



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

**Relatório de Estágio: Estágio realizado no
Gabinete de Relações Internacionais e
Cooperação do Serviço de Estrangeiros e
Fronteiras**

Marisa Liliana Neto Pereira

Relatório de Estágio para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor Alcino Couto

Covilhã, Junho de 2013

Agradecimentos

A realização deste relatório de estágio representa para mim a concretização de um objetivo muito importante na minha vida acadêmica. Só se tornou possível devido à contribuição direta ou indireta de um conjunto de pessoas, às quais pretendo expressar o meu sentimento de gratidão.

Ao meu orientador Professor Doutor Alcino Couto, por toda a disponibilidade, tempo dispensado, sugestões, comentários, ensinamentos transmitidos e orientação ao longo da elaboração de todo o relatório.

Aos meus pais um profundo agradecimento, por sempre me apoiarem, e por vezes se esforçarem por mim para poder alcançar os meus objetivos.

Ao meu irmão, pela confiança que sempre depositou em mim. Obrigada “mano”, pela paciência, compreensão e pela força que sempre me deste.

Um outro agradecimento às minhas amigas que me apoiaram nesta etapa da minha vida e que estiveram comigo em todos os momentos.

Ao meu namorado, ouvinte atento de algumas dúvidas, inquietações, desânimos e sucessos, pelo apoio, pela confiança e valorização sempre tao entusiasta do meu trabalho dando-me, desta forma, coragem para ultrapassar a culpa do tempo que a cada dia lhe subtraia. Obrigada por todos os “empurrões” de incentivo, paciência e força que me transmitiste durante todo este percurso.

Resumo

O presente documento regista o trabalho desenvolvido ao longo do ano letivo no Estágio realizado no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, concretamente no Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação. Este estágio tinha como objetivo adquirir conhecimento da realidade que envolve este tipo de instituições, relativamente a procedimentos e assuntos tratados na mesma.

Este estudo tem assim dois objetivos principais: o primeiro diz respeito a uma descrição da instituição onde decorreu o estágio e as atividades desenvolvidas; o segundo objetivo visa analisar o Programa de Retorno Voluntário (programa de ajuda aos imigrantes que decidam regressar aos seus países e não tenham condições para o fazer), em termos de eficácia e problemas verificados ao mesmo. Para a realização da análise foram utilizados dados quantitativos facultados pela Organização Internacional para as Migrações.

Este tipo de programas são implementados há muito tempo em vários países, sendo que inicialmente eram utilizados como reguladores do mercado de trabalho. Atualmente, os objetivos deste tipo são muito diferentes.

Os dados relativos ao programa português mostram que a procura deste programa tem vindo a crescer, principalmente por parte de imigrantes originários do Brasil e Angola.

Assim, este relatório procura essencialmente dar a conhecer estes programas, e concretamente a implementação do programa em Portugal.

No acompanhamento de todo este processo esteve o orientador de Estágio (Dr. Cláudia Rocha) e o orientador da Universidade da Beira Interior (Prof. Dr. Alcino Couto).

Palavras-chave

Cooperação; Programa de Retorno Voluntário; Retorno

Abstract

This report records the work done over the school year in Stage held at the Foreigners and Borders, specifically the Office of International Relations and Cooperation. This trainship aimed to gain knowledge of the reality that surrounds this type of institutions, procedures and issues addressed in it.

This study have two main objectives: the first is a description of the institution where they took the trainship and the activities, the second is to analyze the Voluntary Return Programme (program that helps immigrants who decide to return to their countries and who are not able to do so) in terms of efficacy and problems encountered with it. To perform the analysis I used quantitative data provide by the International Organization for Migration.

Such programs are implemented in several countries, and they were initially used as regulators for the labor market. Currently, the objectives of this type are very different.

Data for the Portuguese program shows that the demand for this program has been growing, mainly by immigrants from Brazil and Angola.

Thus, this report essentially seeks to inform these programs, and in particular the implementation of the program in Portugal.

This process has been guiding by the leader of the Internship (Dr. Claudia Rocha) and guiding by Universidade da Beira Interior (PhD. Alcino Couto).

Keywords

Cooperation, Return Program Volunteer, Return

Índice

Resumo	iv
Abstract	v
Índice de Figuras.....	vii
Índice de Tabelas	viii
Índice de Gráficos	ix
Índice de Acrónimos	x
Introdução.....	1
1. Serviço Estrangeiros e Fronteiras	2
1.1 - Enquadramento	2
1.2 - Sobre a entidade onde decorreu o estágio.....	2
2. Sobre o estágio.....	7
2.1 - Objetivos do estágio no contexto do Mestrado	7
2.2 - Atividades desenvolvidas.....	7
2.3 - Descrição das atividades desenvolvidas no GRIC do SEF	8
3. A questão do retorno	11
3.1 - Enquadramento Teórico.....	11
3.2 - Programas de Retorno na União Europeia.....	12
4. O Programa de Retorno Voluntario em Portugal	19
4.1 - Descrição do Programa Português	19
4.2 - Enquadramento legal	20
4.3 - Descrição do programa: dados quantitativos	21
4.4 - Problemas verificados no programa português	23
5. Conclusões	26
Referências	29

Índice de Figuras

Figura 1: Organograma do Ministério da Administração Interna.....	7
Figura 2: Organograma do SEF.....	9

Índice de Tabelas

Tabela 1: Candidatos principais distribuídos por idade e status familiar	35
--	----

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Processos iniciados entre 2009 e 2011	34
Gráfico 2: Processos iniciados em 2011 por principal nacionalidade	35

Índice de Acrónimos

ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

CLAIL - Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes

DSE - Direção de Serviço de Estrangeiros

FEINPT - Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros

GRIC - Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação

MAI - Ministério da Administração Interna

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

NELM - nova economia da migração laboral

OIM - Organização Internacional para as Migrações

PRV - Programa de Retorno Voluntário

REAG - Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany

REM - Rede Europeia das Migrações

REMPLOD - Reintegration of Emigrant Manpower and Promotion of Local Opportunities for Development

RI - Relações Internacionais

SE - Serviço de Estrangeiros

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Introdução

O presente relatório diz respeito ao estágio curricular, conducente ao grau de Mestre, realizado no âmbito do segundo ano do mestrado em Relações Internacionais ministrado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior.

O estágio decorreu entre 1 de outubro e 31 de dezembro de 2012 no Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação (GRIC) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), com a orientação científica do Professor Alcino Pinto Couto, com a orientação da Dra. Cláudia Rocha, coordenadora do GRIC.

O estágio nesta Instituição permitiu-me aprofundar algumas das temáticas teóricas abordadas durante o ano curricular do curso, em particular as questões relativas à entrada e saída de imigrantes, assim como a questões de cooperação e desenvolvimento, através da participação em algumas das atividades desenvolvidas pelo gabinete ao longo do período de estágio.

A escolha da Instituição foi motivada precisamente por um desejo de obter experiência prática de dinâmicas operacionais de organizações que trabalham especificamente com estes temas.

O objetivo deste trabalho é dar a conhecer o local e as atividades desenvolvidas no estágio.

No entanto, mais do que descrever as várias atividades realizadas, este trabalho será também analítico, debruçando-se a segunda parte do relatório sobre o Programa de Retorno Voluntário (PRV). Começamos por fazer uma abordagem aos primeiros programas que surgiram e posteriormente fazendo uma análise ao impacto deste programa em Portugal, examinando números relativos ao mesmo (adesão ao programa, resposta do programa, entre outros).

Assim sendo, o relatório está estruturado em quatro capítulos.

O capítulo 1 será dedicado à entidade na qual realizei estágio, fazendo uma abordagem histórica da mesma.

No capítulo 2 é abordado o estágio em si, isto é, os objetivos e atividades desenvolvidas.

O capítulo 3 é dividido em duas partes, em que a primeira consiste numa abordagem teórica à questão do retorno, sendo referida principalmente a visão transnacionalista em contraposição com a estruturalista, e numa segunda parte são referidos os primeiros programas de retorno da União Europeia (surgimento e aplicação).

No quarto e último capítulo aborda-se o programa implementado em Portugal, analisando-o quanto ao seu surgimento, implementação, alterações e enquadramento legal. É feita uma análise quantitativa, assim como são referidos alguns dos problemas com que o programa se depara.

Estes capítulos finais (3 e 4) permitirão retirar conclusões sobre o programa (principalmente relativamente ao português), dando a possibilidade de elaborar o capítulo final com as ilações relevantes suscitadas por esta pesquisa e análise.

1. Serviço Estrangeiros e Fronteiras

Após o conhecimento dos vários projetos onde o SEF opera, surgiu interesse em analisar o *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração* (programa gerido pela Organização Internacional para as Migrações - OIM), compreendendo desta forma o impacto e resultados alcançados pelo do projeto.

No início do estágio foi-me proposto fazer um enquadramento sobre as funções realizadas pelo SEF e pelo GRIC (através de leitura de publicações e relatórios anuais).

Depois de aprofundado o conhecimento sobre as várias funções realizadas, parti para a recolha de informação sobre o *Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração*. Foram considerados outros assuntos relevantes para uma melhor compreensão e clarificação do tema.

Ao longo do estágio, pude verificar que cooperação é a palavra-chave para a compreensão de muitas das atividades desenvolvidas num gabinete de Relações Internacionais. Observei, ainda, que retorno e integração são conceitos fulcrais para a compreensão do programa.

