



Análise transnacional  
das políticas de  
integração, formação  
profissional e boas  
práticas para a inserção  
dos migrantes no  
mercado de trabalho

## **Reconhecimento**

Este artigo recebeu financiamento da Comissão Europeia sob Grant Acordo—2020-1-LU01-KA204-063262, projeto de Parceria Estratégica ERASMUS+ “Mutualizando competências geracionais para formar migrantes na Europa: Caminhos para mobilidade social, autonomia e bem-estar dos indivíduos vulneráveis”.

## **Isenção de responsabilidade**

“O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um endosso do conteúdo, que reflete apenas as opiniões dos autores, e a Comissão não pode ser responsabilizada por qualquer utilização que possa ser feita do informações nele contidas.”

## **Aviso de direitos autorais**

© 2020 - 2023 Consórcio Mufocom

**Data de publicação:** agosto de 2021

## Índice

O Relatório Europeu	3
1. As políticas de integração	3
1.1. A imigração a nível europeu	3
1.2. Referência aos países parceiros	5
1.3. Políticas de acolhimento	6
1.4. Aprendizagem de línguas	12
1.5. Cidadania	15
1.6. Direitos políticos	21
2. As políticas educativas	26
2.1. Acesso à educação / formação profissional	26
2.2. Taxa de participação	30
2.3. Obstáculos (geográficos, linguísticos, etc.)	32
2.4. Certificação	34
3. Acesso ao mercado de trabalho	37
3.1. Empregos predominantes a que os migrantes acedem	37
3.2. Reconhecimento ou não das experiências profissionais anteriores	40
3.3. Tipos predominantes de contratos de trabalho	44
3.4. Taxas de desemprego entre os migrantes	46
3.5. Condições de empreendedorismo	48
4. Boas práticas	51
4.1. Iniciativas de colaboração (entre organizações estatais e locais)	51



4.2. Iniciativas individuais	51
4.3. Iniciativas organizacionais	51
4.4. Iniciativas locais	51
5. Referências	52

## O relatório europeu

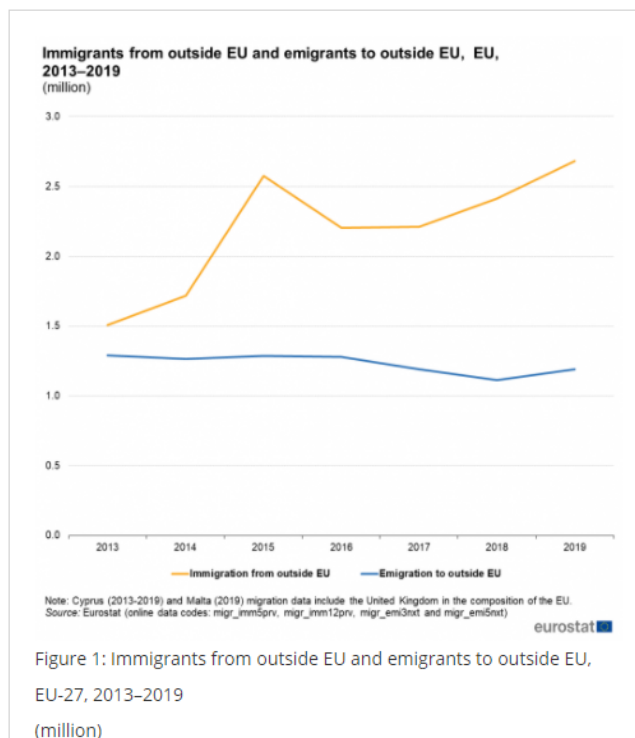
### 1. As políticas de integração

#### 1.1. A imigração a nível europeu

Os movimentos de refugiados e a migração estão no centro das atenções a nível mundial. Nos últimos anos, a Europa teve de reagir ao mais grave desafio migratório desde o final da Segunda Guerra Mundial. A chegada sem precedentes de refugiados e migrantes irregulares à UE, que atingiu o seu pico em 2015, expôs uma série de deficiências e lacunas nas políticas de asilo, fronteiras externas e migração da UE. Em resposta a estes desafios, a UE deu início a um processo de reforma mais vasto para reestruturar as suas políticas de asilo e migração com base em quatro pilares: reduzir os incentivos à migração irregular, combatendo as suas causas profundas, melhorando os regressos e dismantelando as redes de introdução clandestina e de tráfico de seres humanos; salvar vidas e proteger as fronteiras externas; estabelecer uma política de asilo sólida da UE e proporcionar mais vias legais para os requerentes de asilo, bem como canais legais mais eficientes para os migrantes regulares.

Em janeiro de 2020, viviam na UE 447,3 milhões de habitantes e 23 milhões eram cidadãos de países terceiros (5,1% da população total da UE). Cerca de 37 milhões de pessoas nasceram fora da UE (8,2% de todos os habitantes da UE).

Um total de 4,2 milhões de pessoas imigraram para um dos Estados-Membros da UE durante 2019, enquanto 2,7 milhões de emigrantes deixaram um Estado-Membro da UE. No entanto, estes valores totais não representam os fluxos migratórios de/para a UE no seu conjunto, uma vez que incluem também os fluxos entre os diferentes Estados-Membros da UE. Em 2019, estima-se que 2,7 milhões de imigrantes de países terceiros entraram na UE e cerca de 1,2 milhões de pessoas emigraram da UE para um país fora da UE. Além disso, 1,4 milhões de pessoas que residiam anteriormente num Estado-Membro da UE migraram para outro Estado-Membro.



**Fig. 1: Imigrantes de países terceiros da UE e emigrantes para países terceiros da UE**

Em 2015 e 2016, foram detetadas mais de 2,3 milhões de passagens ilegais. O número total de passagens ilegais das fronteiras externas da UE diminuiu para cerca de 124 000, o que se traduz no nível mais baixo desde 2013 e numa queda de 13% em relação a 2019. O maior grupo era constituído por sírios, seguidos por marroquinos, tunisinos e argelinos.

Monthly Mediterranean sea and land arrivals, 2015 to 2020

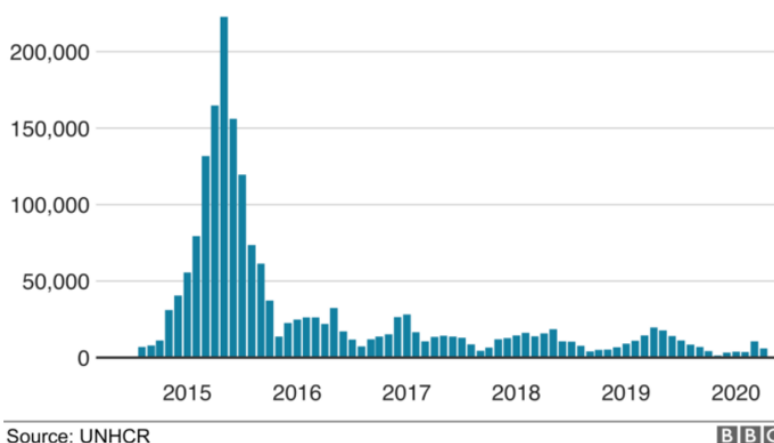


Fig. 2: Chegada mensal ao Mediterrâneo por via marítima e terrestre, 2015 a 2020

Em 2019, havia 2.712.477 refugiados na Europa e, em 2020, foram contabilizados 471.300 pedidos de asilo na UE, o que representa uma redução de 32,6% em relação a 2019. Em 2018, registaram-se 634.700 pedidos, um número substancialmente inferior aos mais de um milhão de pedidos registados em 2015 e 2016.

Como se pode constatar, os fluxos migratórios recorde para a UE verificados em 2015 e 2016 diminuíram no final de 2017 e em 2018. No entanto, a fim de concretizar aquilo a que a Comissão Europeia chama uma política europeia de migração eficaz, justa e sólida, a UE, com base nos Tratados e noutros instrumentos jurídicos e financeiros, tem vindo a aplicar medidas imediatas e a mais longo prazo. A Europa, devido à sua posição geográfica e à sua reputação de exemplo de estabilidade, generosidade e abertura num contexto de crescentes conflitos internacionais e internos, alterações climáticas e pobreza global, continuará provavelmente a ser um refúgio ideal para os requerentes de asilo e os migrantes.

Por este motivo, a integração e a inclusão são fundamentais para as pessoas que vêm para a Europa, para as comunidades locais e para o bem-estar a longo prazo das nossas sociedades e a estabilidade das nossas economias. Se queremos ajudar as nossas sociedades e economias a prosperar, temos de apoiar todos os que fazem parte da sociedade, sendo a integração um direito e um dever para todos. Por conseguinte, é dever dos Estados-Membros europeus assegurar a integração e a inclusão efectivas dos migrantes na UE. Trata-se de um investimento social e económico que torna as sociedades europeias mais coesas, resistentes e prósperas.

Os migrantes e os cidadãos da UE oriundos da imigração desempenham um papel fundamental na economia e na sociedade europeias. A crise da COVID-19 tornou a sua contribuição ainda mais evidente. Muitos ajudaram a enfrentar a crise como trabalhadores de serviços essenciais, médicos e enfermeiros. Ao mesmo tempo, estão entre aqueles que estão mais expostos à pandemia. A UE precisará do contributo de todos para a recuperação e a resiliência das nossas economias na sequência da COVID-19. Por conseguinte, não é apenas um dever moral, em conformidade com os valores fundamentais da UE, mas também um imperativo económico intensificar as acções de promoção da integração e da inclusão. Como demonstrado por estudos recentes, a plena integração dos migrantes no mercado de trabalho pode gerar grandes ganhos económicos, incluindo lucros fiscais, contribuições para os regimes nacionais de pensões e bem-estar nacional em geral.

## 1.2. Referência aos países parceiros

Em França, em 2018, viviam 6,5 milhões de imigrantes - 9,7% da população total (67 milhões). 4,1 milhões eram cidadãos estrangeiros e 2,4 milhões, ou seja, 37%, tinham adquirido a nacionalidade francesa. Em 2018, 13% dos imigrantes em França nasceram na Argélia; 11,9% em Marrocos; 9,2% em Portugal; 4,4% na Tunísia; 4,3% em Itália; 3,8% na Turquia; e 3,7% em Espanha. Metade dos imigrantes em França (50,3%) provém destes sete países.

Em 2019, Portugal acolhia 590.348 imigrantes titulares de vistos de residência (O.M. p. 56), representando 5,7 por cento do total de residentes em Portugal, 10.295.909 indivíduos para ser mais preciso (O.M. p. 56, 61, 65). A maioria dos imigrantes em



Portugal provém de: Brasil (25,6% da população imigrante em Portugal, com 151.304 residentes); Cabo Verde (6,3% da população imigrante em Portugal, com 37.436 residentes); Reino Unido (5,8% da população imigrante em Portugal, com 34.358 residentes); Roménia (5,3% da população imigrante em Portugal, com 31.065 residentes); Ucrânia (5% da população imigrante em Portugal, com 29.718 residentes); China (4,7% da população imigrante em Portugal, com 27.839 residentes); Itália (4,3% da população imigrante em Portugal, com 25.408 residentes); França (3,9% da população imigrante em Portugal, com 23.125 residentes); Angola (3,8% da população imigrante em Portugal, com 22.691 residentes); Guiné-Bissau (3,2% da população imigrante em Portugal, com 18.886 residentes).

No ano de 2019, o Luxemburgo registou um aumento líquido de 12.214 pessoas na sua população total. A partir de 1<sup>st</sup> de janeiro de 2020, 626.108 habitantes residem no Grão-Ducado. 47,4% deste número são estrangeiros e 52,6% são luxemburgueses. Com base no total de atestados registados em 2020, 3.402 (23,63%) foram para a França, seguida de Portugal com 3.335 (23,17%), Itália com 1.665 (11,57%) e Bélgica com 922 (6,40%) (MAEE, 2020, p. 12). Apesar do afluxo francês ao Grão-Ducado, os portugueses continuam a ser a primeira comunidade mais poderosa do Luxemburgo em termos de população estrangeira (95516).

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério do Interior, examinados no Relatório Caritas 2020, as autorizações de residência válidas a partir de 1 de janeiro de 2020 são 3.438.707, 61,2% das quais foram emitidas no Norte de Itália (em particular 36, 1% no Noroeste e 25,1% no Nordeste), 24,2% no Centro, 10,8% no Sul e 3,9% nas Ilhas. Os cinco países de origem predominantes entre os titulares de autorizações de residência são, por ordem, Marrocos (cerca de 400.000 cidadãos), Albânia (390.000), China (289.000), Ucrânia (227.000) e Índia, com pouco menos de 160 mil residentes. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a maioria dos migrantes que desembarcam nas costas italianas provém de países da África subsariana, ultrapassando muitos obstáculos, o último dos quais é o Mar Mediterrâneo. Entre os países de origem, contam-se a Nigéria (19% são provenientes deste país), a Eritreia (13% dos migrantes que desembarcam em Itália são provenientes da antiga colónia italiana no Corno de África), o Sudão (os migrantes sudaneses são cerca de 7%), a Gâmbia (7% dos migrantes que chegam), a Costa do

Marfim (7% dos migrantes são provenientes deste país) e a Somália (5% das pessoas que chegam).

No caso da Grécia, após o afluxo maciço de populações imigrantes registado em 2015, quando mais de um milhão de pessoas que procuravam proteção internacional, principalmente da Síria, Afeganistão, Paquistão e Iraque, entraram na Grécia através da Turquia, nos últimos anos os fluxos migratórios diminuíram relativamente. Por exemplo, o número total de refugiados recebidos em 2018 foi de 50 508 pessoas, em 2019 foi de 74 613 pessoas e em 2020 o número relevante foi de 15 696 pessoas. De acordo com os dados do ACNUR, em 2021 (última atualização em 18 de julho de 2021), o total de chegadas de refugiados à Grécia foi de apenas 4 109. A maioria das novas chegadas em 2021 provém do Afeganistão (596), da Somália (310) e da República Democrática do Congo (136). À semelhança do ano passado, a maioria das chegadas do Afeganistão, da Síria e da República Democrática do Congo foi efectuada em grupos familiares. No que se refere à razão/finalidade da presença de nacionais de países terceiros na Grécia, 57% dos homens têm um tipo específico de autorização, que inclui licenças de 10 anos ou por tempo indeterminado. Na Grécia, existe uma forte tendência para a concessão de autorizações de trabalho (para os homens) e de reagrupamento familiar (para as mulheres), com duração de 10 anos ou indefinida, o que indica que a população migrante grega estabilizou e está sobretudo estabelecida a longo prazo.

### 1.3. Políticas de acolhimento

Como primeira resposta imediata aos níveis sem precedentes dos fluxos migratórios para a Europa em 2015, a Comissão Europeia adoptou um plano de ação em dez pontos sobre a migração em abril de 2015, que foi igualmente aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. Uma vez que as medidas previstas no plano se revelaram insuficientes, a Comissão adoptou a Agenda Europeia da Migração em maio de 2015, que prevê medidas concretas imediatas e a longo prazo para estabelecer uma política de asilo sólida na UE, salvar vidas e proteger as fronteiras externas, reduzir os incentivos à migração irregular, proporcionar mais vias legais para os requerentes de asilo e assegurar a cooperação com países terceiros. O Parlamento aprovou numerosas resoluções de iniciativa sobre a migração, nomeadamente a sua resolução

de 12 de abril de 2016 sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração, e a sua resolução de 5 de abril de 2017 sobre "Enfrentar os movimentos de refugiados e migrantes: o papel da ação externa da UE". Estas resoluções avaliam as diferentes políticas em causa e elaboram um conjunto de recomendações.

A competência da UE no domínio da integração é limitada. Em julho de 2011, a Comissão adoptou a Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros. Mais recentemente, a Comissão apresentou, em novembro de 2020, um Plano de Ação para a Integração e a Inclusão para 2021-2027, que estabelece um quadro de medidas e iniciativas concretas para ajudar os Estados-Membros a integrar e incluir os cerca de 34 milhões de nacionais de países terceiros que residem legalmente no território da UE, em termos de educação, emprego, cuidados de saúde e habitação. O plano reúne medidas de acompanhamento e a utilização de novas ferramentas digitais, bem como esforços para promover a participação dos migrantes na sociedade, aumentar as oportunidades de financiamento da UE e criar parcerias com várias partes interessadas a vários níveis de governação. Entre os instrumentos em vigor contam-se: o Fórum Europeu das Migrações, o Portal Europeu da Integração, a Rede Europeia de Integração e o recém-criado grupo de peritos sobre os pontos de vista dos migrantes no domínio da migração, do asilo e da integração, que se reuniu pela primeira vez em novembro de 2020.

Atualmente, a UE rege-se pelo Plano de Ação para a Integração e a Inclusão 2021-2027, no qual são definidas as orientações para as políticas de integração e acolhimento de migrantes a nível da UE. Este plano de ação faz parte da resposta global para enfrentar os desafios ligados à migração, apresentada no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Este plano de ação abrange todas as diferentes etapas e fases do processo de integração: medidas antes da partida, acolhimento e integração precoce, integração a longo prazo e construção de sociedades inclusivas e coesas. Tem em conta as diferentes situações das populações migrantes nos Estados-Membros e apoia os Estados-Membros e outros intervenientes relevantes na procura de uma resposta adequada nas suas políticas de integração e inclusão.

O presente plano de ação baseia-se, entre outros aspectos, nos resultados do plano de ação da Comissão de 2016 sobre a integração dos nacionais de países terceiros. Na sequência da sua adoção, a Comissão pôs em prática mais de 50 acções

concretas para apoiar os Estados-Membros e outras partes interessadas num amplo espectro de domínios de intervenção: medidas antes da partida/antes da chegada, educação, emprego e formação profissional, acesso a serviços básicos, participação ativa e inclusão social. A Comissão reforçou igualmente os seus instrumentos de coordenação, financiamento e acompanhamento. Em muitos Estados-Membros, o plano de ação contribuiu para o desenvolvimento ou a revisão das estratégias nacionais de integração e forneceu informações sobre a utilização do financiamento para a integração. Em alguns casos, foi prestado apoio técnico personalizado às autoridades nacionais na conceção e aplicação de reformas da política de integração.

Acções nos principais domínios sectoriais:

### Educação e formação

#### Melhorar a participação e o sucesso escolar através de:

- um novo conjunto de ferramentas com orientações práticas sobre a inclusão nos jardins de infância, a publicar no início de 2021;
- apoio específico aos professores para que desenvolvam competências para lidar com a diversidade cultural, religiosa e linguística nas salas de aula, no âmbito das Academias de Professores Erasmus;
- actividades de aprendizagem e aconselhamento entre pares para apoiar os Estados-Membros na conceção e implementação de políticas eficazes de educação inclusiva no Espaço Europeu da Educação;
- proporcionar formação específica aos animadores de juventude para que adquiram as competências necessárias para apoiar a integração dos jovens migrantes.

#### Melhorar o reconhecimento das qualificações através de:

- promover a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela integração e os centros nacionais de reconhecimento de qualificações (redes ENIC-NARIC);

- Apoiar práticas transparentes de reconhecimento das qualificações dos refugiados através do programa Erasmus;
- promover os intercâmbios entre os Estados-Membros sobre a oferta de cursos de complemento ou de transição para os migrantes;
- fornecer informações sobre práticas de reconhecimento e sobre competências e qualificações para os migrantes, utilizando todo o potencial do portal Europass;
- promover a transparência dos sistemas de qualificações, nomeadamente através do Quadro Europeu de Qualificações.

Trabalhar com os Estados-Membros para continuar a desenvolver programas abrangentes e acessíveis de aprendizagem de línguas, incluindo cursos intermédios e avançados, através do financiamento e do intercâmbio de experiências.

Promover o intercâmbio entre os Estados-Membros sobre as abordagens bem sucedidas dos cursos de orientação cívica.

### Emprego e competências

Trabalhar com os parceiros sociais e económicos para promover uma abordagem multilateral da integração do mercado de trabalho através da Parceria Europeia para a Integração.

Apoiar os empregadores através de intercâmbios e da aprendizagem entre pares, com base na iniciativa "Empregadores juntos pela integração".

Prestar apoio ao empreendedorismo inclusivo no âmbito do InvestEU, tanto para as mulheres como para os homens, incluindo os empresários migrantes, e promover sistemas de tutoria inclusivos.

Facilitar a avaliação e validação das competências através de:

- Partilha e expansão de práticas de avaliação de competências através da Rede Europeia de Integração, da Rede Europeia dos Serviços Públicos de Emprego e da plataforma Europass actualizada.

- Continuar a desenvolver o instrumento de perfil de competências da UE para os nacionais de países terceiros e promover a sua utilização entre as autoridades públicas e outras organizações, nomeadamente antes da chegada, em especial no caso da reinstalação e dos percursos complementares.

Apoiar as pessoas oriundas da imigração no âmbito do futuro programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores.

## Saúde

### **Promover o acesso dos migrantes aos serviços de saúde através de:**

- Financiamento de projectos específicos no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e de acções de inclusão dirigidas a pessoas oriundas da imigração no âmbito do próximo programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores;
- Trabalhar com os Estados-Membros para promover a igualdade de acesso a serviços de saúde de qualidade e a preços acessíveis através de fundos da UE como o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

### **Apoiar e promover os intercâmbios entre os Estados-Membros em matéria de:**

- Programas de prevenção e promoção da saúde dirigidos especificamente aos migrantes, com instrumentos de divulgação adequados;
- Acesso a serviços de saúde mental e de reabilitação.

## Habitação

Cooperação com os Estados-Membros na promoção de habitação adequada e a preços acessíveis, incluindo habitação social, e na prestação de serviços de acompanhamento da integração através dos fundos da UE, em especial no âmbito do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu Mais, do Fundo para o Asilo e a Migração e do InvestEU.

**Promover a aprendizagem mútua entre os Estados-Membros, as cidades, as aldeias e as regiões em matéria de luta contra a discriminação no mercado da habitação e de redução da segregação residencial através da Rede Europeia de Integração, da Academia Urbana para a Integração e de financiamento específico ao abrigo do Fundo para o Asilo e a Migração.**

**Promover modelos de habitação autónoma (em vez de habitação colectiva) para os requerentes de asilo, em especial para as famílias, e divulgar e expandir modelos inovadores bem sucedidos de habitação inclusiva e acessível para os beneficiários de proteção internacional.**

Com este plano de ação, a Comissão estabelece um quadro sólido para reforçar e intensificar as políticas de integração e inclusão em toda a UE, contribuindo assim para a agenda mais vasta da inclusão social, com base também noutras estratégias e acções relevantes no domínio da educação, cultura, emprego, não discriminação e igualdade. Na execução deste plano de ação, a Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros, as autoridades locais e regionais, as organizações da sociedade civil, os parceiros sociais e económicos, o sector privado, as comunidades de acolhimento, as organizações da diáspora e os migrantes.

A França colocou à disposição dos candidatos a imigrantes um percurso que começa mesmo antes da sua chegada a França. Um plano completo de acompanhamento à chegada e um plano de integração ao longo de vários anos estão à disposição dos imigrantes. O país tem para oferecer um "Antes de chegar a França" que consiste num folheto informativo "*Venir Vivre en France*" (Vir viver em França) que contém todas as informações de que os estrangeiros necessitam para se prepararem para a sua chegada a França; tem também um "Quando chegar a França" que consiste em que os estrangeiros que são admitidos em França pela primeira vez e que desejam permanecer no país durante muito tempo devem seguir um programa personalizado de integração republicana; O Contrato de Integração Republicana (Contrat d'intégration républicain - CIR), implementado desde 2016, a assinatura de um Contrato de Integração Republicana (CIR) marca o compromisso do estrangeiro no percurso de integração republicana que tem a duração de 5 anos. O CIR é assinado por todos os estrangeiros recém-chegados, incluindo refugiados e beneficiários de proteção subsidiária, admitidos pela primeira vez para residir em França e que aí pretendam instalar-se de forma permanente; A entrevista inicial personalizada que

ajuda os estrangeiros na sua integração em França; Formação cívica, que para melhor compreender os valores da República e da sociedade francesa, os estrangeiros são obrigados a participar na educação cívica. É composta por 5 temas: o retrato de França, a saúde, o emprego, a paternidade e a habitação; A formação linguística (a aprendizagem do francês é uma condição essencial para a integração na sociedade francesa); e A entrevista no final do CIR - No prazo de três meses após o fim dos cursos de formação prescritos, o OFII convida o estrangeiro para uma entrevista no final do contrato, durante a qual é efectuada uma avaliação dos cursos de formação e são fornecidas ao estrangeiro novas informações sobre os serviços locais que podem facilitar a continuação do seu processo de integração e, em particular, a sua integração profissional.

