alguns grupos de imigrantes participam em cursos de iniciação voluntários ou obrigatórios. A comunicação da Comissão sobre uma agenda comum




para a integração salienta que os certificados obtidos nestes cursos devem promover o acesso ao mercado de trabalho ou a oportunidades de formação e que os Estados-Membros devem informar os empregadores e as instituições de ensino sobre o valor e o conteúdo dos mesmos.

Envolver as instituições de ensino tradicionais e tirar partido do seu «bom nome» para que os empregadores ajudem a empregar imigrantes. 


Os intervenientes especializados, tais como associações de imigrantes ou ONG, podem colaborar com as instituições de ensino tradicionais de modo a torná-las mais acessíveis aos imigrantes e refugiados.


Por exemplo, poderão ser abertos cursos ou programas linguísticos complementares ao currículo convencional. Desta forma, os migrantes poderão obter a acreditação de uma instituição familiar aos empregadores locais.

Em Viena, a parceria EQUAL InterCulturExpress promove oportunidades profissionais para imigrantes ou refugiados qualificados. ONG especializadas colaboram com instituições de ensino superior tradicionais, empregadores e linguistas profissionais para desenvolver um programa de formação que assente nas competências demonstradas pelos migrantes. Os migrantes são colocados em cursos regulares complementados por elementos específicos da sua experiência de migração, tais como aulas de língua ou formação profissional suplementar. A acreditação formal poderá ou não fazer parte do processo. 

O programa de formação profissional inclui estágios, tendo a InterCulturExpress obtido êxito na contratação de participantes imigrantes e refugiados por empregadores locais. A boa reputação das instituições de ensino superior tradicionais junto da comunidade empresarial facilita esta tarefa, que envolve geralmente a superação de alguma relutância por parte dos empregadores.

Sítio web: www.interculturexpress.at. 

Apoiar modelos em que os estágios possam resultar directamente numa maior experiência de trabalho ou num posto de trabalho permanente na mesma empresa. 

A participação dos empregadores desde o início dos processos de avaliação de competências pode aumentar a probabilidade de emprego a partir da fase de avaliação e acreditação. 

Os empregadores que possam mostrar relutância em aceitar os certificados emitidos por instituições de ensino ou governamentais irão, provavelmente, reagir de forma positiva se puderem controlar o processo de avaliação.

Os subsídios salariais atribuídos pelos governos também podem ser incentivos úteis.



Na Suécia, o programa de «avaliação de competências no local de trabalho» oferece a imigrantes qualificados um estágio de três semanas, na sua profissão, para que possam demonstrar as suas competências no local de trabalho. Ao fim de três semanas, recebem um certificado que poderá ser utilizado em futuras candidaturas de emprego.

Do mesmo modo, o programa «oportunidade de estágio» disponibiliza estágios supervisionados de três meses para imigrantes sem experiência de trabalho na Suécia. Se o estágio não resultar em emprego, o participante recebe um certificado. Estas «oportunidades de estágio» podem ser oferecidas por empregadores públicos ou privados e por organizações sem fins lucrativos.

Ambos os programas, financiados pelo Governo, tiveram início em Fevereiro de 2005. Em Setembro de 2005, estavam inscritas 50 pessoas no programa «avaliação de competências no local de trabalho» e 450 pessoas no programa «oportunidade de estágio». Metade dos participantes na «oportunidade de estágio» encontrou emprego seis meses após a conclusão do programa. Juntamente com outros programas de iniciação no local de trabalho, estes dois projectos serão analisados em pormenor pelo Instituto de Avaliação da Política de Mercado de Trabalho (IFAU).



O «projecto de integração orientada para a empresa» (2003-2006), implementado na Dinamarca, apoia a integração de recém-chegados ao local de trabalho através do chamado «modelo da escada». O modelo da escada inclui quatro degraus de integração no mercado de trabalho:

1. Durante o período de «início activo», com a duração de 3 a 6 meses, os recém-chegados recebem formação linguística e cursos sobre a cultura e a sociedade dinamarquesa.
2. Os recém-chegados iniciam os estágios, continuando a receber benefícios sociais e a frequentar as aulas de língua. Desta forma, as empresas têm oportunidade de avaliar as suas competências e habilitações.
3. Os recém-chegados celebram um contrato de trabalho com a empresa, mas o seu salário é subsidiado pelo município. Os participantes podem continuar a receber formação linguística ou profissional relevante para as suas funções.
4. Os recém-chegados obtêm um posto de trabalho regular. O município poderá financiar um serviço de orientação, que consiste no pagamento de algumas horas a um trabalhador da empresa para acompanhar os primeiros passos de um recém-chegado no local de trabalho.

O projecto assenta num acordo quadrilateral entre o Governo, a associação de governos locais (KL), a confederação de sindicatos dinamarqueses (LO) e a confederação do patronato dinamarquês (DA). As parcerias locais correspondentes contam com a participação de 13 municípios de três regiões, empresas e outros intervenientes relevantes, tais como escolas de línguas.



Na Lituânia, as agências territoriais de emprego e os municípios oferecem um primeiro ponto de entrada para refugiados, empregando-os em obras públicas. O fundo de emprego também subsidia os salários pagos aos trabalhadores refugiados por empregadores privados. Além disso, esta prática ajuda a abordar um dos obstáculos à entrada de refugiados no mercado de trabalho, nomeadamente o facto de os salários no sector do trabalho não qualificado serem muito baixos, o que se traduz numa falta de incentivo para que os refugiados aceitem estes postos de trabalho.



Valorização das competências específicas dos migrantes



Algumas das características dos imigrantes, designadamente o multilinguismo, experiência intercultural, flexibilidade e mobilidade, são específicas da sua experiência de migração e devem ser reconhecidas como mais-valias importantes para a obtenção de emprego.

O programa «Internação», apoiado pelo FSE, foi criado pelo serviço de emprego da Valónia, o FOREM.



Este programa dirige-se a imigrantes qualificados com ligações fortes aos seus países de origem, incluindo o conhecimento da língua. As suas qualificações são equiparadas às necessidades de empresas da Valónia interessadas em desenvolver a sua dimensão internacional, por exemplo através do acesso a novos mercados ou da celebração de parcerias com empresas estrangeiras. Estas empresas procuram trabalhadores com as origens nacionais necessárias para ajudá-las a estabelecer contactos ou a comunicar com as autoridades.

O FOREM prepara os imigrantes para esta tarefa, oferecendo-lhes formação sobre temas como o comércio internacional. Os participantes no programa também frequentam estágios na Bélgica e num país não pertencente à UE (geralmente o seu país de origem). Por vezes, o contacto com o futuro empregador é estabelecido durante estes estágios.

As descrições de funções em determinadas profissões poderiam ser modificadas de forma a incluir a «competência intercultural» como uma das qualificações procuradas nos candidatos. Tal implica a redefinição dos perfis de competências, podendo também ter algum impacto sobre as qualificações formais a longo prazo.



3.3. Antidiscriminação e diversidade

A formação e a aquisição de competências em si próprias não são suficientes para preencher a lacuna existente entre imigrantes e nativos no mercado de trabalho. As atitudes racistas e xenófobas e as práticas discriminatórias também desempenham um papel importante. Embora a discriminação no emprego seja, muitas vezes, difícil de identificar e documentar, é possível utilizar algumas fontes de prova para a tornar mais visível. Por exemplo, a prova estatística da discriminação é obtida a partir de conjuntos de dados que revelam diferenças significativas nas taxas de desemprego entre imigrantes e não imigrantes, mesmo quando variáveis como as habilitações literárias, as qualificações, a experiência ou a idade são mantidas constantes. Os Estados-Membros podem trabalhar em conjunto para desenvolver sis-





temas de medição eficazes, tendo em conta que a demonstração inequívoca da existência de discriminação faz aumentar o apoio do público a medidas e programas de antidiscriminação.



A transposição da directiva relativa à Igualdade Racial (2000/43/CE) e da directiva relativa à Igualdade no Emprego (2000/78/CE) levou à adopção de legislação antidiscriminação visível em quase todos os Estados-Membros. Em termos gerais, a protecção contra a discriminação com base no disposto em qualquer das directivas não é condicionada pela nacionalidade, cidadania ou estatuto de residência. Os imigrantes residentes a longo prazo também são protegidos pelas disposições de igualdade de tratamento previstas no artigo 11.º da Directiva n.º 2003/109/CE, que abrangem o acesso ao emprego, bem como as condições de trabalho, a formação profissional e o reconhecimento de diplomas profissionais.



As disposições antidiscriminação dizem respeito a todas as fases de integração dos imigrantes no mercado de trabalho. Em termos de acesso, a atenção centra-se em práticas de recrutamento directa ou indirectamente discriminatórias. Uma vez contratado um imigrante, torna-se mais fácil resolver situações de assédio ou eliminar barreiras discriminatórias à promoção.

Os mecanismos de luta contra a discriminação deverão ser complementados por medidas de acção positiva que procurem melhorar a situação dos imigrantes, por exemplo através do estabelecimento de metas relativas ao recrutamento de imigrantes. A longo prazo, a cultura organizacional de um empregador pode mudar para se tornar mais aberta à diversidade. Incluem-se aqui questões de gestão da diversidade e de abordagem a uma força de trabalho diversificada.

Recrutamento

O primeiro passo para o recrutamento é o incentivo a candidaturas de imigrantes. Alguns empregadores atraem poucos imigrantes por serem considerados como «inacessíveis» ou mesmo institucionalmente racistas. As actividades de intervenção podem ter êxito na alteração destes pontos de vista ao longo do tempo. Em vários Estados-Membros, a polícia, os serviços de bombeiros e outros empregadores do sector público tentam atrair os imigrantes e as minorias étnicas. Todavia, os requisitos de elegibilidade para funções no sector público impedem, por vezes, os imigrantes de se candidatarem.



Os governos devem analisar as suas próprias práticas enquanto empregadores e, sempre que possível, eliminar obstáculos como os requisitos de nacionalidade.

Algumas funções podem atrair poucas candidaturas por pertencerem a uma área desconhecida dos imigrantes, incluindo de pais imigrantes que podem influenciar as escolhas profissionais dos seus filhos. Por conseguinte, a ONG QED, sediada em Bradford (sítio web: www.qed-uk.org) procurou tornar mais visíveis algumas possibilidades de carreira «invulgares» através de uma série de dez episódios emitida na Yorkshire TV. A identificação de modelos ou de outros mentores para os imigrantes em diversas carreiras poderá também encorajar os alunos recém-formados a considerar um leque de opções profissionais mais diversificado.



Desta forma, será possível combater uma estratificação étnica do mercado de trabalho, na qual os imigrantes muitas vezes se concentram em sectores com possibilidades de evolução muito limitadas.

O projecto EQUAL «Migrantes integram migrantes» (2002-2004, Ostwestfalen-Lippe, na Alemanha) construiu uma rede de mentoras imigrantes com o objectivo de prestarem orientação profissional a jovens mulheres imigrantes após concluírem os seus estudos. Entre as mentoras incluíam-se mulheres com uma carreira profissional bem estabelecida e também mulheres estudantes. Estas prestavam aconselhamento a mulheres recém-formadas e a jovens desempregadas, oferecendo-se também para falar com os seus familiares. Além disso, um grupo de mulheres profissionais locais oferecia estágios ou outras formas de apoio às mulheres que procuravam orientação. O projecto organizou oficinas de formação para as mentoras voluntárias, abrangendo aspectos psicológicos e também jurídicos e administrativos. As mentoras recebiam ainda um certificado.