1.1 - Enquadramento

O mestrado em Relações Internacionais teve como principal objetivo a aquisição de conhecimentos de diferentes abordagens analíticas respeitantes às Relações Internacionais, fornecendo instrumentos analíticos necessários á interpretação das transformações do mundo contemporâneo, orientados para a formação de uma visão e de uma opinião cientificamente fundamentada sobre as questões internacionais.

Através das várias teorias estudadas ao longo do curso, é perceptível a mudança constante que as RI têm sofrido, mudanças que são influenciadas pelo facto de vivermos num mundo cada vez mais globalizado tanto ao nível de questões económicas, políticas e até mesmo relacionadas com o direito.

O mestrado além de conhecimentos teóricos dotou-me de capacidades metodológicas, especificamente de seleção, recolha e tratamento de informação.

1.2 - Sobre a entidade onde decorreu o estágio

Após o 25 de abril de 1974 foi extinta a Direção Geral de Segurança e o controlo dos emigrantes foi entregue à Policia Judiciaria e à Guarda-Fiscal. Era importante zelar pela integridade e segurança do país, contra qualquer ameaça que pudesse vir do exterior.

O Decreto - Lei nº 171/174 de 25 de abril foi como que a solução arranjada para assegurar esta situação durante o período de mudança em Portugal.

Em novembro de 1974, nasce a Direção de Serviço de Estrangeiros (DSE) e esta atribuiu ao Comando Geral da PSP o controlo de estrangeiros em território nacional, a emissão de passaportes e os pareceres para a concessão de vistos. Enquanto a Guarda-Fiscal vigiava as fronteiras.

Com o verdadeiro conhecimento das necessidades e funções da DSE, em 1976 foi-lhe reconhecida autonomia administrativa (Decreto - Lei nº 494-A/76) e fez-se a alteração do nome para Serviço de Estrangeiros (SE).

Anos mais tarde, foi verificado que o controlo da entrada de estrangeiros em território nacional não estava a ser posta em prática, o que fez com que fosse entregue essa função à Força de Segurança.

Com o Decreto - Lei nº 440/86 de 31 de dezembro que reestruturou o SE, passou o SE a apelidar-se de Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A partir de 1 de agosto de 1991, foi possível ao SEF começar a desempenhar gradualmente as funções que até à data eram desempenhadas pela Guarda-fiscal, continuando no entanto sempre em cooperação um com o outro, pois são partes integrantes das Forças e Serviços de Segurança do país.

Perante novos desafios de uma Europa Nova, estes serviços tiveram que se ir adaptando e renovando.

A direção do SEF atuou bastante em vários setores sem desprezar a renovação dos suportes legais que o tornaram num Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do país.

Assim, atualmente o SEF é um serviço de segurança, e constituído hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna (figura 1), tendo independência administrativa.

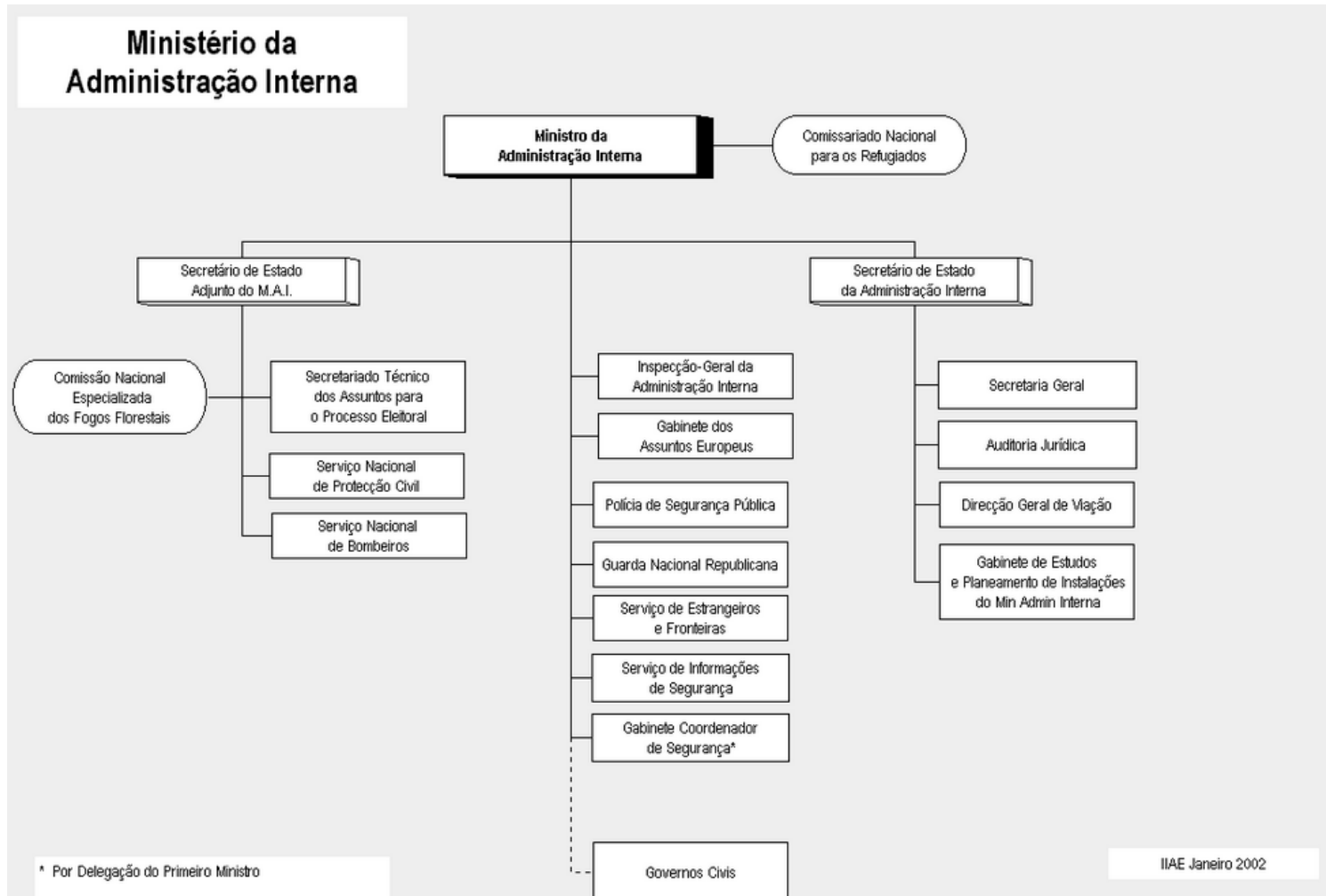


Figura 1. Organograma do Ministério da Administração Interna
 Fonte: GOVERNO DE PORTUGAL. Ministério da Administração Interna [online]. Disponível em WWW: <http://infocid.no.sapo.pt/Respublica/ms11.png> [consult. 23 outubro de 2012]

O SEF tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com essas atividades e com os movimentos migratórios.

Estruturalmente o SEF é organizado verticalmente (Figura 2), sendo que dos vários serviços da diretoria faz parte o GRIC, o Gabinete Jurídico, o Gabinete de inspeção, o Gabinete de Asilo e Refugiados e o Gabinete de Documentação, Comunicação e Relações Publicas.

Existem igualmente os Serviços na direta Dependência do Diretor Nacional, que é o caso do Departamento de Planeamento e Formação, do Departamento de Nacionalidade e do Departamento de Operações.

O SEF é constituído por:

- Conselho Administrativo;

- Serviços Centrais - Direção Central de Investigação, Pesquisa e Análise de Informação; Direção Central de Fronteiras; Departamento Técnico de Fronteiras; Postos de Fronteira; Direção Central de Imigração, Controlo e Peritagem Documental; Direção Central de Gestão e Administração e a Direção Central de Informática;
- E os Serviços Descentralizados - Direções Regionais; Delegações Regionais; Centros de Cooperação Policial e Aduaneira; Postos de Fronteira; aeródromos; postos de tráfego internacional e lojas do cidadão.