Em Portugal, as políticas de acolhimento são implementadas pelo *Alto Comissariado para as Migrações* (ACM.) - Alto Comissariado para as Migrações; *Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes* (CNAIM) - Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes; *Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes* (GAPLIM) - Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes; *Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados* (NAIR) - Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados. O Alto Comissariado para as Migrações é um instituto público que participa ativamente na implementação de políticas públicas de migração, acolhimento e integração de refugiados e requerentes de asilo. Os Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes abordam várias dificuldades sentidas pelos imigrantes no processo de integração em Portugal e criaram equipas móveis que vão ao encontro das comunidades no terreno para prestar assistência especializada com o apoio de mediadores interculturais (ACM, p. 13). O Gabinete de Apoio à Política Local de Integração de Migrantes promove políticas de integração a nível local, sensibilizando os diferentes actores a nível local para o acolhimento e a integração. Por último, o NAIR assegura que os refugiados recebem os serviços adequados para satisfazer as suas necessidades.

No Luxemburgo, o PAN 2018 fornece um quadro para programas e instrumentos destinados a promover a coesão social entre luxemburgueses e não luxemburgueses. Tem em conta as realidades sociais, culturais e económicas do país. Proporciona igualmente um quadro geral que não é limitado no tempo, podendo ser revisto e readaptado ao longo dos anos. Esta abordagem é de longo prazo e garante a



continuidade, adaptando simultaneamente os objectivos à evolução das necessidades e das realidades no terreno. O PAN 2018 tem as seguintes orientações como domínios de prioridade:

- Promover a educação, a formação contínua e a aprendizagem de línguas para os não luxemburgueses
- Reforçar a empregabilidade dos não luxemburgueses
- Implementação da responsabilidade partilhada de integração na sociedade de acolhimento através da promoção de intercâmbios interculturais
- Desenvolver medidas de acolhimento e supervisão social com especial atenção para as pessoas vulneráveis, bem como garantir o acesso ao alojamento (MFAMIGR, p.9 e 12).

Para implementar as prioridades acima referidas, há convites anuais à apresentação de projectos abertos a organizações nacionais, ONG, empresas, administrações públicas, escolas, etc. Por exemplo, a segunda ronda dos convites de 2020 centrou-se na forma de facilitar o acesso dos migrantes à informação pública. Os convites de 2021 centraram-se em dois temas principais: "Diversidade e luta contra a discriminação" e "Aprendizagem e prática das línguas". Para além destes convites anuais com um quadro fixo e definido, qualquer organização pode, a qualquer momento, apresentar à ONA uma proposta que considere valiosa para o bem-estar dos migrantes.

Além disso, para acompanhar os esforços governamentais e garantir o sucesso da implementação das políticas de acolhimento e integração, o Estado criou um contrato de acolhimento não obrigatório a ser assinado por qualquer imigrante com perspectivas de permanência permanente e que deseje beneficiar das medidas previstas no contrato. O contrato (*Contrat d'accueil et d'intégration* - CAI) visa promover a integração e a participação dos estrangeiros na vida socioeconómica e política do país. Como serviços, o contrato oferece: cursos de educação cívica gratuitos, mais de 85% de desconto em cursos de línguas numa das línguas de referência do Luxemburgo e um dia de orientação gratuito que permite aos participantes conhecerem melhor as organizações do país. Existem muitos outros organismos no Luxemburgo que trabalham para a implementação das políticas de acolhimento e integração do Estado. Entre eles, podemos citar os municípios, a

Associação de Acolhimento do Luxemburgo e o Conselho Nacional para os Estrangeiros.

Itália sobre as condições do sistema de acolhimento, o decreto-lei n. 130 de 2020, com a definição do novo "Sistema de Acolhimento e Integração" (acrónimo italiano SAI), que inclui as segundas instalações de acolhimento geridas pelas autarquias locais, às quais podem aceder, dentro dos limites dos lugares disponíveis, para além dos titulares de proteção internacional e menores estrangeiros não acompanhados, requerentes de proteção internacional, anteriormente excluídos. O Decreto Legislativo prevê uma diversificação dos serviços do Sistema em função do tipo de beneficiários, redefine as condições materiais do primeiro acolhimento nos centros governamentais e dita disposições de apoio aos percursos de integração. Foram adoptadas medidas específicas relativas ao acolhimento de imigrantes, tendo em conta as necessidades associadas ao estado de emergência da COVID-19. O decreto legislativo regula o sistema de acolhimento de migrantes no território italiano. 142/2015. O atual quadro regulamentar reflecte um modelo de acolhimento baseado em regras definidas fora de uma lógica de emergência; o sistema de acolhimento de migrantes baseia-se, em primeiro lugar, no princípio da colaboração leal, de acordo com formas específicas de coordenação nacional e regional e está dividido em diferentes fases. A primeira fase consiste nos primeiros socorros, bem como nas operações de identificação dos migrantes, especialmente nos locais de desembarque, assegurados em centros governamentais e estruturas temporárias, enquanto os procedimentos de salvamento e identificação dos cidadãos em situação irregular no território nacional são efectuados nos hotspots, instalados nos locais de desembarque.

No caso da Grécia, quando um nacional de um país terceiro ou um apátrida entra no país, é organizado um processo de receção e identificação pré-definido para a sua segurança. Este processo é coordenado pelo Serviço de Acolhimento e Identificação (RIS), que tem origem no Primeiro Serviço de Acolhimento, criado pela Lei 3907/2011. O RIS está sob a jurisdição do Secretariado-Geral para o Acolhimento dos Requerentes de Asilo desde 20.02.2020. Supervisiona os processos de receção e identificação em toda a Grécia. A sua missão é proporcionar procedimentos de receção e identificação humanos aos nacionais de países terceiros ou apátridas que entram na Grécia, tais como refugiados, migrantes económicos, pessoas vulneráveis, famílias, menores ou menores não acompanhados. Os RIS reconhecem e respondem

às necessidades de cada grupo de acordo com a legislação relevante definida pela legislação grega. O RIS é responsável por informar os migrantes dos seus direitos e obrigações (processo de informação) e aplica procedimentos relacionados com o seu acolhimento, registo, identificação (verificação da identidade e da nacionalidade), rastreio e tratamento médico e apoio psicológico, encaminhamento para procedimentos de proteção internacional e qualquer outro encaminhamento ou realocação. Quando os procedimentos de receção e identificação estão concluídos, os imigrantes de países terceiros são transportados do RIC para instalações no continente. Posteriormente, são encaminhados para os Gabinetes Regionais de Asilo - caso tenham manifestado interesse em apresentar um pedido de proteção internacional, ou é iniciada a sua deportação/retorno. As instalações (Domes) estão localizadas no continente e oferecem alojamento temporário a nacionais de países terceiros ou apátridas que tenham apresentado um pedido de proteção internacional no território da Grécia. Acolhem igualmente os membros da família dos requerentes, os menores, acompanhados ou não, bem como as pessoas vulneráveis. No total, trinta e duas (32) instalações funcionam atualmente em toda a Grécia.

#### 1.4. Aprendizagem de línguas

A língua é um aspeto essencial para uma integração bem sucedida dos migrantes adultos numa nova sociedade, uma vez que as línguas são um sinal exterior claro de diferença - independentemente do seu papel na comunicação linguística e na comunicação humana em geral - e chamam facilmente a atenção. É importante que os Estados-Membros baseiem as suas políticas linguísticas nos direitos e responsabilidades mútuos das sociedades de acolhimento, dos migrantes e dos Estados de origem dos migrantes.

Ao definir a integração, a Comissão Europeia afirma que este fenómeno "deve ser entendido como um processo bidirecional baseado em direitos mútuos e obrigações correspondentes dos nacionais de países terceiros legalmente residentes e da sociedade de acolhimento" (Comissão das Comunidades Europeias 2003, p. 17). No entanto, a prática da integração é frequentemente um processo unidirecional e de assimilação através do qual o migrante tem de se adaptar à sociedade de

acolhimento, tornando-se parte dela. Um dos aspectos fundamentais deste processo é a integração linguística no país de acolhimento. Neste domínio, a Europa tem assistido a uma mudança ao longo dos anos. Nos anos 90, o Conselho da Europa recomendava tanto a aprendizagem da língua do país de acolhimento como a promoção da língua dos imigrantes, a fim de manter a sua identidade. No entanto, as actuais políticas de integração centraram-se principalmente na aquisição da língua do país de acolhimento, que se tornou um instrumento para tomar decisões sobre o estatuto legal dos imigrantes. Neste sentido, a língua adquiriu um papel no controlo da migração.

Em várias Resoluções e Recomendações, o Conselho da Europa convida "os governos membros a envidarem maiores esforços para permitir que todos os trabalhadores migrantes [...] aprendam a língua do país de acolhimento" e "a desenvolverem as suas línguas maternas como instrumentos educativos e culturais e para manterem e melhorarem os seus laços com a cultura de origem". Esta última recomendação cita:

#### D. Aprendizagem de línguas pelos migrantes e suas famílias

10. Promover a criação de instalações adequadas para os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias:

10.1. Adquirir conhecimentos suficientes da língua da comunidade de acolhimento que lhes permitam participar ativamente na vida profissional, política e social dessa comunidade e, em particular, permitir que os filhos dos migrantes adquiram uma educação adequada e prepará-los para a transição do ensino a tempo inteiro para o trabalho;

10.2. Desenvolver as suas línguas maternas como instrumentos educativos e culturais e a fim de manter e melhorar os seus laços com a cultura de origem.

11. Promover a introdução e o desenvolvimento de programas adequados de formação inicial e contínua para professores de línguas para migrantes, conducentes a qualificações reconhecidas.

12. Participar no desenvolvimento de programas linguísticos que envolvam a cooperação entre as autoridades ou outros organismos representativos da comunidade de acolhimento, da comunidade migrante e do país de origem,

especialmente no que respeita à produção de materiais didácticos, à formação de professores e ao desenvolvimento da língua materna.

A Carta Social Europeia inclui um elemento das políticas de integração desenvolvidas durante as últimas décadas: O artigo 19.º sublinha a necessidade de "promover e facilitar o ensino da língua nacional do Estado de acolhimento ..." e de "promover e facilitar, na medida do possível, o ensino da língua materna do trabalhador migrante aos filhos deste último". Esta posição é também articulada na Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico dos Trabalhadores Migrantes.

O projeto do Conselho da Europa "Integração linguística de migrantes adultos" (LIAM) visa ajudar os Estados-Membros a desenvolver políticas linguísticas inclusivas baseadas nos valores comuns do Conselho da Europa: respeito pelos direitos humanos e pela dignidade da pessoa, democracia e Estado de direito. O respeito efetivo por estes princípios fundamentais exige uma abordagem coordenada e baseada em princípios da política linguística que atravesse os diferentes domínios da política de integração (social, emprego, saúde...) e uma consciência dos direitos e responsabilidades mútuos dos migrantes e das sociedades. O Conselho da Europa elaborou instrumentos de normalização e recomendações que estabelecem os princípios que regem as acções no domínio da migração. Estes instrumentos são complementados por orientações de política linguística e instrumentos de referência desenvolvidos para apoiar a sua aplicação efectiva numa abordagem inclusiva baseada em valores e princípios partilhados.

No século passado, com base na investigação e em acordos políticos, existia uma espécie de consenso europeu no que diz respeito à política de integração, que poderia ser resumido da seguinte forma:

- A integração no país de acolhimento exige disposições especiais que permitam aos migrantes e às suas famílias aprender a língua do país de acolhimento;
- A integração no país de acolhimento implica um ajustamento das condições jurídicas, sociais e económicas em que os migrantes vivem no momento da chegada às normas do país de acolhimento;
- A integração inclui o respeito pelas línguas e culturas de origem dos migrantes e torna necessário desenvolver ofertas educativas para as manter;

- A integração é uma oportunidade para a sociedade de acolhimento utilizar a presença dos migrantes e das suas famílias como uma oportunidade de abertura e valorização cultural.

É claro que os países europeus aplicaram esses princípios de formas muito diferentes. O ensino da língua materna, por exemplo, foi proposto sobretudo para facilitar o regresso dos migrantes aos seus países de origem, e não principalmente devido aos aspectos dos direitos humanos.

Na maior parte dos Estados-Membros do Conselho da Europa, existem cursos de línguas que respondem às necessidades dos migrantes. Mesmo assim, existe uma considerável falta de coerência. As diferenças entre os Estados-Membros prendem-se principalmente com o número de horas de formação, o custo dos cursos e a medida em que os cursos são adaptados a grupos específicos de alunos, mas existem também diferenças consideráveis relacionadas com a formação dos professores e a garantia de qualidade.

O Conselho da Europa insta os Estados-Membros a reforçarem a sua cooperação neste domínio, partilhando as suas experiências e práticas e envolvendo todas as partes interessadas no processo de desenvolvimento da formação relevante: migrantes (através das suas associações), professores, educadores e políticos. Embora os princípios subjacentes a estas medidas de integração pareçam agora ser geralmente aceites e clarificados, ainda há muito a fazer em termos da sua aplicação efectiva. É necessário desenvolver instrumentos de gestão comuns para estas formações e, nomeadamente

- recolher os dados sociolinguísticos disponíveis sobre as línguas dos migrantes, bem como identificar e recolher as fontes de informação disponíveis;
- criar instrumentos de referência para definir objectivos de formação (com base nos princípios de qualidade, transparência e equidade) utilizando o Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas (QECR);
- criar instrumentos de referência para identificar as necessidades linguísticas dos adultos migrantes, a fim de definir os objectivos linguísticos da formação profissional, juntamente com os objectivos da formação cultural e da educação intercultural;
- elaborar directrizes para a organização da formação e das avaliações, testes e certificação;

- conceber acções de formação inicial e contínua para os professores responsáveis pelos cursos e pela certificação em causa.

Estes instrumentos devem poder garantir que a formação é eficaz e não constitui uma concessão barata aos recém-chegados. Devem tornar mais difícil desviar as medidas orientadas para a integração do seu objetivo.

A principal política de integração da França é a do Contrato de Integração Republicana (Contrat d'Intégration Républicaine, CIR). O CIR é obrigatório para todos os nacionais de países terceiros, incluindo os beneficiários de proteção internacional, que pretendam instalar-se em França. O CIR tem por objetivo proporcionar aos signatários um processo de integração personalizado. Os principais instrumentos de integração no âmbito do CIR são um curso cívico de dois dias e até 200 horas de cursos de formação linguística para atingir o nível A1 (do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas).

Em Portugal, em 2001, o Ministério da Educação lançou os primeiros projectos-piloto do programa de aulas de português para não nativos na área metropolitana de Lisboa. Desde 2006/2007, existe um programa específico para aprender português no ensino básico e secundário: Aulas de português para não nativos. Este programa específico destina-se especificamente aos alunos do ensino básico e secundário e, desde 2012, passou a ser uma disciplina obrigatória dos currículos dos alunos do ensino básico e secundário, deixando para trás o seu carácter complementar. Em 2020, outro programa, o "Português para Todos (PPT)", foi reformulado para incluir adultos, especialmente imigrantes, refugiados e requerentes de asilo. Para complementar ambos os programas, desde 2016, a plataforma "português online" é uma opção para a aprendizagem do português. Esta plataforma é uma ferramenta que permite ao utilizador desenvolver competências de audição, leitura e escrita, ao mesmo tempo que aprende e amplia o seu vocabulário e conhecimentos gramaticais para utilizar a língua.

No Luxemburgo, a aprendizagem de línguas é uma característica central do sistema educativo do Grão-Ducado (Luxemburgo), sendo o principal objetivo ultrapassar as barreiras culturais e promover o plurilinguismo para a inclusão social e a coesão entre os habitantes. Isto aplica-se igualmente à educação de adultos. As principais estratégias do governo para atingir estes objectivos têm duas vertentes. Durante a

educação pré-escolar e durante os dois anos de educação infantil obrigatória, os professores falam Lëtzebuergesch tanto quanto possível com os alunos. O objetivo final é desenvolver as competências linguísticas de todas as crianças e dos jovens alunos de origem estrangeira, para os quais a escola é frequentemente o primeiro local de contacto com a língua luxemburguesa. No que diz respeito à aprendizagem de línguas por adultos, o governo, através da legislação de 22 de maio de 2009, transformou o Centro de Línguas do Luxemburgo (LLC) no Instituto Nacional de Línguas (NLI). Este é um estabelecimento da administração pública sob a autoridade do Ministério da Educação, da Infância e da Juventude.

Em Itália, os Centros Provinciais de Educação de Adultos (*CPIA*) oferecem cursos de alfabetização e de aprendizagem da língua italiana para obter uma qualificação que certifica o conhecimento da língua não inferior ao nível A2 do Quadro Europeu Comum de Referência para a compreensão das línguas. Estes cursos têm como objetivo melhorar e difundir o uso e o domínio da língua italiana entre os imigrantes, promover a competência da leitura e da escrita em italiano para os analfabetos e também na língua materna, o conhecimento dos direitos e dos deveres dos cidadãos italianos e dos estrangeiros em Itália e, por conseguinte, a compreensão dos princípios fundamentais da Constituição em comparação com as instituições dos países de origem.

No caso da Grécia, tal como salientado na recente investigação levada a cabo pelo Centro Nacional de Investigação Social intitulada "Do acolhimento à integração: populações migrantes na Grécia durante e após a crise" (2020)<sup>1</sup>, a aquisição de competências linguísticas é considerada uma prioridade para a participação na vida social e a integração social no país. Como já foi referido, tudo na educação começa e acaba com as competências linguísticas enquanto instrumento fundamental para a integração e a igualdade. No entanto, os resultados da investigação indicam que, no que respeita aos programas de acolhimento e apoio aos migrantes e aos seus filhos, não existem estruturas educativas adequadas ou cursos de línguas que respondam às necessidades das populações migrantes. Os principais problemas na oferta de programas de aprendizagem de línguas para migrantes incluem o facto de a maioria

---

1

<https://www.ekke.gr/services/publication/from-reception-to-integration-migrant-populations-in-gr-eece-during-and-in-the-aftermath-of-the-crisis>



dos programas ser implementada como projectos-piloto, sem estabilidade, feedback e continuidade no processo, de não serem organizados, dotados de pessoal ou avaliados por pessoas com conhecimentos especializados e de não serem acessíveis aos migrantes, quer por falta de informação, quer devido ao seu estatuto irregular. Os resultados da investigação sublinham o contributo significativo da integração educativa para a integração social de toda a família migrante. No que diz respeito ao quadro institucional para responder às necessidades das crianças migrantes na escola, os dados do inquérito identificam políticas que facilitam direta ou indiretamente a integração dos migrantes: turmas de acolhimento, zonas flexíveis, escolas durante todo o dia, escolas interculturais. Os problemas identificados dizem respeito à fraca formação dos professores relacionada com os migrantes e à necessidade urgente de formação especial para os professores que trabalham em escolas com uma forte presença de migrantes. Esta última questão está também relacionada com o desenvolvimento de métodos e ferramentas de ensino que abordem o conhecimento inadequado da língua grega por parte das crianças migrantes. No contexto de respostas orientadas para as necessidades específicas dos migrantes, através da integração educativa formal e informal, foi dada especial ênfase ao papel das actividades desportivas, sociais e culturais que têm lugar na escola, bem como fora do horário escolar. Considera-se que estas actividades contribuem de forma significativa para a integração dos migrantes e dos membros das suas famílias. Em suma, a importância da competência na língua grega e a plena integração dos estudantes migrantes no sistema educativo grego foram colocadas em primeiro plano.

### 1.5. Cidadania

O acesso ao estatuto de cidadão é uma condição prévia importante para usufruir de direitos e privilégios, tais como a migração e os direitos políticos, bem como para desenvolver um sentimento de identidade e de pertença.

Desde o estabelecimento da cidadania da União, todos os indivíduos que são nacionais ou cidadãos de um Estado-Membro da UE gozam do estatuto de cidadania da UE, que lhes confere uma série de direitos e privilégios adicionais. No entanto, os Estados Membros mantêm o controlo total sobre quem pode ser reconhecido como cidadão. Embora as regras jurídicas relativas à aquisição e perda da cidadania nos

Estados-Membros da UE continuam a ser bastante divergentes, é possível identificar uma série de tendências e questões fundamentais.

A necessidade de integrar os imigrantes de longa duração levou os países da UE a alterar as suas leis de cidadania. Esta situação levou frequentemente a que a cidadania se tornasse mais liberal (reduzindo os requisitos de residência e tolerando a dupla cidadania) e mais restritiva (introduzindo cláusulas de integração e testes de cidadania). O aumento das actividades terroristas na UE, que envolvem cidadãos, levou vários Estados-Membros a rever ou reativar as disposições que permitem a revogação da cidadania.

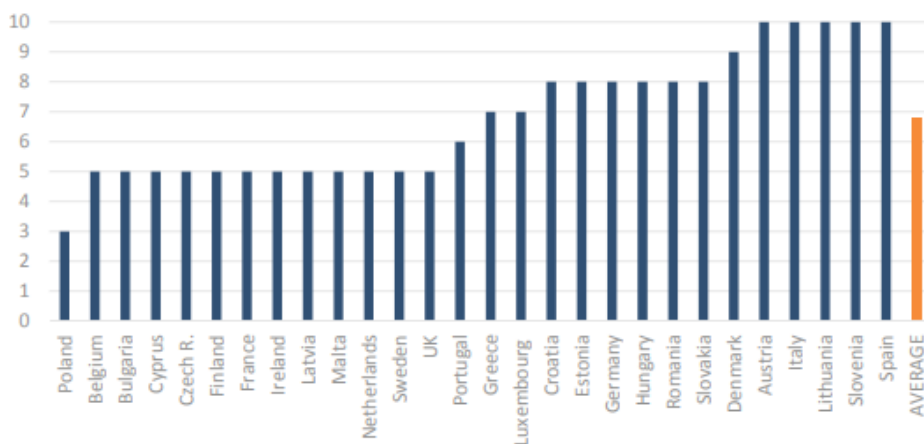
A cidadania é um conceito jurídico e socio-político complexo com três componentes principais: (1) estatuto jurídico, (2) direitos e obrigações, e (3) identidade nacional.

1. Em primeiro lugar, a cidadania descreve um vínculo jurídico entre uma pessoa e um Estado. O poder de regular a cidadania é um atributo essencial e exclusivo da soberania do Estado, e o direito internacional impõe apenas algumas limitações ao direito dos Estados de regular a cidadania, nomeadamente no que diz respeito à proibição da apatridia e da privação arbitrária da cidadania.
2. Em segundo lugar, o estatuto de cidadania implica uma série de direitos e obrigações. Os direitos de cidadania mais importantes são o direito de voto e de elegibilidade, o direito de regressar ao país de cidadania e o direito de solicitar proteção diplomática no estrangeiro. Embora alguns países da UE concedam aos nacionais de países terceiros direitos políticos nas eleições autárquicas, os direitos políticos nas eleições nacionais continuam a ser um privilégio reservado aos cidadãos. Os cidadãos da UE que residem noutro Estado Membro da UE têm o direito de votar e de se candidatar nas eleições para o Parlamento Europeu.
3. Em terceiro lugar, a cidadania está frequentemente associada à identidade nacional. Embora, no passado, a posse de uma determinada identidade nacional (ou étnica) fosse um pré-requisito para a cidadania, no último meio século assistiu-se a uma liberalização gradual e à dissociação da etnia e da cidadania. No entanto, as questões relativas à identidade nacional, à cidadania e à pertença voltaram a ganhar destaque no contexto dos recentes debates sobre imigração e integração.

As disposições legais relativas à aquisição da cidadania após o nascimento com base na residência (naturalização) são geralmente complexas e pesadas. Podemos distinguir entre naturalização ordinária - quando o principal fundamento para a aquisição da cidadania é um determinado período de residência no país, e naturalização especial - quando a aquisição da cidadania se baseia noutras considerações, tais como laços familiares, ligações etnoculturais ou contribuições especiais.

O período mínimo de residência exigido para a naturalização nos países da UE varia entre 3 e 10 anos. É de notar que este requisito é frequentemente qualificado, o que significa que apenas determinados tipos de residência (permanente, contínua, etc.) podem contar para efeitos de naturalização.

Figure 2 – Minimum period of residence required for naturalisation in EU-28 (years)



Data source: Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, GLOBALCIT.