Em França, este sistema de orientação é utilizado para abrir um maior leque de perspectivas profissionais aos jovens migrantes. Reformados franceses actuam como mentores (ou *par-rains*) de jovens migrantes identificados através das missions locales (pontos de acesso ao emprego e a serviços sociais). Embora os mentores sejam voluntários, recebem formação por parte do Estado. Actualmente, são 18 000 os jovens integrados neste sistema, sendo o objectivo geral atingir um número de 20 000.



Os serviços de emprego públicos também podem envidar esforços específicos para prestar uma melhor orientação aos utentes imigrantes. Por exemplo, em Itália, o projecto «Serviços de emprego para imigrantes», financiado pelo Ministério do Trabalho e da Política Social e executado pela Ernst and Young, prestou formação para pessoal dos centros de emprego de cinco locais diferentes. Para reforçar a intervenção junto dos imigrantes candidatos a emprego, foram criados pontos de informação por computador em locais públicos, como estações de caminhos-de-ferro.

Quando um imigrante se candidata a um emprego, pode ser vítima de discriminação no processo de recrutamento. Dadas as provas de discriminação directa significativa (obtidas, por exemplo, através de testes de situação), alguns Estados-Membros estão a considerar a implementação do anonimato no processo de recrutamento até à fase de pré-selecção.

Os processos de recrutamento também podem ser indirectamente discriminatórios. Por exemplo, o Gabinete Nacional Neerlandês contra a Discriminação Racial e o Instituto de Psicologia neerlandês analisaram os métodos de teste psicológico habitualmente utilizados nos processos de recrutamento pelas empresas neerlandesas. Embora estes testes sejam concebidos para serem objectivos, poderão colocar as minorias étnicas em desvantagem devido à utilização de linguagem abstracta e complexa nas instruções ou à aplicação de expressões e provérbios locais. A análise defende que a linguagem não deve ser um factor relevante se não constituir, explicitamente, o objecto do teste. As instruções devem ser devidamente explicadas ou lidas em voz alta para assegurar a igualdade de condições.





É possível utilizar vários tipos de medidas de acção positiva para promover activamente a diversidade da força de trabalho. Estas podem ser facultativas ou vinculativas.

Os objectivos podem ser definidos individualmente pelas organizações ou pelo Governo como um todo. Por exemplo, a Dinamarca declarou, no seu plano de acção nacional para o emprego de 2004, que iria procurar aumentar para 3,5% a quota de trabalhadores do sector público de origem imigrante. Em vários países, os organismos do sector público são obrigados a aplicar medidas de acção positiva. No sector privado, os compromissos voluntários são a prática mais comum.



Na Noruega, todos os organismos governamentais são agora obrigados a entrevistar pelo menos um candidato de origem imigrante sempre que abrem novas vagas, desde que o candidato em questão seja qualificado. Esta medida faz parte do plano de acção do Governo de luta contra o racismo e a discriminação étnica, tendo sido inicialmente introduzido a título experimental.

Entre 1 de Junho de 2004 e 1 de Junho de 2005, foram entrevistadas 1 600 pessoas de origem não ocidental, das quais 430 (28%) foram contratadas.



Em França, mais de 300 empresas são signatárias da Charte de la Diversité dans l'entreprise, lançada em 2004. Estas empresas comprometem-se a transformar a não discriminação e a diversidade num objectivo estratégico. A carta foi inicialmente assinada por 40 grandes companhias, que também se mostraram activas na divulgação da iniciativa. Os esforços actuais vão no sentido de assegurar o compromisso das pequenas e médias empresas.

Antidiscriminação e diversidade no local de trabalho

O local de trabalho pode ser palco de acções discriminatórias, por exemplo, assédio. Estas acções são proibidas pela lei antidiscriminação, aplicada através de uma combinação de processos judiciais — em função do tipo de direito aplicável, civil, criminal, laboral e/ou administrativo — e não judiciais, cujo acesso é geralmente mais simples. Os imigrantes e refugiados podem utilizar estes mecanismos de forma mais eficaz se estiverem bem informados sobre os mesmos e forem apoiados na apresentação de queixas ou na denúncia de situações de discriminação.

Os sindicatos são uma das principais fontes de informação sobre os direitos dos trabalhadores, incluindo os direitos de imigrantes e refugiados. Muitas vezes, os sindicatos são o primeiro ponto de contacto em casos de assédio ou discriminação no local de trabalho. Além disso, prestam formação sobre questões antidiscriminação e abordam os preconceitos e estereótipos que os empregadores ou os colegas não imigrantes possam defender. Por exemplo, o Fundo Sindical Irlandês está a lançar uma campanha de sensibilização para a diversidade entre os trabalhadores da indústria da restauração, que tem assistido a um grande afluxo de trabalhadores estrangeiros. Para a implementação deste tipo de actividades, os sindicatos podem formar parcerias com associações de imigrantes ou tirar partido do papel activo dos imigrantes enquanto membros.



Os empregadores podem tornar os locais de trabalho mais abertos à diversidade através da introdução de alterações culturais no trabalho diário. Por exemplo, permitir que os trabalhadores celebrem feriados religiosos para além dos feriados cristãos, tomar em consideração as restrições religiosas à dieta nas cantinas da empresa ou autorizar o uso de certas peças de vestuário, como véus para as mulheres.

Idealmente, estas medidas são introduzidas em consulta com trabalhadores imigrantes e não imigrantes e com representantes dos sindicatos. Estas podem ser formalizadas através de códigos de conduta ou acordos conjuntos.

A Electrolux, fabricante de electrodomésticos italiana, criou em 1998 um «Conselho de Integração», o primeiro do género em Itália. Trata-se de um comité conjunto, representado de forma equitativa por membros da empresa e dos sindicatos, com autoridade para emitir pareceres vinculativos.

Em 1999, a Electrolux adoptou um «Acordo de integração» colectivo baseado numa resolução do Conselho de Integração. Uma das várias medidas do acordo concede prevê a flexibilidade das férias dos trabalhadores migrantes, que lhes permite beneficiar dos direitos de férias, de contas de «poupança de tempo» e de licenças sem vencimento para gozar períodos prolongados, não superiores a 50 dias, com as suas famílias nos países de origem. Esta medida reduziu o número de faltas não justificadas.



Gestão da diversidade

As políticas abrangentes de gestão da diversidade incluem iniciativas de acção positiva para o recrutamento e a promoção, bem como adaptações culturais no local de trabalho e um forte elemento antidiscriminação.



Estas políticas tornam a diversidade uma preocupação a nível empresarial e baseiam-se numa visão clara dos benefícios de uma força de trabalho diversificada para a empresa.

Um inquérito realizado em 2005 pela Comissão Europeia («O caso empresarial da diversidade: boas práticas no local de trabalho») demonstra que os empregadores identificam vários benefícios concretos, incluindo a resolução de situações de falta de mão-de-obra e o recrutamento e manutenção de trabalhadores de alta qualidade. A capacidade de reforçar a reputação de uma empresa, bem como o seu estatuto perante as comunidades locais, constitui outro benefício importante, tal como a oportunidade de criar novos produtos e serviços ou de penetrar em novos mercados.

Como podem ser acompanhadas as políticas de diversidade? Algumas empresas introduziram sistemas de acompanhamento abrangentes, incluindo uma definição do perfil dos trabalhadores de acordo com a etnia, nacionalidade, religião, línguas faladas, género e grupo etário, de forma a permitir a identificação de áreas de sub-representação específicas. Algumas empresas criaram também uma base de dados de competências dos trabalhadores, a fim de determinar a mobilidade e progressão do pessoal. Além disso, é possível a realização





de avaliações da igualdade salarial, podendo as questões de diversidade ser incluídas em todas as análises comerciais habituais.

Estes vastos sistemas de acompanhamento podem ser aplicados apenas em grandes empresas multinacionais. Os objectivos das políticas de diversidade também podem ser estabelecidos de forma menos abrangente. É importante criar mecanismos de diversidade para as pequenas empresas, as quais nem sempre dispõem de recursos humanos nesta área ou de especialistas em questões de igualdade. Poderá ser prestado apoio às pequenas e médias empresas (PME) no sentido de as ajudar, por exemplo, a contratar mais mulheres imigrantes. Este apoio incluiria uma avaliação das suas políticas de recrutamento e de outras práticas em matéria de recursos humanos.



A organização flamenga de trabalhadores de PME, UNIZO, criou um «Ponto de Atendimento para a Diversidade», que presta serviços específicos para sensibilização e apoio à gestão da diversidade em PME. Além disso, a organização está a elaborar uma metodologia adequada para a aprendizagem da língua (neerlandês) no local de trabalho em pequenas empresas. O projecto faz parte de um programa mais abrangente do Governo flamengo em matéria de igualdade de participação no mercado de trabalho e diversidade, que estabeleceu objectivos ambíguos a cumprir até 2010.

Nos Países Baixos, a Rede Nacional de Gestão da Diversidade (Div) criou uma rede de Embaixadores da Diversidade financiada pelo Ministério da Justiça. Os Embaixadores da Diversidade são empregadores de PME que se comprometeram a criar programas de diversidade nas suas próprias empresas. Além disso, abordam, incentivam e apoiam outras PME no sentido de integrarem a diversidade nas suas actividades e divulgam boas práticas de diversidade no seu próprio sector.



Sítio web: www.div-management.nl (em neerlandês).

3.4. Iniciativa empresarial dos imigrantes

A iniciativa empresarial dos imigrantes constitui outra via de integração, com os seus próprios desafios e oportunidades de inclusão, sobretudo para os migrantes residentes a longo prazo.



As empresas pertencentes a imigrantes e minorias étnicas são cada vez mais reconhecidas como um elemento fundamental da cultura empresarial europeia. Acima de tudo, formam uma importante contribuição para a criação de emprego.

Apoiar empresários imigrantes

As autoridades governamentais, organizações de apoio a imigrantes e outras ONG, câmaras de comércio, associações profissionais e outras organizações podem ajudar (potencialmente) os empresários imigrantes a analisar e desenvolver uma ideia de negócio, a elaborar um plano de negócios e procurar financiamento junto dos bancos e instituições de crédito. Podem organizar oficinas e cursos, por exemplo de contabilidade, *marketing* ou direito comer-



cial. Poderá também ser prestado apoio para a aquisição de uma patente, de uma licença ou de ferramentas de trabalho.

A Associação Sueca de Empresários de Minorias Étnicas (IFS) existe desde 1996 e dispõe de 32 consultores empresariais étnicos que processam, no mínimo, 4 000 casos por ano. Os clientes apresentam uma grande variedade de origens étnicas. Regra geral, trata-se de imigrantes desempregados que se encontram na Suécia há relativamente pouco tempo.