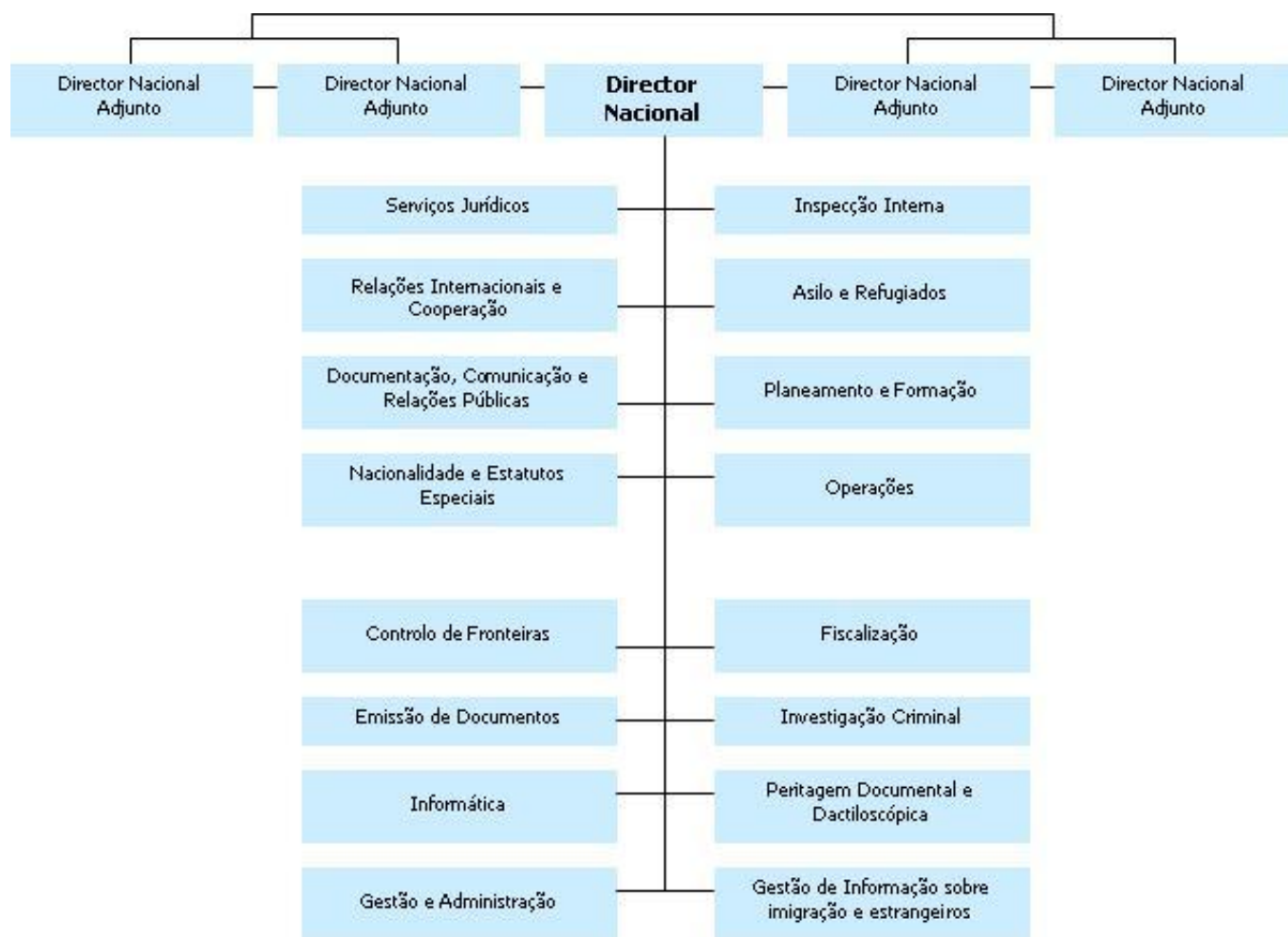


Figura 2: Organograma do SEF

Fonte: SERVIÇO ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Organograma [online]. Disponível em: http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/organograma.aspx?id_linha=4340&menu_position=4124#0 [Consultado 27 outubro de 2012]

O SEF aproxima os cidadãos dos seus direitos, salvaguardando os interesses subjacentes à segurança do país, e para tal executa políticas de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo.

Assim, trata dos seguintes assuntos:

- População estrangeira residente;
- Fronteiras;

- Controlo da permanência;
- Investigação Criminal;
- Peritagem documental;
- Asilo e Proteção Internacional;
- Nacionalidade;
- Integração;
- Atuação Internacional;

Ao Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação competem as seguintes funções¹:

- Angariar, atualizar e divulgar informação técnica referente à participação de Portugal na União Europeia e em organizações internacionais, no espaço das suas competências;

- Elaborar estudos técnicos tendo em vista a participação do SEF em reuniões internacionais;

- Preparar a direção do SEF com a informação técnica referente à realização de acordos de cooperação, e outras relações bilaterais ou multilaterais do Estado Português, no setor das atribuições do SEF;

- Criar e disseminar informação com utilidade para os utentes do SEF e para os cidadãos em geral e escolher e divulgar a informação difundida pelos órgãos de comunicação social relativamente à atividade do SEF;

- Servir de elo de ligação entre o SEF e os órgãos de comunicação social e desenvolver atividades dirigidas à promoção da respetiva imagem;

- Atestar o serviço de relações públicas e clarificar questões resultantes das atividades do SEF;

- Enquadrar os programas das atividades desenvolvidas no âmbito das relações de cooperação com entidades semelhantes, nacionais e estrangeiras.

¹ Informação retirada do Decreto -Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, Artigo 18

2. Sobre o estágio

2.1 - Objetivos do estágio no contexto do Mestrado

A realização do estágio teve como principal objetivo a aplicação direta dos conhecimentos adquiridos durante a parte letiva do Mestrado.

A opção pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras como entidade de acolhimento do estágio não foi previamente planeada. Tinha conhecimento que teria de optar por uma entidade que prezasse a minha área de especialização, nomeadamente a área de Relações Internacionais.

Deste modo, fiz uma pesquisa de várias entidades ligadas ao domínio das Relações Internacionais, que garantissem as condições necessárias para a obtenção de grau de Mestre.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras deu-me essas garantias e, por conseguinte, surgiu vontade de aprofundar os meus conhecimentos sobre o Programa de Retorno Voluntário.

2.2 - Atividades desenvolvidas

Ao chegar ao SEF tive oportunidade de me inteirar sobre as atividades desenvolvidas pelo SEF, mais concretamente das desenvolvidas pelo GRIC através da leitura de publicações e relatórios anuais do próprio gabinete.

O tema das migrações e especialmente a análise de números relativos a estes movimentos migratórios sempre me cativou, assim como o que eles podem significar em termos da natureza, importância política, económica, social e cultural das dinâmicas criadas pelas migrações e pelos fatores que lhe dão origem.

Neste sentido, propus à coordenadora do GRIC o estágio ter como objetivo a análise do PRV, para posteriormente expor no relatório resultados e conclusões retiradas sobre o mesmo.

A passagem pelo GRIC tornou-se numa oportunidade de fazer este estudo. Pois teria fácil acesso a informações e a documentação, reunindo assim condições favoráveis à minha pesquisa e análise.

Com o estágio tive oportunidades que se não fosse o mesmo, não teria, tal como reuniões com a OIM, acesso aos centros de documentação destas instituições, conferências relacionadas com os temas, entre outras.

Fui sendo integrada em atividades do gabinete, tal como reuniões, visitas de delegações, conferências/ seminários, apoio na organização de eventos, realização de formações e também a possibilidade de organizar algum expediente que, por conseguinte, me deu oportunidade de analisar documentos relativos a assuntos regionais e de Cooperação da União Europeia.

2.3 - Descrição das atividades desenvolvidas no GRIC do SEF

Além de todas as tarefas necessárias à realização do meu estudo e à elaboração do relatório, fui tendo também oportunidade de participar em várias atividades, sendo exemplo as seguintes:

- **Formação “Lei de Estrangeiros - Conceitos e Procedimentos”**

Consistiu em dar conhecimento das principais alterações à Lei nº 23/2007 de 4 de julho, em matéria de Documentação, designadamente Vistos, Autorizações de Residência e Prorrogações de Permanência.

Nesta formação foi possível constatar que a nova lei criminaliza quem contrata imigrantes ilegais: "Quem, com intenção lucrativa, para si ou para terceiro, aliciar ou angariar com o objetivo de introduzir no mercado de trabalho cidadãos estrangeiros não habilitados com autorização de residência ou visto que o habilite".²

Esta nova lei estabelece limites à recusa de entrada e à decisão de expulsão de estrangeiros, passando a ser excluídos os que tenham praticado crimes graves que constituam uma "ameaça para a ordem pública e segurança nacional".³

A autorização de residência pode também ser cancelada quando existirem razões fortes para tal, como ter cometido atos criminosos graves ou que existam suspeitas de que tenciona cometer atos dessa natureza na União Europeia.

Passa a ser concedida autorização de residência para atividade profissional independente só quando os imigrantes estão inscritos na Segurança Social, constituam sociedades ao abrigo da lei, estejam habilitados a exercer uma atividade profissional e disponham de meios de subsistência.

A legislação reforça também o combate aos casamentos de conveniência e facilita o reagrupamento familiar.

Foi também criado o *cartão azul UE* que permite exercer, em território nacional, uma atividade profissional subordinada altamente qualificada (aquela cujo exercício requer competências técnicas especializadas ou de carácter excecional e por sua vez uma qualificação adequada para o respetivo exercício, designadamente de ensino superior).

² ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2012), Lei n.º 29/2012, Diário da República n.º 154, 1ª série, 9 de agosto, Artigo 185.º, p. 4201. Versão online no site: <http://dre.pt/>

³ ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2012), Lei n.º 29/2012, Diário da República n.º 154, 1ª série, 9 de agosto, Artigo 33.º, p. 4215. Versão online no site: <http://dre.pt/>

- **EUROMED**

O EUROMED foi outra das oportunidades que surgiram e que contribuíram para a minha integração nas atividades desenvolvidas no GRIC.

O EUROMED é uma parceria (Processo de Barcelona), com 38 membros⁴, ao nível político, económico e social entre os Estado-membros da União Europeia e os países do sul do mediterrâneo.

O EUROMED totaliza, para além da vertente multilateral, as vertentes bilateral e regional, estabelecendo esta última um dos aspetos mais inovadores desta parceria. O Programa MEDA⁵ é o principal instrumento financeiro desta parceria.