Fig. 3: Período mínimo de residência exigido para a naturalização na UE-28 (anos)

Uma das principais tendências contemporâneas em matéria de cidadania é a crescente tolerância em relação à dupla cidadania. A tolerância da dupla cidadania é uma consequência da aplicação generalizada do princípio da igualdade entre homens e mulheres em matéria de cidadania, que gera a dupla cidadania para os filhos de pais com cidadania diferente, e de uma reformulação dos deveres e expectativas militares dos cidadãos no contexto dos baixos riscos de segurança da Europa Ocidental. No

entanto, 24 países europeus continuam a obrigar os candidatos à naturalização a renunciar a qualquer outra cidadania para se naturalizarem.

Figure 3 – Dual citizenship in naturalisation in EU-28

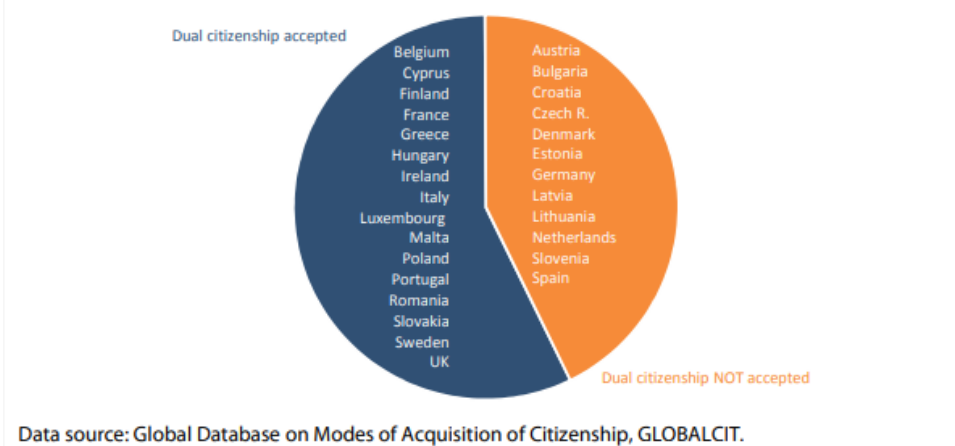


Fig. 4: Dupla nacionalidade na naturalização na UE-28

A maioria das leis sobre a cidadania dos países da UE inclui disposições que exigem que os requerentes de naturalização provem que possuem determinados conhecimentos (competências linguísticas, conhecimento da Constituição e do país), que possuem provas de um comportamento adequado (registos criminais e de emprego) ou que demonstram determinadas disposições e compromissos (vontade de integração, lealdade). Trata-se, em grande medida, de uma evolução recente que indica uma inversão mais geral do paradigma da integração, em que a cidadania já não é um pré-requisito da integração, mas a coroação de um processo de integração concluído. Em metade dos Estados-Membros da UE são utilizados testes normalizados para avaliar os conhecimentos dos candidatos sobre o país, o seu sistema jurídico e constitucional, bem como atitudes e opiniões mais gerais sobre questões culturais fundamentais. No entanto, o procedimento de avaliação dos conhecimentos pode diferir em certos países, consoante as circunstâncias do candidato.

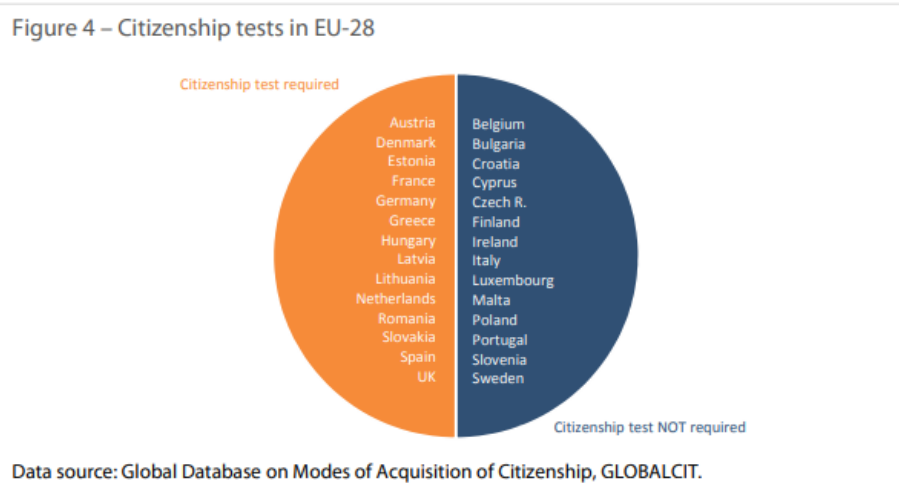


Fig. 5: Testes de cidadania na UE-28

A situação dos refugiados reconhecidos é particularmente precária no que diz respeito ao acesso à cidadania. A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (artigo 34.º) e a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (artigo 6.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 16.º) obrigam os Estados a prever procedimentos especiais de aquisição ou de naturalização facilitada para os refugiados reconhecidos. Este tratamento preferencial deve aplicar-se igualmente aos apátridas e às pessoas com cidadania indeterminada.

O artigo 34º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Recomendação 564 (1969) do Conselho da Europa relativa à aquisição da nacionalidade do país de residência pelos refugiados e, em especial, facilitar a naturalização dos migrantes e refugiados

1. tendo em conta o período total de residência de uma pessoa num país de proteção duradoura, incluindo os períodos sob proteção temporária ou como requerente de asilo registado;
2. eliminar ou, pelo menos, reduzir os obstáculos legais à naturalização, tais como o período mínimo de residência, quando superior a cinco anos, ou a exigência de que os requerentes provem a perda da nacionalidade anterior;
3. permitir que as pessoas continuem a ter a sua nacionalidade original, sempre que possível;

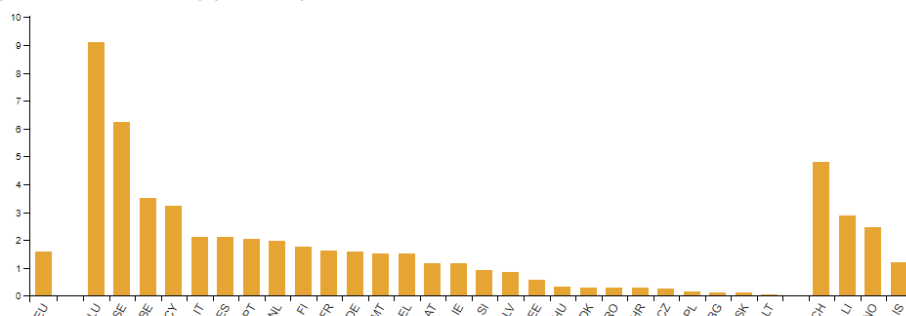
4. permitir que as crianças migrantes e refugiadas obtenham à nascença a nacionalidade do país em que nasceram;
5. eliminar os obstáculos administrativos através da introdução de procedimentos acessíveis, de critérios transparentes de aceitação e de taxas processuais reduzidas, sempre que estas excedam as possibilidades financeiras dos migrantes e refugiados.

A cidadania da UE foi instituída em 1991 pelo Tratado da União Europeia com o objetivo de promover os valores e a identidade europeus. O Tratado confere aos cidadãos da UE um conjunto de direitos, tais como o direito de livre circulação, o direito à proteção diplomática e o direito de votar e de se candidatar às eleições para o Parlamento Europeu. Alguns destes direitos só podem ser exercidos quando o cidadão se desloca de um Estado Membro para outro. A cidadania da UE depende estritamente da cidadania nacional, uma vez que os cidadãos da UE são apenas aqueles que já possuem a cidadania de um Estado-Membro da UE.

Os Estados-Membros reservam-se o direito de regular a aquisição e a perda da cidadania nacional de forma a refletir os seus interesses e identidades. No entanto, embora a UE não tenha competências jurídicas no domínio da aquisição ou perda da cidadania nacional (e, por conseguinte, da UE), o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) tem vindo a alargar gradualmente o âmbito da cidadania da UE em relação à cidadania nacional, impondo certos limites ao poder dos Estados-Membros para regular a cidadania nacional.

Em 2019, cerca de 706 400 pessoas adquiriram a nacionalidade de um dos 27 Estados-Membros da União Europeia. Em 2018, cerca de 672 300 pessoas adquiriram a nacionalidade de um dos 27 Estados-Membros da União Europeia (UE), contra 700 600 em 2017 e 843 900 em 2016. Do número total de pessoas que obtiveram a nacionalidade de um dos Estados-Membros da UE em 2018, 13% eram antigos cidadãos de outro Estado-Membro da UE, enquanto a maioria eram cidadãos de países terceiros ou apátridas.

Acquisitions of citizenship per 1000 persons, EU-27 and EFTA, 2019



IT: break in series  
DE, PL: provisional data  
RO, PL: estimated data  
Source: Eurostat (online data codes: migr\_acq, migr\_pop1ctz)

eurostat

**Fig. 6: Aquisições de nacionalidade por 1000 pessoas, UE-27 e EFTA, 2019**

A maioria das novas cidadanias em 2019 foi concedida pela Alemanha (132 000 ou 19 % do total da UE-27), Itália (127 000 ou 18 %), França (109 800 ou 16 %), Espanha (99 000 ou 14 %) e Suécia (64 200 ou 9 %).

Dos que adquiriram a nacionalidade de um Estado-Membro da UE-27, 85% eram anteriormente cidadãos de países terceiros. Destes, os cidadãos de Marrocos constituíam o maior número, seguidos dos cidadãos da Albânia, do Reino Unido, da Síria e da Turquia.

O maior grupo que adquiriu a nacionalidade de um Estado-Membro da UE onde residia em 2018 foi o dos cidadãos de Marrocos (67 200 pessoas, das quais 84% adquiriram a nacionalidade de Espanha, Itália ou França), à frente dos cidadãos da Albânia (47 400, 97% adquiriram a nacionalidade da Grécia ou Itália), Turquia (28 400, 59% adquiriram a nacionalidade alemã), Brasil (23 100, 76% adquiriram a nacionalidade de Itália ou Portugal), a Roménia (21 500, 51% adquiriram a nacionalidade italiana ou alemã), a Argélia (18 400, 81% adquiriram a nacionalidade francesa), o Reino Unido (16 200, 59% adquiriram a nacionalidade alemã ou francesa), a Síria (16 000, 66% adquiriram a nacionalidade sueca), a Rússia (15 800, 31% adquiriram a nacionalidade alemã) e a Ucrânia (15 400, 55% adquiriram a nacionalidade alemã, polaca ou italiana). Os romenos (21 500 pessoas), os polacos

(13 900) e os italianos (8 100) foram os três maiores grupos de cidadãos da UE que adquiriram a nacionalidade de outro Estado-Membro da UE.

Em França, existem várias formas de obter a cidadania de acordo com a legislação francesa. É possível naturalizar-se por declaração ou por decreto. A naturalização por declaração só é possível para os filhos de refugiados e de beneficiários de proteção subsidiária nascidos em França ou que tenham chegado a França antes de completarem 13 anos de idade. Caso contrário, os filhos terão de apresentar um pedido de asilo ou um pedido de autorização de residência. É igualmente possível aceder à cidadania através do casamento com um cidadão francês. Os beneficiários do estatuto de refugiado não estão sujeitos ao requisito de cinco anos de residência. Estão legalmente autorizados a pedir a naturalização a partir do momento em que lhes é concedido o asilo. A dificuldade que encontram está relacionada com o conhecimento da língua.

De acordo com o EUROSTAT, Portugal tem um dos melhores resultados no que respeita à aquisição da cidadania (O.M. pp. 289-290). Existem diferentes formas de aquisição da cidadania portuguesa: naturalizações, atribuição, declaração de intenção [i.e., casamento, descendência]. Em 2018, foram 20.974 indivíduos (+26,6%) e, em 2019, foram 21.270 requerentes (+1,4%). Para além disso, o número de pessoas a quem foi concedida a nacionalidade portuguesa também aumentou: em 2017, 11.650 pessoas receberam a nacionalidade portuguesa. Em 2018, 14.470 pessoas receberam a nacionalidade portuguesa (+24,2%), e em 2019, 15.908 pessoas receberam a nacionalidade portuguesa (+9,9%) (O.M. pp. 294-295). Em 2018, a maioria dos indivíduos que obtiveram a nacionalidade portuguesa eram oriundos de países de língua oficial portuguesa (74%), o que se deve ao fator língua, que foi útil no processo de integração (O.M. pp. 297).

A aquisição da nacionalidade luxemburguesa é regulada pela lei de 8 de março de 2017 que revoga a lei de 23 de outubro de 2008. A lei recentemente promulgada tem por objetivo facilitar o acesso à naturalização dos imigrantes residentes no país e permitir-lhes o acesso à participação política. Nos termos da nova lei, os imigrantes podem requerer voluntariamente a naturalização após 5 anos de residência ininterrupta no território, em vez de 7.

A cidadania italiana é adquirida *iure sanguinis* se a pessoa nascer ou for adoptada por cidadãos italianos. Existe uma possibilidade residual de aquisição *iure soli* se nascer



em território italiano de pais apátridas ou se os pais forem desconhecidos ou não puderem transmitir a sua cidadania à criança de acordo com a lei do país de origem. A cidadania também pode ser solicitada por estrangeiros que residam em Itália há, pelo menos, dez anos e possuam os requisitos necessários. Em especial, o requerente deve demonstrar que dispõe de rendimentos suficientes para a sua subsistência. Não tem registo criminal e não tem qualquer impedimento à segurança da República. É igualmente possível tornar-se cidadão italiano através do casamento.

Na Grécia, a cidadania (ou nacionalidade) refere-se à ligação jurídica de uma pessoa ao país a que pertence, enquanto a etnia se refere à ligação não jurídica de uma pessoa a uma determinada nação. Uma criança pode adquirir a nacionalidade grega, de acordo com as Leis 3284/2004 e 3838/2010 e a Lei 4332/2015, por nascimento ou frequência escolar na Grécia durante pelo menos seis anos lectivos, por adoção, pela residência legal dos pais no momento da declaração de nacionalidade, por admissão nas forças armadas e por naturalização. Os refugiados reconhecidos podem requerer a cidadania grega após terem vivido no país de forma contínua e legal durante pelo menos três anos, enquanto os beneficiários de proteção subsidiária podem requerer a cidadania grega após sete anos de residência na Grécia; ambos devem preencher as condições de integração social estipuladas na lei<sup>2</sup>. O processo continua a ser extremamente lento. O processo de naturalização é alegadamente muito moroso, durando em média 1.494 dias, devido a um considerável atraso que se regista desde 2010 (CoE, 2018)<sup>3</sup>. Um estrangeiro pode adquirir a cidadania grega se cumprir determinadas condições, tais como a idade (acima da maioridade), o estatuto de pertencer a um dos tipos de autorização de residência especificados no Código da Cidadania, incluindo a autorização de residência de longa duração, a autorização de residência concedida a refugiados reconhecidos ou beneficiários de proteção subsidiária, ou a autorização de residência de segunda geração e um domínio suficiente da língua grega.

## 1.6. Direitos políticos

Envolver-se ativamente na sociedade do país de acolhimento é um elemento-chave da integração dos imigrantes e tem fortes implicações para o seu bem-estar. Ao fazerem

<sup>2</sup> Leivaditi, N., Papatzani, E., Ilias, A. e Petracou, E. (2020) "Integration: Policy, Practices and Experiences. Greece Country report ", RESPOND Working Papers, Global Migration: Consequences and Responses (#770564, Horizon2020) Report Series, Universidade do Egeu.

<sup>3</sup> Leivaditi, N., Papatzani, E., Ilias, A. e Petracou, E. (2020).

ouvir a sua voz, ao interessarem-se pelo funcionamento da sociedade de acolhimento e ao participarem nas decisões que moldam o seu futuro, os imigrantes tornam-se parte integrante do seu novo país, sendo este o próprio objetivo da integração. Embora tradicionalmente as políticas de integração tendam a centrar-se nos temas socioeconómicos, os governos estão cada vez mais preocupados com a importância da esfera sociocultural, da participação, das dimensões pessoais da integração e da frequência e intensidade das interações sociais. Esta abordagem estipula a necessidade de integrar os imigrantes em todos os aspectos da sociedade, incluindo os domínios cívico, cultural e político.

A integração dos imigrantes tem lugar num contexto repleto de factores complicadores. Os países europeus têm diferentes estruturas de governação, sistemas de proteção social e relações entre o Estado e a sociedade civil, bem como diferentes histórias de migração. As populações de imigrantes variam não só de país para país, mas também a nível local. Além disso, as próprias sociedades europeias estão num processo de transformação. A educação, o trabalho voluntário, os partidos políticos, a vida familiar, as religiões e outros mecanismos e instituições estão a mudar sob a influência de rápidas mudanças socioeconómicas. Em vez de se integrarem em sociedades estáticas, os imigrantes e refugiados na Europa envolvem-se com as disposições sociais fluidas que os rodeiam.

A igualdade de participação de todos os membros da sociedade no processo político está no cerne da democracia. Este princípio de legitimidade democrática está na base do debate europeu sobre a forma de integrar a população imigrante e de reforçar a coesão social. A questão do acesso dos imigrantes aos direitos políticos está a ser discutida entre e no seio dos partidos políticos e dos governos nacionais. A cidadania implica o gozo de plenos direitos e obrigações políticos e cívicos e, por conseguinte, enquadra a participação política, uma vez que os países concedem plenos direitos cívicos e políticos aos seus próprios nacionais, enquanto os não cidadãos estão sujeitos a restrições. A participação na vida política constitui uma dimensão significativa da integração na sociedade e na vida pública de um país. Assim, duas questões tornaram-se importantes para os decisores políticos. A primeira diz respeito a quem tem acesso à cidadania e a segunda refere-se aos direitos que devem ser concedidos aos imigrantes legais.

Atualmente, os imigrantes adquirem plenos direitos políticos se se tornarem cidadãos do país onde residem. No que respeita aos não cidadãos, tem sido dada alguma atenção ao conceito de cidadania cívica. Na Comunicação sobre uma política comunitária de imigração (2000), a Comissão Europeia definiu a cidadania cívica como a garantia de certos direitos e obrigações fundamentais aos imigrantes, direitos e obrigações que são adquiridos gradualmente ao longo de um período de anos: a cidadania cívica foi considerada um meio de ajudar os imigrantes a instalarem-se com êxito na sociedade. Em 2003, a Comissão desenvolveu ainda mais este conceito na sua Comunicação sobre Imigração, Integração e Emprego, que recomendava que fosse concedido a todos os residentes o direito de voto e de se candidatarem, pelo menos, às eleições locais.

Uma média de 74% dos imigrantes com nacionalidade do país de acolhimento na OCDE e na UE declaram ter participado nas eleições nacionais mais recentes - menos do que a taxa de participação dos nativos, que é de cerca de 80%. Os imigrantes tendem a participar mais em todas as formas de participação política quanto maior for o seu tempo de residência. Factores individuais como a idade, a educação e os níveis de rendimento também afectam a vontade e a capacidade de participar. No entanto, a participação depende sobretudo da criação de estruturas de oportunidade para os imigrantes e da abertura das instituições sociais. Na prática, isto pode significar a criação de órgãos consultivos e a facilitação do voluntariado dos imigrantes nas associações.

A medida em que os imigrantes que vivem e trabalham nos países da UE podem participar na vida pública depende do Estado-Membro em que residem. Cada Estado-Membro da UE tem as suas próprias regras e critérios relativamente ao acesso à cidadania ou ao estatuto de residente, bem como ao acesso aos direitos políticos. Embora a situação esteja longe de ser uniforme, parece haver uma tendência para a emancipação local dos imigrantes nos Estados-Membros da UE. As pessoas cautelosas quanto ao alargamento dos direitos políticos aos não nacionais argumentam que a cidadania está fundamentalmente ligada à nacionalidade e que os direitos e obrigações políticos só são relevantes para os nacionais do país.

Estas opiniões implicam uma perceção da imigração como um fenómeno temporário, em que se espera que os imigrantes acabem por regressar ao seu país de origem. Por conseguinte, considera-se que a representação política é irrelevante. Os defensores

do direito de voto dos imigrantes argumentam que excluir os residentes permanentes e de longa duração da cidadania e dos plenos direitos políticos na sociedade em que vivem é fundamentalmente contrário aos princípios da democracia.

Estudos efectuados em vários países mostram que a participação eleitoral é notoriamente mais baixa entre as pessoas de origem imigrante do que na população em geral e que as pessoas de origem imigrante estão sub-representadas nos conselhos e parlamentos locais (e regionais). Os inquéritos também mostram que muitas áreas diferentes da vida (por exemplo, emprego, educação, lazer, vida religiosa e competências linguísticas) afectam a atividade eleitoral dos imigrantes e outras formas de participação na sociedade. A falta de informação sobre a sociedade de acolhimento e os direitos e oportunidades de participação, bem como os planos de vida pessoais (ficar ou não no país) também afectam a votação.

A falta de conhecimento dos direitos de voto parece ser o maior obstáculo prático à participação eleitoral dos imigrantes. Os imigrantes desconhecem em grande medida o seu direito de voto nas eleições locais.

Para além do processo eleitoral, os imigrantes têm frequentemente a oportunidade de participar em fóruns ou organismos consultivos. Estes podem ser instrumentos valiosos de participação política, representação e defesa dos interesses dos residentes estrangeiros, especialmente a nível local. Os órgãos consultivos a nível local e nacional podem potencialmente estimular a participação política dos imigrantes e melhorar as políticas de integração, comunicando os pontos de vista dos representantes dos imigrantes aos governos e a outras partes interessadas. Idealmente, o seu trabalho é proactivo e os seus membros são apoiados nas suas tentativas de dar contributos de elevada qualidade. Uma composição flexível dos órgãos consultivos é a que melhor serve o objetivo da consulta, tendo em conta que a representatividade pode ser alcançada de diferentes formas. Permitir que observadores ou membros sem direito de voto participem nas sessões pode aumentar a transparência e a confiança nas estruturas consultivas.

Na maior parte dos países europeus existem estruturas consultivas a nível local ou nacional, sendo muitas vezes os governos que tomam a iniciativa de as criar. Em alguns casos, a criação de órgãos consultivos é exigida por lei quando a comunidade de não cidadãos atinge uma determinada dimensão. Especialmente a nível nacional, os órgãos consultivos incluem frequentemente representantes de associações não

governamentais e de imigrantes, bem como representantes das autoridades públicas e dos parceiros sociais. A nível local, os órgãos consultivos são frequentemente compostos por funcionários eleitos a nível local e por imigrantes. Uma vez que o multiculturalismo e as grandes populações de imigrantes são sobretudo fenómenos urbanos, a importância dos intervenientes locais, em particular nas cidades, não pode ser subestimada. A nível local, estão a ocorrer mudanças radicais: As cidades europeias estão a crescer e as suas populações estão a tornar-se ainda mais diversificadas, à medida que pessoas de todo o mundo vêm fazer trabalhos que a nossa população e mão de obra envelhecidas não conseguem realizar. A nível local, podem melhorar e harmonizar as relações entre os residentes estrangeiros e outros sectores da comunidade. A nível nacional, os governos podem ter em conta as opiniões dos imigrantes na elaboração de projectos de lei ou programas relacionados com a integração.

Embora estejam a ser utilizados diferentes tipos de estruturas consultivas, estas implicam apenas direitos políticos limitados; podem, no entanto, incentivar com sucesso a participação dos imigrantes na vida pública. Uma vez que os fóruns consultivos não têm normalmente qualquer poder de decisão, o seu poder restringe-se à deliberação e à apresentação de propostas. Devido a estas limitações, os órgãos consultivos não são um substituto para os direitos políticos em geral (por exemplo, o direito de voto).

Para o funcionamento eficaz dos sistemas democráticos, é importante que os indivíduos desempenhem um papel ativo: eleitores, participantes na comunidade, trabalhadores, activistas, membros de partidos políticos, etc. Por conseguinte, é importante promover também a participação cívica e política dos imigrantes e refugiados no país de acolhimento.

A participação cívica de migrantes recém-chegados, bem como de requerentes de asilo e refugiados, em organizações comunitárias de migrantes/refugiados/minorias, pode ajudá-los a instalarem-se e a desenvolverem uma rede social. No entanto, outras organizações cívicas também têm a responsabilidade de envolver e incentivar estes grupos específicos no seu trabalho.