Os serviços de apoio prestados pela IFS incluem consultas em 23 línguas, informação sobre o sistema fiscal sueco, apoio na elaboração de planos de negócios e orçamentos, pesquisas de mercado, contactos com instituições financeiras e autoridades públicas (para licenças ou registos), acesso a redes e bases de dados importantes, cursos de gestão comercial e tradução de documentos. A organização criou ainda um prémio anual de «empresário étnico do ano».

Sítio web: www.ifs.a.se/eng_start.php.



O acesso a serviços bancários e de crédito constitui, frequentemente, um dos principais obstáculos aos empresários imigrantes, uma vez que estes têm dificuldade em assegurar uma receita inicial e em demonstrar a sua «atractividade financeira». Além disso, as suas iniciativas comerciais tendem a ser de pequena dimensão, o que os torna menos atraentes para os bancos tradicionais. Em vários Estados-Membros, as iniciativas de inclusão financeira procuram promover o acesso a serviços financeiros para imigrantes estabelecidos por conta própria. Alguns bancos desenvolveram também produtos específicos para clientes imigrantes.

Em Itália, uma rede de bancos cooperativos e de crédito agrícola, BCC (Banche di Credito Cooperativo), serve 145 000 empresas geridas por imigrantes. A BCC é uma instituição de crédito com uma forte implantação no terreno, contando com 3 500 balcões em toda a Itália. Os empresários imigrantes valorizam o serviço e o aconselhamento personalizados prestados pelo pessoal destes balcões, por exemplo em matéria de atribuição de créditos.

A BCC Trevigniano, em conjunto com o município de Castelfranco Veneto, dirige uma iniciativa de microcrédito que pode ser útil a migrantes individuais que pretendam iniciar uma actividade comercial. São disponibilizados 1 000 000 euros para empréstimos com um limite de 6 000 euros, os quais são concedidos sem garantia e com uma taxa de juro reduzida de 2%.



Deverão ser criados serviços de aconselhamento específicos para empresários imigrantes. Os bancos são incentivados a garantir a igualdade de acesso a um capital inicial e a outros recursos, bem como a estabelecer relações com empresários imigrantes.



Diversidade de fornecedores

As empresas dirigidas por imigrantes e minorias étnicas exercem, frequentemente, a sua actividade num nicho de mercado étnico. Com o decorrer do tempo, à medida que estas





empresas se tornam mais fortes, podem tornar-se fornecedoras de grandes empresas tradicionais e também de governos. Enquanto fornecedores, os empresários imigrantes contribuem, muitas vezes, com novas ideias de produtos, flexibilidade e um verdadeiro conhecimento dos grupos de clientes num mercado cada vez mais diversificado.

As grandes empresas podem colaborar com empresas dirigidas por minorias étnicas no âmbito de programas de responsabilidade empresarial. Os governos (enquanto compradores de bens e serviços) também podem promover o acesso a redes de fornecedores para empresários imigrantes através das seguintes medidas:

- inclusão das empresas de imigrantes nas suas listas de fornecedores;
- definição de metas informais para contratos com empresários imigrantes; e/ou
- subcontratação de empresas privadas que, por sua vez, têm contratos com empresas de imigrantes.

Os empresários imigrantes deverão desempenhar um papel consultivo na elaboração deste tipo de políticas de apoio. Por exemplo, no Reino Unido, o Fórum Consultivo dos Empresários de Minorias Étnicas actua como organismo consultivo independente junto do Departamento do Comércio e da Indústria (DTI).



As empresas dirigidas por imigrantes devem ser incluídas nas listas de fornecedores. Desta forma, as listas de fornecedores tornam-se tão diversificadas como a população.

A nível europeu, a iniciativa empresarial étnica é abordada em vários contextos. Por exemplo, a Direcção-Geral das Empresas e da Indústria, da Comissão Europeia, solicitou a realização de um estudo para identificar e analisar medidas específicas e programas de apoio para a promoção dos empresários de minorias étnicas na UE-25, nos Estados-Membros da EFTA e nos países candidatos. Este estudo, integrado num plano de acção de incentivo ao empreendedorismo, permitirá obter uma perspectiva geral das políticas existentes, bem como apresentar um conjunto de medidas como «boas práticas».

Ver: http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader.



Capítulo 3: Conclusões

1. As regras relativas à admissão podem ser vistas como pontos de partida para a integração, criando condições extremamente importantes para o processo de integração.
2. O enquadramento jurídico de admissão deve ser analisado com base no respectivo impacto sobre a integração (sócio)económica dos imigrantes, devendo os obstáculos à integração existentes nas regras de imigração ser eliminados.
3. Todos os imigrantes recém-chegados, imigrantes residentes a longo prazo e migrantes da «próxima geração» se deparam com o desafio de criar e manter a sua empregabilidade, pelo que deveriam ter pleno acesso a medidas de apoio gerais e específicas.
4. Para superar as dificuldades relacionadas com o reconhecimento de qualificações, os empregadores, as associações profissionais e os governos podem procurar desenvolver formas mais flexíveis de avaliação e validação de competências.
5. Os bons métodos de avaliação conseguem tornar visíveis todas as competências dos imigrantes: profissionais, comunicativas, sociais, etc. Estes métodos tomam em consideração as mais-valias e não as desvantagens, centrando-se concretamente no (potencial) rendimento de uma pessoa no local de trabalho.
6. A participação dos empregadores desde o início dos processos de avaliação de competências pode aumentar a probabilidade de emprego a partir da fase de avaliação e acreditação.
7. As descrições de funções em determinadas profissões poderiam ser modificadas de forma a incluir a «competência intercultural» como uma das qualificações dos candidatos. Tal implica a redefinição dos perfis de competências, podendo também ter algum impacto sobre as qualificações formais a longo prazo.
8. As disposições antidiscriminação dizem respeito a todas as fases de integração dos imigrantes no mercado de trabalho. Em termos de acesso, a atenção centra-se em práticas de recrutamento directa ou indirectamente discriminatórias. Uma vez contratado um imigrante, torna-se mais fácil resolver situações de assédio ou eliminar barreiras discriminatórias à promoção.
9. Os governos devem analisar as suas próprias práticas enquanto empregadores e, sempre que possível, eliminar obstáculos como os requisitos de nacionalidade.
10. É possível utilizar vários tipos de medidas de acção positiva para promover activamente a diversidade da força de trabalho. Estas podem ser facultativas ou vinculativas.
11. As políticas abrangentes de gestão da diversidade incluem iniciativas de acção positiva para o recrutamento e a promoção, bem como adaptações culturais no local de trabalho e um forte elemento antidiscriminação.
12. As empresas pertencentes a imigrantes e minorias étnicas são cada vez mais reconhecidas como um elemento fundamental da cultura empresarial europeia. Acima de tudo, formam uma importante contribuição para a criação de emprego.
13. Deverão ser criados serviços de aconselhamento específicos para empresários imigrantes. Os bancos são incentivados a garantir a igualdade de acesso a um capital inicial e a outros recursos, bem como a estabelecer relações com empresários imigrantes.
14. As empresas dirigidas por imigrantes devem ser incluídas nas listas de fornecedores. Desta forma, as listas de fornecedores tornam-se tão diversificadas como a população.



Capítulo 4

Governança da integração



Neste capítulo são abordadas as questões relacionadas com a governação, em especial os mecanismos, estruturas, processos e formas de colaboração que constituem o enquadramento para as políticas e práticas de integração. A implantação de tal enquadramento aumenta a capacidade de actuação dos intervenientes. Este capítulo revela o modo como os diferentes intervenientes na integração de imigrantes podem definir, conjuntamente, relações que assentem nos pontos fortes e mais-valias de cada parte interessada. O capítulo começa por descrever formas de coordenação das actividades de integração a nível local, referindo depois a avaliação como aspecto fundamental para a criação de boas políticas e programas. Por último, aborda a gestão de recursos e os papéis dos vários intervenientes públicos e privados no financiamento de políticas e práticas de integração.

Os exemplos e ensinamentos apresentados neste capítulo estão intimamente relacionados com a análise da promoção da integração (consultar o capítulo 1). Estes oferecem novas perspectivas sobre algumas das questões levantadas no contexto da promoção da integração: Qual é o equilíbrio correcto entre liderança e apropriação, coordenação e flexibilidade? Que modelos de financiamento são eficazes na resposta às necessidades e oportunidades reais? Como retirar ensinamentos das experiências positivas e negativas e ajustar as políticas em conformidade?



Vale a pena investir no reforço e na manutenção de uma estrutura de governação da integração, uma vez que ajuda a desenvolver uma visão e estratégia de integração, produzir recursos, mobilizar pessoas e organizações, formar parcerias e estabelecer relações de confiança, sendo todos estes aspectos extremamente importantes para o cumprimento dos objectivos de integração a curto e longo prazo.

4.1. Estruturas locais de integração

A diversidade como consequência da integração tornou-se uma característica central de muitas comunidades locais em toda a Europa. Embora a maioria dos imigrantes e refugiados continue a instalar-se nas cidades, os pequenos municípios e as comunidades rurais comecem também a assistir a novos fluxos de imigração. Em alguns casos, a composição das populações locais pode mudar muito rapidamente, uma vez que a percentagem de residentes migrantes está a crescer mais depressa do que a média de residentes nacionais. As autoridades locais e outras partes interessadas reagem a estas mudanças através do desenvolvimento de estruturas de integração. Idealmente, estas são bem adaptadas à política geral e aos processos administrativos e baseiam-se em objectivos comuns. A criação de redes sólidas pode ajudar a obter um consenso quanto à integração e a tornar mais eficaz a execução de programas.

O enquadramento legislativo e político

As políticas locais de integração são elaboradas no contexto legislativo de admissão e residência, o qual é geralmente estabelecido a nível nacional e europeu. Os requisitos legais sobre as condições de admissão, títulos de residência e autorizações de trabalho, igualdade de tratamento e de acesso à nacionalidade são aspectos importantes deste enquadramen-



to, tal como os instrumentos e as regras de expulsão relacionadas com os refugiados. Os governos locais são responsáveis pela aplicação de alguns aspectos das leis de imigração e por outras funções determinadas por níveis de governação superiores. Simultaneamente, podem ter competências consideráveis em áreas relevantes para a integração e actuar como prestadores de serviços em sectores fundamentais como a saúde e a habitação. Estas entidades lidam, pois, com as consequências da migração, regular ou irregular, motivada por aspectos económicos ou familiares, temporária ou permanente.

Uma comunicação e um diálogo estruturados entre os níveis de governação europeu, nacional e local permite antecipar e avaliar o impacto das medidas tomadas a um nível sobre os outros níveis. Do mesmo modo, os resultados dos programas de integração a um nível podem influenciar as políticas a outros níveis.



Muitos governos locais iniciaram o processo de promoção da integração como uma questão prioritária. Em alguns casos, os presidentes das câmaras ou os respectivos adjuntos desempenham um visível papel de liderança. Geralmente, é designada uma unidade ou um gabinete específico para promover a integração como uma prioridade de toda a administração. Em ambos os casos, a aplicação de políticas concretas compete aos diferentes departamentos.

