

ALGUMAS PERSPECTIVAS SOBRE IMIGRAÇÃO: DA IMIGRAÇÃO ECONÓMICA À INTEGRAÇÃO SOCIAL

Clara Rabaça

Pedro Cunha

Universidade Fernando Pessoa

RESUMO

A União Europeia teve necessidade de regular juridicamente o fenómeno migratório que vem atingindo a Europa desde a década de 90 do século passado. Este fenómeno aconteceu, não só por necessidades de sobrevivência dos imigrantes mas, igualmente pelas necessidades europeias de mão-de-obra surgidas por razões económico-demográficas. Surge assim uma política comunitária para a imigração em Tampere (Outubro de 1999) que tem vindo a ser desenvolvida e aprofundada desde então, pretendendo-se ainda a sua complementaridade com outras políticas comuns da União Europeia.

Nesse sentido, é fundamental reflectir-se sobre os modos de intervenção social no campo dos actores sociais da imigração, tanto os próprios imigrantes como aqueles actores da sociedade de acolhimento, particularmente nas questões pertinentes que a integração sócio-cultural levanta consigo. Apresentam-se, assim, alguns princípios orientadores para a edificação de uma cultura de paz, considerando-se a importância que a mediação multicultural poderá ter, entre outras variáveis, no combate aos processos de exclusão social. Por fim, referem-se algumas das características básicas da mediação multicultural, destacando-se as suas balizas e possibilidades.

ABSTRACT

The European Union had to establish laws about the migration phenomenon which has been felt in Europe since the last decade of the 20th century. This phenomenon took place not only because of the immigrants' survival need,

but also because of the European need for workmen, due to economic and demographic reasons. Thus, we face a communitary political orientation about the immigration in Tampere (October 1999) which has been developed and deepened since then; its complementarity with other common politics in the European Union is also to be achieved.

In this sense, it is fundamental to think about the means of social intervention in the field of immigration social intervenients, not only the immigrants themselves, but also those of the sheltering society, particularly in the important issues that social-cultural integration raises. Thus, we present some of the leading principles to build a peace culture, taking into account the importance that intercultural mediation may have, among other variables, in the struggle against social exclusion processes. Finally, we refer some basic characteristics of intercultural mediation, enhancing its limitations and possibilities.

I. ENQUADRAMENTO GERAL DO FENÓMENO MIGRATÓRIO EM TERMOS EUROPEUS

A Europa vive, desde a década de 90 do Século XX, uma nova etapa histórica nos movimentos migratórios. Desde esta década que os países europeus passam a ser os receptores de fluxos migratórios de populações providas de países menos desenvolvidos, seja de África, seja da Europa de Leste.

Como vectores de análise do fenómeno da imigração deparamo-nos com as vertentes económica e demográfica. Com efeito, a imigração começa por ser um fenómeno de natureza económica e demográfica, atendendo ao desigual desenvolvimento nestes âmbitos entre os países de origem e os países de acolhimento⁵¹.

Do ponto de vista económico surge-nos um crescimento sustentado ao nível europeu, a par dum decrescimento demográfico, confrontado com um crescimento exponencial da população activa, acompanhado de uma estagnação económica que se desenrola a partir dos anos 70 nos países do terceiro Mundo, sobretudo em África⁵².

⁵¹ Vide Abad Márquez, Luis V., «Globalización, Demografía y Migraciones», *In: II Congreso Sobre la Inmigración en España*, Universidad Pontificia de Comillas, Outubro de 2000, disponível no link «Internacional» do Acime em <http://www.acime.gov.pt/>.

⁵² Segundo o entendimento da Comissão das Comunidades Europeias, a situação demográfica na União Europeia tem revelado duas tendências contrastantes com a situação global mundial: um abrandamento do crescimento populacional e um aumento nítido da idade média da população. Refere ainda a Comissão no que respeita à tendência de manutenção do fenómeno migratório no século XXI: *Durante os anos 90 a população mundial aumentou mais rapidamente do que nunca, atingindo 6 mil milhões de habitantes em 1999, considerando as Nações Unidas que cerca de 150 milhões de pessoas (ou cerca de 2,5% da população total mundial) vivem actualmente fora do seu país de origem. Prevê-se um aumento da população mundial que deverá continuar, pelo menos a curto prazo, sendo também previsto que os progressos nas comunicações juntamente com a continuação das disparidades económicas, os conflitos e os factores ecológicos garantirão que os movimentos migratórios persistam durante o século XXI.* (Comissão das Comunidades Europeias, In: «Anexo 1», da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração, COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000.)

Associado a estas considerações, não se pode deixar de mencionar o fenómeno da actual globalização da economia internacional que implica liberalização e integração dos mercados. Analisando as consequências que a globalização pode ter na distribuição internacional dos diferentes factores produtivos, constata-se que a força de trabalho, é o que menos liberdade de movimentos conhece e que é o recurso menos integrado de todos⁵³.

Apesar de não se verificar a liberalização do trabalho como factor produtivo, a Europa tem tido necessidade de mão-de-obra estrangeira, atendendo ao seu crescimento económico, desacompanhado do correspondente e necessário crescimento demográfico. E as leis do mercado, no âmbito deste recurso produtivo começaram a cumprir-se: encetou-se o afluxo aos países europeus de pessoas que não tinham no seu país condições de resposta para as suas necessidades de trabalho.

Não foi só a Europa que precisou de mão-de-obra. Também o Canadá, por exemplo, desde há algum tempo⁵⁴ que tem vindo a sentir a mesma necessidade, atendendo a que passa por idêntica situação sociodemográfica: desenvolvimento económico acompanhado pelo envelhecimento da sua população, com a consequente diminuição da sua população activa. No entanto, o Canadá soube fazer aquilo que a Europa não soube: “planear o inevitável”, de modo a que tanto o país como os imigrantes tirassem daí benefícios.