- **Reuniões OIM**

Para alcançar os objetivos definidos para a realização do estágio, foi definida uma estratégia que assentaria em deslocações à OIM, mantendo contatos diretos com o Dr. Luís Carrasquinho, responsável pelo Programa de Retorno Voluntário.

Apesar da agenda muito preenchida do Dr. Luís Carrasquinho, houve oportunidade para vários contatos, resultando esse contato em entrevistas abertas e semiestruturadas, as quais permitiram uma melhor compreensão e conhecimento do programa em questão, obtendo assim, algumas respostas a dúvidas que foram surgindo ao longo da minha pesquisa.

O Dr. Luís Carrasquinho disponibilizou-se a ajudar-me em qualquer situação que me fosse surgindo durante o meu estudo, ajudando desde logo ao facultar documentação que considerou ser pertinente para a minha análise.

- **Conferência REM**

A convite da Dra. Cláudia Rocha tive a oportunidade de participar na conferência “Imigração de estudantes internacionais” organizada pela Rede Europeia das Migrações.

A REM foi estabelecida pela Decisão do Conselho Europeu 2008/381/CE adotada a 14 de maio de 2008. É uma rede financiada pela União Europeia, criada com o objetivo de fornecer informação atualizada, objetiva, fiável e comparável sobre migração e asilo para as Instituições da União Europeia, assim como para as autoridades e instituições do Estados-membros da União Europeia, visando o apoio à elaboração de políticas europeias nesses domínios.

⁴ 27 Estados-membros e 11 países do mediterrâneo (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Autoridade Palestina, Síria, Tunísia e Turquia)

⁵ Programa que pretende pôr em prática medidas de cooperação destinadas a ajudar países terceiros mediterrânicos a fazerem reformas nas estruturas económicas e sociais, assim como a atenuar os efeitos do desenvolvimento económico no plano social e ambiental.

Nesta conferência refletiu-se e aprofundou-se conhecimento sobre os estudantes estrangeiros em Portugal e no contexto da União Europeia, reunindo para o efeito um conjunto diversificado de atores com intervenção neste processo, nomeadamente nas áreas da imigração, educação e integração, bem como de investigadores académicos.

- **Delegação de Forças Policiais Angolanas**

A 19 de novembro tive outra oportunidade de participar na visita de uma delegação de três elementos de Forças Policiais Angolanas ao SEF cujo objetivo da mesma foi a promoção da cooperação para o desenvolvimento.

A visita destas forças policiais a Portugal teve como objetivos o conhecimento de práticas de Portugal no que respeita aos estrangeiros, uma vez que Angola tenta neste momento criar uma lei de estrangeira idêntica à nossa, aperfeiçoando a existente.

Ao longo desta visita foram dadas a conhecer operações já realizadas por Portugal, como o “Caso Nicolae”⁶. Foram também dados a conhecer os procedimentos e programas usados por Portugal de controlo de fronteiras.

- **Jornadas do Observatório da Imigração**

Estas Jornadas tiveram como destaque a apresentação do estudo nacional “Diagnóstico da População Imigrante em Portugal: Desafios e Potencialidades”.

Este estudo integra a Coleção “Portugal Imigrante”, da qual fazem parte 22 estudos locais de caracterização da população imigrante.

O estudo nacional traça um diagnóstico global da imigração não comunitária em Portugal do primeiro decénio do século XXI.

Os estudos foram apoiados pelo Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (FEINPT), sendo promovidos pela Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI), descrevendo a população imigrante, bem como os desafios e potencialidades para as dinâmicas de desenvolvimento a nível local nos concelhos envolvidos.

⁶ O Serviço Estrangeiros e Fronteiras desmantelou uma rede de tráfico de seres humanos com ligações a Espanha e Roménia.

3. A questão do retorno

3.1 - Enquadramento Teórico

A partir do final dos anos 80, numa tentativa de destacar a dinâmica e manutenção de ligações regulares de migração entre países emissores e recetores e interpretar o movimento de vai-e-vem de pessoas que atravessam fronteiras, estudiosos da migração, passaram a adotar a terminologia transnacional que inicialmente só era utilizada pelos estudiosos de Relações Internacionais.

Segundo Cassarino (2004) surgem cinco abordagens teóricas nos estudos da migração de retorno: economia neoclássica, a nova economia da migração laboral (NELM), estruturalismo, transnacionalismo e a teoria das redes sociais.

Para os estudiosos da economia neoclássica a migração de retorno é vista como um fracasso, pois os imigrantes são vistos como aqueles que pretendiam uma imigração permanente, mas acabam por voltar.

A nova economia da migração laboral vê o retorno como um resultado lógico de uma estratégia calculada, definida ao nível da familiar e resultante do êxito da realização de metas ou alvos (Stark, 1991).

A NELM é defensora de que existe uma meta específica no plano de imigração, após atingir esse objetivo, o imigrante é livre de retornar. Assim, a duração da imigração depende do tempo e da necessidade do imigrante para atingir o seu objetivo.

Os estruturalistas defendem que o retorno não depende apenas da experiência individual no exterior, mas também da situação social e institucional no país de origem.

A abordagem transnacional é comum hoje em dia, a imigração é vista num contexto global, e esta mobilidade é normal.

Ao contrário dos estruturalistas, para os transnacionalistas o retorno não representa o fim de um ciclo de migração. Na opinião dos transnacionalistas, a história da migração continua.

A imigração de retorno é parte integrante de um sistema circular (em que o movimento de um país para outro é repetido ao longo do tempo) de relações sociais e económicas e intercâmbios que facilitam a reintegração dos migrantes, enquanto transmissão de informações, conhecimento e adesão (Al-Ali e Koser, 2002).

Um dos principais contrastes entre transnacionalismo e estruturalismo reside no facto de que, segundo os transnacionalistas, os retornados prepararam a sua reintegração através de visitas periódicas e regulares aos seus países de origem, mantendo sempre laços com o país de origem e, enviando periodicamente remessas para as famílias (Cassarino, 2004).

Cassarino (2008) diz que a preparação do regresso não se refere apenas à vontade dos imigrantes retornarem, refere-se também a um processo através do qual os migrantes valorizam os recursos disponíveis, de acordo com as circunstâncias específicas que prevalecem para garantir a sua reintegração.

Afirma também que os transnacionalistas são defensores de que os imigrantes são capazes de negociar os seus lugares na sociedade, seja nos países de acolhimento ou de origem, com vista a tornar-se parte dela.

Os estruturalistas preferem falar de adaptação. Sendo que esse processo de adaptação não implica o abandono das identidades que adquirem no exterior.

Aqueles que retornam debatem-se com dificuldades de reintegração, tanto a nível social como profissional. No entanto, como mencionado acima, os contatos regulares que mantêm com as suas famílias nos países de origem, bem como os movimentos de vai-e-vem que ilustram a mobilidade transnacional, permitem que o seu retorno seja melhor preparado e organizado.

Portes (2001) afirma que o transnacionalismo imigrante não é movido por razões ideológicas, mas pela própria lógica do capitalismo global. Outros (Al-Ali et al, 2002), pelo contrário, afirmam que as comunidades transnacionais podem ser motivadas por razões políticas, económicas e de poder social.

Numa visão transnacional, o retorno é referido como realizado por imigrantes bem-sucedidos e capazes de adaptar-se a todos os níveis. Sabendo também como tirar proveito dos "atributos de identidade" que adquirirem no estrangeiro, com vista a distinguir-se dos moradores locais (Al-Ali e Koser, 2002).

3.2 - Programas de Retorno na União Europeia

3.2.1 - Os primeiros programas

A questão do retorno voluntário dos imigrantes ao país de origem tem sido discutida nas ciências sociais desde 1960.

Durante 1950-1960, alguns dos países da Europa Ocidental, como a Alemanha, Suíça, França e Bélgica tiveram uma atitude favorável perante a imigração laboral. No entanto, por volta de 1970, essa atitude passou a ser questionada, pelo menos ao nível da opinião pública e política (George, 1977).

No estudo de Kraniauskas (2010) refere-se que os primeiros programas surgiram como uma resposta á crescente migração internacional e à recessão económica causada pela crise do petróleo de 1973.

A Holanda, França e Alemanha foram os primeiros países a decidirem apoiar os imigrantes a regressar ao seu país de origem e foi destinado um apoio financeiro substancial para essa finalidade.

A situação alterou-se significativamente em meados dos anos 90, com o aparecimento de uma nova abordagem de controlo de emigração, assim como das comunidades de

emigrantes mais fortes e a necessidade de lidar com questões de migração nacionais a nível internacional (Kraniauskas, 2010).

Perante o aumento dos fluxos de imigração, os Estados começaram a fortalecer a política de imigração. Foram tomadas medidas mais rigorosas de regulação da migração e controlo, como forma de reduzir o número de imigrantes que chegavam aos vários países. Por exemplo, em 1974, o governo francês anunciou oficialmente que não permitia mais imigração laboral no país e a proibição tornou-se uma obrigação legal, em 1977.

Seguidamente, e com base no estudo realizado por Kraniauskas (2010) será apresentada uma síntese dos primeiros programas que surgiram na União Europeia.

➤ Holanda

Em 1974, surge na Holanda o projeto REMPLD. O projeto visava incentivar os trabalhadores imigrantes da Turquia, Tunísia e Marrocos a voltar para casa e, com o apoio do governo holandês, ajudá-los a montar próprio negócio no seu país de origem.