Uma liderança forte e visível dos presidentes das câmaras e/ou de funcionários locais responsáveis pelas questões de integração é essencial para uma abordagem coerente à integração em diversas áreas políticas, ajudando a preencher as lacunas existentes entre o governo e os residentes, quer sejam ou não de origem imigrante.



Estratégias e objectivos de integração

Quando decidem tornar-se mais activas no processo de integração, as comunidades locais podem desenvolver um «conceito de integração» ou uma estratégia. Estes nascem, geralmente, de um sistema participativo, com base no qual os principais intervenientes da comunidade local encontram respostas a questões como: quais são os nossos objectivos gerais em matéria de integração e como se relacionam com as principais necessidades e problemas identificados na nossa comunidade? Podemos elaborar uma declaração de objectivos comuns? Que prioridades devem ser definidas, que objectivos concretos devemos formular, e como podemos atingi-los? As comunidades locais podem desenvolver estratégias de integração individualmente ou basear-se nas ideias e experiências de terceiros para identificar princípios e metas comuns.

Na cidade alemã de Solingen, o conceito intercultural «Visão coexistência 2010» foi desenvolvido através de um processo participativo. Representantes de instituições e organizações públicas e privadas reuniram-se em grupos de trabalho durante dois anos. Foi dada especial atenção às questões de emprego, saúde, habitação e juventude/escola. Os grupos identificaram problemas, elaboraram um inventário dos projectos e serviços existentes e definiram metas. Actualmente, a administração está a trabalhar no sentido de criar um sistema de indicadores para apoio ao planeamento.





Os membros da Eurocidades, uma rede de 128 grandes cidades europeias, adoptaram uma «Contribuição para a boa governação em matéria de integração de imigrantes e acolhimento de requerentes de asilo». Elaborada por e para as cidades, esta carta contém princípios gerais sobre a forma de abordagem à integração, bem como códigos de conduta mais específicos relativos à prestação de serviços básicos.

Entre os exemplos de compromissos específicos incluem-se:

- estabelecimento e/ou investimento numa comunicação directa e aberta com todas as comunidades de origem imigrante, a sua inclusão na concepção e aplicação de todas as políticas que afectam directamente as suas oportunidades e qualidade de vida;
- investimento numa informação completa e transparente para todos os residentes sobre as realidades da imigração e as condições necessárias para uma integração efectiva;
- investimento na sensibilização das instituições de ensino, respectivas direcções e corpos docentes para a crescente diversidade dos seus alunos, partilhando os conhecimentos especializados necessários para este efeito;
- criação do maior número possível de programas de mediação no âmbito dos serviços sociais e de saúde, de modo a facilitar a comunicação e a compreensão entre os profissionais e diferentes grupos étnicos; e
- promoção do acesso aos equipamentos culturais da cidade e da participação de todos os imigrantes na vida cultural.

A «contribuição para a boa governação» constitui a base de um processo de aprendizagem sistemático entre cidades. O principal objectivo do documento é o incentivo à inovação através de um acompanhamento e avaliação estruturados das acções implementadas.

Sítio web: www.eurocities.org.



As políticas locais de integração são mais eficazes se tiverem como objectivo o apoio a toda a comunidade. Não sendo exclusivamente direccionadas para os migrantes, estas relacionam-se com todos os residentes e com a própria administração. Por vezes, exigem mudanças profundas em vários departamentos e áreas de acção municipal. Por conseguinte, o apoio político é fundamental.

Os líderes locais podem reforçar o apoio à estratégia de integração comum através de declarações públicas, salientando as contribuições dos imigrantes para a comunidade da cidade e enaltecendo o compromisso voluntário e o papel das associações de imigrantes. Idealmente, o compromisso ao mais alto nível assenta num vasto consenso político e social quanto à importância da integração. Embora nem sempre seja possível um pleno acordo sobre os objectivos da integração, os residentes, organizações locais, intervenientes administrativos e políticos deverão chegar a um consenso mínimo, mantendo o respeito pelas opiniões dos outros. A cooperação bilateral é especialmente importante, uma vez que as



estratégias de integração costumam envolver compromissos orçamentais. O perfil de integração é, geralmente, elevado quando os conselhos municipais contam com imigrantes entre os seus membros.

O plano municipal de imigração da cidade de Barcelona, aprovado por unanimidade por todos os partidos políticos, salienta que a integração é uma responsabilidade comum. O plano baseia-se na perspectiva da diversidade como um recurso. Considera-se que os imigrantes têm um impacto positivo sobre a estrutura etária e o capital humano da cidade. Apenas 2,6% dos imigrantes têm idade superior a 65 anos, comparativamente com 21,9% dos habitantes de Barcelona. 27,3% têm formação universitária, sendo que as mulheres imigrantes apresentam percentagens especialmente elevadas. O plano municipal de imigração baseia as suas políticas e programas neste contexto de «diversidade como mais-valia». Prevê adaptações significativas nos serviços públicos, habitação, etc., em resposta a novas necessidades.



As estratégias de integração combinam, muitas vezes, uma visão geral com objectivos e metas mais específicos. Estes podem tornar-se parte das práticas gerais de avaliação e acompanhamento da administração. Muitos administradores locais prestam formalmente informação ao conselho municipal, podendo o papel da integração ser reconhecido nestes relatórios. Os departamentos podem, além disso, efectuar uma auto-avaliação e definir prazos para tarefas concretas. Os dados para fundamentar as avaliações podem ser obtidos através de inquéritos de opinião, registos de utilização dos serviços municipais, estatísticas escolares, estatísticas de ocupação de habitação social municipal, relatórios locais de prevenção da criminalidade, registos de participação social e política como, por exemplo as percentagens de voluntários e de membros de organizações, bem como outras fontes.

Redes e consulta

As redes de integração local podem facilitar a coordenação entre organizações de migrantes, prestadores de serviços, administrações municipais, instituições de ensino, empregadores, organizações religiosas e filantrópicas e outros intervenientes. Estas podem ser utilizadas tendo em vista o intercâmbio de informação, a cooperação profissional ou uma melhor utilização de recursos escassos. Estas redes mobilizam organizações e pessoas, estabelecem pontes e consolidam a confiança.

Por vezes, as administrações municipais criam e dirigem redes de integração local. Contudo, estas redes também podem ser criadas «da base para o topo» por outras partes interessadas, tomando mesas-redondas e reuniões informais como ponto de partida para estruturas mais formais. As redes podem também surgir durante a execução de projectos. O estabelecimento de contactos e parcerias tornou-se um dos resultados de muitos projectos de integração, o qual pode deixar um legado duradouro de estruturas de trabalho em rede. O desafio consiste em alargar, a longo prazo, o âmbito destas redes para além dos objectivos dos projectos.





Em Itália, o projecto EQUAL «Integra» deu origem à formação de mesas-redondas de integração local em sete municípios, que alargaram o âmbito do projecto, tendo ainda sido imitados por outros municípios. O projecto «Integra» disponibiliza, aos refugiados e requerentes de asilo, formação linguística, avaliações de competências, orientação profissional, estágios e outros serviços que facilitam o seu acesso ao mercado de trabalho.

O projecto inclui uma plataforma temática nacional e plataformas de integração local criadas nos sete municípios participantes. As plataformas de integração local são moderadas pela autoridade local e incluem representantes dos centros de emprego, agências de formação profissional, sindicatos, requerentes de asilo e refugiados e outros parceiros locais. Para além das actividades do projecto propriamente ditas, a identificação de representantes em cada instituição e a criação de redes são consideradas um resultado positivo.



Sítio web: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp.

Os projectos com uma forte componente de criação de redes são frequentemente integrados em iniciativas nacionais apoiadas por intervenientes influentes, tais como confederações sindicais ou associações patronais. Além disso, podem incluir associações de municípios nacionais ou estruturas regionais.

A experiência sugere que as redes de maior êxito possuem, regra geral, uma estrutura formalizada, aceite como legítima pelos seus membros. Idealmente, esta estrutura estabelece uma divisão inequívoca do trabalho através de uma direcção (que pode ser rotativa) e de um secretariado. É possível utilizar grupos nucleares e grupos de trabalho para dar coerência às redes de maiores dimensões, enquanto a adopção de regulamentos internos e mecanismos de resolução de conflitos pode contribuir para a sustentabilidade da estrutura.



As redes de integração local possuem, idealmente, um estatuto bem definido na estrutura política e administrativa da comunidade. A sua função poderia consistir em levantar questões de especial interesse e emitir recomendações, sem prejuízo das competências de tomada de decisões dos representantes eleitos.



O conselho de integração Ballerup é um dos 73 conselhos de integração local na Dinamarca. Estes conselhos são tutelados, a nível nacional, pelo Conselho para as Minorias Étnicas, que aconselha o ministro para os Refugiados, Imigração e Integração. O conselho de integração Ballerup é composto por 10 membros representantes de minorias étnicas, dois membros representantes do conselho local, dois membros representantes de direcções de escolas e centros de dia, um membro representante de clubes desportivos, um membro representante do conselho da terceira idade e um membro representante do conselho da juventude. O conselho conta ainda com três consultores sem direito de voto e uma secretária.

O conselho de integração reúne-se mensalmente, organizando ainda grupos de trabalho *ad hoc* e um seminário anual realizado num fim-de-semana. Para além de convidar oradores especialistas nesta área, os próprios representantes do conselho participam no comité de



ligação da cidade e no comité de coordenação responsável pelas questões de emprego e do mercado de trabalho.

O conselho elabora propostas de políticas de integração, discute questões como o ensino da língua materna ou a possibilidade de criação de um cemitério muçulmano e participa num sistema de aconselhamento voluntário e num centro para as minorias étnicas. Foi igualmente responsável pela organização de uma conferência sobre o casamento forçado ou combinado.

A experiência demonstra que a existência de um comité consultivo não limita, necessariamente, a participação dos imigrantes a este fórum. Muitos municípios esforçam-se também por envolver pessoas qualificadas de origem imigrante nos órgãos consultivos temáticos existentes e nos processos de planeamento participativos. A consulta é especialmente vantajosa quando não se limita apenas a uma conversa bilateral entre os imigrantes e a administração municipal. Os sindicalistas locais, treinadores desportivos, coordenadores de centros culturais e líderes comunitários são incluídos no processo de integração, a par com todos os residentes da comunidade (imigrantes e não imigrantes). A interação pessoal em redes e estruturas consultivas constitui um valioso elemento da integração social a nível local.

O pacote de métodos participativos, criado na Bélgica pela Fundação Rei Balduino e pelo Instituto Flamengo de Avaliação Científica e Tecnológica (viWTA), é um instrumento de trabalho que orienta os profissionais através do processo de implementação de métodos participativos. Ao utilizar estes métodos, os profissionais podem promover a participação do «público» em processos de tomada de decisões, tendo em conta que o «público» relevante varia em função do tema abordado.

O pacote inclui resumos de 40 métodos participativos diferentes e descreve 13 técnicas de forma pormenorizada. Estas variam entre parâmetros de diálogo em pequena escala e exercícios consultivos com a participação simultânea de milhares de pessoas. Algumas técnicas dirigem-se especialmente a cidadãos ou partes interessadas; outras requerem a participação de peritos numa determinada área. Entre os exemplos de métodos incluem-se a Reunião Municipal para o Século XXI, o Júri de Cidadãos, a Conferência de Consenso e o Café Mundial.