A participação no processo de decisão política também promove a integração. A concessão de direitos políticos é um meio democrático de expressão e, ao mesmo tempo, confere responsabilidades aos eleitores. O direito de voto a nível municipal,

regional e europeu deve ser concedido a todos os imigrantes e refugiados que tenham residido regularmente durante um determinado período de tempo no país. Para este fim, os partidos políticos têm também a responsabilidade de atrair mais ativamente os imigrantes e de lhes oferecer formação nos processos políticos. De um modo geral, devem ser criados os mecanismos necessários para informar os imigrantes e refugiados do seu direito de voto e de elegibilidade em determinadas eleições.

Em 1992, o Conselho da Europa adoptou a Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local, com o objetivo de incentivar a participação ativa dos residentes estrangeiros na vida da comunidade local e no desenvolvimento da sua prosperidade, aumentando as suas oportunidades de participação nos assuntos públicos locais. O artigo 6º concede aos residentes estrangeiros o direito de voto e de elegibilidade nas eleições para as autarquias locais após 5 anos de residência antes da eleição. Contudo, os Estados-Membros podem restringir este direito de voto. Os Estados-Membros podem igualmente prever um período de residência mais curto (artigo 7.º).

O direito de voto e de elegibilidade nas eleições autárquicas, regionais e europeias deve ser concedido aos migrantes e refugiados que tenham tido residência legal e habitual no Estado em causa durante três anos ou um período de residência mais curto antes das eleições.

Para além do direito de voto e do direito de se candidatar a eleições, existem outros desafios à integração política. A participação na política exige geralmente, por exemplo, capacidades avançadas de escrita, de falar em público e a capacidade de presidir a reuniões. Alguns Estados fizeram esforços para encorajar a participação dos refugiados e dos migrantes na vida política através, por exemplo, da criação de conselhos comunitários locais para estrangeiros. Estas medidas são importantes, sobretudo nos casos em que os migrantes e os refugiados representam uma percentagem significativa da população. Além disso, nos países que dão aos refugiados o direito de votar e de se candidatarem a eleições, as questões relacionadas com os refugiados são colocadas numa posição mais elevada na agenda política, com os políticos a tornarem-se mais receptivos e conscientes das preocupações deste grupo. Isto conduz a um debate público mais equilibrado, a uma menor estigmatização dos migrantes e refugiados e a políticas governamentais mais favoráveis à integração.

A promoção do envolvimento dos migrantes e dos refugiados nas principais organizações civis é um dever de toda a sociedade: os órgãos legislativos devem reduzir os obstáculos ao envolvimento cívico e político dos migrantes e dos refugiados. As organizações cívicas devem desenvolver estratégias para incentivar a adesão e o envolvimento ativo dos migrantes e dos refugiados. Os partidos políticos devem ser mais activos na tentativa de atrair migrantes e refugiados e oferecer formação em processos políticos.

O que se depreende dos projectos e do trabalho empírico analisado em vários relatórios é que, apesar da evolução no sentido de direitos políticos inclusivos para os migrantes, juntamente com processos de naturalização cada vez mais favoráveis e partidos políticos acessíveis, continua a existir uma distância notável entre o nível de diversidade na sociedade e a presença dos migrantes nas organizações públicas e nas estruturas governamentais em geral. Na base de quase toda a investigação sobre participação e representação, nomeadamente os elementos constitutivos da governação nos sistemas democráticos, está a questão da diversidade e o chamado "fosso da diversidade". Embora esta questão seja relevante no âmbito de uma discussão mais alargada sobre a participação, por exemplo, em organizações públicas, sindicatos e órgãos políticos, os partidos políticos têm uma grande responsabilidade nas suas políticas relativamente ao envolvimento dos migrantes, à legitimidade democrática e ao enquadramento do discurso em torno do tema. Os partidos políticos são actores cruciais neste processo e, por isso, têm a responsabilidade de reforçar e investir em diferentes formas de alcançar a inclusão política dos migrantes.

A maioria dos outros países de destino estabelecidos, como a França, tende a facilitar o acesso à nacionalidade e aos direitos políticos dos residentes estrangeiros. Ligeiramente abaixo da média da Europa Ocidental, os recém-chegados e os cidadãos estrangeiros em França não são regularmente informados e consultados pelas autoridades, a fim de poderem aceder efetivamente aos seus direitos políticos e contribuir para a vida pública. A França é também um dos poucos grandes países de destino sem vontade política para alargar os direitos de voto locais. Tradicionalmente, as associações de imigrantes têm sido apoiadas e, por vezes, consultadas pelas autoridades locais mais activas na integração. Desde 2018, mais grupos de refugiados

estão a ser consultados a nível nacional, graças à Delegação Interministerial para o Acolhimento e Integração de Refugiados.

Em Portugal, podem votar os cidadãos estrangeiros residentes no concelho e recenseados no território nacional, desde que sejam originários dos seguintes países: Brasil, Estados Membros da União Europeia (Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia); Brasil e Cabo Verde; Argentina, Chile, Colômbia, Ilha, Noruega, Nova Zelândia, Peru, Uruguai e Venezuela (ver Declaração n.º. 4/2013, de 24 de junho) (ver Núcleo de Política Migratória (NPM)).

As eleições legislativas no Grão-Ducado do Luxemburgo estão reservadas exclusivamente aos cidadãos luxemburgueses com mais de 18 anos de idade. No entanto, os estrangeiros podem participar e votar nas eleições autárquicas e europeias. Para poderem votar nestas eleições, os potenciais eleitores devem preencher os seguintes requisitos: "ter pelo menos 18 anos de idade no dia das eleições, gozar dos direitos cívicos e não ter perdido o direito de voto no Estado Membro ou no seu país de residência ou no seu país de origem, para os nacionais luxemburgueses, estar domiciliados no Grão-Ducado do Luxemburgo; para os nacionais de outro Estado-Membro da União Europeia, estar domiciliados no Grão-Ducado e aí residir há pelo menos cinco anos, dos quais o último ano de residência imediatamente anterior ao pedido de inscrição nos cadernos eleitorais deve ser ininterrupto e, para os outros estrangeiros, estar domiciliados no Grão-Ducado e aí residir há pelo menos cinco anos, dos quais o último ano de residência imediatamente anterior ao pedido de inscrição nos cadernos eleitorais deve ser ininterrupto" ([election.public.lu](http://election.public.lu)).

Os cidadãos estrangeiros residentes em Itália a 1 de janeiro de 2010 eram mais de quatro milhões e 200 mil, ou seja, 7,0% do número total de residentes. Cerca de 930 mil menores, cerca de 573 mil, nasceram em Itália, enquanto os restantes vieram para o nosso país para o reagrupamento familiar. Estamos a falar apenas dos residentes, aos quais se juntam os imigrantes ilegais.

Direito à unidade familiar: O direito à unidade familiar é exercido com o pedido de entrada simultânea dos membros da família que acompanham o cidadão estrangeiro



e, por conseguinte, com o pedido de acesso posterior dos membros da família para efeitos de reagrupamento. Direito à saúde: inscrição no Serviço Nacional de Saúde. Se for estrangeiro em situação irregular, continua a ter o direito de receber, em estabelecimentos públicos e privados acreditados, todos os tratamentos urgentes ou, em qualquer caso, indispensáveis, ambulatoriais e hospitalares de doença e acidente, bem como intervenções de medicina preventiva. E o Direito à educação: é um dos direitos fundamentais de todos os cidadãos do mundo, tal como previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Este direito também é garantido em Itália.

No caso da Grécia, a possibilidade de votar e de se candidatar a um cargo público na Grécia está limitada aos cidadãos gregos com mais de dezoito anos. As eleições locais e para o Parlamento Europeu só estão abertas aos cidadãos gregos e aos cidadãos da UE. Os outros nacionais de países terceiros que sejam residentes legais não têm acesso aos direitos políticos. No entanto, existem outros direitos de que os nacionais de países terceiros gozam no país. Por exemplo, os nacionais de países terceiros que residem legitimamente na Grécia devem estar cobertos por um seguro junto da agência de seguros competente e têm os mesmos direitos de seguro que os cidadãos gregos. Além disso, os nacionais de países terceiros que tenham concluído o ensino secundário na Grécia gozam dos mesmos direitos e privilégios que os cidadãos gregos no que se refere ao ensino universitário, enquanto todos os menores de países terceiros que residam em território grego estão sujeitos aos mesmos requisitos de escolaridade obrigatória que os cidadãos gregos.

## 2. As políticas educativas

### 2.1. Acesso à educação / formação profissional

Embora o direito fundamental de todas as crianças ao ensino básico seja reconhecido pela legislação internacional e regional em matéria de direitos humanos, incluindo a legislação da UE, na prática, o tipo, a qualidade e a duração da escolaridade oferecida

às crianças requerentes de asilo, refugiadas e migrantes dependem mais da fase do processo de migração/asilo em que se encontram do que das suas necessidades educativas.

Os filhos de migrantes nascidos na UE têm geralmente o direito de serem admitidos nos cursos de ensino, aprendizagem e formação profissional do Estado de acolhimento nas mesmas condições que os nacionais, incluindo o acesso a prestações sociais relacionadas com a educação.

Os beneficiários de proteção internacional (refugiados ao abrigo da Convenção de 1951 e titulares de proteção subsidiária), as pessoas que beneficiam de proteção temporária, bem como as pessoas com estatuto de residência de longa duração e as que se reúnem com membros da família que residem legalmente na UE, também têm direito a aceder à educação nas mesmas condições que os nacionais, mas não têm automaticamente direito a benefícios associados, o que possivelmente restringe a sua capacidade de acesso a uma educação de qualidade.

As crianças requerentes de asilo têm também o direito legal de aceder ao sistema educativo do Estado de acolhimento nas mesmas condições que as aplicáveis aos nacionais, embora o ensino formal possa ser ministrado em centros de acolhimento. As autoridades educativas dos Estados-Membros da UE não podem adiar o acesso ao ensino por mais de três meses a contar da data em que as crianças (ou os seus pais) apresentaram o seu pedido de asilo, embora, na prática, possa demorar mais tempo, e as aulas alternativas nos centros de alojamento não ensinam normalmente o currículo completo, nem cumprem os mesmos padrões de ensino que as escolas locais.

As crianças migrantes em situação irregular (por exemplo, as que não pediram asilo ou não têm documentos legais) são as que correm maior risco de não frequentar a escola. Na maior parte dos Estados-Membros, o direito à educação é garantido a todas as crianças do país e, por conseguinte, implicitamente também às crianças em situação irregular. No entanto, como este direito não é sistematicamente garantido ou facilitado, os requisitos processuais locais podem restringir ou impedir o acesso. Por exemplo, as escolas podem ser obrigadas a denunciar as famílias sem documentação válida às autoridades de imigração, o que pode dissuadir essas famílias de matricularem os seus filhos na escola.

Além disso, as escolas podem exigir certidões de nascimento, credenciais de educação anterior, documentos de identificação nacional ou prova de residência para se inscreverem.

O acesso ao ensino secundário superior, à educação pré-escolar (EPI), à formação profissional, à formação contínua e ao ensino superior pode também ser muito limitado, uma vez que muitas vezes não fazem parte do ensino obrigatório reconhecido pela legislação nacional.

Todos os Estados europeus que foram afectados pela crise dos refugiados e dos migrantes de 2015-2016 fizeram um esforço para garantir que as crianças possam ir à escola.

As crianças em idade pré-primária e secundária (3-5 anos e 15+ anos) estão normalmente fora do âmbito da legislação nacional sobre a escolaridade obrigatória e, conseqüentemente, são frequentemente excluídas dos programas de integração escolar. No entanto, em toda a UE, 77% de todas as crianças de agregados familiares de imigrantes frequentam algum tipo de ensino pré-escolar e 81% das crianças de agregados familiares autóctones.

Os filhos de imigrantes beneficiam especialmente da frequência de serviços formais de acolhimento de crianças e de ensino pré-escolar e continuam a colher os benefícios muito para além da primeira infância. As comparações das notas de leitura do PISA dos alunos de 15 anos com pais imigrantes e antecedentes socioeconómicos semelhantes mostram que aqueles que frequentaram o ensino pré-escolar obtêm sistematicamente notas mais elevadas. Em toda a UE, o benefício do ensino pré-escolar é de 55 pontos entre os filhos de imigrantes nascidos na Alemanha - o que equivale aproximadamente a 1,5 anos de escolaridade. O benefício correspondente entre os filhos de nativos é de 23 pontos (meio ano de escolaridade).

A formação profissional, a educação e o ensino de línguas devem ser vistos como facilitadores no processo de obtenção de um emprego adequado. Mas também têm um papel a desempenhar em termos de capacitação dos refugiados e dos migrantes em termos mais gerais. O desenvolvimento de novas competências, especialmente as competências linguísticas para comunicar bem na sociedade de acolhimento, permite que os refugiados e os migrantes sejam activos na sua própria integração. Existem muitos obstáculos a uma escolaridade bem sucedida e à subsequente formação

profissional ou ensino superior, incluindo restrições institucionais que impedem o acesso, a falta ou inadequação de apoio financeiro e a falta de informação sobre o sistema educativo e os cursos de formação. Os requerentes de asilo, os refugiados e os migrantes enfrentam problemas semelhantes em termos de acesso à formação profissional e ao ensino (superior), mas as restrições em vigor têm frequentemente o maior impacto nos requerentes de asilo. O facto de serem impedidos de participar em cursos de educação e formação enquanto o seu pedido de asilo está a ser decidido significa, em muitos casos, anos perdidos em termos de encontrar trabalho e de ganhar a vida depois de a decisão ter sido tomada.

O acesso à formação profissional e ao sistema educativo é fundamental para que os refugiados e os migrantes possam adaptar as suas competências e qualificações às exigências do mercado de trabalho dos países de acolhimento. Em três quartos dos países da OCDE e da UE, os adultos imigrantes têm uma probabilidade ligeiramente inferior de participar em acções de educação e formação formais e não formais do que os nativos. Na UE, 42% frequentam um curso ou uma formação, contra 45% dos seus pares nativos.

Na maioria dos países, os refugiados não têm acesso à formação profissional ou ao sistema educativo enquanto o seu pedido de asilo está a ser decidido e, para as pessoas que beneficiam de formas subsidiárias de proteção internacional, o acesso à formação profissional pode ser limitado. Em toda a UE, cerca de um quarto dos nascidos no estrangeiro beneficia deste apoio, contra um terço dos nascidos no país. De facto, os imigrantes recebem menos orientação sobre oportunidades de aprendizagem do que os nativos em praticamente todos os países da UE. As taxas mais baixas de participação dos imigrantes na educação de adultos podem estar associadas a uma falta de orientação e aconselhamento sobre oportunidades de aprendizagem.

Na maioria dos países da UE, as políticas governamentais centram-se na tentativa de colocar os refugiados e os migrantes em qualquer tipo de emprego o mais rapidamente possível, com o objetivo de tornar as pessoas auto-suficientes e independentes do apoio do Estado. Na prática, isto conduz frequentemente a uma situação em que os migrantes e refugiados qualificados acabam por trabalhar em empregos pouco qualificados, temporários e mal pagos.

A necessidade de ganhar a vida e a falta de apoio financeiro impedem-nos de participar na formação profissional e no ensino (superior), o que os ajudaria a escapar a esta armadilha da pobreza e, eventualmente, a encontrar um emprego compatível com as suas competências e qualificações. Nas suas estratégias de integração, os Estados-Membros devem desenvolver mecanismos que facilitem o acesso dos refugiados e dos migrantes a uma formação e a um ensino adequados, por exemplo, concedendo-lhes autorização para estudar (durante um período de tempo razoável) sem perderem as prestações sociais, programas de bolsas de estudo ou facilitando a possibilidade de trabalhar e estudar a tempo parcial.

Em França, embora nenhuma disposição do Código da Educação abranja o caso específico dos filhos de requerentes de asilo, a lei prevê que estes estão sujeitos ao ensino obrigatório desde que tenham entre 6 e 16 anos de idade, nas mesmas condições que qualquer outra criança. A inscrição no ensino primário pode ser efectuada na câmara municipal local. A inscrição numa escola secundária (liceu) é feita diretamente na instituição mais próxima do local de residência da criança. Se as crianças parecerem dominar suficientemente a língua francesa, o processo de avaliação será supervisionado por um *Centro de Informação e Aconselhamento* (CIO). Esta estrutura do Estado está vocacionada para a orientação educativa de todos os alunos. Quando as crianças não são francófonas ou não têm um domínio suficiente da escrita da língua, as suas avaliações são da competência do Centro Académico para a Educação de Crianças Recém-Chegadas e Viajantes (CASNAV). Os resultados dos testes permitirão aos professores integrar a criança nos programas específicos, por exemplo, formação em francês adaptada a falantes não nativos (*français langue étrangère*, FLE) ou aulas de iniciação. A educação das crianças imigrantes e refugiadas à procura de emprego é geralmente ministrada em escolas regulares, mas também pode ser ministrada diretamente nos centros de acolhimento (grandes instalações de acolhimento de emergência, por exemplo).

No que respeita ao acesso das crianças e jovens ao sistema educativo português, o acesso ao ensino é garantido a todas as crianças em idade escolar. No que respeita ao acesso ao ensino, estão previstas duas situações para a criança estrangeira no momento da matrícula: a primeira vez que a criança frequenta a escola ou a situação em que a criança pode já ter frequentado o ensino no país de origem. Se a criança se encontrar na segunda situação, deve solicitar a equivalência ou o reconhecimento das

qualificações. Quando a criança não tem prova de habilitações anteriores e pretende ingressar no ensino básico ou secundário no sistema educativo português é previamente submetida a provas efectuadas ao nível do estabelecimento de ensino, tendo em conta a idade e o ano de escolaridade correspondente, com vista a uma adequada integração no sistema educativo.

No Luxemburgo, o Estado garante a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino para os alunos e estudantes, tal como previsto na sua Constituição. Dado o contexto multilingue geral do Grão-Ducado do Luxemburgo, é frequente encontrar crianças que acedem ao sistema educativo sem conhecimento prévio de nenhuma das línguas administrativas, sobretudo no primeiro ciclo, em que a língua de comunicação é o luxemburguês. Quando os alunos passam para o segundo ciclo, a língua de comunicação muda para o alemão. O francês é utilizado no terceiro ciclo e, no quarto ciclo, a língua de ensino do ensino básico passa a ser uma combinação de francês, alemão e luxemburguês. No primeiro caso, as crianças imigrantes recém-chegadas, com idades compreendidas entre os 4 e os 5 anos, têm acesso ao sistema educativo através da atribuição direta de uma turma do ciclo 1 para aprenderem luxemburguês.

Os menores já presentes em Itália têm direito à educação, independentemente da sua regularidade, nas formas e modalidades previstas para os cidadãos italianos. Se não tiverem dados pessoais ou se estiverem na posse de documentação irregular ou incompleta, um dos pais, ou quem exerça a sua protecção, declara os dados pessoais sob a sua responsabilidade; estão sujeitos à escolaridade obrigatória prevista na nossa legislação. Os menores são matriculados na classe correspondente à sua idade e essa matrícula pode ser solicitada em qualquer altura do ano letivo. As crianças devem ser aceites nas escolas mesmo que não possuam autorização de residência ou não tenham documentos. No que diz respeito aos adultos, o direito de estudar é igualmente reconhecido por lei aos cidadãos estrangeiros maiores de idade já presentes em Itália. Isto permite, em primeiro lugar, frequentar os cursos de alfabetização em língua italiana organizados pelo município em que residem. Além disso, é possível obter o certificado de conclusão do ensino médio através de um pedido dirigido ao diretor da escola, especificando os seus dados e os estudos efectuados. Neste caso, deve também ter um bom conhecimento da língua italiana e possuir uma autorização de residência regular. Por último, se já frequentou a escolaridade obrigatória e deseja prosseguir os seus estudos para obter um diploma

do ensino secundário, pode inscrever-se diretamente nos cursos superiores. Por último, pode aceder aos cursos universitários em condições de igualdade com os estudantes italianos: se for residente em Itália e possuir uma autorização de residência de longa duração ou uma autorização de residência para trabalho subordinado, para trabalho independente, por razões familiares, por asilo político ou humanitário e por motivos religiosos; se **residir** legalmente em Itália há pelo menos um ano e possuir um diploma de ensino superior obtido em Itália; se, independentemente do local onde **reside**, possuir um diploma final de escolas italianas no estrangeiro ou de escolas estrangeiras ou internacionais.

Na Grécia, a integração de crianças imigrantes no sistema escolar do país tem sido apoiada há mais de duas décadas através da criação e reforço de escolas interculturais, bem como da criação e funcionamento de salas de aula, departamentos de receção e de tutoria, bem como de estruturas de acolhimento para refugiados. A Estratégia Nacional de Integração tem apoiado ainda mais estes propósitos e os seus principais objectivos são a integração de crianças migrantes, requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional no sistema educativo, bem como a promoção da aprendizagem não formal das crianças. No que diz respeito ao acesso das crianças à educação, desde 2016, o Ministério da Educação grego tomou medidas significativas para aumentar as oportunidades educativas oferecidas às crianças refugiadas e migrantes, aos adultos e jovens requerentes de proteção internacional e aos beneficiários de proteção internacional nas escolas e no sistema académico em geral. Foram tomadas medidas adicionais pelo Ministério da Educação grego, que concebeu e tem vindo a implementar um plano de ação de emergência para a educação de crianças refugiadas e migrantes. Estas medidas incluem a possibilidade de as crianças migrantes com idades compreendidas entre os 5 e os 6 anos que residem em Centros de Alojamento frequentarem aulas de acolhimento em escolas que funcionam nesses Centros, enquanto que as crianças que não residem nos Centros têm a possibilidade de frequentar escolas públicas gregas situadas perto das suas casas e de participar em aulas de acolhimento que proporcionam instrução suplementar e ajuda tutorial para facilitar a sua transição para o ensino regular. Estas aulas são orientadas para crianças que estudam grego como segunda língua e abrangem o currículo básico.

## 2.2. Taxa de participação

Em 31 de dezembro de 2018, das 109 279 876 crianças e adolescentes que viviam nos países da UE+, 5% eram nascidos no estrangeiro: 2 614 436 (2,4%) nasceram noutro país da UE+ e 3 949 286 (3,6%) nasceram fora da UE+. As crianças refugiadas e migrantes que chegaram à Europa nos últimos anos podem, por conseguinte, ser consideradas um subconjunto deste último grupo. Em 31 de dezembro de 2018, um total de 83 272 636 crianças e adolescentes estavam em idade escolar (5 a 19 anos). Entre eles, 2 160 145 (2,6%) eram crianças nascidas noutro Estado da UE+, enquanto 3 487 701 (4%) nasceram fora da UE+. Entre este último grupo, 25% tinham 5 a 9 anos, 30% tinham 10 a 14 anos e 46% tinham 15 a 19 anos.

Relativamente à UE-27, em 2019, quase um décimo (8,9 %) dos jovens cidadãos nacionais abandonaram precocemente o ensino e a formação, enquanto para os jovens não nacionais a percentagem foi mais do dobro: 22,5 % para os jovens cidadãos de outros Estados-Membros da UE e 26,9 % para os jovens não cidadãos da UE.

A UE tem também acompanhado o afastamento dos jovens do mercado de trabalho e do ensino, e as estatísticas mais recentes sugerem que, na ausência de intervenções adequadas, os jovens nascidos no estrangeiro (com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) têm, em geral, muito mais probabilidades de não estarem empregados, nem a estudar ou em formação (NEET) do que os seus pares nascidos no país. Esta taxa é ainda mais acentuada entre os jovens nascidos fora da UE+ (24,2%).

Em 2019, quase não houve diferença na percentagem de pessoas em idade ativa na UE-27 que participaram na educação de adultos quando se compararam os nacionais com os cidadãos de países terceiros (respetivamente, as taxas foram de 14,7 % e 14,4 %).

Em Portugal, em termos de números do ano letivo 2017/2018, estavam matriculados no ensino básico e secundário 44.438 estudantes de nacionalidade estrangeira, um aumento de 5.726 estudantes (+14,8%) em relação ao ano letivo anterior. A última década foi marcada por um aumento substancial do número de estudantes estrangeiros no ensino superior português. No ano letivo de 2017/2018, os estudantes estrangeiros correspondiam a 49.015 estudantes inscritos, um crescimento de 17%



face ao ano letivo anterior, e mais do que duplicando o número de estudantes do início da década (+125% face ao ano letivo de 2010/2011) que se tem repercutido também na importância relativa destes estudantes no total de estudantes do ensino superior português, passando os estudantes estrangeiros a representar 13,1% do total de estudantes inscritos no ensino superior em 2017/2018.