Foi um projeto piloto para tentar estabelecer o efeito social e económico de um tal modelo de retorno sobre o desenvolvimento das regiões. O projeto REMPLD foi financiado pelo Ministério Holandês de Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

Após dois anos de tentativas de implementar o projeto e pesquisa sobre a reintegração dos imigrantes nas regiões de Riff e Sous em Marrocos, o governo holandês foi recomendado a descontinuar o projeto REMPLD.

A razão da interrupção do projeto foi o facto de que as possibilidades de retornados para investir num negócio próprio eram muito pequenas, sendo que o retorno dos migrantes não tinha nenhuma influência no desenvolvimento económico dessas regiões.

➤ França

Segundo Kraniauskas (2010) entre 1960 e 1970, iniciou-se também em França um Programa de Retorno (“l'aide au retour”), isto para tentar atenuar o numero de imigrantes, que eram em grande parte originários da Argélia (ex-colónia francesa).

As tentativas foram feitas de modo a que os imigrantes voltassem com meios financeiros próprios. No entanto, ao primeiro milhão de migrantes que decidiram regressar ao seu país de origem foram oferecidos subsídios em dinheiro.

Apesar da ambição, o programa teve um efeito mínimo. Em 1977-1981, o governo planeava retornar cerca de um milhão de imigrantes, no entanto, apenas cerca de 60 000 pessoas aproveitaram do Programa Retorno (KRANIAUSKAS, 2010).

O programa e apoio foi maioritariamente utilizado por portugueses e espanhóis, embora o público-alvo do programa eram imigrantes da Argélia, este grupo de imigrantes demorou bastante tempo a usufruir do programa. Cerca de 2 400 pessoas voltaram para a Argélia.

Na França, o apoio financeiro do governo foi aproveitado de forma muito restritiva. Entre 77 e 81, apenas 6 por cento do número de migrantes previstos para usufruir do programa realmente saíram do país. Além da questão que o programa foi utilizado por aqueles imigrantes que não eram considerados os principais grupos-alvo do programa.

➤ Alemanha

Também em 1979, o governo federal alemão, juntamente com as autoridades dos estados alemães e a Organização Internacional para as Migrações iniciaram a implementação do programa REAG.

O programa REAG não previa quaisquer subsídios em dinheiro, que na época era também característica da política de incentivo ao retorno francesa.

Os primeiros subsídios surgiram na Alemanha por um curto período de tempo (1983-1984), após os democratas-cristãos, que tinham prometido na sua campanha um controlo mais eficaz da imigração, chegarem ao poder. Os trabalhadores que partiram do país também poderiam recuperar as contribuições sociais pagas.

O programa permitiu a redução do número de trabalhadores imigrantes na Alemanha. Em 1982, o número de estrangeiros que residam legalmente na Alemanha foi de 4,7 milhões, enquanto em 1984-1985, o número caiu para 4,4 milhões. No entanto, em 1986, quando os subsídios em dinheiro deixaram de ser oferecidos durante dois anos, o número de imigrantes aumentou para 4,5 milhões novamente (Kraniauskas, 2010).

Após uma breve análise aos primeiros programas da UE, pode dizer-se que os primeiros programas de retorno funcionaram como uma estratégia de regulação do mercado de trabalho, isto é, incentivava-se a regressar aos seus países de origem, de forma a reduzir a mão de obra e assim garantir locais de trabalho para os cidadãos nacionais.

Atualmente os programas têm objetivos totalmente diferentes, sendo que já não são utilizados como reguladores da força de trabalho.

Muitos países da Europa Ocidental têm procurado soluções e modelos organizacionais para promover o retorno voluntário. Os países têm de rever, reformular e consolidar a política de migração, conforme a realidade das necessidades internas e fatores externos que levam à imigração.

Desde o aparecimento deste tipo de programas que é complicado falar numa conceção uniforme e universal de retorno voluntário, sendo complexo pelos contextos nacionais específicos (como a localização geográfica do país) os fluxos de imigração, o tamanho das comunidades imigrantes e pelo clima económico e político do país (Kraniauskas, 2010).

Os programas de retorno voluntário são reconhecidos como estando entre as medidas de maior sucesso de regulação da migração.

No entanto, Kraniauskas (2010) diz ser difícil avaliar a eficácia dos primeiros programas, pelas seguintes razões:

- foram as primeiras tentativas de procurar soluções e experiências de políticas de migração sem experiência substancial;
- a maioria dos programas foram realizados ao nível nacional, sem apoio de países de origem que permitisse organizar o regresso dos imigrantes e a sua reintegração de forma rápida e eficaz;
- e não se conseguiu criar um espaço de informação fiável para permitir que os imigrantes pudessem tomar uma decisão clara sobre o retorno voluntário aos seus países;
- os programas eram executados por instituições estatais cujas relações com os imigrantes eram problemáticas devido às sanções, penalidades ou controlos prováveis (existindo pouca confiança nas autoridades, que são muitas vezes hostis e rigorosas em relação aos imigrantes);
- as organizações não governamentais que defendem ou representam os interesses dos refugiados e imigrantes não estavam envolvidas na implementação dos primeiros programas.

Neste sentido, e após a implementação de programas nacionais com sucesso foi percebido que, os países de destino e os países de trânsito deviam ter um quadro nacional forte para a administração da migração e cooperar ativamente na procura de soluções ao nível internacional. Sendo que a possibilidade de resolver questões de migração, sem a cooperação internacional são muito limitadas.

Muitos governos investem em pesquisas nas comunidades imigrantes para entender melhor as motivações e necessidades das mesmas, de forma a que posteriormente possam utilizar as informações no planeamento do retorno.

Essa pesquisa é realizada por exemplo na Grã-Bretanha, Suíça, Irlanda e Países Baixos. Desde 2004, um número crescente de países tem vindo a investir nas medidas de incentivo e de reintegração dos migrantes após o seu regresso ao país de origem (Cassarino, 2006).

Mesmo que alguns dos programas envolvam subsídios financeiros ou outras medidas de incentivo, eles diferem em termos de valores e princípios da oferta.

Os programas são executados e apoiados por governos nacionais, no entanto, os modelos de implementação são diferentes.

De acordo com Lopes (2005) em alguns países (como por exemplo a França e Suécia) o papel mais ativo é assumido pelo Estado, por serviços de supervisão da migração, em outros pela OIM (na Grã-Bretanha, Alemanha e Bélgica), e ainda em outros, por organizações não governamentais e internacionais, tal como a Caritas (na Áustria) ou a Cruz Vermelha (no caso da Espanha).

Alguns dos países estão dispostos a oferecer suporte apenas a grupos restritos de imigrantes, por exemplo, apenas para os requerentes de asilo. Enquanto outros, a um grupo

maior, que podem incluir os nacionais de países terceiros em situação irregular, ou mesmo nacionais de alguns dos Estados-Membros da UE.

Geralmente, os cidadãos dos Estados membros da UE não têm direito a usufruir do apoio oferecido pelos programas, embora haja exceções, como é o caso do programa da Holanda, Irlanda e Espanha, onde a assistência é possível também para os migrantes vulneráveis dos novos Estados-Membros da UE.

3.2.2 - A implementação de Programas de Retorno Voluntário na UE

Atualmente o assunto de retorno tem sido centro de debates públicos, especialmente no que toca aos países de trânsito, destino e origem dos migrantes.

A questão do retorno é uma constante em diferentes áreas políticas, que vão desde as políticas de imigração e asilo dos países de destino (especialmente a União Europeia e os Estados-Membros) à política comercial e de ajuda ao desenvolvimento e relações internacionais com os países de origem e de trânsito.

De acordo com Cassarino (2006), a consolidação de uma comunidade política de retorno tornou-se uma prioridade para a UE, principalmente após o Conselho Europeu de Sevilha de junho de 2002.

Também segundo o mesmo, em abril de 2002 a Comissão Europeia reconheceu a existência de várias categorias de retornados, sendo que deveria existir uma distinção entre aqueles que decidem voltar ao país de origem, e aqueles que são forçados a fazê-lo.

A Comissão reconheceu assim que o retorno voluntário e neste caso os pedidos feitos por pessoas em estado regular, deveria ser objeto de uma reflexão devido ao potencial impacto sobre o desenvolvimento dos países de origem.

O reforço da cooperação entre os países de origem e os de destino é um pré-requisito para a consolidação de uma política de retorno que permitirá assegurar a sustentabilidade do retorno e facilitar a reintegração (PORTES, 2001).

As diferenças entre os programas implementados são determinados pelo envolvimento das autoridades estaduais para a implementação prática dos programas de regresso voluntário. A política do Estado que determina a extensão dos programas, o fim do seu financiamento, a extensão dos fluxos de refugiados e a consistência dos programas.

Os organismos responsáveis pela execução de programas e os governos mantêm uma relação estreita e os organismos de execução têm muito pouca influência sobre a natureza dos programas.

Uma participação ativa do Estado permite uma ligação mais direta desses programas com as prioridades nacionais, garantir o financiamento sustentável e funcionamento de um sistema de retorno voluntário: que é evidente nas estatísticas de retorno de imigrantes.