«Pacote de métodos participativos: manual para profissionais», Setembro de 2005, disponível em www.kbs-frb.be ou www.viWTA.be.

O princípio básico comum n.º 9 reconhece que a participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração. No capítulo 2 da primeira edição do Manual de Integração são discutidas várias formas de participação democrática dos imigrantes.





Partilha de experiências locais

O intercâmbio de experiências entre comunidades locais pode funcionar como inspiração para projectos ou abordagens inovadores. De forma mais estruturada, este tipo de mudanças horizontais podem também dar origem a indicadores ou métodos de avaliação comuns. As comunidades locais poderiam elaborar normas de qualidade comuns em matéria de integração. Uma forma de identificar critérios para boas políticas de integração ou «factores de êxito» é a realização de concursos. Os concursos nacionais ou europeus podem ser utilizados como enquadramento para agrupar e divulgar iniciativas de promoção da integração.



O concurso «Uma integração com êxito não é coincidência: estratégias de política de integração local», lançado pelo Ministério do Interior alemão e pela Fundação Bertelsmann, baseou-se nas seguintes perguntas: «Qual a posição das nossas comunidades locais em relação à integração? Que estratégias implementaram? E tiveram algum êxito nos seus resultados?»

Embora o processo de candidatura ao concurso, composto por duas fases, fosse bastante exigente em termos de tempo e esforço, foram várias as pequenas comunidades representadas no grupo de 23 finalistas (seleccionados entre 107 candidatos). O júri, formado por 11 peritos, visitou pessoalmente 15 comunidades e acabou por premiar quatro autoridades locais de diferentes dimensões.

Com base no concurso, foram emitidas 10 recomendações para o êxito de uma política de integração local, as quais foram publicadas em conjunto com uma vasta documentação sobre as experiências das comunidades locais. Esta documentação, composta por 100 páginas, foi distribuída às autoridades locais alemãs, tendo ainda sido produzido um resumo em inglês.

Embora a documentação e as recomendações se dirigissem principalmente às comunidades locais, o concurso foi também impulsionado pelo objectivo de facultar ao governo federal perspectivas sobre as experiências práticas das comunidades.



Sítio web: www.bertelsmann-stiftung.de.

Os intercâmbios europeus processam-se no contexto de diferentes estruturas federais, níveis de centralização e tipos de distribuição de competências a nível nacional, regional e local. Simultaneamente, tanto os intercâmbios horizontais como as ligações a outros níveis de governação se revelaram frutíferos para os esforços de integração de muitas comunidades locais. Várias redes europeias assumiram a integração como uma prioridade-chave (consultar o capítulo 2).

4.2. Planeamento e avaliação das políticas de integração

A transformação de objectivos políticos gerais em programas e projectos de integração concretos requer um planeamento cuidadoso, o qual inclui a definição de objectivos claros.



A definição de objectivos deverá basear-se no princípio SMART (Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Time-dependent):

Específicos: os objectivos devem ser concretos e suficientemente bem definidos para não dar azo a diferentes interpretações.

Mensuráveis: os objectivos deverão traduzir, em termos mensuráveis, uma situação desejada no futuro, para que seja possível verificar se o objectivo foi ou não cumprido. Estes objectivos tanto podem ser quantificados como baseados numa combinação de descrições e escalas de pontuação.

Aceites: para influenciarem comportamentos, os objectivos e os níveis a atingir devem ser aceites, compreendidos e interpretados da mesma forma por todas as partes que possam vir a assumir a responsabilidade pela respectiva concretização.

Realistas: os objectivos e os níveis a atingir devem ser ambiciosos — a definição de um objectivo que reflecte apenas o nível de resultados actual não tem qualquer utilidade — mas devem também ser realistas para que os responsáveis os considerem pertinentes.

Oportunos: os objectivos e os níveis a atingir continuarão a ser vagos se não forem associados a uma data ou a um período concretos.

Comissão Europeia, «Orientações relativas a avaliações de impacto», SEC(2005) 791, Junho de 2005.

Em determinada fase da execução de programas de integração, os decisores políticos e os profissionais poderão perguntar-se o seguinte: fomos bem sucedidos no cumprimento dos objectivos inicialmente definidos? Cumprimos, de facto, aquilo a que nos propusemos? Quem participou no programa e porquê? Quem não participou e porquê? Para quem funcionou (ou não funcionou) o programa? Quais foram os factores decisivos para a determinação do resultado? Como foram geridos os riscos e aproveitadas as oportunidades? Verificaram-se diferenças entre homens e mulheres, jovens e idosos? Estes grupos receberam atenção especial? Algumas destas questões podem ser abordadas através de avaliações. Estas podem ajudar na tomada de decisões relativas a objectivos e prioridades e à afectação de recursos. Além disso, podem ser úteis para um melhor reconhecimento de necessidades e problemas, a identificação de resultados não desejados e a explicação para o incumprimento dos objectivos definidos.

É habitual o recurso a técnicas de avaliação para analisar projectos individuais e o respectivo êxito na concretização dos objectivos propostos. Contudo, não basta verificar a eficácia de execução para identificar problemas relacionados com o sentido estratégico geral, uma vez que tanto é possível «aplicar bem uma má política» como «aplicar mal uma boa política».

Poderá, portanto, ser útil colocar a ênfase das avaliações nas políticas propriamente ditas. Desta forma, os princípios subjacentes aos programas de financiamento poderão ser questionados antes do investimento de recursos significativos. Simultaneamente, a experiência demonstra que alguns parâmetros das políticas de integração são definidos em função de realidades políticas. Nestes casos, é importante explicitar os objectivos políticos associados à integração e basear os programas numa declaração de objectivos inequívoca.





Algumas das complexidades que envolvem a definição de metas para políticas de integração, bem como a escolha de indicadores para determinação de progressos, são discutidas no capítulo 3 da primeira edição do Manual de Integração.



As avaliações centram-se, principalmente, na pertinência e qualidade das políticas de integração propriamente ditas, pelo que mais vale estabelecer indicadores de boa governação do que tentar medir o «nível de integração» de indivíduos ou de grupos de imigrantes, processo que continua a constituir um desafio.



Em França, a LOLF (Loi organique sur les lois de finances) é um dos elementos de orientação do desempenho da administração pública. Contém um sistema de informação sobre o custo exacto de políticas públicas específicas. Todos os programas estão associados a um PAP (Projet annuel de performances), que descreve as actividades planeadas, o seu custo, os seus objectivos, bem como resultados anteriores e previstos de acordo com indicadores específicos.

O PAP do programa de «acolhimento de estrangeiros e integração» será apresentado ao Parlamento em 2006. Tem sido difícil identificar indicadores, uma vez que os PAP se referem apenas a programas específicos em revisão, embora muitos factores desempenhem um papel importante na determinação dos resultados da integração. Foram escolhidos dois indicadores: 1) a percentagem de signatários do acordo de acolhimento e integração que frequentam a formação cívica; e 2) a percentagem de beneficiários não francófonos dos serviços de acolhimento públicos que, no final da sua formação, obtêm um certificado de nível básico de língua francesa.



Idealmente, a avaliação deve ser associada ao planeamento ou, pelo menos, fornecer informação quanto a eventuais mudanças importantes a programas já em curso. As avaliações de projectos-piloto também podem ser utilizadas para configurar e modificar programas em fase de execução.

Por exemplo, na Noruega, a avaliação de cursos de integração piloto em 26 municípios foi utilizada para ajustar a política antes do respectivo alargamento a nível nacional.



O programa suíço de promoção da integração social de estrangeiros concede um crédito anual de cerca de 9 milhões de euros para cerca de 600 projectos co-financiados. São cinco as suas áreas prioritárias: 1) competências linguísticas; 2) abertura das instituições; 3) pequenos projectos locais; 4) centros de competência regionais; e 5) inovação e garantia da qualidade.

Para avaliar a primeira fase do programa (2001-2003), foram realizadas avaliações parciais das cinco áreas prioritárias como etapas para a elaboração de uma síntese final e de um relatório sumário. O calendário relativo aos relatórios de avaliação parciais e finais foi estabelecido de forma a permitir a utilização dos resultados provisórios na preparação da fase seguinte do programa (2004-2007). Do mesmo modo, as actuais medidas de avaliação serão importantes para a definição da próxima fase (a partir de 2008).



Sítio web: www.eka-cfe.ch.



Métodos de avaliação

Em questão de integração de imigrantes, tanto são utilizadas avaliações externas como auto-avaliações.

As auto-avaliações podem reforçar a capacidade das administrações e promover a aprendizagem organizacional e a identificação de melhores práticas. Por outro lado, as avaliações externas permitem obter uma perspectiva externa e apresentar uma avaliação independente e credível do impacto efectivo das políticas.



Regra geral, as avaliações incluem várias recomendações de políticas, que podem apresentar um carácter extremamente político face ao perfil público da integração de imigrantes. Além disso, poderão ter implicações financeiras significativas. No caso de utilização de avaliações externas, os termos de referência devem definir a relação entre o organismo requerente e o avaliador, bem como estabelecer claramente o âmbito da tarefa em questão. A abertura de concursos facilita, muitas vezes, a definição deste tipo de «regras básicas» específicas.

Os meios utilizados devem ser proporcionais aos objectivos e à potencial função da avaliação no processo geral de tomada e implementação de decisões. A metodologia e a recolha de dados devem ser adaptadas às circunstâncias.



Por exemplo, a existência de grupos de controlo pode ser desejável do ponto de vista científico, mas é geralmente difícil criá-los no contexto das intervenções de integração. Nas situações em que se verifica uma flutuação da população-alvo, os avaliadores deverão optar por um acompanhamento contínuo em vez de testes antes/depois, que provavelmente apresentarão um elevado nível de desgaste.

A definição de grupos-alvo é uma etapa fundamental para qualquer avaliação. No programa suíço de promoção da integração social de estrangeiros, foi feita uma útil distinção entre grupos-alvo directos e «utilizadores finais». Por exemplo, um programa de formação intercultural tinha como alvo «participantes-chave», como vigilantes e treinadores desportivos. A avaliação demonstrou que estes participantes-chave beneficiaram dos programas de formação, mas não aplicaram os seus conhecimentos de forma suficientemente eficaz nas suas interacções com os «utilizadores finais», ou seja, com a sociedade em geral. Como tal, será necessário incluir uma análise dos «passos seguintes» numa avaliação completa do impacto do programa.

O momento de intervenção é um aspecto importante na selecção dos métodos de avaliação. Por exemplo, as avaliações quantitativas podem ser especialmente importantes nas primeiras fases de execução, enquanto os métodos qualitativos podem produzir informação útil sobre o impacto de programas implementados há mais tempo.

A recolha de dados contínua no contexto de sistemas de gestão de desempenho é, cada vez mais, parte integrante de programas públicos e privados em matéria de integração. Muitas vezes, o acompanhamento dos resultados é uma actividade «incorporada» no projecto por exigência do órgão supervisor ou financiador. Este tipo de sistemas de auditoria regulares pode estimular o processo de aprendizagem numa organização, lançando, ao mesmo tem-





po, os alicerces para futuras avaliações (muitas vezes externas). De facto, as avaliações *ex post* de programas sem mecanismos de recolha regular de dados dificilmente atingirão um nível científico padrão, uma vez que captam momentos específicos em vez de analisar os resultados e os impactos ao longo do tempo.