No que se refere ao acesso dos estrangeiros à educação de adultos e à formação profissional no Luxemburgo, os estrangeiros podem aceder a estas duas formas de educação e formação contínua, independentemente do sexo, nacionalidade, filiação política ou religiosa e se tiverem atingido a idade legal. O Ministério da Educação oferece uma vasta gama de cursos de educação de adultos em diferentes línguas e níveis para tornar a educação ao longo da vida acessível a todos os indivíduos. Os cursos variam entre: pintura, contabilidade, educação, mediação, burótica, programação e línguas, para citar apenas alguns. O acesso a alguns destes cursos é, de certa forma, regulado por conhecimentos prévios no domínio e pelas competências linguísticas necessárias para o curso. Em 2018, a Statec<sup>4</sup> realizou um inquérito no âmbito do Inquérito à Educação de Adultos. Mais de 4.000 pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos foram inquiridas sobre a sua formação no último ano no que respeita à educação formal, à educação não formal e à educação informal no Luxemburgo. De acordo com os resultados, um em cada dois adultos seguiu uma atividade de educação formal ou não formal durante o ano de 2017. 90% dos diplomados do ensino superior continuam a formar-se e a sua participação na formação diminui com a idade. Os jovens no Luxemburgo participam mais em formação contínua do que a média europeia, enquanto as taxas de participação diminuem mais rapidamente com a idade em França. 39% dos desempregados participam em ações de educação não formal no Luxemburgo (contra 25% na média europeia). Além disso, os imigrantes mais recentes participam mais em ações de formação. Contudo, a participação na formação de adultos é muito menos comum entre os trabalhadores pouco qualificados (7,3%), o que aumenta o risco de as suas competências se tornarem obsoletas e de acabarem por se reformar antecipadamente. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) permaneceu particularmente baixa (42,3%) em 2018 contra a média da UE de 59,3%, o que torna a melhoria da sua participação no emprego particularmente importante. 45% seguiram

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estatística e Estudos Económicos do Luxemburgo.

atividades de educação não formal (aulas nocturnas, seminários, aulas particulares, aprendizagem no local de trabalho) e 9% seguiram estudos no âmbito da "educação formal".

Em Itália, a regularidade da escolaridade é um indicador fundamental de integração. 39,4% dos jovens estrangeiros de 14 anos estão atrasados na escola, muitas vezes devido a uma colocação anterior em turmas inferiores em relação à idade, a que se juntam atrasos relacionados com insucessos e não-admissões. No entanto, a situação está a melhorar: no ano letivo de 2010/2011, os atrasados de 14 anos eram 61,5%. O primeiro ano do ensino secundário revela-se crucial. Na passagem entre os 14 e os 15 anos de idade, os atrasos aumentam em Itália (de 39,4% para 51,9% em 2018/2019). A diferença com os estudantes italianos é considerável: no ano letivo de 2018/2019, os estudantes italianos são 9,1% contra 30,1% dos estudantes com cidadania não italiana. O abandono da frequência escolar constitui, sem dúvida, uma consequência alarmante do atraso escolar. A análise deste fenómeno através do indicador europeu de abandono precoce da educação e da formação mostra que os alunos com cidadania não italiana são os que correm maior risco de abandono, com 37,6% em 2018, em comparação com uma média nacional de 14,5% e uma meta europeia de 10% a ser alcançada até 2020. Uma área educacional em que a escolaridade dos alunos com cidadania não italiana é significativamente menor do que a dos italianos é o jardim de infância. Apenas 79,2% das crianças estrangeiras residentes em Itália frequentam o jardim de infância, em comparação com 96% das crianças italianas.

No caso da Grécia, em dezembro de 2018, 11 500 crianças refugiadas e migrantes estavam matriculadas em escolas gregas em todo o país, um aumento de 44% em comparação com o número de crianças matriculadas em junho de 2018. Com base na última avaliação efectuada pelo grupo de trabalho nacional interagências para a educação, com o apoio do Ministério da Educação, das 5 935 crianças em idade escolar avaliadas (4-17 anos) - independentemente do seu estatuto migratório - que vivem em apartamentos, abrigos e hotéis para crianças não acompanhadas, 62% estavam matriculadas em escolas gregas. A taxa de inscrição era mais elevada entre as crianças com idades compreendidas entre os 6 e os 12 anos (75%), seguindo-se as crianças com idades compreendidas entre os 13 e os 15 anos (62%), bem como as crianças com idades compreendidas entre os 4 e os 5 anos e as crianças com idades compreendidas entre os 16 e os 17 anos (57% cada). As taxas de escolarização foram

mais elevadas entre as crianças paquistanesas, afegãs, iraquianas e sírias refugiadas e migrantes (73%, 68%, 67% e 66%, respetivamente). Os adultos nacionais de países terceiros podem aceder à educação através da sua participação nas "Escolas de Segunda Oportunidade", a fim de adquirirem um diploma do ensino secundário e o direito de continuarem a sua educação no nível seguinte. Para além destas escolas, estão disponíveis diferentes programas linguísticos para jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 18 anos e para adultos (18+), a fim de assegurar a sua melhor adaptação e integração na realidade grega e europeia em geral. Os formandos têm a oportunidade de participar em exames e obter um tipo específico de certificação que denota competência e proficiência na língua grega, na história e na civilização gregas.

### 2.3. Obstáculos (geográficos, linguísticos, etc.)

A insuficiente capacidade das escolas, tanto em termos de recursos como de pessoal formado para trabalhar com crianças refugiadas e migrantes, as barreiras linguísticas, as questões psicossociais, bem como as turmas de recuperação limitadas, contam-se entre os desafios mais comuns enfrentados pelas crianças refugiadas e migrantes que necessitam de educação. A falta de informação sobre os procedimentos de inscrição e o transporte de/para as instalações de asilo remotas também podem constituir um obstáculo.

Obstáculos legais, incluindo a falta de disposições claras sobre o ensino obrigatório para crianças em centros de acolhimento, crianças sem autorização de residência ou estatuto de proteção internacional, ou disposições legais sobre o ensino obrigatório, que podem limitar o acesso ao ensino para crianças fora de um determinado grupo etário - por exemplo, crianças com menos de 5 ou mais de 15 anos de idade. Nos países federais, as disposições legais sobre o acesso à educação para crianças refugiadas e migrantes recém-chegadas também podem variar muito de uma região para outra. Além disso, muitas vezes não existem disposições legais sobre a forma como o nível de educação das crianças deve ser avaliado e atribuído aos anos de escolaridade.

Desafios administrativos, incluindo prazos de inscrição inflexíveis, requisitos de residência e outros documentos pessoais, permanência prolongada nos primeiros centros de acolhimento onde a inscrição escolar não é obrigatória. Estes desafios são ainda mais acentuados no que respeita à educação infantil, ao ensino secundário e à formação profissional. As deslocações frequentes dos refugiados e dos migrantes de um tipo de alojamento para outro, a distância e o transporte para as escolas, o custo do material escolar, a insuficiente informação prestada às crianças e às suas famílias sobre os procedimentos e os serviços disponíveis, etc., também podem ter um impacto grave na matrícula e na frequência escolar.

Insuficiência de recursos humanos e financeiros das autoridades educativas, incluindo lugares limitados nas escolas e nos estabelecimentos de ensino pré-escolar, falta de aulas de recuperação, défices orçamentais, orientação e formação insuficientes para os professores e profissionais da educação que trabalham com estudantes refugiados e migrantes, incluindo os que necessitam de apoio psicossocial e de aprendizagem de línguas.

Falta frequentemente apoio psicossocial nas escolas primárias e secundárias para ajudar os professores e as crianças refugiadas e migrantes, que podem ter dificuldades em concentrar-se e aprender nas aulas devido ao stress e aos traumas acumulados nos países de origem, em trânsito ou no destino. Esta situação pode também estar relacionada com os processos de reagrupamento familiar e de asilo pendentes, bem como com as diferenças significativas entre os sistemas educativos.

O apoio adicional de mediação linguística e cultural é escasso, mas essencial para ultrapassar as barreiras linguísticas e os desafios de comunicação, uma vez que as crianças refugiadas e migrantes não têm frequentemente conhecimentos suficientes da língua de ensino ou têm pouco interesse em aprender a língua do país de acolhimento.

Os estereótipos e os juízos baseados em percepções na escola podem levar à discriminação, ao preconceito e ao bullying, uma vez que as crianças refugiadas e migrantes são vistas como diferentes, e os professores nem sempre estão suficientemente equipados para promover o multiculturalismo e a abertura à diversidade.

As oportunidades limitadas para os adolescentes, em especial os que têm entre 15 e 17 anos, enfrentam maiores desafios na integração dos sistemas educativos nacionais em escolas secundárias formais ou instituições de formação profissional.

As crianças não acompanhadas que completam 18 anos correm um risco particularmente elevado de abandono escolar precoce, uma vez que tendem a perder o apoio recebido do sistema nacional de proteção da criança quando envelhecem...

No Luxemburgo, no que se refere à formação de adultos, os principais obstáculos à formação são a falta de tempo devido às responsabilidades familiares e os horários de formação que podem ser incompatíveis com os horários de trabalho ou da vida privada, sem esquecer os custos da formação. As responsabilidades familiares representam um obstáculo importante à formação para as pessoas com idades compreendidas entre os 35 e os 44 anos, e razões pessoais para os outros. A saúde e a idade são factores limitativos cada vez mais importantes para as pessoas mais velhas.

No entanto, com a crise dos refugiados desde 2015, a língua pode ser um dos principais obstáculos à formação para grupos específicos. Devido ao facto de a maioria deles não falar as línguas oficiais, especialmente o francês, que é a língua dominante utilizada na formação. Participar na formação de adultos é muito complicado, é um processo longo que requer muito tempo para adquirir as competências necessárias para compreender os conteúdos e os conceitos apresentados na formação. Isto explica a corrida louca dos imigrantes para aprender uma das línguas nacionais do país. As razões para a pressa em estudar francês, alemão, inglês e luxemburguês podem ser atribuídas à necessidade de aceder não só ao sistema educativo, ao mercado de trabalho e à nacionalidade, mas também de se sentirem social e culturalmente integrados na sociedade. Para além disso, o transporte pode ser visto como um dos principais obstáculos à participação dos refugiados na formação de adultos.

Em Itália, os estudantes (mesmo que adultos) que entram pela primeira vez no sistema escolar apresentam as necessidades mais significativas e urgentes. Para além dos problemas de integração, têm de lidar com o conhecimento da língua, que pode representar um obstáculo considerável. Estas são as percentagens a manter sob

controlo se forem planeadas as intervenções de acolhimento necessárias e as acções didácticas adequadas.

Para garantir uma intervenção adequada, são cada vez mais necessárias estratégias de comunicação eficazes, como a mediação e interpretação cultural, o conhecimento das viagens, experiências e antecedentes culturais dos migrantes. Embora o aumento das segundas gerações seja um facto constante, os alunos que entram pela primeira vez nas escolas italianas apresentam uma tendência algo perigosa, com diferenças consoante os anos escolares e os graus de ensino. Em geral, nos cinco anos, 2014/2015 - 2018/2019, os novos ingressantes diminuíram em mais de 10 mil unidades, apesar do aumento de 1.430 unidades entre 2017/2018 e 2018/2019.

No caso da Grécia, os principais problemas que dificultam o acesso dos migrantes à educação são os seguintes (a) A maioria dos programas é implementada como projectos-piloto, sem estabilidade, feedback e continuidade no processo, o que resulta em acções fragmentadas e na ausência de estruturas e infra-estruturas de formação estáveis. (b) Os programas não são geralmente orientados para áreas de interesse direto para os migrantes. (c) Os programas não são acessíveis aos migrantes, quer devido à falta de informação, quer devido ao seu estatuto irregular. (d) Os programas não são organizados, dotados de pessoal ou avaliados por pessoas com conhecimentos especializados e experiência. Contudo, mesmo quando os migrantes têm acesso a programas educativos, como os programas de aprendizagem de línguas ou de formação profissional, existem outros obstáculos que impedem a sua plena participação nos mesmos. Estes obstáculos incluem a insuficiência dos conhecimentos e das competências dos professores para dar resposta às diferentes necessidades de aprendizagem, sociais e psicológicas dos estudantes migrantes, a interrupção da comunicação entre as escolas e as famílias migrantes, a persistência de preconceitos e estereótipos negativos em relação às populações migrantes e a falta de materiais didácticos flexíveis e adaptados às necessidades dos estudantes migrantes. Além disso, há também casos em que os pais migrantes têm relutância em enviar os seus filhos para a escola, pois consideram que a sua estadia na Grécia é temporária. Por último, o facto de uma grande percentagem da população migrante na Grécia ainda residir em campos e centros de acolhimento limita o acesso dos migrantes a outras oportunidades de educação, especialmente no que diz respeito à educação não formal, colocando outro obstáculo à aquisição da língua e de outras competências.

## 2.4. Certificação

O reconhecimento não é um objetivo em si, mas serve o propósito de facilitar a mobilidade. A mobilidade inter e intra-países tem um papel vital a desempenhar no desenvolvimento económico e social da UE. Os cidadãos móveis da UE e os nacionais de países terceiros precisam de obter um reconhecimento simples e eficaz das suas competências e qualificações adquiridas nos Estados-Membros e a nível internacional, a fim de aceder a uma vasta gama de diferentes tipos de educação e oportunidades de emprego, tanto nos países de origem como nos países de acolhimento. Para os migrantes de países terceiros, em particular, a falta de reconhecimento das competências e qualificações, incluindo as obtidas a nível do ensino superior, conduz frequentemente a desfasamentos e ineficiências significativas entre os níveis de competências e os resultados do mercado de trabalho. Além disso, o reconhecimento de competências e qualificações num país, em todos os sectores da educação e do emprego, é importante para que os mercados de trabalho possam responder de forma flexível às mudanças industriais e à reestruturação económica, por exemplo.

A UE procura facilitar a mobilidade dentro e entre países para diferentes objectivos e para diferentes grupos-alvo. Fá-lo, em primeiro lugar, melhorando a transparência das qualificações e competências dos indivíduos (por exemplo, através de quadros de qualificações, sistemas de transferência de créditos ou instrumentos de garantia da qualidade). Nas profissões regulamentadas, foram criados quadros jurídicos que apoiam o reconhecimento mútuo das qualificações a nível transfronteiriço. Além disso, os quadros e instrumentos da UE centram-se sobretudo no reconhecimento das competências e da aprendizagem adquiridas de modo não formal e informal.

O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ) foi criado em 2008 para reforçar a transparência e a comparabilidade das qualificações na União Europeia e melhorar a sua portabilidade e transferência entre países, sistemas e sectores, tanto para fins de estudo como de trabalho. De acordo com a Recomendação relativa ao QEQ, este deve contribuir para os objectivos mais amplos de aprendizagem ao longo da vida, empregabilidade, mobilidade e integração social dos trabalhadores e aprendentes. O

QEQ foi concebido para acolher todos os tipos e níveis de qualificações, incluindo as obtidas no ensino e formação formais, nas escolas, no ensino superior, no ensino e formação profissionais e na educação de adultos, bem como na sequência da validação da aprendizagem não formal e informal.

No que diz respeito à transparência e ao reconhecimento das qualificações académicas e profissionais, o reconhecimento académico é apoiado, entre outros, pelo Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS). O ECTS é um instrumento do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES) estabelecido pela Declaração de Bolonha (há 47 países membros). O EEES visa garantir que os estudantes e os diplomados possam circular livremente entre países, utilizando as qualificações anteriores num país como requisitos de entrada aceitáveis para prosseguir os estudos noutro país. O ECTS apoia este processo através da atribuição de créditos que exprimem o volume de aprendizagem com base nos resultados de aprendizagem definidos e no volume de trabalho associado. As instituições designadas têm o direito de atribuir créditos a cada estudante após a conclusão das actividades de aprendizagem e das avaliações. Se os estudantes e outros aprendentes tiverem alcançado resultados de aprendizagem noutros contextos ou períodos de aprendizagem formais, não formais ou informais, podem ser atribuídos créditos através da avaliação e do reconhecimento desses resultados de aprendizagem. Para apoiar a mobilidade, um processo de transferência de créditos visa garantir que os créditos atribuídos num contexto sejam reconhecidos noutro contexto.

O Conselho da Europa e a UNESCO estabeleceram a Convenção sobre o Reconhecimento de Qualificações Relativas ao Ensino Superior na Região Europeia (Convenção de Lisboa sobre o Reconhecimento), que abrange uma série de países terceiros (por exemplo, Ucrânia, Rússia, Canadá) para além dos Estados-Membros da UE (exceto a Grécia) e, por conseguinte, as qualificações obtidas nesses países. O n.º 1 do artigo IV deixa claro que as partes na convenção devem reconhecer as qualificações emitidas por outras partes, a menos que possa ser demonstrada uma diferença substancial entre os requisitos gerais de acesso na parte em que a qualificação foi obtida e na parte em que o reconhecimento da qualificação é solicitado. Além disso, as partes também podem subordinar o reconhecimento das qualificações aos requisitos estabelecidos pela legislação nacional. Este facto realça a



necessidade de utilizar instrumentos adequados para examinar as qualificações, de modo a que os resultados de aprendizagem subjacentes possam ser verificados.

O reconhecimento da educação formal no que respeita ao ensino profissional é abordado pelo Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais (ECVET), estabelecido por uma recomendação não vinculativa. Este sistema fornece um quadro técnico para a transferência, o reconhecimento e a acumulação de resultados de aprendizagem avaliados de indivíduos que pretendem obter uma qualificação. O ECVET não implica qualquer novo direito para os cidadãos de obterem o reconhecimento automático dos resultados de aprendizagem ou dos pontos. A sua aplicação a uma determinada qualificação está em conformidade com a legislação, as regras e os regulamentos aplicáveis nos Estados-Membros.

Para além das medidas acima referidas, foram desenvolvidas disposições comuns em matéria de garantia da qualidade, tanto no EFP (European Quality Assurance in Vocational Education and Training, EQAVET) como no ensino superior (Normas e Directrizes para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu do Ensino Superior (ESG), Associação para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA), Registo Europeu de Garantia da Qualidade do Ensino Superior (EQAR)). Estes instrumentos são importantes para gerar confiança entre as instituições de ensino e formação de diferentes países. Os instrumentos da UE desenvolvidos até à data foram concebidos para permitir aos Estados-Membros lidar com uma variedade de questões de reconhecimento. O processo de desenvolvimento de quadros nacionais de qualificações, estimulado pelo QEQ, permitiu que os Estados-Membros conseguissem uma maior clareza na relação entre as qualificações produzidas por diferentes tipos e níveis de educação e formação e, nalguns casos, racionalizassem consideravelmente o número e a variedade de qualificações disponíveis. Sendo um quadro holístico, oferece também a oportunidade de abordar a questão da equivalência entre diferentes tipos e níveis e, em particular, entre o ensino superior e o ensino e formação profissionais. O ECVET e o ECTS fornecem princípios que têm o potencial de permitir aos Estados-Membros reformular os sistemas de qualificação com base em créditos, enquanto os instrumentos relacionados com a garantia de qualidade são concebidos para tornar a garantia de qualidade mais rigorosa e transparente, ajudando a criar confiança entre as diferentes partes da educação e da formação, o que é essencial para o reconhecimento mútuo. Além disso, foi desenvolvido um conjunto de

instrumentos de transparência ao nível dos indivíduos, sob a forma do quadro Europass, para ajudar as pessoas a registar e apresentar de forma compreensível as competências que adquirem quando passam períodos no estrangeiro. Estes instrumentos estão a ser apoiados através de pontos de contacto nacionais e de redes à escala europeia. A Classificação Europeia de Competências, Qualificações e Profissões (ESCO) está também a ser desenvolvida para permitir uma maior transparência dos títulos das profissões utilizadas nos diferentes países e das competências e qualificações associadas que exigem.

A certificação na educação de adultos no Luxemburgo está relacionada com a taxa de participação de cada participante numa formação. O Serviço de Educação de Adultos do Ministério da Educação Nacional, da Infância e da Juventude organiza, diretamente ou através de municípios ou associações sem fins lucrativos, uma série de cursos de "formação geral e promoção social". No final do curso, é emitido um certificado de participação aos participantes que tenham frequentado pelo menos 70% das sessões. Além disso, pode ser emitida, a pedido, uma avaliação individual dos conhecimentos e competências adquiridos a qualquer pessoa que tenha recebido um certificado de participação.

Em Itália, no ano letivo de 2018/2019, 89,5% dos diplomados do ensino secundário inferior (ensino médio) decidiram prosseguir os estudos. 8,2% optaram pela formação profissional regional, enquanto 81,3% se inscreveram numa escola secundária. Os dados revelam que a escolha do percurso de estudo é influenciada principalmente pela avaliação obtida no exame do ensino médio. Tal como os estudantes italianos, os estudantes de nacionalidade não italiana escolhem os institutos profissionais quando a nota obtida no ensino médio é baixa e os liceus quando a nota é alta. A diferença entre os estudantes de nacionalidade não italiana e os italianos reside antes na própria nota: 68,8% dos estrangeiros obtiveram o diploma do ensino secundário inferior com uma nota de 6 ou 7. Em comparação, a maioria dos italianos (54%) obteve a certificação com uma nota igual ou superior a 8. Outro fator que influencia a escolha da escola é o local de nascimento. Os estudantes internacionais nascidos em Itália estão mais orientados para os institutos técnicos e para os liceus, enquanto os nascidos no estrangeiro se orientam para os institutos profissionais e para os institutos técnicos. Considerando as diferenças entre os sexos, os liceus são uma escolha mais feminina do que masculina, enquanto há uma ligeira maioria masculina na seleção das

carreiras. No entanto, enquanto os rapazes se orientam para o sector da indústria e do artesanato, as raparigas preferem o sector dos serviços. No final do ensino secundário, 34% dos diplomados de nacionalidade não italiana prosseguem os seus estudos na universidade. Os dados confirmam que a propensão para prosseguir os estudos universitários é mais elevada entre os estudantes do ensino secundário do que entre os diplomados de outras vias. Na escolha da macro-área didática prevalece a área social (39,7%), ainda que surjam opções diferentes consoante a comunidade a que pertencem: os estudantes de nacionalidade ucraniana, polaca e filipina preferem cursos na área científica. As mulheres representam a maioria dos inscritos no total (61%) e nas várias macro-áreas de ensino (chegando a 84% na área das humanidades), com exceção da área científica. Os inscritos de nacionalidade não italiana concentram-se mais nalgumas regiões geográficas do país, verificando-se um máximo no noroeste (35%) e um mínimo nas ilhas (2%).

Na Grécia, um processo de certificação implica principalmente a aquisição da língua grega. A título de exemplo, pode referir-se o caso do Secretariado Geral para a Aprendizagem ao Longo da Vida. O Secretariado, no contexto das suas políticas de reforço da inclusão social, organiza e monitoriza cursos de língua grega, bem como cursos de história e civilização gregas para nacionais de países terceiros que pretendam tornar-se residentes alargados. Após a conclusão dos cursos de língua grega, história e civilização grega, é possível fazer exames e obter um tipo específico de certificação que denota competência e proficiência em língua grega, história e civilização grega. Outro exemplo é o Centro da Língua Grega, que é o organismo competente para os exames de certificação da língua grega. O certificado de língua grega que é fornecido, denota proficiência em grego e é necessário para fins profissionais, bem como para a inscrição em instituições de ensino superior gregas. Para além da certificação de competências linguísticas, são poucos os organismos que fornecem certificação de outras competências aos alunos, após a frequência de programas educativos específicos. Por exemplo, os Centros de Aprendizagem ao Longo da Vida do Ministério da Educação e da Religião, que fornecem educação informal a adultos, no contexto de um currículo de educação geral, também oferecem aulas de língua grega aos migrantes. Os migrantes também podem inscrever-se em cursos de áreas temáticas como finanças, empreendedorismo, qualidade de vida, ambiente, novas tecnologias, civilização e arte, e aconselhamento para pais, fornecendo a todos os participantes um certificado de participação. Por fim, a

certificação de aptidões e competências também é fornecida aos migrantes através da sua participação nas Escolas de Segunda Oportunidade. Se alguém, migrante ou não, não tiver completado os três primeiros anos do Ensino Secundário (que são obrigatórios) pode inscrever-se nas Escolas de Segunda Oportunidade (artigo 67, lei 4763/2020) para completar a sua educação no Ensino Secundário. Estas escolas oferecem cursos de preparação para o exame de diploma do ensino básico (diploma dos três primeiros anos do ensino secundário). Por último, no que respeita à certificação de conhecimentos e competências prévios, foi implementado um programa-piloto gerido pelo Conselho da Europa e pelo Ministério da Educação grego. Através deste programa, os nacionais de países terceiros podem candidatar-se a um documento denominado Passaporte Europeu de Qualificações para Refugiados, que certifica as suas qualificações de ensino superior, experiência profissional e competências linguísticas. O Passaporte Europeu de Qualificações para Refugiados é uma espécie de CV verificado e pode ajudá-los a candidatarem-se a oportunidades profissionais e educativas em países europeus. No entanto, o Passaporte Europeu de Qualificações para Refugiados não substitui os documentos oficiais. As universidades públicas gregas e outras instituições europeias que exigem documentos oficiais não o aceitam como substituto. É aceite apenas como uma "declaração fiável" sobre as qualificações académicas, especialmente na Grécia, Noruega e Reino Unido.