Com efeito, os canadianos aperceberam-se, desde cedo, que a população do seu país se encontrava a envelhecer, não havendo a renovação demo-

⁵³ Diz-nos Abad Márquez, Luis V. que (...) *entre todos los factores y recursos, el único que permanece verdaderamente “nacional” es el trabajo. Ignoramos completamente en qué país se invierte y cuantas fronteras atraviesa el dinero que invertimos en fondos, consumimos con despreocupación productos verdaderamente “globales” cuyos componentes intermedios han sido fabricados en los países más diversos, pero distinguimos nitidamente entre trabajadores “nacionales” y “extrangeros”* (ibidem).

⁵⁴ A Comunidade Portuguesa no Canadá comemorou, em Maio de 2003, os 50 anos da chegada dos primeiros imigrantes lusos àquele país – vide Coentrão, Abel / Cardoso, Ribeiro, «Welcome to Canada – 50 anos de imigração», *Pública*, nº364, de 18 de Maio de 2003: 26-37.

gráfica necessária e suficiente para assegurar a percentagem de população activa que o país precisava. Assim sendo, abrem eles próprios as fronteiras à imigração, mas estabelecendo condições. No entanto, os requisitos fixados, para autorizar a entrada e a permanência, foram-no pela positiva e não pela negativa. Passamos a explicar: o Canadá criou gabinetes de recrutamento e selecção de pessoal imigrante que escolhe entre os que preenchem os requisitos profissionais que mais interessam ao país. Estes são de imediato seleccionados e apoiada a respectiva integração. Os requisitos passam, por exemplo, pela idade (os jovens têm mais possibilidade de ser seleccionados), requisitos académicos ou profissionais (pessoas altamente qualificadas na área da informática ou nas tecnologias da informação, por exemplo) e a facilidade na língua inglesa ou francesa⁵⁵. Conclusão: o Canadá escolhe os seus imigrantes, integrando quem já vem com boas habilitações académicas ou profissionais, cujo custo de obtenção ficou a cargo do país de origem (o Canadá poupa dinheiro na formação de recursos humanos) e fica com uma população activa altamente qualificada que, sendo preferencialmente jovem, tem potencialidade para aumentar e rejuvenescer a população activa canadiana.

Como a Europa se “distraiu”, resta-lhe acolher a mão-de-obra não qualificada que foi entrando e que não houve o cuidado de acolher devidamente de uma forma planeada.

Apesar dos fluxos migratórios vindos dos mais diversos espaços geográficos para a Europa, fenómeno que ocorre já de algumas décadas (de 70) para cá, a verdade é que os europeus nunca souberam gerir este fenómeno, ou, por

⁵⁵ Basta aceder ao site <http://www.cic.gc.ca> (Cidadania e Imigração Canadá) – disponível em inglês e francês – para se avaliar a abertura deste país à imigração. Neste site obtém-se todas as informações necessárias para quem quiser imigrar para o país, havendo ainda o cuidado de informar que a decisão definitiva de aceitação de um imigrante cabe a um agente da CIC. Também a COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000, Anexo, refere as políticas dos E.U.A., do Canadá e da Austrália “que procuram atrair quotas anuais de imigrantes em sectores específicos”, p. 29.

falta de atenção ao que se estava a passar na realidade, ou, por falta de programação atempada da gestão desse mesmo fenómeno.

Enquanto que países como o Canadá souberam atempadamente prevenir esse fluxo, antecipando-se com uma política de integração que conjugasse os interesses canadianos com os interesses da população imigrante, só agora é que se começa a falar de política comum da imigração ao nível da União Europeia.

Associados à questão económica, surgem-nos os problemas inerentes a qualquer fenómeno de cariz social. Por um lado, existe o aproveitamento criminoso das necessidades destes seres humanos, através do surgimento de novas formas de escravatura, com a criação de verdadeiras associações criminosas de «engajamento» de mão-de-obra. Por outro lado, surge a necessidade da integração social dos imigrantes nas comunidades onde são recebidos: a recepção por parte da comunidade de acolhimento, e, também (outra vertente do mesmo problema) o modo como os próprios imigrantes se adaptam. Há necessidade de aceitação e adaptação recíprocas a costumes diferentes e conhecimento de uma nova língua, por exemplo.

Naturalmente que a União Europeia começou a ter de regular este fenómeno sócio- económico, associado igualmente a outros fenómenos sobre os quais também teve a necessidade de se debruçar.

Começamos por referir a necessidade de criar uma política comum de imigração, tanto mais que com a entrada em vigor do Espaço Schengen⁵⁶ as fronteiri-

⁵⁶ Existem excepções à aplicação do acervo de Schengen, é o caso do Reino Unido e da Irlanda, que devido ao seu carácter insular, desejam manter os controlos sobre todas as pessoas que entram no seu território, reconhecendo-se, assim, a sua zona de deslocação comum e o seu direito em matéria de controlos de pessoas nas suas fronteiras externas. Prevê-se, ainda, um regime especial para o Reino da Dinamarca, Campos, J. Mota de / Pereira, António Pinto, *Tratado de Amesterdão*, Lisboa, Rei dos Livros, 1998: 552.

ras europeias são fronteiras comuns, o que leva a que as vantagens/ desvantagens do fenómeno sejam igualmente comuns, exigindo soluções comuns.