Em suma, uma combinação bem equilibrada de métodos quantitativos e qualitativos e de avaliações internas e externas terá maior probabilidade de contribuir para uma compreensão abrangente. Contudo, continuarão a existir limitações, dada a natureza multifacetada e complexa da integração.



De acordo com o princípio básico comum n.º 11, «é preciso definir objectivos claros, desenvolver indicadores e mecanismos de avaliação para ajustar a política, avaliar os progressos em termos de integração e tornar mais eficaz o sistema de intercâmbio de informações». Mais concretamente, a comunicação da Comissão sobre uma agenda comum para a integração sugere que os processos de admissão, os programas de introdução (sobretudo os programas obrigatórios) e outras políticas de integração devem ser avaliados e acompanhados através de avaliações de impacto nacional, de mecanismos de consulta das partes interessadas, por exemplo inquéritos, de indicadores e de medidas de acompanhamento. A Comissão também apela aos Estados-Membros para apoiarem o intercâmbio de informações sobre os instrumentos de avaliação nacionais e, se for caso disso, elaborar critérios europeus em relação ao processo de aprendizagem comparada.

É possível elaborar normas comuns na área da avaliação? De facto, já existem conjuntos de normas internacionais, na sua maioria sobre questões éticas. Embora não se refiram especificamente à questão da integração de imigrantes, podem ser utilizadas como base para avaliações planeadas nesta área. A nível dos programas de financiamento da UE, estão a ser desenvolvidas normas comuns para a avaliação de projectos. A UE também poderá ajudar a reforçar a importância da avaliação como componente-chave de uma boa administração e planeamento.

4.3. Gestão de recursos

Os recursos podem ser compreendidos, na sua generalidade, como «activos» que podem ser mobilizadas por diferentes tipos de intervenientes. Uma estrutura de governação da integração bem conseguida maximiza o impacto positivo dos recursos através do estabelecimento de papéis bem definidos para cada interveniente e da criação de um enquadramento que preste um apoio adequado. É uma questão de boa governação responder à pergunta: «Quem é o melhor a fazer o quê e do que é que precisa para o fazer»?



Uma boa gestão de recursos associa diferentes tipos de recursos. Num projecto bem gerido, o capital é associado a recursos humanos e outras mais-valias oferecidas pelos participantes. O trabalho voluntário também é um recurso importante.

Os programas de integração bem concebidos não assentam num tipo de recurso em detrimento de outros, recorrendo sim a uma combinação equilibrada que tira o máximo partido das contribuições de todos os participantes.



Na secção seguinte será discutido o financiamento na área da integração de imigrantes. É analisado o papel do Estado como órgão financiador das regiões, dos municípios ou do sector voluntário e apreciado o contexto europeu e os financiamentos da UE. Depois é feita referência às fundações privadas e ao modo como definem a sua posição na área da integração. Regra geral, o apoio financeiro é o aspecto dominante, embora seja normalmente integrado noutras formas de apoio e influência.

Financiamento público

O financiamento é sempre uma expressão de prioridades, sendo os programas de financiamento, a todos os níveis, associados a um determinado sentido estratégico. No contexto nacional, os governos procuram distribuir recursos de acordo com as necessidades dos diferentes grupos-alvo e com base em prioridades políticas e sociais. Estas prioridades podem estar sujeitas a alterações. Por exemplo, em muitos Estados-Membros, o financiamento foi direccionado sobretudo para os refugiados, considerados como um grupo com necessidades «inequívocas», embora comece agora também a abranger os migrantes. As necessidades de financiamento são igualmente afectadas pelos desenvolvimentos legislativos, por exemplo legislação que torne obrigatória a participação em programas de integração. Em muitos Estados-Membros, o financiamento federal é direccionado para níveis de governação subnacionais, envolvendo, frequentemente, montantes significativos. As fontes de financiamento regionais, nacionais e europeias devem complementar-se. Se considerarmos estas fontes em conjunto, os montantes dos fundos disponibilizados para a promoção da integração dos imigrantes são consideráveis.

Na Estónia, as seguintes fontes de financiamento disponibilizaram recursos para medidas de integração nos últimos anos:

- Orçamento de Estado (diferentes ministérios);
- Programas comunitários de pré-adesão (incluindo o Phare);
- Programas comunitários de pós-adesão;
- Fundos estruturais da UE (incluindo o Fundo Social Europeu);
- Outros instrumentos financeiros da UE (incluindo o 6.º programa-quadro);
- Programas bilaterais (Suécia, Finlândia, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, EUA, Canadá, Países Baixos, etc.).

Embora grande parte do financiamento bilateral e dos programas comunitários de pré-adesão já não seja aplicável, a Estónia continua a beneficiar de mais financiamento internacional do que nacional em matéria de integração.

Para além do impacto monetário imediato, o apoio internacional também influenciou de forma mais ampla as práticas de financiamento estónias. Por exemplo, os processos aplicados pela Fundação de Integração de não estónios, que desembolsou 5,7 milhões de euros em 2005, baseiam-se em processos do programa Phare. As regras de contratação pública na Estónia à data da criação da Fundação (1998) eram vagas e limitavam-se sobretudo ao sector da construção, tendo os processos Phare, que abrangiam concursos de prestação de serviços, concursos de fornecimento, programas de subvenções e bolsas individuais, sido considerados úteis neste contexto.





Entre as fontes de financiamento da UE utilizadas na República Checa incluem-se o Phare, o INTI, o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu para os Refugiados. Em 2005, a UE co-financiou 17 projectos, num montante total de cerca de 4,8 milhões de euros.

Dada a limitação dos recursos disponíveis, é geralmente a UE que concede financiamento plurianual e de elevado volume, garantindo a estabilidade financeira das ONG responsáveis pela execução dos programas de integração. As organizações podem ultrapassar as acções selectivas a curto prazo e passar a abordar questões estruturais como os problemas no mercado de trabalho. Os programas comunitários como o EQUAL também estimulam a aprendizagem transnacional e estão na origem de muitos projectos inovadores.

As ONG e os ministérios tiveram de se adaptar aos procedimentos associados ao financiamento da UE. Numa fase inicial, estas entidades subestimaram o esforço e o tempo necessários para o processamento de candidaturas e relatórios, muito superior ao despendido com projectos financiados pelo Estado. Além disso, os atrasos nos pagamentos obrigaram várias ONG a contrair empréstimos bancários para cobrir temporariamente as suas despesas.



O Fundo Espanhol para a Integração foi criado em 2005 como contributo nacional para as políticas de integração adoptadas a nível regional e local. O seu volume correspondeu a 120 milhões de euros no primeiro ano, tendo aumentado para 182,4 milhões de euros em 2006. Este volume é comparável a um orçamento nacional de integração de cerca de 7,5 milhões de euros por ano em 2000-2004.

O financiamento é transferido na íntegra para as comunidades autónomas (governos regionais), desde que estas garantam um co-financiamento de 30%. Os critérios de distribuição incluem o número de cidadãos não comunitários registados nos municípios, inscritos como trabalhadores no sistema de segurança social ou como trabalhadores agrícolas. Está também previsto um montante para situações de afluxo especiais, por exemplo no caso da Andaluzia. 40% do dinheiro disponibilizado pelo Fundo para a Integração deve ser gasto directamente pelos municípios, que recebem o financiamento por intermédio das comunidades autónomas.

Entre as principais actividades financiadas incluem-se o reforço dos serviços públicos gerais, a formação intercultural dos funcionários dos serviços públicos e dos profissionais dos serviços de integração, bem como o intercâmbio de experiências e boas práticas. 50% do valor total do Fundo é aplicado no sector da educação, abrangendo programas de acolhimento nas escolas.

O Fundo procura fomentar a criação de uma estratégia nacional de integração coerente através do apoio a políticas de integração regionais e locais e da promoção da cooperação entre os diferentes níveis de governação. As decisões conjuntas sobre prioridades são tomadas pela administração nacional e pelas comunidades autónomas, responsáveis pela apresentação de planos de acção regionais. Em todas as comunidades autónomas existem comissões de acompanhamento bilaterais cuja função consiste em acompanhar os progressos e preparar anualmente novas propostas.



Na Dinamarca, a lei da integração estabelece a base jurídica para o financiamento dos esforços municipais de integração. As autoridades locais são responsáveis pelo alojamento dos refugiados, disponibilização de programas de introdução, pagamento de benefícios a pessoas elegíveis e coordenação do esforço geral de integração no município. Em 2004, foram 17 244 as pessoas abrangidas pela lei da integração, sobretudo refugiados e migrantes familiares.

No âmbito do actual sistema de financiamento, é utilizada uma combinação de diferentes instrumentos financeiros para transferir fundos para os municípios. Estes recebem uma subvenção básica, concedida por pessoa durante três anos, destinada a cobrir as despesas com intérpretes, informação, orientação e aconselhamento, alojamento, etc., bem como subvenções ao abrigo de programas para cursos de dinamarquês e de programas de emprego/educação. Os municípios recebem também o reembolso de determinadas despesas e podem obter subvenções de desempenho sempre que alguém passe no teste de língua dinamarquesa ou encontre emprego por um período mínimo de seis meses durante o período inicial de três anos.

O objectivo do sistema de financiamento consiste em incentivar o esforço de integração activo por parte dos municípios. Para além das subvenções de desempenho, o principal instrumento corresponde ao modo de pagamento da subvenção básica: o município recebe esta subvenção durante todo o período inicial, independentemente do facto de a pessoa estar empregada ou receber benefícios públicos. Se a pessoa encontrar emprego antes de terminar o período de três anos, o município pode utilizar como entender o valor restante da subvenção básica, uma vez que não é especificamente destinado a actividades de integração.

Os governos também financiam outros intervenientes sociais como, por exemplo, o sector voluntário. Nesta área, o valor das subvenções pode variar amplamente. Por exemplo, o Ministério do Interior gere o Fundo de Desenvolvimento da Comunidade de Refugiados, que atribui a organizações pequenas subvenções, no valor máximo de 7 200 euros, para reforço da capacidade, prestação de novos serviços e estabelecimento de relações entre a comunidade. Cada organização recebe apenas uma subvenção em qualquer exercício orçamental. Simultaneamente, o financiamento principal de muitas das organizações do sector voluntário com actividade na área da integração de refugiados provém do Ministério do Interior, num montante anual de cerca de 8,6 milhões de euros.