Outra das diferenças encontradas reside na participação de organizações internacionais e não governamentais na organização do sistema de retorno voluntário. Uma

situação em que a prestação de serviços é descentralizada pode ter consequências prejudiciais, como o aumento dos custos administrativos do programa relativos à concessão de apoio financeiro às ONG's, informação e acompanhamento das organizações prestadoras de serviços.

Caso contrário, quando a organização de retorno voluntário é atribuído a uma única organização, na maioria das vezes a OIM, é visível um programa mais consistente, com uma estrutura mais clara do sistema em si. Também é muito mais fácil para as autoridades estaduais cooperar com uma única organização.

Consequentemente, uma ampla rede de cooperação institucional permite uma solução mais rápida de alguns dos problemas relacionados com o retorno de imigrantes que pode ser difícil e leva muito tempo para resolver ao nível das instituições do Estado.

O retorno voluntário é um mecanismo que oferece uma oportunidade de prestar apoio financeiro e de tornar o conhecimento técnico para países terceiros.

O apoio político para o regresso voluntário é explicitamente expresso nos instrumentos legais e financeiros da UE. A Diretiva de Retorno 2008/115/CE afirma que o retorno voluntário é considerado um objetivo prioritário ao contrário de outras formas de retorno e que os Estados devem criar condições legais para o funcionamento de um tal mecanismo.

Acredita-se que a aplicação da mesma diretiva é uma política europeia de retorno comum, equilibrada e harmoniosa.

A partir de 2007, o número de países da UE a implementar medidas de reintegração em programas de retorno voluntário tem vindo a aumentar. O apoio à reintegração é entendido como uma medida específica destinada a certificar-se de que um migrante na verdade retorna ao país de origem e que a probabilidade de remigração é reduzida.

A aplicação de tais medidas de reintegração ajudam a formar uma forte rede de cooperação internacional entre os Estados-Membros da UE e os países de origem. A administração das medidas de reintegração no país de origem é atribuída aos escritórios locais da OIM ou a organizações não governamentais.

O Fundo Europeu de Regresso, que começou a funcionar em 2008, oferece uma oportunidade aos vários países de receber o apoio financeiro da UE para os programas de retorno voluntário.

É exatamente a partir de 2008 que o aumento da atividade política tem sido observado em toda a UE em termos de política e medidas sobre o retorno voluntário.

Todos os países têm criado condições legais para o funcionamento de um sistema de retorno voluntário.

Embora as leis não deem uma definição clara de retorno voluntário e do tipo de assistência que um migrante pode receber, a organização dos programas de ajuda retorno voluntário é atribuído aos ministérios. Esta condição legal permite ao Estado desenvolver programas de longo prazo e alocar financiamento para a sua implementação.

As formas específicas de assistência são frequentemente definidas em acordos e memorandos entre as instituições de aplicação dos programas de retorno voluntário (as organizações internacionais e não governamentais) e os ministérios responsáveis.

No entanto, esta situação está a mudar, pois a maioria dos governos estão a tentar definir os conceitos de retorno voluntário nas leis o mais especificamente possível e a tentar harmonizar a legislação nacional com os princípios da Diretiva de Retorno.

4. O Programa de Retorno Voluntario em Portugal

4.1 - Descrição do Programa Português

Antes de fazer qualquer enfoque diretamente ao programa de retorno considereei pertinente fazer uma abordagem a determinados conceitos, uma vez que ao longo da exposição irei abordá-los e será importante saber as suas definições, sendo os conceitos os seguintes:

a) Pedidos de apoio recebidos: que não são mais do que os pedidos recebidos pela OIM, sendo contabilizados pedidos que foram iniciados, mas no entanto também aqueles que não foram concretizados;

b) Processos iniciados: aqueles onde se procede a uma entrevista pela OIM ou por técnicos de aconselhamento e que é seguidamente inserida na base de dados interna da OIM;

c) Processos concluídos: quando há embarque do candidato;

d) Processos cancelados: existem vários motivos pelos quais se pode dizer que o processo foi cancelado, sendo o caso de desistência a pedido do candidato, regresso por meios próprios ou pelo facto de não conter os requisitos para poder beneficiar do programa;

e) Processos suspensos: existe suspensão de processo quando o candidato pede adiamento do regresso, assim como o adiamento por determinados motivos (saúde por exemplo) não poder ser realizado no momento que é proposto pela OIM.

f) Processos pendentes: aqueles que ainda não foram concluídos no período de tempo indicado;

g) Beneficiário: todos aqueles cidadãos que concluíram o processo com o embarque;

h) Candidato: aquele que aguarda uma resposta.

Desde 1997 que a OIM é responsável pela implementação do Programa de Retorno Voluntário.

As atividades relacionadas com o programa tiveram início em 97 e o protocolo relativo ao programa foi assinado pelo Estado português (Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Administração Interna e o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas - ACIME) e a OIM (SEF, 2009).

O PRV apoia emigrantes em situações de vulnerabilidade e que desejem abandonar voluntariamente o país.

O retorno assistido consiste no estímulo e prestação estruturada de assistência por parte do Estado a favor de um cidadão de um país terceiro que decida retornar ao país de origem por livre vontade.

Existem três grandes categorias de destinatários do programa: 1. Estrangeiros em situação irregular e cuja sua regularização tenha sido recusada; 2. requerentes de asilo nas seguintes situações: a) no período de espera do pedido desejem regressar ao seu país ou outro que o queira receber, b) pedido de saída perante a recusa de pedido de asilo e c) beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção temporária e por fim 3. Nacionais de países terceiros residentes em Portugal (SEF, 2009).

Até 2007 os procedimentos técnicos e operacionais do PRV tiveram acompanhamento da OIM.

Em 2008 houve algumas alterações ao PRV no contexto do projeto SURRIA, que vigorou de dezembro de 2006 a maio de 2008, e uma das principais alterações foi a descentralização das atividades preparatórias do retorno ao ter sido criada uma Rede de Informação e Aconselhamento sobre o retorno, composta por delegações regionais do SEF, centros locais/nacionais de Apoio ao Imigrante, associações e outras organizações (SEF, 2009).

Em 2009 foi adotado um novo programa fundado numa parceria SEF e OIM tratando-se de uma melhoria ao nível do retorno informado e sustentado na eficiência e diversificação dos serviços de assistência do PRV, melhorando os serviços de apoio à reintegração no país de origem.

O ano seguinte foi um ano de continuidade e reafirmação das atividades até agora desenvolvidas, principalmente no que respeita à parte de apoio à reintegração no país de origem.

Em 2011 houve uma consolidação de projetos anteriores existindo ainda no país de acolhimento uma maior flexibilidade na assistência à reintegração, assim como existe uma maior ligação com ONGs no Brasil como forma de apoiar mais eficazmente a reintegração dos embarcados através do programa.

Atualmente o programa proporciona apoio logístico e financeiro permitindo o regresso e a reintegração no país de destino.

4.2 - Enquadramento legal

As leis que regulam em Portugal as matérias de imigração e Asilo é atualmente a Lei n.º 29/2012, que procede à primeira alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que define o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, transpondo para a ordem jurídica interna cinco diretivas comunitárias.

Assim sendo, foram introduzidas várias alterações ao regime então vigente, das quais se destacam:

- Criminalização da contratação de imigração;
- Ilegal;
- Criação Instituto do reagrupamento familiar;

- Criação de um novo tipo de autorização de residência denominado «Cartão Azul UE»;
- Reforço ao combate aos casamentos e uniões de facto de conveniência;
- Clarificação da figura do «imigrante empreendedor», facilitando os projetos de investimento em Portugal.

Existe também a já referida Diretiva Retorno (n.º 2008/115/CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, que visa conciliar normas e procedimentos aplicadas pelos Estados membros, no que respeita ao regresso de nacionais de Estados terceiros que se encontrem em situação irregular no território nacional, sempre com base no respeito pelos direitos fundamentais.

A diretiva contribui para o reforço das liberdades e garantias dos nacionais de países terceiros que sejam sujeitos ao afastamento voluntário ou coercivo do território dos Estados-Membros, fortalecendo a própria defesa dos direitos fundamentais. Sendo confirmada pela Lei n.º 29/2012, de 9/8.

A transposição desta Diretiva para a ordem jurídica interna procura também assegurar o acesso à proteção jurídica dos detidos estrangeiros nos aeroportos, assim como novos direitos fundamentais, de carácter humanitário, aos detidos nos centros de instalação, como sejam o direito a assistência médica e cuidados de saúde básicos, por exemplo.

4.3 - Descrição do programa: dados quantitativos⁷

A OIM em 2011 recebeu 2147 pedidos de apoio para regressar ao seu país de origem. Todavia, só 594 pessoas embarcaram o que faz com que a média mensal de pessoas embarcadas tenha sido de 49 pessoas.

O aumento do número de pedidos tem afetado de certa forma a capacidade de resposta por parte da OIM, fazendo com que o tempo médio de espera de resposta tenha consequentemente aumentado, sendo que em 2011 a média foi de 184 dias.

Até dezembro de 2011 a situação dos processos iniciados⁸ era a seguinte: 815 encontravam-se pendentes⁹, 138 concluídos com embarque, 107 tinham sido cancelados¹⁰, 7 suspensos¹¹ e outros 7 recusados.