Por outro lado, começa a tornar-se imperioso alargar o conceito de cidadania europeia aos novos cidadãos trabalhadores da Europa. A União Europeia já começou por criar a Cidadania Europeia para os cidadãos nacionais dos Estados-Membros. Com efeito, não nos podemos esquecer que, do ponto de vista jurídico, a Europa teve que resolver primeiramente as questões de cidadania para os seus próprios cidadãos de origem. O Tratado da União Europeia define que é cidadão da União toda a pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro, o que significa que o conceito de cidadania europeia é definida por reenvio ou remissão à posse da condição de nacional de um Estado-membro. Outra consequência que se retira da correspondência entre cidadania da União e a nacionalidade de um Estado-membro é a exclusão dos nacionais de terceiros Estados da sua titularidade, mesmo que residam legalmente nos Estados- membros⁵⁷.

Na União Europeia tomou-se consciência que não é mais possível ignorar o assunto e vem-se a reconhecer que as pressões migratórias se irão manter e que a imigração tem um papel a desempenhar no desenvolvimento económico e social da União, atendendo ao contexto económico actual e às previsões demográficas.

A União Europeia «tomou consciência» de que as políticas de imigração “zero” praticadas durante os últimos 30 anos já não são adequadas. Finalmente, deu-se a viragem necessária no entendimento político-estrutural europeu no que concerne à temática da imigração. Vejamos o que nos diz a Comissão das Comunidades Europeias:

⁵⁷ Este é um dos pontos em que se começa a tentar algumas modificações, tendo sido já abordado na Cimeira de Sevilha e igualmente já referenciado em Tampere. Não vamos, no entanto, neste trabalho, desenvolver este aspecto.

Por um lado, é elevado o número de nacionais dos países terceiros que entraram no território da União durante estes últimos anos. (...) Por outro lado, devido à escassez crescente de mão-de-obra, qualificada ou não, diversos Estados-Membros já começaram a efectuar políticas de recrutamento activo de nacionais dos países terceiros. Nestas condições, é necessário operar uma escolha entre a ideia de que a União pode ainda opor-se às pressões migratórias ou reconhecer que as pressões migratórias vão continuar a exercer-se e que a imigração deve ser controlada de forma adequada, trabalhando em conjunto para tentar maximizar as suas vantagens para a União, para os próprios imigrantes bem como para os seus países de origem⁵⁸.

Finalmente, a imigração é perspectivada positivamente do ponto de vista comunitário: "(...) it is useful to recall that migration is not be seen only as a problem, but also as an essentially positive phenomenon, which is of all times and all places, and which produces both opportunities and challenges"⁵⁹.

II. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA UNIÃO EUROPEIA

Como já afirmámos anteriormente⁶⁰, o artigo K1 do Tratado de Maastricht ao referir o terceiro pilar da União, reportado à Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos veio a considerar de interesse comum "a política de asilo, o controlo da passagem dos estrangeiros nas fronteiras

⁵⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração, COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000, p.3 (versão portuguesa).

⁵⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Integrating Migration Issues in the European Unions Relations with Third Countries, COM (2002) 703 final, Bruxelas, 03.12.2002: 7 (versão inglesa).

⁶⁰ Rabaça, Clara, «A Imigração; Alguns Aspectos Legais da Problemática», in *Actas do 1 Colóquio / Colóquio Internacional de Imigração Marroquina*, Universidade Fernando Pessoa, 2002 (no prelo).

externas da Comunidade, e em geral a política de imigração e a definição do estatuto na Comunidade dos nacionais dos países terceiros⁶¹.

Entretanto, como os objectivos constantes do Tratado de Amesterdão coincidem com os objectivos do Acordo de Schengen, a acervo de Schengen foi integrado no quadro jurídico e institucional da União por este Tratado⁶².

Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1 de Maio de 1999), tornou-se necessário consagrar um dos seus objectivos, qual seja o do estabelecimento gradual, ao longo de cinco anos, de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia. Para o efeito, a imigração e o asilo passaram a ser matérias de competência comunitária (artigo 63º Tratado CE). Nesta sequência, a Comissão Europeia tem vindo a trabalhar para a concretização de uma política comunitária de imigração e de asilo, em duas etapas: a adopção de um quadro jurídico comum e o desenvolvimento de um método de coordenação que permitisse a criação de sinergias com outras políticas da UE⁶³.

III. A POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO

No Conselho Europeu de Tampere⁶⁴, em Outubro de 1999, entendeu-se que o desafio lançado pelo Tratado de Amesterdão de assegurar o direito à

⁶¹ Ramos, Rui Manuel Moura, «Maastricht e os direitos do cidadão», *In: A União Europeia*, Coimbra, Faculdade de Direito, Curso de Estudos Europeus, 1994, p. 99.

⁶² Campos, J. Mota de / Pereira, António Pinto, *Tratado de Amsterdão*, Lisboa, Rei dos Livros, 1998: 552.

⁶³ Tal é reconhecido no seu Livro Verde Relativo a uma Política Comunitária em Matéria de Regresso dos Residentes em Situação Ilegal (COM (2002) 175 final, Bruxelas, 10.04.2002), p.5 (versão portuguesa), bem como na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu destinada a apresentar um Plano de Acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias no domínio da migração, COM (2003) 179 final, Bruxelas, 15.4.2003, p.5 (versão portuguesa).

⁶⁴ As *Conclusões do Conselho Extraordinário de Tampere* podem ser consultadas em http://euro-parl.eu.int/summits/tam_pt.htm.

livre circulação em toda a União não podia de modo nenhum ser entendido como uma liberdade exclusiva dos cidadãos da União. Esta asserção implicou necessariamente que o Conselho estabelecesse como um dos objectivos da União Europeia a definição de políticas comuns de asilo e imigração que, apesar de serem domínios distintos, estão estreitamente relacionados.