## 3. Acesso ao mercado de trabalho

### 3.1. Empregos predominantes a que os migrantes acedem

Em 2020, 8,7 milhões de cidadãos de países terceiros estavam empregados no mercado de trabalho da UE, num total de 188,9 milhões de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos, o que corresponde a 4,6% do total.

A taxa de emprego na UE da população em idade ativa é mais elevada para os cidadãos comunitários (73,3%) do que para os cidadãos não comunitários (57,4%) em 2020.

Em 2020, os nacionais de países terceiros estavam sobre-representados em determinados sectores económicos, nomeadamente:

Sector	Overall employment of non-EU citizens	Overall employment of EU citizens
Accommodation and food service activities	11.4%	3.8%
Administrative and support activities	7.1%	3.7%
Domestic work	6.5%	0.7%
Construction	8.6%	6.4%

No que diz respeito à sobre-representação por profissão, os nacionais de países terceiros estavam sobre-representados nos seguintes sectores:

Sector	Overall employment of non-EU citizens	Overall employment of EU citizens
Cleaners and helpers	11.9%	3.1%
Personal service workers	9.0%	4.2%
Personal care workers	5.1%	2.9%
Building workers	5.8%	3.6%
Labourers in mining, construction, manufacturing and transport	5.6%	2.4%
Food preparation assistants	2.7%	0.5%
Agricultural and fishery labourers	2.6%	0.6%

Em toda a OCDE, 18% dos trabalhadores imigrantes ocupam empregos pouco qualificados, ou "profissões elementares", contra 11% dos nativos. A nível da UE, estes valores são de 20% e 8%, respetivamente. De facto, os trabalhadores imigrantes estão mais concentrados em profissões pouco qualificadas em praticamente todos os países. Na Europa do Sul (com exceção de Portugal), pelo menos 30% dos imigrantes trabalham neste tipo de emprego, três vezes mais do que os seus homólogos nativos. Os migrantes não comunitários têm mais probabilidades de exercer uma profissão elementar do que os seus pares da UE em todos os países europeus, com algumas exceções.

O mercado de trabalho francês pode ser hostil para os recém-chegados, sejam eles imigrantes recentes ou jovens à procura do primeiro emprego. As restrições impostas aos cidadãos estrangeiros que trabalham no sector público, os requisitos rigorosos para determinados empregos e as escadas profissionais difíceis de transpor em fases posteriores, em conjunto, cortam efetivamente muitos empregos aos imigrantes recém-chegados. Entretanto, o facto de a França ter uma proporção significativamente maior de migração familiar do que de migração laboral significa que os

recém-chegados, em virtude de não terem sido seleccionados pelas suas competências, têm frequentemente baixos níveis de escolaridade, o que os pode colocar em risco de desemprego. Em França, os maus resultados em termos de emprego têm sido associados a uma série de factores socioeconómicos, incluindo níveis de escolaridade mais baixos, dificuldades em obter o reconhecimento das competências e da experiência no estrangeiro e conhecimentos linguísticos limitados, juntamente com um mercado de trabalho que não está aberto a falantes de línguas estrangeiras, redes sociais deficientes e discriminação por parte dos empregadores. Além disso, os imigrantes e as minorias étnicas têm mais probabilidades de viver em zonas urbanas desfavorecidas, onde os empregos adequados às suas competências são raros. As barreiras formais à obtenção de emprego também desempenham um papel importante em França. Cerca de um quinto do mercado de trabalho francês está vedado aos imigrantes de fora da União Europeia devido a requisitos de nacionalidade. E, quer vivam ou não em França, os trabalhadores estrangeiros precisam de uma autorização de trabalho emitida pelos serviços locais de emprego, que são obrigados a verificar se o princípio da "preferência nacional" é respeitado. Os imigrantes estão também muito concentrados em certos sectores e profissões, como a construção, a hotelaria, a restauração, a limpeza, a segurança, os cuidados de saúde e os serviços pessoais. Em todos os sectores, os imigrantes ocupam mais frequentemente empregos não qualificados.

O mercado de trabalho português tem sido observado, reflectindo também a abundante procura de mão de obra imigrante na economia nacional, sobretudo para trabalhos precários, mal pagos, de maior risco e em alguns sectores como a construção civil, a hotelaria e restauração e o serviço doméstico. Os trabalhadores estrangeiros continuam a estar sobre-representados nos principais grupos profissionais do mercado de trabalho português: trabalhadores de limpeza, trabalhadores de serviços pessoais, trabalhadores de vendas, assistentes na preparação de refeições e trabalhadores não qualificados nas indústrias extractivas e transformadoras, construção e transportes

No Luxemburgo, os três sectores de emprego mais populares entre os cidadãos residentes na UE em março de 2016 continuam a ser os mesmos que em março de 2015. Dos 98 750 trabalhadores estrangeiros residentes em março de 2016, 14,8%

trabalhavam na construção, 12,8% nas finanças e seguros e 10,5% no comércio e reparação de duas rodas e automóveis. Em março de 2015, estas percentagens eram respetivamente de 14,9%, 12,5% e 10,6% (num total de 95.810 pessoas). Entre os trabalhadores residentes nacionais de países terceiros, os sectores mais representados mantêm-se idênticos. Em março de 2016, 16,5% de um total de 13.070 pessoas trabalhavam nos serviços de alojamento e restauração, 10,3% trabalhavam nos serviços administrativos e de apoio, e 10% trabalhavam no comércio e reparação de duas rodas e automóveis. Em março de 2015, estas proporções eram de 16,7%, 10,1% e 10,1%, respetivamente, num total de 12.130 trabalhadores residentes nacionais de países terceiros. Embora não tenhamos encontrado nenhum relatório recente disponível sobre os sectores de trabalho mais ocupados pelos migrantes, o relatório SOPEMI 2020 refere que os nacionais de países terceiros representam 3,9% no 1º trimestre de 2019 e 4,2% no final do ano. No total, os cidadãos europeus (trabalhadores transfronteiriços e residentes na UE) representavam 69,1% da força de trabalho no Luxemburgo no final de 2019.

Em Itália, de acordo com o relatório da Caritas, os sectores em que os trabalhadores de países não pertencentes à UE-25 estão sobre-representados são os serviços às famílias (empregadas domésticas 59,5% do total de trabalhadores); construção (17,4%); hotéis e restaurantes (16%); alguns sectores industriais, como os têxteis e os curtumes (13%); agricultura (13,9%). Há indicações de que alguns empregos não qualificados no sector dos serviços (por exemplo, limpeza) são frequentemente reservados a trabalhadores migrantes de países fora da UE-25. Esta situação reflecte a escassez de oferta de mão de obra entre os trabalhadores italianos para profissões não qualificadas que implicam tarefas exigentes e condições de trabalho difíceis (por exemplo, agricultura, construção, serviços às famílias, limpezas e os sectores industriais supramencionados), bem como a elevada instabilidade profissional (por exemplo, indústria primária, sector do turismo, restaurantes). Nos últimos anos, as políticas italianas tenderam a desencorajar, ou pelo menos a restringir, o acesso dos trabalhadores migrantes ao país, aprovando simultaneamente decretos de amnistia ex-post que lhes garantem um estatuto legal depois de terem encontrado um emprego, devido à escassez de mão de obra acima descrita e porque fornecem mão de obra a baixo custo e com grande flexibilidade.



As mulheres estão muito presentes nos serviços às famílias e nas limpezas, enquanto os homens predominam no sector da construção e, em menor grau, nos sectores industriais. Existe um equilíbrio essencial entre os géneros nas profissões de restauração e hotelaria (com alguma sobre-representação das mulheres), na agricultura e noutros empregos de serviços não qualificados.

Os não nacionais, mas cidadãos dos países da UE-25, principalmente dos países da Europa de Leste, estão concentrados na agricultura, na hotelaria e restauração e nas famílias. Os trabalhadores africanos estão sobre-representados no sector industrial. As mulheres das Filipinas, do Peru e do Equador trabalham principalmente no sector dos serviços às famílias.

Por último, na Grécia, de acordo com a Lei (4375/2016), todos os nacionais de países terceiros que residam legalmente na Grécia têm os mesmos direitos que os gregos, incluindo o mesmo direito de acesso ao mercado de trabalho, ao trabalho independente e à segurança social, desde que possuam um visto de residência válido<sup>5</sup>. Além disso, se um imigrante perder o seu trabalho, pode contactar a Organização Grega de Emprego de Mão-de-Obra (OAED) para ser registado como desempregado, receber um subsídio de desemprego durante um determinado período de tempo, participar em programas de formação profissional e obter assistência na colocação de emprego. Apesar dos esforços, as taxas de desemprego entre as populações imigrantes são elevadas na Grécia. O acesso ao mercado de trabalho em 2018 foi severamente restringido para os nacionais de países terceiros devido às circunstâncias económicas na Grécia, à elevada taxa de desemprego, a problemas adicionais devido à concorrência com os trabalhadores de língua grega e a impedimentos administrativos na obtenção dos documentos necessários. Estes factores deram origem a muito trabalho não declarado. Embora a taxa de desemprego tenha diminuído de 19,1 % em julho de 2018 para 16,9 % em julho de 2019, as afirmações anteriores continuam a ser verdadeiras<sup>6</sup>. Mesmo quando os nacionais de países terceiros encontram um emprego, estes são precários, mal pagos e exigentes: os homens trabalham sobretudo no sector primário e na construção, enquanto as mulheres trabalham sobretudo em estruturas domésticas e serviços de cuidados

<sup>5</sup> Política Nacional de Integração, Ministério da Política de Imigração, 2019.

<sup>6</sup> Base de dados de informações sobre asilo (AIDA), Conselho Grego de Refugiados, 2019. "Country Report: Greece".

(limpeza e trabalho doméstico). Os contratos de trabalho sazonais são os mais utilizados e conhecidos entre as populações migrantes.

No estudo de 2020 realizado pelo Centro Nacional de Investigação Social, foi salientado que a legalização dos migrantes teve um impacto positivo no mercado de trabalho grego, contribuindo para o desenvolvimento económico das zonas rurais gregas. Os migrantes não substituíram os trabalhadores autóctones no mercado de trabalho, uma vez que estão empregados principalmente em empregos que não são atractivos para a mão de obra autóctone. No entanto, os gregos são mais bem remunerados pelo mesmo trabalho do que os migrantes. Existe também um problema significativo no que respeita ao trabalho não segurado dos migrantes e ao acesso aos serviços sociais. As taxas de emprego dos migrantes são mais elevadas do que as dos autóctones em empregos pouco remunerados, uma vez que os migrantes trabalham no mercado de trabalho secundário e estão concentrados em sectores "secundários" da economia que não são preferidos pelos autóctones, como o sector da construção. Os migrantes na Grécia continuam a estar sobre-representados nos grupos socioeconómicos mais baixos e são desproporcionadamente afectados por empregos instáveis e precários. Por último, de acordo com a mesma investigação, apesar de a maioria dos migrantes trabalhar nos sectores pouco qualificados e de mão de obra intensiva da economia grega, o acesso dos migrantes ao mercado de trabalho não é, por si só, suficiente para o seu desenvolvimento profissional; observa-se frequentemente que os trabalhadores migrantes permanecem em empregos pouco qualificados e mal remunerados, que muitas vezes não correspondem às suas elevadas competências formais e tácitas, e trabalham nas chamadas profissões 3D: Trabalhos sujos, perigosos e degradantes. Em termos das suas características profissionais, a esmagadora maioria dos migrantes estava empregada (94%), enquanto que, antes do advento da actual crise, 70% deles tinham um emprego mais ou menos estável. A maioria da população migrante ativa trabalha como trabalhadores não qualificados ou artesãos, principalmente em trabalhos manuais, enquanto grupos significativos de migrantes profissionais trabalham também no sector dos serviços ou como retalhistas em lojas e mercados ao ar livre. Outros sectores com uma mão de obra migrante significativa são o serviço doméstico (quase exclusivamente para a população ativa feminina), a indústria transformadora e o artesanato, o comércio e as reparações, os serviços em hotéis e restaurantes e a indústria alimentar.

### 3.2. Reconhecimento ou não das experiências profissionais anteriores

São vários os factores que influenciam os resultados dos trabalhadores migrantes nos mercados de trabalho dos países de destino. Entre eles, os níveis de competências e as habilitações literárias dos trabalhadores migrantes desempenham um papel significativo na determinação da sua experiência de migração. Estes, juntamente com outros factores, como as barreiras linguísticas e a falta de experiência de trabalho local, colocam muitos empregos fora do seu alcance. Um fator importante é o facto de, muitas vezes, os trabalhadores migrantes não estarem bem informados sobre os serviços de emprego disponíveis nos países de origem e desconhecerem as condições do mercado de trabalho local. Consequentemente, podem ter dificuldade em navegar nos serviços e nos percursos entre eles e, muitas vezes, acabam por ter de confiar nas redes sociais, que têm menos probabilidades de oferecer acesso à mobilidade laboral.

Os trabalhadores migrantes temporários e circulares chegam normalmente aos países de acolhimento com um contrato de trabalho previamente estabelecido, pelo que podem não necessitar de apoio específico na procura de emprego por parte das agências de emprego dos países de destino. No entanto, estes trabalhadores migrantes precisam de assistência para tratar dos procedimentos legais de entrada nos países de destino e para resolver outros problemas com que se possam deparar no estrangeiro.

Os imigrantes permanentes podem, pelo contrário, necessitar de apoio se

- ficar desempregado;
- procurar mudar de emprego, ou
- Promove o reconhecimento das competências adquiridas no país de origem (através da aprendizagem formal, não formal ou informal), um aspeto importante da integração social dos migrantes.

Os refugiados diferem de outros grupos de migrantes em termos do seu estatuto - o facto de serem reconhecidos como necessitando de proteção internacional. Além disso, enfrentam maiores barreiras (incluindo legais) do que as encontradas por outros migrantes na transição para o emprego. Uma das razões é o facto de, muitas vezes,

não poderem apresentar documentação adequada sobre o seu nível de educação, formação ou competências. O reconhecimento da aprendizagem prévia é uma forma de ultrapassar estes obstáculos, por exemplo, devido à situação da COVID-19, os trabalhadores da saúde refugiados podem agora exercer a profissão de médico nos seus países de acolhimento, na União Europeia e não só.

A integração no mercado de trabalho é mais difícil se os refugiados não possuem competências linguísticas ou tiverem baixos níveis de habilitações literárias ou de qualificações profissionais transferíveis. Um encargo adicional decorre da duração do processo de asilo, que coloca os refugiados num estatuto de residência temporário e inseguro. Estes obstáculos impedem os refugiados de participar rápida e plenamente no mercado de trabalho. A este respeito, é de referir que, até serem reconhecidos como refugiados, são considerados requerentes de asilo, um grupo a quem é frequentemente negado o acesso ao mercado de trabalho. Também deve ser mencionado que, em alguns países, os refugiados não estão autorizados a trabalhar. Outros desafios incluem redes sociais menos desenvolvidas, regulamentos sobre habitação, condições de saúde e traumas durante o transporte, bem como barreiras culturais que também estão relacionadas com os resultados do mercado de trabalho.

Uma vez que os trabalhadores migrantes podem enfrentar desvantagens sociais e no mercado de trabalho, a identificação precoce dos factores de risco é essencial para prestar uma assistência eficaz ao emprego. As intervenções multicomponentes que combinam a formação linguística com programas de experiência profissional e assistência na procura de emprego, bem como a sensibilização dos empregadores que os contratam, poderão ser mais eficazes em termos de custos do que as medidas isoladas.

Os trabalhadores migrantes são vulneráveis à inadequação de competências por várias razões. Algumas das competências e dos conhecimentos que os migrantes possuem podem não ser reconhecidos no país de acolhimento, por exemplo devido a obstáculos à transferibilidade das qualificações. A experiência profissional adquirida no estrangeiro pode ser desconsiderada, enquanto as limitações a nível das competências linguísticas podem dificultar a plena utilização de outras competências. A discriminação pode também impedir que os candidatos a emprego com antecedentes migrantes obtenham um emprego adequado. Além disso, a auto-selecção dos imigrantes, bem como as políticas de integração da migração, afectam os

resultados do mercado de trabalho, incluindo a correspondência entre empregos e competências.

Os sistemas nacionais que tratam do reconhecimento da aprendizagem informal e não formal também variam entre os principais países de destino da migração. Alguns países, e os respectivos trabalhadores migrantes, encaram estes sistemas de reconhecimento como uma via para obter a certificação do ensino formal, ao passo que outros países salientaram a preferência pela experiência profissional anterior. Nos casos em que existem serviços de reconhecimento da aprendizagem prévia, vários obstáculos, como a falta de informação, os custos elevados e os procedimentos burocráticos longos e complicados, tendem a explicar e a conduzir à grande proporção de trabalhadores migrantes que não recorrem à oportunidade de reconhecimento.

O ideal é que as aptidões e competências sejam reconhecidas antes da partida, mas muitos países em desenvolvimento têm sistemas de reconhecimento de aptidões fracos e não dispõem de autoridades competentes para lidar com esta questão. Embora as qualificações possam ser facilmente reconhecidas, o reconhecimento da aprendizagem informal e não formal dos potenciais trabalhadores migrantes é um desafio. Para os trabalhadores migrantes com baixas e médias qualificações, em particular, a falta destes sistemas no país de origem e de acesso a serviços de reconhecimento da aprendizagem prévia nos países de destino pode privá-los de oportunidades de trabalho digno.

O nível dos sistemas educativos dos países de origem é variável, tal como a adequação dos mecanismos de reconhecimento das credenciais estrangeiras. O resultado é que as taxas de sobrequalificação dos imigrantes com formação estrangeira na União Europeia são o dobro das dos seus pares que possuem qualificações do país de acolhimento.

Em média, na UE e na OCDE, mais de um em cada quatro empregos pouco qualificados é ocupado por um imigrante.

Entre os 33,2 milhões de imigrantes da OCDE e os 11 milhões da UE que são considerados altamente qualificados, cerca de 8,1 milhões e 2,9 milhões, respetivamente, têm empregos para os quais estão sobrequalificados. Cerca de outros 7 milhões e 2,4 milhões, respetivamente, estão desempregados. No conjunto de ambos os domínios, isto representa quase 45% da população imigrante altamente

qualificada cujas qualificações formais não são - ou não são totalmente - utilizadas, em comparação com 40% da população nativa altamente qualificada da OCDE e 30% da UE.

Quase todos os mercados de trabalho da OCDE e da UE não valorizam tanto os diplomas estrangeiros como os nacionais. Na UE, a taxa de emprego dos migrantes extracomunitários com credenciais estrangeiras é 14 pontos percentuais inferior à dos seus pares com qualificações do país de acolhimento. Além disso, os que têm emprego têm mais probabilidades de serem sobrequalificados.

A Comissão Europeia desenvolveu uma nova ferramenta de perfil de competências da UE para os nacionais de países terceiros. A ferramenta, que é gratuita, tem por objetivo apoiar a identificação precoce das competências dos refugiados, dos trabalhadores migrantes e de outros nacionais de países terceiros.

O objetivo desta ferramenta é ajudar as pessoas a elaborar um perfil das suas competências e ajudar um conselheiro a identificar eventuais recomendações ou passos seguintes. Destina-se a ser utilizado por qualquer serviço que possa oferecer assistência a nacionais de países terceiros e está formatado para ser utilizado numa situação de entrevista para conhecer as pessoas, as suas competências, qualificações e experiências. Não se destina a ser um instrumento de reconhecimento ou autenticação, mas sim a identificar competências para utilização como instrumento preparatório para o reconhecimento da aprendizagem prévia. As informações recolhidas podem ser utilizadas para:

- apoiar uma avaliação mais aprofundada;
- constituem uma base para oferecer orientação;
- identificar as necessidades de atualização de competências; e
- apoiar a procura e a correspondência de empregos.

A ferramenta Perfil de Competências da UE estará disponível em todas as línguas da UE e do EEE, bem como em árabe, farsi, pashto, sorani, somali, tigrínia e turco. A versão Beta desta ferramenta está atualmente disponível na Internet em: <http://www.efvet.org/2017/06/21/eu-skills-profile-tool-for-3rdcountry-nationals/>.

Em Portugal, a inserção de trabalhadores estrangeiros nos diferentes grupos profissionais e actividades económicas do mercado de trabalho português não reflecte

necessariamente a qualificação e experiência profissional desses trabalhadores. Em Portugal, têm-se verificado algumas situações de sobrequalificação dos trabalhadores estrangeiros em relação às actividades que desempenham no mercado de trabalho nacional, ou seja, há estrangeiros que estão a desempenhar funções abaixo do nível das suas qualificações. A concentração de trabalhadores estrangeiros em profissões de menor estatuto e menores exigências de qualificação, conduz a um trabalho muito menos qualificado do que as suas qualificações poderiam ascender ou ser expectáveis. De 2005 a 2017, o número de trabalhadores portugueses com habilitações inferiores ou iguais ao primeiro ciclo do ensino básico diminuiu em -74,8%, enquanto os trabalhadores com ensino secundário e pós-secundário aumentaram em +51,7% e os trabalhadores com grau de licenciatura ou superior aumentaram em +76,1%. Ainda de acordo com os dados de 2017 recolhidos pelo Ministério do Trabalho, observou-se, face a 2016, um "forte aumento dos trabalhadores estrangeiros classificados como 'especialistas das actividades intelectuais e científicas' - como arquitectos, médicos, engenheiros, professores - e 'técnicos e profissionais de nível intermédio' - como técnicos fabris, programadores e operadores informáticos, educadores de infância, entre outros". O número de trabalhadores não qualificados também aumentou entre os estrangeiros em 9%.

No Luxemburgo, o conceito de validação da aprendizagem não formal e informal tem vindo a ganhar progressivamente importância desde o ano 2000. O desenvolvimento de sistemas de validação tem estado estreitamente relacionado com as estratégias nacionais de aprendizagem ao longo da vida e com as reformas educativas baseadas em abordagens de resultados de aprendizagem. A legislação reconhece a todos os indivíduos o direito de beneficiar da validação da aprendizagem formal, não formal e informal. Este processo é conhecido como "validação da aprendizagem experiencial prévia" ou validação do acervo da experiência (VAE). Uma condição prévia para participar na VAE é poder fornecer provas de que a aprendizagem experiencial anterior é efetivamente relevante para a qualificação visada e tem duração suficiente. O atual quadro jurídico relativo à validação da aprendizagem não formal e informal é composto por várias leis que abrangem diferentes sectores da educação e da formação. A abordagem adoptada no Luxemburgo consiste em validar os resultados da aprendizagem não formal e informal por comparação com as qualificações obtidas no âmbito do sistema formal de educação e formação. A VAE é definida como um direito individual acessível a todos os cidadãos sem condições baseadas no nível de

educação, idade ou estatuto profissional. A única condição é o cumprimento de critérios de elegibilidade em termos de experiência prévia relevante para a qualificação visada; as disposições de validação não visam grupos-alvo específicos. Os procedimentos de validação no Luxemburgo abrangem as quatro fases de identificação, documentação, avaliação e certificação. O Ministério da Educação, da Infância e da Juventude é responsável pela aplicação da VAE no que respeita às qualificações de nível secundário (ensino secundário "geral"), bem como aos certificados de mestre artesão. No sector do ensino superior, estão em vigor dois procedimentos diferentes. Enquanto o Ministério detém a responsabilidade geral pelas disposições de validação, a aplicação do procedimento VAE é descentralizada, com um papel fundamental desempenhado pelos prestadores de ensino superior de ciclo curto (lycée techniques) para os diplomas de técnico avançado (BTS) e pela Universidade do Luxemburgo para os programas de licenciatura, mestrado e doutoramento.