⁷ Com base em dados retirados dos relatórios anuais de 2009 a 2011 da OIM

⁸ Aqueles a quem se faz uma entrevista (pela OIM ou por técnicos de aconselhamento) e que é seguidamente inserida na base de dados interna da OIM.

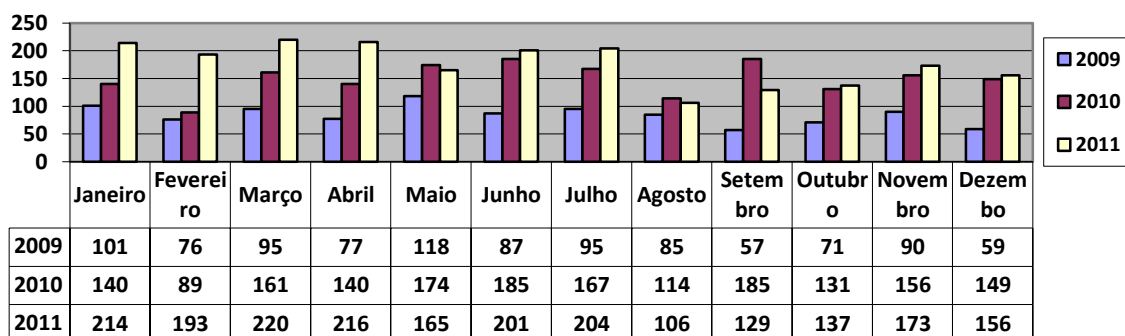
⁹ Aqueles que ainda não foram concluídos no período de tempo indicado.

¹⁰ Existem vários motivos pelos quais se pode dizer que o processo foi cancelado, sendo o caso de desistência a pedido do candidato, regresso por meios próprios ou pelo facto de não conter os requisitos para poder beneficiar do programa.

¹¹ Existe suspensão de processo quando o candidato pede adiamento do regresso, assim como o adiamento por determinados motivos (saúde por exemplo) não poder ser realizado no momento que é proposto pela OIM

Ao analisar a variação dos processos iniciados, podemos constatar que entre os anos de 2009 e 2011 os processos iniciados foram sempre aumentando à exceção do mês de maio, agosto e setembro do ano de 2011, que houve um decréscimo de pedidos.

Gráfico 1: Processos iniciados entre 2009 e 2011



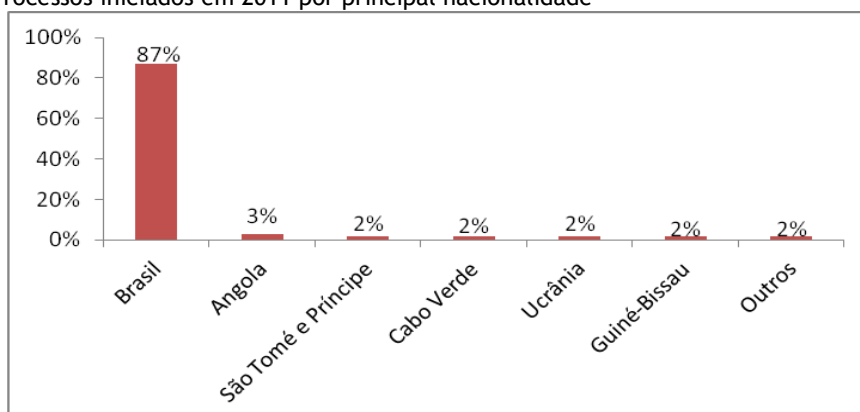
Fonte: relatório anual de execução e avaliação do programa de retorno Voluntário - 2019 e 2011

Os pedidos de apoio ao retorno têm sido motivados pela atual crise económica, a falta de empregabilidade, a dificuldade de regularização e também o facto de estar a existir um crescimento económico nomeadamente no Brasil e Angola.

A Rede de Apoio e Aconselhamento tem também contribuído para uma maior difusão do programa, o que contribuirá para o aumento dos pedidos de apoio.

No que diz respeito ao perfil dos candidatos¹² e especificamente quanto à nacionalidade, a situação em 2011 foi a seguinte: 1839 dos candidatos inscritos tinham nacionalidade brasileira, seguindo-se os cidadãos de origem angolana com 64 inscritos e na terceira posição, juntamente com Cabo Verde e Guiné-Bissau está um país de Europa do Leste, a Ucrânia (40 inscritos).

Gráfico 2: Processos iniciados em 2011 por principal nacionalidade



Fonte: Relatório anual de execução e avaliação do programa de retorno Voluntário - 2011

¹² Aquele que aguarda uma resposta.

Quanto ao género existe uma predominância de cidadãos do sexo masculino a fazerem pedidos, sendo que representam 55% dos candidatos.

Em relação aos pedidos serem feitos individualmente ou para o agregado no global, tem-se vindo a registar um aumento no pedido ao nível dos agregados (em 2011, 45% eram pedidos de dois ou mais elementos), mas continuam a prevalecer os processos de regresso de pessoas sozinhas.

Em 2011 a grande parte dos candidatos que procuraram apoio do PRVR estavam em idade ativa¹³, sendo que maioritariamente se encontravam entre os 18 e os 35 anos (47%).

Tabela 1: Candidatos principais distribuídos por idade e status familiar

Idade	Agregados	Pedidos individuais	Total
Menores	5	9	14
18-25	58	82	140
26-35	215	166	381
36-50	183	215	398
51-65	34	117	151
>65	1	19	20
Total	496	608	1104

Fonte: relatório anual de execução e avaliação do programa de retorno Voluntário - 2011

Outro aspeto caracterizador dos candidatos em 2011 foi o facto de que 50% dos que pediram apoio estavam em Portugal há mais de 6 anos, verificando-se, assim, que são aqueles cidadãos já com alguma experiência na vida de imigrante que têm pedido retorno.

4.4 - Problemas verificados no programa português

Como pode ser comprovado pela descrição do programa que foi feita anteriormente, é notório que a evolução do número de pedidos tem vindo a evoluir consideravelmente, o que proporciona que a capacidade de resposta se torne menos eficaz e célere.

A OIM considera o tempo de gestão de cada pedido, o período que decorre desde o momento da inscrição até ao momento em que o candidato é efetivamente apoiado. Esta diferença permite-nos calcular o tempo real que cada processo leva até haver uma resposta e o tempo médio que cada candidato tem de esperar até que a situação esteja resolvida.

¹³ Aqueles que fazem parte da força de trabalho da respetiva economia, e também aqueles que se encontram aptos para fazer parte da mesma. Desta forma, na população ativa estão incluídos os desempregados, excluindo assim os domésticos, reformados, jovens em idade escolar, os acamados permanentes, entre outros. (Fonte: população ativa. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2012. [Consult. 2012-12-20]. Disponível na www: URL: [http://www.infopedia.pt/\\$populacao-ativa](http://www.infopedia.pt/$populacao-ativa))

Contudo, a análise não pode ser feita apenas nesta linha de raciocínio e baseada no trabalho que é desenvolvido. Existem fatores externos que condicionam, e de certa forma, aumentam este período de gestão, sendo na opinião do Dr. Luís Carrasquinho os seguintes:

- Um dos grandes problemas está relacionado com o número de pedidos que a OIM recebe anualmente.

Todos os pedidos são analisados individualmente e os que chegam da parte da Rede de Informação e Aconselhamento (mais de 65%) têm que ser inseridos manualmente na base de dados, o que condiciona a gestão e limita a capacidade de resposta.

No que diz respeito a este ponto a OIM está a trabalhar em respostas alternativas. A capacidade de análise individual de cada pedido aumentou nos últimos meses. Está prevista a migração da base de dados para uma solução web até ao final do primeiro semestre de 2013, o que permitirá uma gestão mais eficaz dos processos oriundos da Rede de Informação e Aconselhamento;

- As Embaixada/Consulados levam tempo a emitir documentação, e nenhum candidato pode viajar sem documento de viagem e dependendo da representação diplomática este processo pode levar 2/3 dias ou 2/3 meses;

- Para todos os pedidos recebidos¹⁴ a OIM tem que solicitar parecer ao SEF/DIRD.

Embora a articulação tenha melhorado bastante e as respostas sejam na maior parte das vezes céleres, em alguns casos, a resposta pode demorar o que afetará também a rapidez na resposta da OIM;

- Outro fator a ter em conta é todo o procedimento operacional inerente ao apoio prestado.

Para todos os candidatos que viajam no âmbito do Programa existe um procedimento formal a cumprir no aeroporto (assinatura da interdição de entrada, fotocópias de documentação, etc.). Este procedimento é moroso e a capacidade de resposta do SEF no aeroporto não permite levar grupos maiores que 15 pessoas o que pode ser encarado como uma limitação;

- Tratando-se de um programa cuja base é o voluntarismo dos candidatos em regressar ao país de origem, não podemos colocar de parte esta vontade.

Muitos candidatos, quando são contactados dizem não estar prontos para regressar. Este aumento do período de espera é um problema que cada vez mais temos verificado;

- Por último, há sempre o limite orçamental. O Programa é financiado pelo Fundo Europeu de Regresso e cofinanciado pelo Governo de Portugal (SEF e SG do MAI). Sempre que

¹⁴ São contabilizados pedidos que foram iniciados, mas no entanto também aqueles que não foram concretizados.

há atrasos na aprovação de projetos e/ou disponibilização de fundos o normal funcionamento das atividades é afetado podendo ser um entrave à capacidade de resposta da OIM.