A política comum de imigração tem de ser entendida de uma forma integrada atendendo a que são várias as componentes em que o problema da imigração tem de ser abordado. Assim, para além da necessidade da parceria com os países de origem e de trânsito, de um regime comum europeu de asilo, tem de se atentar igualmente nas questões de integração com as comunidades de acolhimento, que incluem a gestão dos fluxos migratórios e o tratamento equitativo dos nacionais dos países terceiros. Neste contexto, o Conselho Europeu de Tampere realçou a necessidade de tomada de decisões rápida sobre “uma aproximação das legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada tanto da evolução económica e demográfica da União como da situação nos países de origem” (ponto 20 das conclusões da presidência) (COM (2000) 757 final: 3).

IV. A COOPERAÇÃO COM OS PAÍSES DE ORIGEM DOS IMIGRANTES

Uma das vertentes que tem florescido desde Tampere refere-se à necessidade de cooperação da UE com os países de origem dos imigrantes. Com efeito, constata-se que o “exagero” dos fluxos migratórios desajustados às necessidades de mão-de-obra da UE tem de ser resolvido na sua origem. E essa solução passa por melhorar as condições de vida dos imigrantes, designadamente pela contribuição para um maior desenvolvimento dos seus países de origem, através de parcerias para promover o co-desenvolvimento e que promovam o combate à pobreza, de forma a reduzir os factores de repulsão dos países de origem. Simultaneamente, a regulação dos fluxos migratórios estará mais facilitada se for efectuada em cooperação com

os próprios países de origem. Esta faceta ficou extremamente vinculada na Cimeira de Sevilha:

(...) a União Europeia deve continuar a ter por objectivo constante a longo prazo uma abordagem integrada, global e equilibrada, que vise combater as causas profundas da imigração ilegal. Nesta perspectiva, o Conselho Europeu recorda que a intensificação da cooperação económica, o desenvolvimento das trocas comerciais, a ajuda ao desenvolvimento, bem como a prevenção dos conflitos são formas de favorecer a prosperidade económica dos países em questão e, por conseguinte, de reduzir as razões que estão na origem dos movimentos migratórios. O Conselho Europeu insiste em que, em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes que a União Europeia ou a Comunidade Europeia celebrar com quaisquer países, seja incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão em caso de imigração ilegal⁶⁵.

V. O COMBATE À IMIGRAÇÃO ILEGAL

A intervenção comunitária, no sentido de regular as questões migratórias, abrange várias vertentes: desde a tentativa de regular juridicamente a entrada e a permanência de imigrantes nos diversos Estados-membros até à prevenção e fiscalização de fenómenos ilícitos que habitualmente acompanham os fluxos migratórios. Basta atentar no considerando 28 (III. Asilo e Imigração) *das Conclusões da Cimeira de Sevilha*:

As medidas tomadas a curto e médio prazo para a gestão conjunta dos fluxos migratórios devem respeitar um bom equilíbrio entre, por um lado, uma política de integração dos imigrantes legalmente estabelecidos e uma política de asilo que respeite as convenções internacionais, principalmente a

⁶⁵ Citação extraída do considerando 33 das *Conclusões do Conselho de Sevilha*, de 21 e 22 de Junho de 2002, consultadas em http://www.europe.eu.int/europedirect/pt/about_htm.

Convenção de Genebra de 1951, e, por outro lado, uma luta determinada contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos.

Concomitantemente, a Comissão Europeia, no seguimento do estabelecido nos Conselhos Europeus, tem vindo a preocupar-se em apresentar medidas complementares destinadas a combater a imigração clandestina e a desenvolver uma política de readmissão e de regresso.

O Livro Verde Relativo a uma Política Comunitária em Matéria de Regresso dos Residentes em Situação Ilegal começa por distinguir dois tipos de situação: o regresso à origem de pessoas que residem legalmente num país da União e o das pessoas que residem ilegalmente na União e cujo regresso pode ser forçado ou voluntário. É sobre estas situações de regresso que se debruça este documento da Comissão, que entende ser o regresso e a readmissão dos nacionais de países terceiros que residam clandestinamente na União Europeia uma das medidas de combate à imigração clandestina e às actividades dos passadores e o tráfico de seres humanos.

Naturalmente que a Comissão das Comunidades, apesar da veemência que coloca neste tipo de medidas a adoptar, não esquece o cuidado que se deve ter na implementação das mesmas: para além de entender ser imprescindível para o sucesso destas medidas a existência de uma cooperação com os países de origem e de trânsito, refere que uma “política europeia em matéria de regresso deve respeitar plenamente os direitos do Homem e as liberdades fundamentais e, como tal, deve inscrever-se no contexto das políticas da União Europeia sobre os direitos do Homem, tanto na União Europeia como nas suas relações externas”⁶⁶.

⁶⁶ Vide Livro Verde Relativo a uma Política Comunitária em Matéria de Regresso dos Residentes em Situação Ilegal, ponto 2.4. «Direitos do Homem e regresso», p. 10. Prossegue a Comissão neste ponto reafirmando que: Tanto a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice em Dezembro de 2000, contém disposições que são aplicáveis a uma política em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal (artigos 30, 5º, 6º, 8º, e 13º da CEDH e artigos 3º, 4º, 19º, 24º e 47º da Carta dos Direitos Fundamentais).

VI. Impacto das actuais políticas de imigração

A Comissão das Comunidades Europeias categoriza a imigração em três tipos:

- a imigração baseada em considerações humanitárias;
- o reagrupamento familiar;⁶⁷
- e a migração económica (motivada por forças económicas e de mercado).

A constatação comunitária da existência de uma migração económica é a negação da política zero e implica a responsabilidade para os Estados-membros de decidir em matéria das necessidades para as diferentes categorias de trabalhadores migrantes, e, a das entidades patronais em garantir o cumprimento da legislação laboral⁶⁸.