Em Itália, os trabalhadores migrantes estão muito concentrados em empregos não qualificados, embora cerca de metade deles tenha um diploma universitário ou um diploma do ensino secundário superior. Cerca de 40% dos trabalhadores migrantes com um diploma de ensino superior ocupam uma posição manual, e este valor sobe para 60% entre os detentores de um diploma de ensino secundário superior. Isto significa que muitos trabalhadores migrantes têm um nível de formação superior relativamente aos empregos que ocupam. A incidência de pessoas com um elevado nível de educação entre a população migrante é elevada; como vimos, as suas credenciais educativas têm pouco valor no mercado de trabalho italiano.

Na Grécia, o reconhecimento da experiência profissional anterior dos migrantes segue o mesmo padrão que o dos nacionais gregos e não existem disposições que facilitem ou diferenciem o reconhecimento do trabalho para um grupo específico, se a experiência profissional tiver sido adquirida fora do país. Os migrantes têm os mesmos direitos que os nacionais no que diz respeito ao reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais. Todos eles têm de seguir os procedimentos nacionais pertinentes.



### 3.3. Tipos predominantes de contratos de trabalho

Na OCDE e na UE, a proporção de trabalhadores nascidos no estrangeiro com contratos temporários é de 15% em ambos os casos, e de 16% e 12% entre os trabalhadores nativos, respetivamente. Com 18%, a percentagem de trabalhadores temporários a nível da UE é ainda mais elevada entre os migrantes não comunitários. No total, 5 milhões de trabalhadores nascidos no estrangeiro têm contratos temporários na OCDE e 3,4 milhões na UE. Os imigrantes são mais susceptíveis de trabalhar com este tipo de contratos em todos os países europeus.

Um contrato temporário é frequentemente o primeiro passo para entrar no mercado de trabalho. Os recém-chegados são, portanto, mais susceptíveis de trabalhar em empregos temporários, cuja proporção diminui à medida que a residência se prolonga. Em toda a UE, apenas 13% dos imigrantes instalados (ou seja, os nascidos no estrangeiro com pelo menos 10 anos de residência) trabalham com contratos temporários, quase metade do número dos seus pares com menos de 10 anos de residência. As comparações entre os imigrantes instalados e os nascidos no país revelam que a diferença entre eles em termos de contratos temporários diminui na maioria dos países com o aumento da duração da estada, chegando mesmo a desaparecer num terço.

Não é claro até que ponto estes empregos atípicos representam "armadilhas" que implicam uma crescente precariedade do trabalho ou "portas" que dão acesso a um emprego estável. Além disso, não é claro se as oportunidades para os trabalhadores migrantes diferem das dos nacionais neste domínio.

Estes fracos resultados em termos de emprego têm sido associados a uma série de factores socioeconómicos, incluindo níveis de educação mais baixos, dificuldades em obter o reconhecimento das competências e da experiência no estrangeiro e uma proficiência linguística limitada, juntamente com um mercado de trabalho que não está aberto aos falantes de línguas estrangeiras, redes sociais pobres e discriminação por parte dos empregadores. Além disso, os imigrantes e as minorias étnicas têm mais probabilidades de viver em zonas urbanas desfavorecidas, onde os empregos adequados às suas competências são raros. As barreiras formais à obtenção de emprego também desempenham um papel importante em França. Cerca de um quinto do mercado de trabalho francês está vedado aos imigrantes de fora da União Europeia devido a requisitos de nacionalidade. E, quer vivam ou não em França, os

trabalhadores estrangeiros precisam de uma autorização de trabalho emitida pelos serviços locais de emprego, que são obrigados a verificar se o princípio da "preferência nacional" é respeitado.

Os imigrantes estão também muito concentrados em determinados sectores e profissões, como a construção, a hotelaria, a restauração, a limpeza, a segurança, os cuidados de saúde e os serviços pessoais. Em todos os sectores, os imigrantes ocupam mais frequentemente empregos não qualificados.

Em França, o programa pole-emploi.fr inclui contratos de emprego profissional (contrats professionnalisation) - uma combinação de trabalho e formação - e isenções fiscais para os empregadores. No período de 1999-2020, foram assinados 156.000 destes contratos em França, em sectores como a metalurgia, a construção, o comércio e a distribuição, os serviços de limpeza e a banca. Estas políticas ainda não foram objeto de uma avaliação rigorosa, mas os dados preliminares indicam que beneficiaram sobretudo os trabalhadores com qualificações médias e elevadas (por exemplo, 37% dos trabalhadores que assinaram um contrato de trabalho profissional em 1999 têm um diploma universitário). Embora os sectores económicos mais afectados por este tipo de contratos de trabalho incluam uma percentagem considerável de imigrantes, não existem provas de que os imigrantes acedam sistematicamente a estes programas. Embora não exista nenhum programa específico de formação profissional dirigido aos imigrantes em França, o governo decidiu, em 2004, reconhecer a formação em língua francesa como formação profissional, o que significa que os empregadores podem cumprir a sua obrigação de formação através da oferta de formação linguística. Esta mudança pode ter ajudado os imigrantes no mercado de trabalho a aceder a cursos de línguas, mas também significou que as instituições tradicionalmente dedicadas ao ensino do francês a estudantes internacionais (como a Alliance Francaise) estão a entrar no campo da formação profissional. Várias organizações de formação profissional tentaram também orientar-se para este novo mercado. Por outro lado, a multiplicação dos relatórios sobre a formação linguística relevante para o trabalho alimentou o debate sobre a comunicação profissional oral e escrita, bem como sobre as competências linguísticas técnicas para diversos sectores (turismo, serviços, etc.) e profissões.

Em Portugal, os imigrantes são também os que mais recorrem a contratos precários, segundo as estatísticas recolhidas pelo Governo. Para os portugueses que trabalham

por conta de outrem, prevalecem os contratos permanentes, em 78,5% dos casos; para os estrangeiros, os que têm contratos permanentes são 57,7%; os restantes 42,3% dos estrangeiros que trabalharam em 2017 fizeram-no com um contrato não permanente. Outros estudos têm mostrado como a precariedade laboral dos trabalhadores imigrantes tende a expô-los a uma maior vulnerabilidade e a mais desemprego em contextos de crise desde o final da década passada, no contexto da crise económica e financeira do país e do mau desempenho global da economia portuguesa, as taxas de desemprego dos estrangeiros (sobretudo dos cidadãos extracomunitários) têm sido bastante diferentes das taxas de desemprego dos nacionais. Verifica-se, assim, que os estrangeiros são mais afectados pelas flutuações do desemprego do que os nacionais, tendo também em conta os sectores económicos e grupos profissionais a que pertencem, assumindo-se como trabalhadores necessários em épocas de crescimento económico e dispensados em épocas de abrandamento do mercado.

No Luxemburgo, os tipos de contrato que podem ter, tal como os cidadãos da UE, são: contrato ilimitado, emprego sazonal; pessoas contratadas primeiro por uma agência ou bolsa de emprego e depois contratadas por terceiros para realizar uma tarefa específica; pessoas com contratos de formação específicos Emprego a tempo parcial.

Em Itália, de acordo com o relatório do Ismu, na população ativa, entre os trabalhadores migrantes do sexo masculino, 55,3% trabalham por conta de outrem num emprego regular e 14,4% em trabalho não declarado. Além disso, na população ativa, entre os trabalhadores migrantes do sexo masculino, 8,9% trabalham por conta própria (sem empregados) num emprego regular e 1,3% num emprego por conta própria não declarado. Entre as mulheres, os valores correspondentes são mais baixos: 3% e 1,1%, respetivamente. A estimativa é mais elevada: 12,5% do total da população ativa (homens e mulheres) trabalha por conta própria. Em 2005, o Ismu estimou que, na população ativa migrante masculina, 19,3% tinha um contrato a termo. O valor correspondente para as mulheres é de 21,3%. Os contratos de trabalho temporário por conta de outrem são predominantes na agricultura e na restauração e hotelaria.

Na Grécia, tal como referido anteriormente neste relatório, a maioria dos migrantes documentados e indocumentados trabalha em sectores dominados por relações laborais informais, como a agricultura, a construção, a hotelaria e a restauração, a limpeza e o trabalho doméstico. A crise económica e o colapso do sector da construção, que empregava uma parte importante dos migrantes do sexo masculino, levaram uma grande parte da população migrante a abandonar a Grécia. Entre os que permaneceram na Grécia, alguns passaram do estatuto de autorizados para o de não autorizados, porque não conseguiram encontrar o emprego declarado necessário para a renovação da autorização. Atualmente, quando os migrantes têm um contrato de trabalho, trata-se, na maioria dos casos, de um contrato de trabalho sazonal.

### 3.4. Taxas de desemprego entre os migrantes

Em 2020, 8,7 milhões de nacionais de países terceiros estavam empregados no mercado de trabalho da UE, o que corresponde a 4,6 % do total de 188,9 milhões de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos. A taxa de emprego da população em idade ativa na UE era mais elevada para os nacionais da UE (73,3%) do que para os nacionais de países terceiros (57,4%).

Em 2019, as taxas de emprego na UE-27 eram mais elevadas entre as pessoas com um nível de ensino superior e mais baixas entre as que tinham, no máximo, um nível de ensino secundário inferior: este padrão foi observado para os cidadãos nacionais, bem como para os cidadãos de outros Estados-Membros da UE e para os cidadãos de países terceiros, e foi igualmente o caso para homens e mulheres.

Na grande maioria dos Estados-Membros da UE, as taxas de emprego das pessoas com níveis elevados (terciário) de habilitações literárias que vivem nas cidades eram mais baixas em 2019 entre os cidadãos de países terceiros do que entre os cidadãos nacionais ou os cidadãos de outros Estados-Membros.

Em 2019, a taxa de emprego da UE-27 para os cidadãos nacionais em idade ativa era de 73,8 %, ou seja, 8,0 pontos percentuais mais elevada do que a taxa registada para os não nacionais. Uma análise mais pormenorizada deste último valor revela que a taxa de emprego dos cidadãos em idade ativa de outros Estados-Membros da UE era de 75,5 % (cerca de 1,7 pontos acima da média dos nacionais), enquanto a dos

cidadãos de países terceiros era inferior, situando-se em 60,0 % (cerca de 13,8 pontos abaixo da média dos nacionais).

Em todos os países da OCDE e da UE, os imigrantes registam taxas de desemprego mais elevadas do que os nativos. As diferenças são particularmente acentuadas para os migrantes não comunitários na UE. A taxa de desemprego na UE-27 para os cidadãos nacionais em idade ativa foi de 6,1 % em 2019, enquanto as taxas para os não nacionais foram mais elevadas: 7,9 % para os cidadãos em idade ativa de outros Estados-Membros da UE e 14,7 % para os cidadãos não comunitários. No total, 5,8 milhões de trabalhadores imigrantes estão desempregados na OCDE e 3,7 milhões na UE. As taxas de desemprego dos jovens seguiram o mesmo padrão, embora a níveis mais elevados.

Os desempregados de longa duração representam quase metade da população estrangeira desempregada na UE (quase 2 milhões) - 50% entre os migrantes não comunitários e 44% entre os migrantes comunitários.

Na última década, as diferenças entre as taxas de desemprego dos imigrantes e dos nativos aumentaram nos países da OCDE e da UE, sobretudo na Europa do Sul, devido à difícil situação económica.

Quando desempregados, os imigrantes têm geralmente menos probabilidades de receber subsídios de desemprego do que os nativos da UE.

Em toda a UE, quase um em cada quatro imigrantes economicamente inativos deseja trabalhar, em comparação com um em cada seis entre os nativos.

Em 2019, a taxa NEET para os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos na UE-27 era de 11,8 % entre os nacionais, enquanto as taxas para os jovens cidadãos de outros Estados-Membros da UE (15,3 %) e para os jovens cidadãos de países terceiros (24,2 %) eram mais elevadas.

Quase 7,3 milhões de jovens entre os 15 e os 34 anos com pais estrangeiros estão empregados na OCDE e 1,9 milhões em toda a UE. Estes números representam, respetivamente, taxas de emprego de 72% e 69% no grupo etário dos 15-34 anos (excluindo estudantes).

Em França, os dados também sugerem que os imigrantes têm menos probabilidades de serem promovidos. Em 1999-2020, apenas 23% dos imigrantes activos (e 15% dos

imigrantes não europeus) afirmaram ter sido promovidos nos últimos cinco anos, em comparação com 37% dos nativos. O Governo francês criou recentemente a categoria "novos imigrantes legais" e começou a estudar os resultados desta categoria oficial de migrantes. Embora apenas uma pequena minoria de migrantes declare estar desempregada no seu país de origem, um terço está desempregado um ano depois de obter uma autorização de residência, caindo para 24% um ano mais tarde. O impacto da migração no desemprego parece ser especialmente pronunciado para as mulheres. Algumas mulheres que entram em França após o casamento desistem de trabalhar à chegada. Os estudos revelam uma tendência positiva nos resultados do emprego com a duração da estadia, embora sejam raros os dados longitudinais. Além disso, as disparidades não parecem desaparecer com o tempo: mesmo após dez anos de residência, o desemprego é ainda muito mais comum entre os migrantes não europeus, que estão também sobre-representados em profissões não qualificadas.

Em 2019, a taxa de desemprego em Portugal atingiu quase 12% da força de trabalho imigrante e 6% da força de trabalho nacional. Apenas 3% dos imigrantes residentes no país estavam empregados no ano passado. Relativamente ao perfil sociodemográfico dos desempregados estrangeiros, em 2018 observa-se uma preponderância do género feminino (60,4%), do grupo etário 35-54 anos (48,3%) e de níveis de escolaridade inferiores ao 3º ciclo do ensino básico.

Em Itália, de acordo com o relatório da Caritas: 2.078.396 trabalhadores não nacionais (11,9%) do total de empregados. 10,1% provêm de países terceiros e 1,8% de países da UE. O Ismu estima que a taxa de desemprego total (7,4%) varia significativamente consoante o país de origem. É mais baixa entre os trabalhadores migrantes da Ásia (4,1%) e mais elevada entre os da África Ocidental (9,4%) e da América Latina (11,5%). A incidência de estudantes é mais elevada entre os asiáticos (3,9%) do que na população migrante em geral (2,6%). A incidência de donas de casa é mais elevada entre as asiáticas (11,7%) e as norte-africanas (13,5%) e mais baixa entre as mulheres da África Ocidental (6,1%) e da América Latina (4,7%).

Com base no recente relatório EURES<sup>7</sup>, que fornece informações sobre o mercado de trabalho na Grécia, estima-se que havia mais de um milhão de imigrantes estrangeiros

---

<sup>7</sup><https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2589&countryId=GR&acro=Imi&lang=en>

a trabalhar na Grécia antes da crise financeira. Contudo, passados alguns anos, os trabalhadores estrangeiros e as suas famílias começaram a abandonar o país devido à recessão no mercado de trabalho e, em particular, no sector da construção. Os últimos dados oficiais mostram que, durante a recessão de cinco anos (2009-2013), 33% dos empregos ocupados por estrangeiros foram perdidos. De acordo com os dados do ELSTAT de 2014, havia 708.054 imigrantes a residir legalmente na Grécia, 75-80% dos quais se pensa serem economicamente activos. A Grécia, de acordo com o relatório do Eurostat sobre os dados registados em 2019, foi o Estado-Membro da UE com as taxas de desemprego mais elevadas para as pessoas nascidas fora da UE (29,0%), seguida da Espanha (19,9%), Suécia (17,3%), França (14,7%) e Bélgica (13,8%). No que respeita à população nativa, a Grécia registou, mais uma vez, a taxa mais elevada da Europa, atingindo 16,2%. Em suma, embora em 2008 a integração dos migrantes no mercado de trabalho tivesse melhorado ligeiramente, assim como os seus níveis de qualificação, o impacto da crise económica prolongada não lhes permitiu alcançar os resultados dos nativos. O impacto da crise dificultou a sua integração social. Durante a última década, as diferenças entre as taxas de desemprego dos migrantes e dos nativos aumentaram, devido à difícil situação económica. Quando desempregados, os migrantes têm geralmente menos probabilidades de receber subsídios de desemprego do que os nativos. Os migrantes estão sobre-representados nos decis de rendimento mais baixos. Ao mesmo tempo, a desigualdade de rendimentos entre os nascidos no estrangeiro tende a ser maior do que entre os nascidos no país e a pobreza relativa está hoje mais disseminada entre os nascidos no estrangeiro do que há uma década. Ter um emprego proporciona proteção contra a pobreza, embora menos para os migrantes do que para os nativos.

### 3.5. Condições de empreendedorismo

O espírito empresarial é um poderoso motor de crescimento económico e de criação de emprego: cria novas empresas e novos postos de trabalho, abre novos mercados e desenvolve novas competências e capacidades.

As iniciativas políticas em matéria de empreendedorismo dos migrantes e dos refugiados não devem ser desenvolvidas isoladamente das políticas mais vastas em

matéria de empreendedorismo, migração e refugiados. Para serem bem sucedidas, as políticas de empreendedorismo dos migrantes e refugiados devem ser alinhadas com a agenda mais alargada em matéria de empreendedorismo, integração e inclusão, de modo a garantir sinergias. Os decisores políticos devem considerar a forma de alinhar as iniciativas políticas em matéria de empreendedorismo dos migrantes e dos refugiados com o panorama político mais vasto, prestando atenção às iniciativas políticas a nível supranacional, nacional, estatal e local para garantir o desenvolvimento de acções políticas coerentes.

A Comissão Europeia pretende apoiar um ambiente atrativo para todas as formas de empreendedorismo, em que também os serviços de apoio às empresas cheguem a todos os potenciais empresários, incluindo os que pertencem a grupos mais vulneráveis, com o objetivo de tornar a UE, no seu conjunto, mais forte e mais coesa.

Na UE, os migrantes representam uma importante reserva de potenciais empresários, mas podem enfrentar, tal como outros grupos mais vulneráveis, obstáculos jurídicos, culturais e linguísticos específicos. Estas questões devem ser abordadas na íntegra, a fim de prestar um apoio equitativo ao recebido por todos os outros grupos empresariais.

A promoção do espírito empresarial pode constituir um mecanismo importante para promover a integração e acelerar a contribuição dos migrantes e dos refugiados enquanto actores do desenvolvimento neste processo. O empreendedorismo é cada vez mais visto como uma abordagem eficaz para ultrapassar alguns dos desafios da integração, proporcionando uma fonte de rendimento e de emprego a pessoas com acesso limitado ao mercado de trabalho.

A promoção do empreendedorismo está integrada na estratégia Europa 2020, que tem por objetivo criar as condições para um "crescimento inteligente, sustentável e inclusivo". Neste contexto, o plano de ação "Empreendedorismo 2020" é um projeto de ação conjunta decisiva para libertar o potencial empresarial da Europa, eliminar os obstáculos existentes e revolucionar a cultura do empreendedorismo na Europa. O seu objetivo é facilitar a criação de novas empresas e criar um ambiente muito mais favorável para que os empresários existentes possam prosperar e crescer.

O plano de ação estabelece uma série de acções, no âmbito de 3 pilares de ação diferentes:



- Educação e formação empresarial
- Um ambiente onde os empresários podem prosperar e crescer
- Modelos de comportamento e contacto com grupos específicos.

Um compromisso específico do plano de ação consiste em facilitar o espírito empresarial entre os migrantes já presentes e residentes na UE, com base nas melhores práticas dos países da UE.

Este plano de ação:

- Apoia os cidadãos da UE, melhorando a capacidade empresarial dos cidadãos e das organizações europeias através da promoção da aprendizagem empresarial e da mentalidade empresarial, tal como promovido pelo Quadro Europeu de Competências Empresariais (EntreComp).
- Apoia os empresários em geral, criando um ambiente em que os empresários possam prosperar e crescer: apoio a empresas em fase de arranque, transmissão de empresas, insolvência e segunda oportunidade.
- Apoia grupos específicos, chegando a grupos específicos cujo potencial empresarial ainda não foi totalmente explorado, como as mulheres e os jovens, através da aprendizagem empresarial e do Erasmus para Jovens Empresários.

Embora a UE apoie o empreendedorismo entre a população migrante, muitos migrantes e refugiados enfrentam obstáculos ao empreendedorismo relacionados com barreiras linguísticas e culturais, falta de capital financeiro (por exemplo, acesso a bancos e garantias) e falta de capital social (por exemplo, acesso a redes de apoio). Os empresários refugiados enfrentam frequentemente obstáculos relacionados com o seu estatuto jurídico, que podem incluir a falta do direito de trabalhar e de procurar emprego por conta própria, a falta de reconhecimento da documentação de refugiado, a deslocação forçada não planeada e os seus efeitos psicológicos conexos. Ambos podem também ser negativamente afectados pela xenofobia e pelo estigma do seu estatuto no país de acolhimento. Podem ser necessárias medidas de apoio específicas para ajudar os migrantes e os refugiados a ultrapassar esses obstáculos, não só para estimular a criação de empresas, mas também para as tornar mais sustentáveis. A investigação demonstrou que as taxas mais elevadas de criação de empresas entre os migrantes relativamente aos nativos são frequentemente acompanhadas por taxas de sobrevivência mais baixas.

Na OCDE e na UE, cerca de 12% dos imigrantes com emprego são trabalhadores por conta própria - a mesma taxa que a dos nativos. Existem mais de 7,5 milhões de trabalhadores por conta própria nascidos no estrangeiro na OCDE e mais de 3 milhões na UE. Os imigrantes têm mais probabilidades de trabalhar por conta própria do que os nativos em mais de dois terços dos países, embora apenas ligeiramente na grande maioria deles.

Em Portugal, os imigrantes revelam-se mais empreendedores do que os nacionais, apresentando uma maior importância relativa de empregadores por total de activos do que os nacionais, assumindo-se assim como importantes geradores de emprego nas sociedades de acolhimento. A iniciativa empresarial dos estrangeiros residentes em Portugal tem sido dominada pelas pequenas e médias empresas. Em termos de incentivo ao empreendedorismo, Portugal promove o envolvimento dos imigrantes em programas destinados a fomentar a criação dos seus próprios empregos, através da capacitação e de uma melhor utilização das linhas de financiamento existentes a que os imigrantes podem ter acesso. Ao longo dos anos, foram criadas estruturas neste sentido. O Núcleo de Apoio ao Empreendedorismo (NAE) que, como o nome indica, pretende ser um incentivo à criação do autoemprego por parte dos cidadãos imigrantes e dispõe de um serviço de acompanhamento de iniciativas empresariais, prestando informações sobre os vários momentos da criação de empresas. O apoio especializado a empreendedores destina-se a cidadãos imigrantes que já tenham um negócio ou apenas uma ideia de negócio, independentemente do montante de investimento e da sua complexidade. Em 2009, foi criado o PEI (Projeto de Promoção do Empreendedorismo Imigrante). Este programa tem como objetivo fomentar o empreendedorismo, especialmente entre as comunidades imigrantes que vivem em bairros mais vulneráveis. Os participantes deste projeto têm acesso a um curso de apoio à criação de empresas, consultoria, workshops ou outros eventos realizados no âmbito do apoio ao empreendedorismo imigrante. Em 2015, foi criado o PEPEI (Projeto de Empreendedorismo para Estudantes Internacionais), com objectivos semelhantes aos do PEI, e que se destina a estudantes internacionais para que estes possam ter interesse em instalar-se em Portugal e explorar a possibilidade de criar um negócio aqui.