A nível europeu existem diferentes tipos de fundos para promover, directa ou indirectamente, a integração. Os fundos mais importantes são conhecidos por fundos estruturais, que têm como objectivo conseguir a coesão económica e social na União Europeia. Os recursos são afectados a acções que contribuam para diminuir as diferenças entre as regiões mais e menos desenvolvidas e que promovam a igualdade de oportunidades de emprego entre diferentes grupos sociais. O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE) são dois exemplos bem conhecidos. Ao abrigo destes grandes fundos são adoptadas iniciativas específicas, como o programa EQUAL, financiado pelo FSE, que visa promover novas formas de luta contra todas as formas de discriminação e de desigualdades no mercado de trabalho com base na cooperação transnacional. Os grupos-alvo





incluem os imigrantes. A iniciativa URBAN, no âmbito do FEDER, tem como objectivo promover a concepção e a aplicação de modelos inovadores de desenvolvimento para a recuperação económica e social de zonas urbanas com problemas. Reforça o intercâmbio de informações sobre desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia. Este programa específico vai acabar, mas a partir de 2007 é provável que continue a ser dada ênfase a projectos relacionados com o desenvolvimento das cidades numa nova geração de programas ao abrigo deste Fundo. Os fundos para a investigação e desenvolvimento promovem a investigação, nomeadamente a produção de conhecimento de políticas relevantes de migração e de processos de integração. A DG Justiça, Liberdade e Segurança administra uma série de programas de financiamento. Por exemplo, o Fundo Europeu para os Refugiados (FER), que dá assistência aos Estados-Membros da União Europeia e a outros interessados para receberem os requerentes de asilo, refugiados e pessoas deslocadas. No quadro das novas perspectivas financeiras para 2007-2013 vai ser criado, ao lado do FER, um novo fundo com verbas consideráveis dedicado à integração de nacionais de países terceiros. Foi precedido pelo programa INTI, que visa apoiar os governos e agentes não governamentais no respectivo trabalho de integração dos imigrantes.



O INTI é um programa da União Europeia que financia acções preparatórias de promoção da integração de cidadãos de países terceiros nos Estados-Membros da UE. O objectivo do programa é promover o diálogo com a sociedade civil, desenvolver modelos de integração, pesquisar e avaliar as melhores práticas no domínio da integração e criar redes a nível europeu. O INTI incentiva a cooperação entre os Estados-Membros, as respectivas autoridades regionais e locais e outros intervenientes e a criação de parcerias e redes transnacionais. O princípio que lhe está subjacente é promover formas inovadoras de integração dos imigrantes, com base, quando possível, na experiência passada. É dada prioridade a acções que aumentem a capacidade de actuação dos imigrantes e contribuam para um diálogo construtivo e transnacional. O último convite para apresentação de propostas ao INTI (em 2006) visa a concessão de apoio financeiro para acções que contribuam para a realização dos seguintes três objectivos específicos:

- apoiar a criação de redes de cooperação transnacionais ou de projectos-piloto destinados a identificar, trocar e avaliar boas práticas e novas abordagens no domínio da integração;
- aumentar a base de conhecimentos para o desenvolvimento de políticas de integração à escala da UE;
- apoiar o diálogo transnacional e a sensibilização para as questões da integração e o seu impacto na sociedade.



Ver http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm.

As questões de financiamento são, muitas vezes, fundamentais para a identidade e capacidade das ONG (consultar o capítulo 1). As organizações podem não receber o financiamento principal e deparar-se com sérias limitações aos projectos relacionados com rubricas orçamentais elegíveis. Ao mesmo tempo, têm de procurar os recursos necessários para conceber



projectos, formar parcerias, elaborar propostas e negociar o financiamento. Os requisitos para a prestação de informação podem variar de acordo com a entidade financiadora, o que coloca entraves às organizações que dependem de várias fontes de financiamento. Poderia ser benéfica a introdução de processos de candidatura mais simples, compostos, por exemplo, por duas fases, correspondendo a primeira a uma mera «manifestação de interesse», após a qual as propostas completas seriam apresentadas apenas pelas organizações pré-seleccionadas. A aprovação de custos fixos também pode ajudar as organizações a olharem para além de objectivos de projectos a curto prazo e a tomarem em consideração as necessidades em constante mudança da população que servem. Contudo, as ONG carecem, muitas vezes, de experiência financeira para avaliar eficazmente os seus custos fixos e distribuí-los pelos diferentes projectos.

Financiamento privado

As fundações privadas de toda a Europa estão cada vez mais envolvidas na área da integração. Algumas fundações dedicam-se sobretudo à atribuição de subvenções, o que significa que considera como sua principal função o apoio às actividades de terceiros. Outras são mais activas, desenvolvendo as suas próprias iniciativas e participando directamente em diversos projectos. Contudo, não existe uma divisão rigorosa: muitas fundações conciliam um papel financiador e activo, existindo um vasto leque de modelos de financiamento. As fundações podem variar quanto à sua preferência por financiamentos a curto ou a longo prazo, apoio a organizações ou a projectos e ao nível de inclusão de vários tipos de parceiros externos.

Na Alemanha, a Fundação Körber, que dispõe de uma dotação de 526 milhões de euros e desembolsou cerca de 11 milhões em 2005, tem o objectivo de apoiar a participação cívica em matéria de integração. Trata-se de uma entidade especialmente interessada em novas ideias e iniciativas da base para o topo. A Fundação concede um financiamento de arranque a este tipo de iniciativas, atribuindo ainda prémios a projectos-modelo (por exemplo, o prémio «Túlipa de Hamburgo» para projectos de integração germano-turcos), apoiando o seu acesso a outras fontes de financiamento e a sua sustentabilidade sem qualquer tipo de dependência em relação ao financiamento da Fundação a longo prazo.

Sítio web: www.stiftung.koerber.de.



No Reino Unido, o fundo de beneficência Joseph Rowntree (JRCT), que dispõe de uma dotação de 180 milhões de euros e de subvenções anuais de cerca de 7,5 milhões de euros, também concede pequenas subvenções tendo em vista reforçar a confiança para a aplicação dos fundos de integração. Para além do financiamento de projectos, o JRCT atribui subvenções de base a organizações como grupos de minorias negras e étnicas. O fundo concede, geralmente, subvenções de base para um período de três anos, uma vez que considera que os recém-chegados precisam de tempo para se familiarizarem com as estruturas de governação das ONG, com a sociedade civil no Reino Unido e com os tipos de mecanismos de financiamento disponíveis. Os beneficiários recebem apoio sob a forma de parcerias e criação de redes.

Sítio web: www.jrct.org.uk.





Na Alemanha, a Fundação Hertie, com um activo de 800 milhões de euros e uma despesa anual de 25 milhões de euros, desenvolve projectos-modelo de integração e estende o seu âmbito com o apoio de parceiros. Por exemplo, o programa START concede a imigrantes dotados, entre os 15 e os 18 anos de idade, uma bolsa mensal de 100 euros e integra-os num programa intensivo de formação, excursões, etc. O programa cresceu de 50 beneficiários iniciais para 160 jovens em 2005 e cerca de 300 em 2006. Mais de 20 fundações, ministérios da educação, municípios, indivíduos, empresas, clubes e associações participam actualmente no programa START. Cada contribuidor pode escolher a quantidade de bolsas a financiar (a 5 000 euros/ano) ou disponibilizar tempo de voluntariado e conhecimentos especializados para o projecto. A Fundação Hertie financia o START com 5,5 milhões de euros.



Sítio web: www.ghst.de.

O enquadramento jurídico e a estrutura de governação básica são, inequivocamente, uma responsabilidade do Estado.



Regra geral, as fundações não pretendem substituir o Estado, mas sim assumir um papel complementar e inovador. Para além da sua função de apoio a iniciativas concretas, podem também reunir especialistas, formar coligações de interesses, solicitar e divulgar investigações relevantes, financiar a defesa dos imigrantes ou contribuir de outras formas para o desenvolvimento de políticas.

Verifica-se uma criação de redes cada vez mais intensa entre fundações a nível nacional e internacional. O enquadramento europeu é considerado uma valiosa oportunidade para o intercâmbio de boas práticas e para o desenvolvimento de iniciativas comuns. Por exemplo, o «Programa Europeu para a Integração e a Migração» (PEIM) é um esforço de colaboração entre dez fundações europeias. O PEIM concede subvenções a ONG a nível europeu e a redes europeias de ONG nacionais. Além disso, é responsável pela organização de uma série de consultas nos Estados-Membros durante 2006-2007.



Capítulo 4: Conclusões

1. Vale a pena investir no reforço e na manutenção de uma estrutura de governação da integração, uma vez que ajuda a desenvolver uma visão e estratégia de integração, produzir recursos, mobilizar pessoas e organizações, formar parcerias e estabelecer relações de confiança, sendo todos estes aspectos extremamente importantes para o cumprimento dos objectivos de integração a curto e longo prazo.
2. Uma comunicação e um diálogo estruturados entre os níveis de governação europeu, nacional e local permite antecipar e avaliar o impacto das medidas tomadas a um nível sobre os outros níveis. Do mesmo modo, os resultados dos programas de integração a um nível podem influenciar as políticas a outros níveis.
3. Uma liderança forte e visível dos presidentes das câmaras e/ou de funcionários locais responsáveis pelas questões de integração é essencial para uma abordagem coerente à integração em diversas áreas políticas, ajudando a preencher as lacunas existentes entre o governo e os residentes, quer sejam ou não de origem imigrante.
4. As políticas locais de integração são mais eficazes se tiverem como objectivo o apoio a toda a comunidade. Não sendo exclusivamente direccionadas para os migrantes, estas relacionam-se com todos os residentes e com a própria administração. Por vezes, exigem mudanças profundas em vários departamentos e áreas de acção municipal. Por conseguinte, o apoio político é fundamental.
5. As redes de integração local possuem, idealmente, um estatuto bem definido na estrutura política e administrativa da comunidade. A sua função poderia consistir em levantar questões de especial interesse e emitir recomendações, sem prejuízo das competências de tomada de decisões dos representantes eleitos.
6. As avaliações centram-se, principalmente, na pertinência e qualidade das políticas de integração propriamente ditas, pelo que mais vale estabelecer indicadores de boa governação do que tentar medir o «nível de integração» de indivíduos ou de grupos de imigrantes, processo que continua a constituir um desafio.
7. Idealmente, a avaliação deve ser associada ao planeamento ou, pelo menos, fornecer informação quanto a eventuais mudanças importantes a programas já em curso. As avaliações de projectos-piloto também podem ser utilizadas para configurar e modificar programas em fase de execução.
8. As auto-avaliações podem reforçar a capacidade das administrações e promover a aprendizagem organizacional e a identificação de melhores práticas. Por outro lado, as avaliações externas permitem obter uma perspectiva externa e apresentar uma avaliação independente e credível do impacto efectivo das políticas.
9. Os meios utilizados devem ser proporcionais aos objectivos e à potencial função da avaliação no processo geral de tomada e implementação de decisões. A metodologia e a recolha de dados devem ser adaptadas às circunstâncias.





10. Uma boa gestão de recursos associa diferentes tipos de recursos. Num projecto bem gerido, o capital é associado a recursos humanos e outras mais-valias oferecidas pelos participantes. O trabalho voluntário também é um recurso importante.
11. Regra geral, as fundações não pretendem substituir o Estado, mas sim assumir um papel complementar e inovador. Para além da sua função de apoio a iniciativas concretas, podem também reunir especialistas, formar coligações de interesses, solicitar e divulgar investigações relevantes, financiar a defesa dos imigrantes ou contribuir de outras formas para o desenvolvimento de políticas.

Anexo I

Políticas baseadas na prática

— A tradução das práticas em políticas



Neste manual são descritos programas e projectos com o objectivo de apresentar boas práticas e retirar ensinamentos das mesmas. A cuidadosa preparação de intercâmbios pode ajudar os decisores políticos e os profissionais a reproduzir práticas ou adaptá-las a situações específicas e a desenvolver novos programas.

Uma reflexão mais aprofundada pode resultar na transposição dos resultados dos projectos para recomendações de políticas. Desta forma, as políticas poderiam passar a basear-se mais na prática, o que, por sua vez, reforçaria a sustentabilidade das práticas de integração e aumentaria o apoio às políticas de integração.

Este processo de transposição é bastante complexo e inclui várias etapas. Seguidamente, é apresentado um resumo das mais importantes. Em primeiro lugar, é necessário determinar a qualidade dos programas e dos projectos, seguindo-se uma avaliação dos seus resultados, após a qual é possível emitir recomendações de novas políticas ou de adaptação de políticas actuais.

1. A qualidade dos projectos e programas de integração é determinada pela avaliação da respectiva relevância, eficiência, eficácia, sustentabilidade e impacto.

Os programas e projectos são *relevantes* se:

- satisfizerem claramente as necessidades identificadas;
- estiverem em conformidade com os objectivos políticos;
- incluírem a participação de partes interessadas e grupos-alvo;
- reforçarem a capacidade institucional dos executantes do projecto.

São *eficientes* se:

- produzirem resultados a custos razoáveis;
- forem financeiramente viáveis ou permitirem um retorno económico positivo;
- produzirem resultados de alta qualidade;
- forem coordenados, geridos e financiados de forma adequada.

São *eficazes* se:

- apresentarem os efeitos e resultados previstos;
- forem geridos de forma correcta e transparente;
- abordarem efeitos secundários inesperados e negativos;
- permitirem a apropriação pelas partes interessadas e grupos-alvo.

São *sustentáveis* se:

- tiverem continuidade após a fase inicial;
- atraírem o apoio de novos promotores ou gerarem os seus próprios recursos;
- criarem mecanismos de acompanhamento e avaliação;
- permitirem o desenvolvimento contínuo de capacidades de gestão.

Têm *impacto* se:

- fornecerem produtos ou serviços às partes interessadas e grupos-alvo;
- melhorarem a posição socioeconómica dos grupos-alvo;
- alterarem a cultura comportamental e organizacional;
- afectarem um âmbito mais amplo;
- contribuírem para os objectivos políticos gerais.

2. Os projectos e programas são *avaliados* através da comparação entre os mesmos, da identificação de intervenientes, da formulação de opções políticas e da avaliação prospectiva do respectivo impacto.

Análise comparativa

- recolha, descrição e comparação dos efeitos e resultados dos vários programas e projectos;
- obtenção de informação adicional e realização de novas investigações;
- identificação e análise dos factores que tenham contribuído para o êxito ou o fracasso.

Identificação de intervenientes

- especificação de questões de responsabilidades e responsabilização para intervenientes governamentais e não governamentais;
- definição de níveis de governação: de local, regional e nacional para europeu;
- consulta das partes interessadas e grupos-alvo e início das negociações entre os mesmos.

Formulação de opções políticas

- estabelecimento de conclusões a partir da análise comparativa e da identificação dos intervenientes;
- descrição das questões que serão abordadas pelas opções políticas propostas;
- elaboração e apresentação de recomendações de políticas concretas.

Avaliação do impacto potencial

- são analisados (directa e indirecta) os impactos ambientais, económicos e sociais das opções políticas;
- são ponderados os riscos e incertezas, incluindo obstáculos à execução e ao cumprimento;
- são comparadas as opções e a opção preferida é traduzida em propostas políticas concretas.

3. O conjunto de propostas políticas concretas é submetido à apreciação do organismo decisor competente e processado em conformidade com os respectivos regulamentos.



Anexo II

Pontos de contacto nacionais para a integração



Áustria

Ministério Federal do Interior (Bundesministerium für Inneres) — Departamento III/4,
Assuntos relacionados com Residência e Cidadania
Herrengasse 7, A-1014 Viena, Áustria, fax: (43-1) 531 26 31 59

Bélgica

Gabinete do ministro Christian Dupont, ministro da Função Pública, da Integração Social,
da Política das Grndes Cidades e da Igualdade de Oportunidades (Ministre de la Fonction
publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des
chances)
Rue de la Loi 51, B-1040 Bruxelas, Bélgica, fax: (32-2) 790 57 98

e

Centro para a Igualdade de Oportunidades e de Luta contra o Racismo (Centre pour
l'égalité des chances et la lutte contre le racisme)
Rue Royale 138, B-1000 Bruxelas, Bélgica, fax: (32-2) 212 30 30

Chipre

Ministério do Interior (Υπουργείο Εσωτερικών) — Departamento de Relações com a UE e
Relações Internacionais
Demosthenis Severis Avenue, CY-1453 Nicósia, Chipre, fax: (357) 22 86 77 55

República Checa

Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais (Ministerstvo práce a sociálních věcí)
— Departamento de Migrações e Integração de Estrangeiros
Na Poříčním právu 1/376, CZ-12801 Praga 2, República Checa, fax: (420-22) 192 30 90

Dinamarca

Ministério da Integração (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration)
— Unidade de Política de Integração
Holbergsgade 6, DK-1057 Copenhaga K, Dinamarca, fax: (45) 33 95 14 79

Estónia

Chancelaria do Estado (Riigikantselei) — Gabinete do Ministro para a População e Assuntos
Étnicos
The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallin, Estónia, fax: (372) 332 61 51

Finlândia

Ministério do Trabalho (Työministeriö) — Departamento de Políticas
Eteläesplanadi 4, PO Box 34, FIN-00023, Finlândia, fax: (358) 916 04 91 84

França

Ministério do Emprego, da Coesão Social e da Habitação (Ministère de l'Emploi, de la
Cohésion sociale et du Logement) — Direcção da População e Migrações
Bureau DMI 3, 14 Avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, França, fax: (33) 140 56 53 49

Alemanha

Ministério Federal do Interior (Bundesministerium des Innern) — Unidade MI2 Questões Fundamentais de Integração
Dienststz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlim, Alemanha, fax: (49-1888) 68 15 19 18

Grécia

Ministério do Interior (Υπουργείο Εσωτερικών) — Direcção de Estrangeiros e Migrações — Sector da Integração Social
2 Evangelistrias Str., GR-10563 Atenas, Grécia, fax: (30) 21 03 22 33 35

Hungria

Ministério da Justiça e da Aplicação da Lei (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) — Departamento de Migrações
Kossuth Lajos tér 4., HU-1055 Budapeste, Hungria, fax: (36-1) 441 29 32

Irlanda

Agência de Acolhimento e Integração (Reception & Integration Agency)
Block C, Ardilaun Centre 112-114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irlanda,
fax: (353) 14 13 32 71

Itália

Ministério do Interior (Ministero dell'Interno) — Departamento das Liberdades Civas e da Imigração — Direcção Central das Políticas de Imigração e de Asilo
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Roma, Itália, fax: (39) 06 46 54 97 51

e

Ministério da Solidariedade Social (Ministero della Solidarietà Sociale) — Direcção-Geral da Imigração
Via Fornovo 8, 00192 Roma, Itália, fax: (39) 06 36 75 47 69

Letónia

Secretariado do Ministro encarregado especialmente da Integração Social (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, Letónia, fax: (371) 736 53 35

Lituânia

Ministério da Segurança Social e do Trabalho (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) — Departamento dos Assuntos Internacionais
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, Lituânia, fax: (370) 52 66 42 09

Luxemburgo

Ministério da Família e da Integração (Ministère de la Famille et de l'Intégration) — Departamento Governamental de Estrangeiros
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxemburgo, fax: (352) 478 36 72



Malta

Ministério da Família e da Solidariedade Social (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)

Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, La Valeta CMR 02, Malta, fax: (356-2) 590 31 21

Países Baixos

Ministério da Justiça (Ministerie van Justitie) — Departamento para as Minorias e Política de Integração

Schedeldoekshaven 100, PO BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Países Baixos, fax: (31-703) 70 90 89

Polónia

Ministério do Trabalho e da Política Social (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) — Departamento de Assistência Social e Integração

1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Varsóvia, Polónia, fax: (48) 226 61 11 40

Portugal

Presidência do Conselho de Ministros

Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lisboa, Portugal, fax: (351) 213 92 78 60

Eslováquia

Ministério do Interior (Ministerstva vnútra) — Departamento das Migrações
Pivonková 6, SK-81272 Bratislava, República Eslovaca, fax: (421-2) 43 41 47 59

e

Ministério do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Família (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)

Špitálska 4, SK-81643 Bratislava, República Eslovaca, fax: (421-2) 52 92 12 71

Eslovénia

Ministério do Interior (Ministrstvo za notranje zadeve) — Direcção dos Assuntos Administrativos Internos

Stefanova 2, SI-1501 Liubliana, Eslovénia, fax: (386-1) 283 36 47

Espanha

Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) — Direcção-Geral da Integração dos Migrantes

C/ José Abascal, 39 -1.ª Planta, E-28003 Madrid, Espanha, fax: (34) 913 63 70 57

Suécia

Ministério da Justiça (Justitiedepartementet) — Divisão de Integração dos Imigrantes e da Diversidade

S-10333 Estocolmo, Suécia, fax: (46) 84 05 35 78

Reino Unido

Ministério do Interior (Home Office) — Direcção da Política de Imigração e Nacionalidade
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Reino Unido,
fax: (44-20) 87 60 80 08

Observadores**Bulgária**

Ministério do Trabalho e da Política Social (Министерство на труда и социалната политика) — Unidade de Integração Europeia 2
2, Triaditza Str., BG-1051 Sófia, Bulgária, fax: (359-2) 987 39 80

Roménia

Ministério da Administração e do Interior (Ministerul Administrației și Internelor)
— Gabinete Nacional para os Refugiados — Divisão de Integração Social
15 Vasile Stolnicu street, Bucareste 2, Roménia, fax: (40-2) 12 40 85 10

Comissão Europeia

Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais
Segunda edição, Maio de 2007

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2007 — 97 p. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03339-1

COMO OBTER PUBLICAÇÕES COMUNITÁRIAS

As publicações para venda produzidas pelo Serviço das Publicações estão disponíveis na «EU Bookshop» (<http://bookshop.europa.eu/>), podendo encomendá-las através do agente de vendas da sua preferência.

Também pode solicitar uma lista da nossa rede mundial de agentes de vendas através do fax (352) 2929-42758.



O presente Manual apresenta as melhores práticas e ensinamentos obtidos dos 25 Estados-Membros da UE sobre os seguintes temas: promoção da integração de imigrantes, habitação num ambiente urbano, integração económica e governação da integração. Foi elaborado em estreita colaboração com os pontos de contacto nacionais sobre a integração e o seu objectivo é promover a criação de um quadro europeu coerente em matéria de integração, facilitando o intercâmbio de experiências e de informações. O Manual destina-se aos decisores políticos e profissionais aos níveis local, regional, nacional e da UE.

ISBN 978-92-79-03339-1



9 789279 033391