A imigração é actualmente perspectivada como uma estratégia prioritária para a União Europeia, no sentido de poder ser uma vertente positiva para o crescimento e sucesso da União e dos Estados-membros⁶⁹.

Tornou-se intenção da Comissão contribuir de forma decisiva para a definição de um quadro jurídico comum em matéria de admissão de nacionais de países terceiros. Neste sentido, disponibilizou-se a adoptar propostas de directivas relativas às condições de entrada e de residência na UE de nacionais de países terceiros à procura de emprego, trabalho por conta própria ou actividades não remuneradas, e para efeitos de estudo ou formação profissional. Este quadro jurídico será estabelecido por Directivas no sentido de determinar “as condições e os procedimentos básicos a aplicar, deixando a

⁶⁷ COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000, p.13 (versão portuguesa).

⁶⁸ *Ibidem*, pp.13 e ss.

⁶⁹ COM (2002) 703 final, Bruxelas, 03.12.2002: 4 (versão inglesa).

cada Estado-membro a possibilidade de adoptar *medidas nacionais* relativas à admissão de nacionais de países terceiros baseadas em critérios fixados nas directivas⁷⁰.

A adopção de objectivos comuns quanto aos circuitos de imigração legal passarão por propostas legislativas relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros à procura de emprego ou para outros fins, mas igualmente relativas às normas e procedimentos para os vistos e as autorizações de longa duração⁷¹.

Enumeramos agora, a título exemplificativo, algumas das produções legislativas comunitárias que vêm concretizar os princípios gerais orientadores da política comum de imigração e de asilo, sobretudo no que respeita ao combate à imigração ilegal e às situações de asilo.

Com efeito, no que respeita à necessidade de implementar um dispositivo global de controlo dos fluxos migratórios e de luta contra a imigração clandestina foi aprovada a Directiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do art. 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985. Esta directiva reporta-se directamente à obrigação das transportadoras de reencaminhamento de nacionais de países terceiros a quem tenha sido recusada a entrada na UE e as medidas que, para atingirem este objectivo, os Estados-membros deverão tomar.

Também a Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, trata de solicitar aos Estados-membros que estabeleçam as disposições legislativas necessárias para adoptar sanções adequadas a quem auxilie a entrada, o trânsito e a residência irregulares de estrangeiros.

⁷⁰ Vide COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000, pp. 16 e 18 (versão portuguesa). A União Europeia pretende que a política comum de imigração não corresponda à adopção de uma política de migração de substituição, tal como é proposta no relatório das Nações Unidas. *Ibidem*: 15.

⁷¹ *Ibidem*: 4.

O Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro que será responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro.

Finalmente, não podemos deixar de realçar aqui a intenção mais recente do Conselho Europeu e que é plenamente demonstrativa da «viragem» estratégica da União Europeia quanto à forma como a imigração passou a ser perspectivada:

O Conselho Europeu congratula-se com a intenção da Comissão de apresentar uma comunicação sobre a interacção entre a imigração, a integração de migrantes legais nas sociedades da UE e o emprego. É necessário encarar a imigração por um novo ângulo no contexto da penúria de pessoas qualificadas e da evolução e das projecções demográficas na UE. A integração harmoniosa dos imigrantes legais actuais e futuros poderá ser um aspecto fundamental desta abordagem. O Conselho Europeu voltará a debruçar-se sobre esta questão na sessão de Salónica, agendada para Junho de 2003⁷².

VII. A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES PELAS COMUNIDADES DE ACOLHIMENTO

Não podemos deixar ainda de referir uma outra perspectiva à qual também tem de se atentar quando se pretende consagrar uma política de imigração. Referimo-nos à «definição clara das condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros»⁷³.

Ademais, não é possível efectuar, nem desenvolver, uma abordagem integrada em matéria de imigração sem considerar o impacto das políticas

⁷² Considerando n.º 45 das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 20 e 21 de Março de 2003: 21 (versão portuguesa).

⁷³ Vide COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000: 5 (versão portuguesa).

migratórias sobre a sociedade de acolhimento e sobre os próprios imigrantes, com o reforço das políticas de integração por forma a proporcionar os meios necessários a uma rápida integração da população migrante na sociedade europeia e a combater o racismo e a xenofobia⁷⁴.

No entanto, não queremos deixar de alertar para um facto: o traço característico de uma verdadeira democracia é o respeito e defesa das minorias, até para que, em termos políticos, elas possam vir a tornar-se em maiorias. É certo. Mas, também não podemos esquecer que a outra grande característica da democracia é o respeito da vontade da maioria. E, sob o pretexto de criar mitos e preconceitos xenófobos, não se pode permitir o avanço da ditadura das minorias. Há limites mínimos de integração cultural e legal de quem chega a uma nova sociedade. Naturalmente, que, por seu turno, essa sociedade acolhedora tem de respeitar quem chega. Mas o respeito tem de ser mútuo e não se tentar o aproveitamento de fragilidades para se sobrepor aos outros. Mas aqui já entramos, para além do jurídico, nas questões éticas subjacentes à convivência pacífica dos povos e da riqueza do intercâmbio e mediação do ponto de vista intercultural. Saibamos nós todos, sociedades de acolhimento e acolhidos ser tolerantes e civilizados o suficiente para que da mixigenação, possamos sair mais ricos e mais nobres⁷⁵.

⁷⁴ Ibidem: 6.