No Luxemburgo, as soluções de empreendedorismo são maioritariamente fornecidas pelo Ministério da Economia e pela Câmara de Comércio. Neste sentido, a Casa do

Empreendedorismo foi lançada em outubro de 2016 por iniciativa da Câmara de Comércio e do Ministério da Economia. Esta plataforma reúne todas as partes envolvidas na cadeia de valor da criação de empresas no Luxemburgo. Através do seu balcão único (OSS), o ponto de contacto nacional dedicado ao empreendedorismo, oferece uma gama consolidada de serviços tanto a novos ou futuros empresários com projectos empresariais como a gestores estabelecidos. Oferecem uma gama de formação no domínio do empreendedorismo, proporcionando actividades de orientação entre peritos e futuros empresários. Para além disso, existe também a House of Startups<sup>8</sup> (HoST). Tem sob a mesma raiz muitas incubadoras, nomeadamente a Luxembourg-City Incubator (LCI) que é um ecossistema empresarial que promove startups numa variedade de sectores, mas com prioridade para UrbanTech, retalho, turismo, ambiente, construção, habitação e logística. É dado especial apoio a projectos dirigidos por mulheres ou com impacto social. O LCI foi iniciado pela Câmara de Comércio e é apoiado pela cidade do Luxemburgo. As instalações incluem espaços de co-working, secretárias fixas, escritórios fechados, salas de reuniões, etc. Para além disso, existe também a Luxembourg House of Financial Technology - impulsionar a inovação. A LHoFT é o centro dedicado à FinTech do Luxemburgo que reúne finanças e tecnologia. Promove a inovação para encontrar soluções para o sector dos serviços financeiros. O Hub@Luxembourg é um acelerador de negócios e inovação para startups altamente inovadoras com potencial de crescimento internacional (aeroespacial, cibersegurança, fintech e insurtech, marítimo, economia verde, cidade inteligente...). O Hub@Luxembourg fornece as competências necessárias para prestar apoio em várias questões, a fim de assegurar o crescimento rápido e viável dos empresários, nomeadamente através de uma rede de peritos e mentores, apoio e aconselhamento de parceiros multinacionais. Para além dos viveiros de empresas acima referidos, o Ministério da Economia pode prestar apoio financeiro aos empresários em condições específicas, em função da natureza e das necessidades do projeto.

Em Itália, um fenómeno relevante que tem envolvido cada vez mais trabalhadores migrantes em Itália é o empreendedorismo. Em 2019, os proprietários de empresas nascidos num país não pertencente à UE totalizaram 383 462, o equivalente a 12,2% do total, registando um aumento de 4 300 unidades em relação ao ano anterior (+

---

<sup>8</sup> <https://www.host.lu/who-we-are/>

1,1%). Este fenómeno tem vindo a aumentar rapidamente e representa a tendência mais influente do espírito empresarial em Itália. Calcula-se que, sem o aumento do empreendedorismo não nacional, o número total de empresas em Itália estaria a diminuir. Não surpreende que os empresários não nacionais estejam altamente concentrados no Norte de Itália e entre os homens. Os sectores do comércio e da construção atraem o maior número de empresários estrangeiros, mas estes também são muito activos nos centros telefónicos e nos pontos de Internet. Os empresários extracomunitários concentram-se principalmente no comércio por grosso e a retalho e na reparação de veículos automóveis (43,0% do total) e na construção (21,1%). Em comparação, os restantes 30% estão distribuídos por outros sectores, principalmente nas actividades transformadoras (8,2%), alugueres, agências de viagens, serviços de apoio às empresas (6,3%) e nas actividades de alojamento e restauração (6,1%).

Na Grécia, são envidados grandes esforços para promover o espírito empresarial dos migrantes. Uma série de acções e actividades destina-se a facilitar aos nacionais de países terceiros a criação das suas próprias empresas, incluindo actividades para resolver os seus problemas de entrada e de residência (vistos e autorizações de residência), o processo de criação de pequenas empresas de "carácter nacional" e o potencial de financiamento conjunto por bancos e subvenções governamentais (regulamentação legislativa). Outros projectos centram-se na promoção do empreendedorismo das mulheres migrantes e refugiadas através de empresas de economia social e solidária, bem como na ligação entre empresários nacionais e migrantes/imigrantes através de campanhas de sensibilização do público. Os consultores de empreendedorismo, em colaboração com as Câmaras de Comércio do país, também ministram programas de formação para "negócios", principalmente para jovens de países terceiros.

Um exemplo das iniciativas e do estatuto empresarial dos migrantes é o caso dos empresários migrantes muçulmanos. Em suma, o mapeamento do empreendedorismo dos migrantes muçulmanos na Grécia indica que o número de empresários migrantes muçulmanos está a aumentar, apesar da crise económica, como estratégia de sobrevivência. Existem variações significativas entre os diferentes grupos étnicos, uma vez que alguns são mais activos do que outros. O empreendedorismo feminino é quase inexistente. A tradição e os costumes impõem obstáculos significativos não só à actividade empresarial das mulheres, mas também à sua activação profissional fora do

meio familiar. A religião coloca outros obstáculos, mas as aparências também são importantes, uma vez que constituem o fundamento de uma discriminação multifacetada. Os empresários migrantes muçulmanos têm uma forte presença em sectores clássicos da cadeia de emprego, como o comércio a retalho, a restauração étnica e o catering, mas a sua presença está a aumentar gradualmente também em sectores em crescimento, como os serviços pessoais e empresariais. Além disso, os empresários migrantes muçulmanos estão geralmente localizados em bairros étnicos da classe trabalhadora, sob a forma de enclaves étnicos, e não em zonas comerciais centrais e nos subúrbios. As barreiras linguísticas e a falta de acesso ao capital financeiro obrigam muitos empresários migrantes muçulmanos a deslocarem-se para o segmento inferior do mercado. Nestes mercados, a produção é essencialmente de pequena escala, de baixo valor acrescentado e, geralmente, muito intensiva em termos de mão de obra; os rendimentos são tipicamente baixos e os dias de trabalho são longos e duros.

## 4. Boas práticas

Com base na investigação e nos relatórios nacionais dos parceiros do projeto Mufocom, existe um número significativo de boas práticas em toda a Europa relativamente às políticas de migração que podem ser divididas em quatro categorias: a) iniciativas de colaboração (entre organizações estatais e locais); b) iniciativas individuais, c) iniciativas organizacionais e d) iniciativas locais. Estas iniciativas centram-se principalmente no apoio aos migrantes em vários sectores da sua vida social, incluindo a ajuda para encontrar alojamento, o acesso ao seguro de saúde, a programas educativos e ao mercado de trabalho.

Os projectos descritos como "boas práticas" foram escolhidos por serem considerados exemplos de práticas inovadoras, interessantes e inspiradoras para a integração das populações migrantes nos países participantes; e porque têm potencial para serem transferidos, no todo ou em parte, para outros contextos nacionais. São projectos que se tornaram conhecidos pelos parceiros do projeto através das actividades de trabalho em rede, de várias reuniões e da investigação. Esta parte do relatório europeu não pretende ser um levantamento exaustivo ou definitivo das melhores iniciativas em matéria de integração de migrantes nos Estados-Membros da UE e há, sem dúvida, muitos projectos e práticas de qualidade que podem não ter sido incluídos - qualquer omissão não deve ser interpretada como um juízo negativo ou uma crítica aos projectos que não figuram.

## 4.1. Iniciativas de colaboração (entre organizações estatais e locais)

As iniciativas de colaboração referem-se a actividades, acções e abordagens que foram concebidas, desenvolvidas e implementadas através da cooperação de diferentes organismos, organizações e partes interessadas a nível local, nacional ou europeu. Estas iniciativas são apresentadas por país participante e são as seguintes

Em Itália, uma das iniciativas de colaboração mais conhecidas é o "sistema integrado de acolhimento - **SIPROIMI**". O principal objetivo do SIPROIMI é a reconquista da autonomia individual dos requerentes/detentores de proteção internacional e humanitária recebida. Uma autonomia entendida como a sua emancipação efectiva da necessidade de obter assistência. Torna-se, portanto, essencial colocar as pessoas acolhidas no centro do Sistema de Proteção, que não devem ser meros beneficiários passivos de intervenções preparadas a seu favor, mas protagonistas activos do seu percurso de acolhimento e inclusão social.

Em Portugal, o "Programa **de Mentores para Migrantes**", constitui uma boa prática e faz parte da Unidade de Apoio à integração de migrantes no país. Com o apoio de voluntários, o programa tem como objetivo promover a troca de experiências, a ajuda mútua e o apoio entre nativos e imigrantes. Outro programa bem reconhecido em Portugal é o "Programa **Escolhas**", que é um projeto do governo nacional que funciona desde 2001 e é promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e está integrado no ACM. O principal objetivo do programa é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, assegurar a igualdade de oportunidades e reforçar a coesão social. O programa divide-se em cinco áreas estratégicas de intervenção: educação e formação; empregabilidade e emprego; participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; inclusão digital; e capacitação e empreendedorismo.

Na Grécia, a principal iniciativa de colaboração é o **PROJECTO HELIOS**, realizado pela OIM (Organização Internacional para as Migrações) e que visa melhorar a integração dos beneficiários de proteção internacional que se encontram em regimes de alojamento temporário (Centros de Alojamento Aberto, Centros de Acolhimento e Identificação, hotéis OIM FILOXENIA ou ESTIA), fornecendo apoio individual à empregabilidade e à preparação para o emprego, como aconselhamento profissional e acesso a certificados relacionados com o emprego<sup>9</sup>. Uma outra iniciativa de colaboração organizada na Grécia é o programa "**Curing the Limbo**". O programa é uma iniciativa-piloto europeia liderada por Atenas e empreendida em colaboração com a Universidade Nacional e Kapodistrian de Atenas (UoA), os Serviços de Assistência Católica (CRS), o Comité Internacional de Resgate (IRC) e a Agência de Desenvolvimento e Gestão de Destinos de Atenas (ADDMA). O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional co-financia este projeto até 2021 no âmbito do programa Urban Innovative Actions (UIA). O projeto "Curing the Limbo" visa integrar os refugiados na vida da cidade através da ligação a organizações de cidadãos activos e da participação em actividades públicas organizadas nos bairros de Atenas.<sup>10</sup>

Em França, as principais iniciativas de colaboração são representadas pelo "**OFFI-Office for Immigration and Integration**", que é responsável por reunir todas as competências da Agence Nationale de l'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM). O seu principal objetivo é a integração dos migrantes em França durante os primeiros 5 anos da sua estadia na sociedade de acolhimento. Outra iniciativa francesa é levada a cabo pelo **CEDRE** (Secours catholique), que é responsável pela assistência aos migrantes no que diz respeito à sua documentação e ficheiros administrativos. A organização está também encarregue de informar os indivíduos sobre os seus direitos legais, sobre como apresentar um pedido de asilo e sobre o funcionamento do Regulamento de Dublin.

<sup>9</sup> Ministério Helénico da Migração e Asilo.

<https://migration.gov.gr/en/migration-policy/integration/draseis-koinonikis-entaxis-se-ethniko-epipedo/programma-helios/>

<sup>10</sup> Curar o limbo. <https://curingthelimbo.gr/en/home>



## 4.2. Iniciativas individuais

Algumas das boas práticas escolhidas reflectem iniciativas que foram desenvolvidas por projectos individuais. Estas são apresentadas por país parceiro. Em Portugal, o projeto **Next Door Family** tem sido considerado uma boa prática para a integração de migrantes. Este projeto foi criado em 2004 na República Checa e, desde 2012, é implementado em Portugal. O objetivo é desenvolver o "conceito de bairros inclusivos", apostando na interação entre os habitantes locais e os imigrantes. Isto contribui significativamente para uma integração mais eficaz, eliminando barreiras e promovendo a diversidade cultural. Para atingir o objetivo, uma família autóctone aceita receber e acolher em sua casa uma família imigrante que não conhece; organizam um almoço de domingo típico da sua cultura como forma de receber cada família. Todos os encontros terão lugar ao domingo, em simultâneo em todo o concelho. Em Portugal, este projeto é promovido pelo Alto Comissariado para as Migrações, em parceria com entidades públicas (municípios e Juntas de Freguesia) e privadas (Associações de Imigrantes, Associações Juvenis e outras, Cooperativas, ONG, IPSS e Empresas).

Outra boa prática de Portugal é o trabalho desenvolvido pela Associação PAP. A **PAP - Associação Pão a Pão** é uma associação que proporciona um espaço de encontro multicultural para promover a inclusão e a integração de refugiados do Médio Oriente através de cozinhas comunitárias que também permitem a realização de workshops culturais. Um dos projectos da PAP é o **Mezze**, um restaurante sírio que dá formação e emprego a refugiados do Médio Oriente, promovendo a capacitação e inclusão das mulheres.

Relativamente às iniciativas organizacionais, alguns exemplos incluem o CNAIM, o GAEM e o NDI.

Na Grécia, **Melissa** é uma rede para mulheres migrantes e refugiadas que vivem na Grécia. O seu objetivo é promover a capacitação e a cidadania ativa, criar e manter laços e construir uma ponte de comunicação com a sociedade de acolhimento. Fundada em setembro de 2014 com o envolvimento direto de mulheres migrantes líderes, tem membros de 45 países que vivem e trabalham na Grécia. Funciona com base numa plataforma comum, um centro onde redes e indivíduos se podem encontrar, partilhar as suas preocupações e ideias e apoiar-se mutuamente na prossecução dos seus objectivos comuns.

### 4.3. Iniciativas organizacionais

Em Portugal, o Programa Escolhas foi selecionado como um exemplo de boas práticas para a inclusão de migrantes. Este programa é um programa governamental nacional criado em 2001, promovido pela Presidência do Conselho de Ministros e integrado no ACM. A missão do programa é promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, garantir a igualdade de oportunidades e reforçar a coesão social. Este programa está estruturado em cinco áreas estratégicas de intervenção: educação e formação; empregabilidade e emprego; participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; inclusão digital; e capacitação e empreendedorismo (ACM pp. 46).

Na Grécia, o programa de alojamento mais crítico e alargado para os requerentes de asilo em apartamentos e outras estruturas localizadas nas áreas metropolitanas é o "Programa de Apoio de Emergência à Integração e Alojamento" (**ESTIA**). O ESTIA é organizado e executado pelo ACNUR em colaboração com 23 ONG nacionais e internacionais e 11 municípios. É patrocinado pelo Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração da União Europeia. A ESTIA fornece alojamento em áreas metropolitanas e ajuda monetária aos requerentes de asilo que preencham requisitos de vulnerabilidade específicos, bem como aos pedidos de reagrupamento familiar[1]. No âmbito da iniciativa ESTIA, o **EPAPSY**, um projeto separado, presta serviços integrados de saúde mental e apoio psicossocial (SMAPS) aos refugiados e requerentes de asilo no regime de alojamento, bem como o desenvolvimento de capacidades para apoiar e alargar o papel dos operadores de saúde e dos profissionais de saúde mental na prestação de SMAPS a nível das zonas urbanas.

Em certas regiões do país, estão disponíveis intervenções especializadas adicionais no âmbito da ajuda de emergência, como o programa Vítimas de Tortura dos Médicos Sem Fronteiras, a iniciativa Mentes dos Médicos do Mundo - Grécia Aberta e o programa ERMES (Effective and Respectful Mental Health Support) do Fórum Grego dos Refugiados[2].

Uma outra iniciativa organizacional é estabelecida e complementada pelo Ministério da Saúde grego e intitula-se "**PHILOS - Resposta de saúde de emergência à crise dos refugiados**". O Philos é um programa realizado pela Organização Nacional de Saúde Pública com o objetivo de aumentar a sensibilização para a crise dos refugiados, cobrindo as necessidades de saúde e psicológicas das pessoas que vivem em centros de acolhimento. A iniciativa visa dar resposta à situação urgente gerada pela crise dos refugiados na Grécia continental (Ática, Norte e Centro da Grécia) após o encerramento das fronteiras entre a Grécia e a Macedónia do Norte e a Declaração UE-Turquia, que deixou um número significativo de migrantes retidos na Grécia e a viver em campos abertos criados pelo Governo grego[3]

---

[1] <http://estia.unhcr.gr/en/home/>

[2] Associação para o Desenvolvimento Regional e Saúde Mental. <https://www.epapsy.gr/en/>

[3] Organização Nacional de Saúde Pública. <https://eody.gov.gr/en/philos/>

Outro exemplo de boas práticas em França é o trabalho realizado pelas seguintes organizações/iniciativas:

- a. O **Comité Interministerial de Controlo da Imigração**, criado em 2005. Presidido pelo Primeiro-Ministro, este comité inclui sete ministros e é responsável pela orientação das políticas de controlo da imigração. Publica anualmente um relatório parlamentar sobre as "orientações das políticas governamentais de imigração".
- b. O **BAAM** (Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants): O BAAM presta uma série de serviços gratuitos de assistência jurídica, social e administrativa. O BAAM ajuda-o a informar-se sobre os seus direitos enquanto migrante em França e sobre as possibilidades de acesso a cuidados de saúde e de procura de emprego. Também dá acesso a aulas de francês.
- c. **La Cimade**: La Cimade pode ajudar a informar os migrantes sobre os seus direitos enquanto migrantes em França. Também presta assistência jurídica a migrantes em Centros de Detenção Administrativa (CRA).
- d. **Le CEDRE** (Secours catholique): este grupo de ajuda pode ajudar os migrantes nos seus processos burocráticos e administrativos, fornecendo-lhes informações sobre os seus direitos legais, informações sobre o pedido de asilo e informações sobre o Regulamento de Dublin.
- e. **Apoio administrativo aos migrantes** (ADDE, ATMF, Dom'asile, ELENA, GISTI,): Este serviço é um esforço conjunto destinado a apoiar os migrantes nos seus processos administrativos (recurso de uma ordem de expulsão ou de uma decisão do OFPRA, do Acordo de Dublin, etc.): Francês, inglês, árabe, pashto e dari.

#### 4.4. Iniciativas locais

Uma outra iniciativa de boas práticas da Grécia é o **Centro de Coordenação de Atenas para as Questões dos Migrantes e Refugiados**, recentemente criado pelo Município de Atenas (ACCMR). O principal objetivo do ACCMR desde a sua criação em 2017 tem sido promover uma coordenação eficiente e eficaz entre as autoridades municipais e as partes interessadas da cidade, tais como ONG nacionais e internacionais, organizações internacionais e grupos comunitários de migrantes e refugiados, a fim de proporcionar as condições necessárias para a integração harmoniosa dos actuais migrantes e refugiados. Produziu um plano de ação estratégico para a integração perfeita de migrantes e refugiados na cidade, bem como um portal em linha que permite aos utilizadores mapear serviços e actividades relacionados com requerentes de asilo, refugiados e migrantes na região da grande Atenas<sup>11</sup>.

Em Itália, no sistema de acolhimento local de Cerignola, mas também no da zona de Cerignola, que inclui as aldeias de Cerignola, Stornara, Stornarella, Carapelle, Ortona, Orta Nova, Ascoli Satriano, Candela e Rocchetta Sant'Antonio, existem exemplos de boas práticas de cooperativas e associações que criaram **centros de acolhimento integrados** nos quais o estrangeiro é acompanhado num percurso de aquisição de competências linguísticas, formativas, individuais e profissionais. Através destas práticas, os migrantes têm a oportunidade de aumentar a sua bagagem de conhecimentos e de a gastar no mesmo território ou noutros territórios, que lhes oferecem a possibilidade de inclusão social e laboral. Além disso, na realidade específica da cidade de Cerignola, foi criada a "**Consulta para os Imigrantes**", um organismo com a função de acompanhar os processos de inclusão e implementar projectos a favor dos cidadãos estrangeiros.

---

<sup>11</sup> **Centro de Coordenação de Atenas para as Questões dos Migrantes e Refugiados.**  
<https://www.accmr.gr/en/the-athens-coordination-center.html>



Em Portugal, outro exemplo de boas práticas é o **Tayybeh**. Trata-se de um restaurante que resulta de um projeto que junta quatro mulheres refugiadas em Portugal que organizam jantares para reunir as comunidades e partilhar a sua cultura e gastronomia. O principal objetivo é promover a inclusão e a integração das mulheres refugiadas na comunidade de acolhimento através da cozinha.

## 5. Referências

ACESSO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS REFUGIADAS E MIGRANTES NA EUROPA. ACNUR. UNICEF. OIM setembro de 2019

Aquisição e perda de cidadania nos Estados-Membros da UE 2018 EPRS | Serviço de Estudos do Parlamento Europeu Autores: Maria Margarita Mentzelopoulou e Costica Dumbrava Serviço de Estudos do Parlamento Europeu PE 625.116 - julho de 2018

Aquisição de cidadania na UE. Comunicado de imprensa do Eurostat. 50/2020 - 30 de março de 2020.

Plano de Ação para a Integração e a Inclusão. 2021-2027. Comissão Europeia.

Plano de ação para a integração de nacionais de países terceiros. 2016. Comissão Europeia.

C. Escoffier et al. (2008). Economic and Social Rights of Migrants and Refugees in the Euro-Med Region: Acesso aos cuidados de saúde e ao mercado de trabalho. Estudos de caso: França, Jordânia e Marrocos. Rede Euro-Mediterrânica dos Direitos Humanos (REMDH)

"Conselho da Europa / Unidade de Política Linguística (Estrasburgo) - Projeto LIAM: [www.coe.int/lang-migrants](http://www.coe.int/lang-migrants)"

Conselho da Europa / Unidade de Política Linguística (Estrasburgo) - Projeto LIAM: [www.coe.int/lang-migrants](http://www.coe.int/lang-migrants)"

Crul, M. (2017). Crianças refugiadas na educação na Europa. Como evitar uma geração perdida? Série de resumos de políticas da rede SIRIUS

Emprego e condições de trabalho dos trabalhadores migrantes. Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, 2007.

[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/docs/ewco/tn0701038s/tn0701038s.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/ewco/tn0701038s/tn0701038s.pdf)

Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2019. Integração de estudantes de origem migrante nas escolas da Europa: Políticas e medidas nacionais. Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

F. Staring, L. Day e A. Meierkord. Migrantes nas escolas europeias: aprender e manter as línguas. Relatório temático de um programa de workshops de peritos e actividades de aprendizagem entre pares

(2016-17). Ecorys. Comissão Europeia.

Como é que os refugiados se estão a comportar no mercado de trabalho na Europa? Uma primeira avaliação com base no módulo ad hoc do Inquérito às Forças de Trabalho da UE de 2014. Documento de trabalho 1/2016. OCDE.

OIT (2020). Como facilitar o reconhecimento das competências dos trabalhadores migrantes. Guia para prestadores de serviços de emprego. OIT

J. Apap, A. Radjenovic & A. Dobrova. (2019). A questão da migração. Serviço de Estudos do Parlamento Europeu.

J. E. Chemin & A. K. Nagel. (2020). Políticas, práticas e respostas de acolhimento Relatório nacional da Alemanha. Documentos de trabalho. Migração global: Consequences and Responses Universidade de Göttingen.

J-C, Beacco. (2008). O papel das línguas nas políticas de integração dos adultos migrantes. Documento concetual preparado para o seminário "A integração linguística dos adultos migrantes", Estrasburgo, 26-27 de junho de 2008. Conselho da Europa - Estrasburgo.

K. Kraszewska, P. Juchno, A. Todorova,(2021). Estatísticas da migração - Edição de 2020. Eurostat.

L, Ahokas. (2010). Promover a participação democrática e a integração dos imigrantes. PUBLICAÇÃO TEMÁTICA EPACE.

M. Mentzelopoulou e C. Dumbrava. (2018). Aquisição e perda de cidadania nos Estados-Membros da UE. Principais tendências e questões. Briefing. Parlamento Europeu.

Migração. Novo Pacto sobre Migração e Asilo. União Europeia. 2020.



Migração, deslocação e educação: Construir pontes, não muros. O estatuto do direito à educação dos migrantes: Quadro jurídico internacional, obstáculos remanescentes a nível nacional e bons exemplos de implementação pelos Estados. Documento de referência preparado para o Relatório de Monitorização Global da Educação de 2019. UNESCO - 2018.

OCDE/UE (2018), Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration, OECD Publishing, Paris/União Europeia, Bruxelas. <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>

Briefing político sobre o acesso à formação profissional e ao ensino (superior) para refugiados e migrantes na Europa. Rede de ONG de Pontos Focais de Integração. 2004

Briefing político sobre a participação cívica e política dos refugiados e migrantes na Europa. Rede de ONGs de Pontos Focais de Integração. 2004

Syrius (2014). Uma agenda clara para a educação de migrantes na Europa. Grupo de Política de Migração.

T. Huddleston. (2017). Participação política dos migrantes: uma análise das políticas e dos resultados da integração na região da OSCE. Documento de investigação. OSCE.

V. Donlevy, M. Curtarelli, A. McCoshan e A. Meierkord. (2016). Study on Obstacles to Recognition of Skills and Qualifications - Relatório final. União Europeia.

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics)

[https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index\\_pt.html#filter=2019](https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_pt.html#filter=2019)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Acquisition_of_citizenship_statistics)



Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

## PARTNERSHIP



This project has been funded with support from the European Commission under the Erasmus+ Programme. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.