Resumidamente, o Programa de Retorno Voluntário tem sido um apoio bastante significativo para todos os imigrantes que desejam neste momento regressar ao seu país. No entanto, até ser conseguido esse apoio existem todos os procedimentos referidos anteriormente e que tornam o programa de certa forma eficaz, mas lento.

5. Conclusões

A realização deste estágio no Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras foi fundamental para a minha formação e essencial para estabelecer uma relação entre a aprendizagem no ensino e o mercado de trabalho.

Com a parte letiva, foram-me dados conhecimentos teóricos adjacentes à área, com o estágio alcancei capacidades profissionais que me irão ajudar no meu percurso profissional.

O estágio dotou-me de uma noção geral dos aspetos técnicos essenciais às ações e às decisões que se tomam no plano internacional.

A cooperação internacional está intrinsecamente relacionada com o esforço que é levado a cabo por duas, ou mais instituições, em promover as boas relações e em consolidar os laços já existentes, através de um esquema de cooperação dinâmico e sustentável entre elas.

No decorrer do estágio tive oportunidade de perceber que o bom funcionamento do gabinete é fulcral para uma correta implementação de acordos ou de projetos em vigor para que exista esta cooperação.

O programa estudado, é um programa dirigido aos estrangeiros que não pertençam a nenhum país da União Europeia, que se encontrem em situação irregular e que tenham sido notificados pelo SEF para abandonar voluntariamente o território. Aplica-se também a outros casos de dificuldades de integração e de estabilidade social.

O objetivo do programa consiste em organizar, de forma digna e humana, o retorno voluntário de cidadãos estrangeiros aos seus países de origem ou a Estados terceiros de acolhimento disponíveis para os receber.

Com o número de imigrantes ilegais a aumentar, a Europa teve de encontrar mecanismos de regresso eficazes que respondessem às necessidades dos Estados membros e aos direitos humanos dos migrantes irregulares, e foi nesse sentido que surgiu este tipo de programas com a finalidade de aumentar o número de retornos voluntários.

Os Estados devem abrir os programas a um maior número de pessoas, isto é, incluindo não só os requerentes de asilo cujo lhe foi recusado, mas todos os imigrantes irregulares, e intensificar as campanhas de informação.

Através da experiência de muitos Estados-Membros da UE confirmou-se que o retorno voluntário é uma alternativa ao retorno forçado.

A introdução deste tipo de programas tem incentivado os imigrantes em situação irregular a retornar voluntariamente aos países de origem, e esta situação reflete-se nas estatísticas dos países, sendo que o número de imigrantes que recorrem de programas de retorno voluntário é superior ao número de deportados.

Outra questão verificada foi que os gastos que são tidos com os imigrantes ao abrigo destes programas, são muito mais baixos do que em casos de expulsão. O retorno voluntário não é apenas o mais humano, mas também o mais barato do que o regresso forçado.

O apoio oferecido pelos programas de ajuda ao retorno voluntário garante uma reintegração mais eficiente e duradoura, sendo também favorável pelo facto de que este tipo de retorno contribui também para o desenvolvimento dos países de origem.

O Programa de Retorno Voluntário é um programa complexo e que muito terá a melhorar. A análise aprofundada do programa deu-me uma visão da realidade imigrante que até à data não era tão verdadeira.

Neste estudo, pude conferir que a celeridade do apoio é uma questão com a qual os especialistas se debatem e para a qual tentam dar resposta e priorizar nas atividades que implementam.

Sumariamente, o estudo específico do Programa de Retorno Voluntário foi uma boa oportunidade de conhecer a realidade dos nossos imigrantes e por conseguinte do nosso país. Assim como considero que este estágio foi muito enriquecedor, sendo que o meu sentido de responsabilidade e a organização pessoal foram fortalecidos.

A passagem por novas ferramentas e instrumentos de trabalho permitiram-me ganhar um conhecimento mais profundo sobre os diversos assuntos das Relações Internacionais, especificadamente no que respeita à cooperação internacional.

A oportunidade de ter contato prático com questões das Relações Internacionais, ajudou-me a compreender melhor a burocracia existente por detrás de projetos, programas e protocolos de cooperação. Embora a aplicação prática dos conhecimentos teóricos não tenha sido efetivamente plena, pois as limitações de um estagiário estiveram sempre presentes.

Mas as várias atividades que desenvolvi no âmbito do estágio garantiram-me uma experiência multifacetada.

A integração num ambiente de trabalho de um gabinete e de uma equipa traz sempre grandes expectativas e, por vezes, algum receio. No entanto, fui muito bem acolhida por todo o Gabinete, desde a chefe de gabinete (Dra. Cláudia Rocha) até aos colegas de trabalho. A imediata disponibilidade para me ajudarem na integração no SEF e na redação do relatório deu início a esta boa relação com a equipa.

Fazendo uma autoavaliação do meu desempenho no estágio, posso confirmar que cumpri todas as tarefas a que me propus e que me foram delegadas, algo facilitado pelo espírito de equipa patente no gabinete.

O estágio dotou-me de responsabilidade, motivação e sentido de ética. O facto de poder conhecer como se procede dentro de uma instituição pública e participar nas suas atividades constituiu-se uma oportunidade única. Fiquei com a noção de que ao nível da burocracia existe sempre alguma pressão provocada por prazos a cumprir.

Dispus da oportunidade de escolher o tema sobre o qual pretendi debruçar o relatório de estágio, no entanto, considero que se devia ter a oportunidade de ter um período experimental nas matérias mais importantes para depois melhor se escolher o tema a estudar.

Nestes termos, convém dizer que este estágio revelou-se uma experiência enriquecedora aos mais diversos níveis: pessoal, académico e profissional. Creio que estagiar numa instituição pública como o SEF é gratificante e dá-nos noções claras sobre a função pública e sobre as relações internas e externas.

Mas como em tudo existem pontos menos bons a apontar à realização do estágio, como é exemplo a existência de muita burocracia, a falta de orientações em tempo útil (o que provocou alguma pressão para cumprir prazos) e ainda algumas tarefas menos entusiasmantes.

Em jeito de conclusão, a aprendizagem foi constante em todo o período do estágio, tendo como pontos positivos a participação nas mais variadas atividades; a interação do grupo; a motivação e a responsabilidade que adquiri. De realçar novamente que um dos pontos positivos deste estágio é o conhecimento dos “bastidores” da cena nacional e internacional e de ver como se trabalha numa instituição pública.

Assim, estou certa que alcancei os objetivos a que me propus.

Referências

AL-ALI, Nadjé and KOSER, Khalid, eds. (2002) *New Approaches to Migration: Transnationalism and Transformations of Home*. London: New York: Routledge;

CASSARINO, Jean-Pierre (2004) *Theorising Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited*. European University Institute;

CASSARINO, Jean-Pierre (2006), *The EU Return Policy: Premises and Implications*, MIREM Analytical Report, RSCAS/EUI, Florence;

CASSARINO, Jean Pierre (2008). *Conditions of Modern Return Migrants*. International Journal on Multicultural Societies, Vol 10, No 2, UNESCO;

COMISSÃO EUROPEIA (2012) *Glossário 2.0 de Migração e Asilo*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia;

FERREIRA, Eduardo; NUNES, Gilberta Pavão; MENDES, Derrick (2011) *Entre Dois Mundos - Emigração e Regresso aos Açores*. Ponta Delgada: Governo dos Açores;

GEORGE, Pierre (1977) *As migrações internacionais*, Universidade Moderna, Lisboa: Publicações Dom Quixote;

KRANIAUSKAS, Liutauras (2010) *Return Home: Best Practice Study of Assisted Voluntary Return Programmes in the EU Member States*, Vilnius, OIM;

LOPES, António Jorge Figueiredo (2005) *Políticas de Imigração e Asilo num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. Lisboa: CIEJD;

PEIXOTO, João (2004) *Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal, Análise Social*, vol. XLII. Lisboa;

STARK, Oded (1991) *The Migration of Labour*. Basil Blackwell, Cambridge MA.

❖ Artigos:

OIM (2004) *International Migration Law N° 1 - Glossary on Migration*;

OIM (2010) *Relatório anual de execução e avaliação do Programa de Retorno Voluntário*;

OIM (2011) *Relatório anual de execução e avaliação do Programa de Retorno Voluntário*;

PORTES, Alejandro (2001) *The Debates and Significance of Immigrant Transnationalism*;

SEF (2009) *Retorno Assistido e Reintegração em Países Terceiros: Programas, Estratégias e Incentivos*;

❖ **Webgrafia:**

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2012), Lei n.º 29/2012, Diário da República n.º 154, 1ª série, 9 de agosto, Artigo 33.º e 185.º, pp. 4201 e 4215. [Em linha]. [consulta em 22-11-2012]. Disponível em: URL: <http://dre.pt/>;

GOVERNO DE PORTUGAL. Ministério da Administração Interna [Em linha]. [consulta em 16-10-2012]. Disponível em: URL: <http://infocid.no.sapo.pt/Respublica/ms11.png>;

SERVIÇO ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Organograma [Em linha]. [consulta em 17-10-2012]. Disponível em: URL: http://www.sef.pt/portal/v10/PT.aspx/organizacao/organograma.aspx?id_linha=4340&menu_position=4124#0;