⁷⁵ Não queremos deixar de registar aqui as palavras da Comissão das CE: é necessário (...) reconhecer que a integração é um processo de dois sentidos que envolve a adaptação da parte tanto do imigrante como da sociedade de acolhimento. A União Europeia é, por sua própria natureza, uma sociedade pluralista enriquecida por uma variedade de tradições culturais e sociais que, no futuro, ainda se tornará mais diversa. Por conseguinte, deverão ser respeitadas as diferenças culturais e sociais mas também os nossos princípios e valores fundamentais comuns: respeito pelos direitos humanos e a dignidade humana, apreço pelo valor do pluralismo e reconhecimento de que a pertença à sociedade se baseia numa série de direitos mas implica também um certo número de responsabilidades para todos os seus membros, quer sejam nacionais, quer migrantes. A concessão da igualdade respeitante às condições de trabalho e acesso aos serviços, juntamente com a atribuição de direitos cívicos e políticos aos migrantes residentes de longa duração, implica responsabilidades e promove a integração. Ibidem: 21. Sobre o impacto no mercado de trabalho dos alargamentos da União Europeia, pode-se consultar COM (2003) 179 final, p. 3 (versão portuguesa) e "Avaliação de uma possível pressão migratória e o seu impacto sobre o mercado de trabalho na sequência do alargamento da UE à Europa central e Oriental", Parte 1, John Salt e outros, Relatório de Investigação RR138, Departamento de Educação e Emprego (RU), Dezembro de 1999, referido na COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000, p.29 (versão portuguesa).

VIII. A IMIGRAÇÃO E A INTEGRAÇÃO SÓCIO-CULTURAL: UM DESAFIO DE ANÁLISE E INTERVENÇÃO SOCIAL

Após a contextualização histórico-social, a nível europeu, do fenómeno social da imigração, bem como a análise de algumas das dimensões jurídicas relativas à imigração no actual contexto comunitário, julgamos que se impõe reflectir agora na importância da intervenção social no terreno concreto da pléiade de questões e problemas que a imigração coloca a todos os actores sociais por ela abrangidos.

Nesse sentido, queremos destacar aqui a importância, já por nós mencionada anteriormente, de se possuir uma abordagem verdadeiramente integrada da problemática da imigração que permita uma autêntica inclusão social de todos aqueles que, directa ou indirectamente, nela se inscrevem. Queremos com isto afirmar que matérias tão relevantes como, a título de exemplo, a integração social e cultural dos imigrantes na respectiva sociedade de acolhimento poderão ser objecto passível de potencialização mais eficaz por via da actividade, devidamente planeada e enquadrada, da mediação intercultural.

Trata-se, no fundo, de relevar esse aspecto fundamental que é o facto da integração constituir um processo social portador de dois sentidos, aquele pertencente ao que imigra e o outro referente ao que acolhe, o que, na nossa perspectiva, pode representar, precisamente, uma oportunidade para o alcance de uma coexistência serena dos diferentes povos envolvidos nesse mesmo processo.

De facto, não subsistem dúvidas de que a riqueza do intercâmbio desse contacto entre distintas nacionalidades é, obviamente, uma expressão a não descurar e a potencializar no próprio desenvolvimento de uma sociedade (relembremo-nos aqui apenas do caso precedentemente analisado do Canadá). Por outro lado, tal acepção não poderá deixar de passar pelo accionar de mecanismos de negociação, tão comuns e legítimos no nosso quotidiano, no sentido enunciado por Bourque e Thuderoz (2002), ou seja, enquanto meios de resolução de conflitos, de tomada de decisão e de definição de regras de convivência social.

Assim sendo, a mediação apresenta-se, do ponto de vista psicossocial, como uma ferramenta útil para os desafios contemporâneos do trabalho social, nomeadamente no incremento de relações positivas entre actores sociais com culturas diferentes, permitindo, simultaneamente, resolver de forma construtiva os inevitáveis níveis de conflitualidade existentes entre os mesmos.

Tal como já referido anteriormente, a nova geografia humana das sociedades europeias aviva o interesse científico não só para a investigação dessas novas gentes que coabitam no espaço da União Europeia, como também para as diferentes formas de intervenção social que tais situações necessariamente colocam.

IX. A IMIGRAÇÃO E A EDIFICAÇÃO DE UMA CULTURA DE PAZ: ALGUNS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA INTERVENÇÃO SOCIAL

Do anteriormente exposto, queremos destacar que, na nossa perspectiva, face à complexidade de problemas e conflitos que, como é óbvio, o fenómeno da imigração levanta, o fundamental, em termos de “pano de fundo” integrador da intervenção social, será o accionar de uma cultura de paz.

Como refere indubitavelmente Jares (2002), “uma cultura de paz é incompatível com o endoutrinamento, os dogmatismos e fundamentalismos de qualquer tipo, sejam eles religiosos, ideológicos, tecnológicos, políticos, etc, tão frequentes como devastadores na evolução histórica da cultura ocidental. Face aos integristas e aos diversos anestesistas do espírito crítico, uma cultura de paz assenta no debate, na crítica e no diálogo, na liberdade de expressão e de criação.” Ora, como todos bem sabemos, não existe possibilidade de verdadeiro diálogo quando predomina uma relação de dominação de um sobre outro.

Por outro lado, acreditamos que uma visão global de paz implica o abandono das violências estruturais, tais como o racismo, o sexismo, a xenofobia,

entre outras tantas, bem como a luta contra a pobreza, a exclusão social e a marginalização (Jares, 2002).

A centralidade do princípio da paz é visível igualmente no sentido pleno de recuperarmos (e mesmo, noutros casos, desenvolvermos) para muitos cidadãos os valores do compromisso social e da solidariedade.

De um modo assaz sintético, poderemos afirmar que estes pilares, na nossa opinião, encerram em si uma mais valia a não descurar quando pensamos nos diferentes actores sociais envolvidos na problemática fundamental que aqui nos conduz. Referimo-nos aqui, naturalmente, ao facto de que, para além de toda a conflitualidade latente e manifesta entre imigrante e sociedade de acolhimento, há todo um espaço social valioso que se abre entre ambos em termos de possibilidade do prazer da partilha, da cooperação e da solidariedade.

X. A IMIGRAÇÃO E O PROCESSO DE MEDIAÇÃO: CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DA MEDIAÇÃO INTERCULTURAL

Moore (1986), uma das grandes referências do campo de estudo em que nos encontramos de momento, perspectiva a mediação como uma extensão do processo de negociação, destacando a necessidade da atitude neutra e imparcial do próprio mediador. Folberg e Taylor (1992) referem, por sua vez, que a mediação será um processo em que os participantes, em conjunto com uma terceira parte, negociam os problemas em disputa, com o objectivo de encontrarem opções, considerarem alternativas e chegarem a um acordo mútuo que se ajuste às necessidades das partes envolvidas.

Mais recentemente, Serrano (1996), reportando-se a Kressel e Pruitt (1985), destaca que a mediação consistirá numa intervenção de uma terceira parte neutra que ajuda os envolvidos a atingirem um acordo no decurso do processo negocial, enfatizando-se a capacidade do mediador para a intervenção, recomendação e realização de sugestões (não impondo as suas soluções ou tomando decisões vinculativas).

Em suma, a mediação tem como premissa a conveniência das decisões entre as partes pelo mútuo consentimento e não como imposição. Assim, temos que o mediador tende a promover e fomentar a cooperação e a autodeterminação, no lugar da coacção e das decisões impostas (Cunha e Lopes, 2001).

Nessa linha de pensamento, Moore (1986) identifica todo um conjunto de papéis complementares que cabe ao mediador desempenhar. O autor destaca, assim, aspectos como a excelência de comunicação (de modo a permitir uma real fluidez comunicacional entre as partes envolvidas), a adequada legitimação (deve propiciar a realização de compromissos entre as partes estabelecendo, de igual modo, regras que validem esses compromissos), a facilitação do processo (no sentido em que deve estruturar em conjunto os procedimentos negociais, etc). Também não será de descurar que, perante litigantes com reduzida experiência negocial, caberá ao mediador o papel de “tutor” das partes, o que poderá vir a traduzir-se numa maior colaboração e empenho das mesmas, bem como numa maior receptividade ao próprio mediador e ao processo de mediação.

Desse modo, poder-se-á pensar, globalmente, que o papel do mediador na sociedade passará por restabelecer o equilíbrio na medida em que respeita, escuta e sustenta cada uma das partes envolvidas na situação conflitual, levando a que as mesmas se respeitem, se escutem e possam recuperar o relacionamento em que ambos se reconheciam e respeitavam (Vezzulla, 2001).

Ainda a este respeito, saliente-se que Jares (2002) aponta para o facto de, independentemente do tipo de mediação ou do papel desempenhado pelo mediador, este deverá ter uma actuação congruente com um conjunto de princípios e competências de carácter geral e de procedimento.

Tendo em consideração a relevância que consideramos que tais princípios e competências detêm para a eficácia da mediação intercultural, passaremos a enumerá-las, referindo apenas que as mesmas se enquadram nas perspectivas que temos vindo a apresentar até ao momento.

Entre as gerais, sumariamente destacamos a capacidade de resistência, o dinamismo e preocupação pelos outros, a prudência e discrição, a confidencialidade, a independência e imparcialidade, a ampla preparação na análise de conflitos e orientação de processos de grupos e, finalmente, a voluntariedade.

Quanto às de procedimento, distinguem-se a escuta activa, a transmissão de confiança nas possibilidades de sucesso dos litigantes, a paciência, a capacidade de redefinição do conflito, a construção de um ambiente propício à própria mediação, e a aptidão de sugerir (em casos de impasse ou sofrimento) possibilidades de resolução do conflito. Tal como no caso das gerais, estes mesmos primados de procedimento adquirem, na nossa óptica, uma indubitável importância quando reflectimos nas possibilidades da mediação intercultural.

De facto, apesar de existirem numerosas propostas sobre a efectivação e eficácia do processo de mediação, pensamos que, na circunstância específica da mediação multicultural, a versatilidade de papéis anteriormente descrita também se aplica à questão processual propriamente dita. Especificando: consideramos fundamental, por um lado, não negligenciar matérias tão relevantes como a confidencialidade do processo em que todos se vêem envolvidos, a garantia da liberdade de expressão e de não se sofrerem quaisquer tipos de represálias pelo que for dito, o princípio da não agressão, o respeito pelos tempos de intervenção, o perspectivar a mediação através de uma atitude positiva, etc. Por outro lado, no que concerne ao papel do mediador intercultural, pensamos crucial ter sempre presente a absoluta imparcialidade, o facto de não se ser juiz (não se tomando decisões nem tendo qualquer tipo de poder directo sobre as partes, pelo menos durante o processo de mediação) e a facilitação da comunicação de modo a que as partes em litígio cheguem, de forma construtiva, a algum acordo (Jares, 2002).

Quanto às principais fases de mediação intercultural, e a título meramente ilustrativo daquilo que acreditamos ser importante contemplar num processo de mediação com imigrantes e sociedade de acolhimento, destacaríamos, então, as seguintes etapas estruturais: clarificação do processo e criação de

um ambiente de respeito e confiança entre os actores sociais envolvidos, exposição das diferentes visões das partes sobre o conflito, identificação da estrutura do conflito, estabelecimento de possíveis acordos e avaliação do processo. Naturalmente, e tal como enunciado atrás, queremos vincar que se trata simplesmente de uma breve aproximação ao processo em análise, uma vez que aqui seria demasiado exaustivo apresentarmos uma perspectiva mais aprofundada do tema em questão.

Se quisermos, trata-se, de um modo global, de defender a liberdade de expressão e a diversidade cultural, privilegiando sempre a escuta e o diálogo, sem ceder ao fanatismo nem a maledicência e ao repúdio do próximo (Unesco: Manifesto 2000). Nessa ordem de ideias, o mediador será o profissional que terá como tarefas basilares o facilitar do diálogo e o conhecimento mais próximo entre as diferentes realidades envolvidas no litígio.

Como nota final, queremos salientar que, não descurando obviamente tudo aquilo que referimos e defendemos até aqui, impõe-se que digamos que a mediação é tão simplesmente uma das formas de resolução construtiva de conflitos, outras existindo com as suas respectivas potencialidades e limites, o que, em última instância, será condicionado pelas especificidades das diferentes e múltiplas variáveis presentes no âmbito de actuação. Falamos, aqui, como é óbvio da própria negociação, da arbitragem ou mesmo da acção independente de uma das partes que podem conduzir igualmente a soluções criativas nos diversos conflitos de foro multicultural. Caberá, também, aqui uma palavra apenas referente à selecção dos próprios mediadores, pois assemelha-se-nos indispensável que, em relação à selecção de um mediador que venha a intervir num caso concreto, se tenha como regra geral a procura de alguém dentro da própria comunidade imigrante ou da respectiva sociedade de acolhimento, dadas as questões dos referenciais sócio-culturais. Por outro lado, e aproximando-nos um pouco mais da realidade portuguesa nestes temas, cremos que uma acção de formação sobre conflito e mediação se impõe como um elo capital na disseminação de competências daqueles que venham a ter que intervir directamente com populações imigrantes e respectivos microcosmos sociais de acolhimento (de modo a que

haja um maior garante do cumprimento dos requisitos e estratégias deste processo de mediação).

Por outro lado ainda, parece-nos que, na realidade portuguesa, se justificaria a ampliação da mediação às esferas comunitária e intercultural, dadas as alterações que a estrutura da população nacional tem vindo a sentir, facto este derivado da crescente pluralidade cultural que se vai sentindo de modo cada vez mais intenso, ao passarmos de um país outrora basicamente emigrante para um país de acolhimento de povos tão diferentes como aqueles que nos procuram.

Terminamos referindo que a necessidade de aproveitar a circunstância multicultural poderá servir-nos, precisamente, para nos levar a todos a praticar uma socialização mais rica e integral (Calvet, 2001).

BIBLIOGRAFIA

ABAD MÁRQUEZ, LUIS V. (2000). "Globalización, Demografía y Migraciones." *In: II Congreso Sobre la Inmigración en Espanha*. Universidad Pontificia de Comillas.

BOURQUE, R. & THUDEROZ, C. (2002). *Sociologie de la négociation*. Paris: La Découverte.

CALVET, N. L. (2001). "La Mediación Gitana: Una Respuesta al Choque de Culturas en las Instituciones Escolares." *In: Celia Gonzalez-Capitel (coord.). Mediación x 7*. Barcelona: Atelier.

CAMPOS, J. M. & PEREIRA, A. P. (1998). *Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Rei dos Livros.

COENTRÃO, A. & CARDOSO, R. (2003). "Welcome to Canada – 50 anos de imigração." *In: Pública*, nº364, pp.26-37.

- Comissão das Comunidades Europeias. *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu destinada a apresentar um Plano de Acção para a recolha e a análise de estatísticas comunitárias no domínio da migração*, COM (2003) 179 final, Bruxelas, 15.4.2003 (versão portuguesa).

- *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrating Migration Issues in the European Union 's Relations with Third Countries*, COM (2002) 703 final, Bruxelas, 03.12.2002 (versão inglesa).
 - *Livro Verde Relativo a uma Política Comunitária em Matéria de Regresso dos Residentes em Situação Ilegal*, COM (2002) 175 final, Bruxelas, 10.04.2002 (versão portuguesa).
 - *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração*, COM (2000) 757 final, Bruxelas, 22.11.2000 (versão portuguesa).
 - Conselho Europeu. *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas de 20 e 21 de Março de 2003* (versão portuguesa).
 - *Conclusões da Presidência do Conselho de Sevilha*, de 21 e 22 de Junho de 2002 (versão portuguesa).
 - *Conclusões da Presidência do Conselho Extraordinário de Tampere*, de 15 e 16 de Outubro de 1999 (versão portuguesa).
- KRESSEL, K. E PRUITT, D.G.** (1985). The Mediation of Social Conflict. *The Journal of Social Issues*, 41(2).
- JARES, X. R.** (2002). *Educação e conflito — Guia de educação para a convivência*. Porto: Asa.
- MOORE, C. W.** (1986). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. San Francisco: Jossey-Bass.
- RABAÇA, C.** (2002). Imigração: Alguns Aspectos Legais da Problemática. *In Actas do 1 Colóquio internacional de imigração Marroquina*. Porto: Universidade Fernando Pessoa (no prelo).
- RAMOS, R. M. M.** (1994). Maastricht e os direitos do cidadão. *In A União Europeia*. Coimbra: Faculdade de Direito, Curso de Estudos Europeus.
- SERRANO, G.** (1996). Qué dice la investigación científica sobre mediación?. *Revista de Psicología dei Trabajo y de las Organizaciones*, 12, 2/3, pp. 127-147.
- UNESCO: Manifesto 2000 – Para uma Cultura de Paz e da Não Violência.
- VEZZULLA, J. C.** (2001). *Mediação: Guia para Usuários e Profissionais*. Santa Catarina: IMAB – Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil.