

■ O Plano para a Integração dos Imigrantes: que preocupações com os idosos imigrantes?

Cristina Casas*

Resumo Apesar de Portugal ter uma experiência recente de imigração, tem vindo a ser amplamente reconhecido internacionalmente pelos seus progressos nas políticas de integração e respetivos impactos na concessão de direitos a imigrantes. Estas opções políticas são marcadas por um modelo holístico clarificado de forma concertada, desde 2007, com a definição dos Planos de Integração de Imigrantes. Na segunda edição do plano, aprovado em Conselho de Ministros em 2010, ficaram previstas, pela primeira vez, algumas medidas dirigidas aos idosos imigrantes, reconhecendo esta nova realidade emergente no país. Este artigo procura apresentar os contornos dessas medidas e discutir alguns dos objetivos a alcançar até 2013.

Palavras-chave integração, idosos imigrantes, planos de ação

Abstract Although Portugal has a recent experience of immigration, it has become widely recognised internationally for its progress in integration policies and respective impact in the acquisition of rights by immigrants. These political options are marked by a holistic model since 2007, with the definition of the Plans for Immigrant Integration. In the second edition of the Plan, approved in the Council of Ministers in 2010, certain measures directed at elderly immigrants were identified for the first time, recognizing this emergent new reality in the country. This article aims at presenting the details of these measures and discussing some of the goals to reach until 2013.

Keywords integration, elderly immigrants, action plans.

* Jurista, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (cristina.casas@acidi.gov.pt).

O Plano para a Integração dos Imigrantes: que preocupações com os idosos imigrantes?

Cristina Casas

Introdução: compilar objetivos a atingir

Com a elaboração do primeiro Plano para a Integração dos Imigrantes (PII), com vigência entre 2007 e 2009, um importante e determinante passo foi dado para o desenvolvimento global e holístico de uma política de integração em Portugal. Definido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.) com o contributo da sociedade civil, associações de imigrantes e entidades com responsabilidade em áreas consideradas estratégicas para a integração dos imigrantes, Portugal conseguiu o grande feito de através da identificação de bloqueios vividos pelas populações imigrantes, encontrar soluções clarificadas em medidas e indicadores concretos.

O primeiro documento de mobilização de políticas públicas de integração foi composto por diferentes e importantes áreas de intervenção quer de natureza sectorial – e.g. educação, cultura e língua, saúde –, quer de natureza transversal – e.g. acolhimento, tráfico de seres humanos, questões de género. Com o grande empenho dos 13 ministérios envolvidos, sob a coordenação do ACIDI, este primeiro plano atingiu uma elevada taxa de execução com 81% das metas atingidas.

Reconhecendo que muito ainda havia para fazer em prol da integração dos imigrantes, Portugal promoveu um 2º Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013). Aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 12 de agosto de 2010 e tendo entrado em vigor a 16 de setembro do mesmo ano, o PII, atualmente vigente – dado que também mereceu aprovação expressa do atual XIX Governo Constitucional, em conformidade com a recente aprovação das Grandes Opções do Plano 2012-2015 – teve como ponto de partida a avaliação final do anterior plano e o correspondente balanço final. Neste âmbito, algumas das medidas não atingidas foram transitadas para o atual PII.

Por outro lado, em função de novas necessidades detetadas – uma vez que a imigração e a integração não são realidades estáticas – e de “olhares” atentos e críticos e com capacidade de antecipação, verificou-se também a definição de novos caminhos a desbravar e novas áreas a trabalhar. Foi exatamente neste contexto que surgiram as medidas dirigidas a idosos imigrantes, identificados como um novo grupo-alvo da realidade migratória nacional.

Atendendo ao panorama económico-financeiro de Portugal e reconhecendo que os imigrantes estão entre os grupos sociais mais vulneráveis, a segunda edição do pla-

no previu também o reforço de algumas medidas na vertente do emprego, da formação profissional e das dinâmicas empresariais.

Mantendo a metodologia baseada na consulta pública, o segundo plano foi concebido com o contributo de todos os ministérios (alguns já envolvidos no I PII), de académicos, da sociedade civil, em especial das associações de imigrantes ou entidades que trabalham com imigrantes, e dos mediadores interculturais que trabalham nos Centros Nacionais e Locais de Apoio ao Imigrante.

Os idosos imigrantes em Portugal na ótica do Plano de Integração

O segundo PII apresenta 7 áreas sectoriais (Cultura e Língua; Emprego, Formação Profissional e Dinâmicas Empresariais; Habitação; Justiça; Saúde; Educação; Solidariedade e Segurança Social) e 10 áreas transversais (Acolhimento; Racismo e Discriminação; Acesso à Cidadania e Participação Cívica; Associativismo Imigrante; Descendentes de Imigrantes; Idosos Imigrantes; Relações com os Países de Origem; Promoção da Diversidade e da Interculturalidade; Questões de Género e Tráfico de Seres Humanos).

Na área dos Idosos Imigrantes, duas importantes medidas foram definidas, absorvendo na realidade algumas das recomendações do estudo promovido pelo Observatório da imigração do ACIDI, I.P., da autoria de Fernando Luís Machado e Cristina Roldão intitulado "Imigrantes Idosos: uma Nova Face da Imigração em Portugal" (volume 39, 2010).

Portugal, como país de acolhimento com políticas responsáveis e humanistas, não poderia deixar de incluir no seu grande plano de ação esta importante faixa etária da sua população imigrante que escolheu Portugal para viver.

Se politicamente, estruturalmente e socialmente o país se prepara para o envelhecimento da sua população, também terá de responder aos desafios do envelhecimento da população imigrante que, nomeadamente, muito contribui para o combate ao envelhecimento demográfico e o desgaste da segurança social.

Neste âmbito, recorde-se alguns dos resultados preliminares dos Censos 2011 que dão conta que nestes últimos 10 anos o crescimento da população em Portugal se deveu essencialmente à imigração, uma vez que o aumento de perto de 200 mil indivíduos é explicado em 91% pelo saldo migratório. Com níveis de fecundidade superiores à dos portugueses, os imigrantes têm atenuado ainda o processo de envelhecimento demográfico que se tem vindo a verificar no país e contribuído para o reforço do volume de efetivos em idades ativas.

Por outro lado, conforme nos mostrou o estudo coordenado por João Peixoto para o Observatório da Imigração (volume 49, 2011), em 2010 a imigração representou um saldo financeiro positivo para a segurança social de 316 milhões de euros, contabilizando o aumento das contribuições financeiras dos imigrantes (580,2 milhões de euros), as despesas associadas às prestações sociais analisadas (211,6 milhões), e as pensões de estrangeiros (52,6 milhões). O estudo mostra como a realidade do envelhecimento das populações imigrantes se está a verificar através do aumento das despesas da segurança social com as pensões de estrangeiros, o que inevitavelmente alerta para a importância de as políticas de integração estarem atentas para responder a este fenómeno em crescimento da experiência imigratória portuguesa.

A natureza das coisas assim o determina. Se muitos dos imigrantes escolhem Portugal para trabalhar, quando chega a sua idade de reforma - embora muitos possam regressar aos seus países de origem -, uma parte substantiva opta por ficar em Portugal onde tiveram toda a sua vida ativa, por razões de ordem afetiva, económica, social e de saúde.

É reconhecido, no entanto, a diversidade inerente a este grupo-alvo: há idosos imigrantes que chegam a esta fase da sua vida depois de terem sido trabalhadores ativos (e alguns ainda o são) do mercado de trabalho nacional; mas também há idosos imigrantes que chegaram a Portugal exatamente para viver este período da sua vida e/ou para se juntarem às suas famílias já residentes em Portugal. Ora esta diversidade requer também atenções distintas - se o primeiro subgrupo remete para o reconhecimento de desafios particulares associados aos descontos para a segurança social ao longo da vida ativa e aos respetivos direitos de subsídios de reforma, o segundo remete para outros desafios associados à condição de idoso que é transversal (e.g. vulnerabilidade de saúde, interrupção da carreira contributiva, ocupação de tempos livres).

O tempo de estadia dos imigrantes em Portugal determina o acesso a pensões por velhice. Sendo as populações de origem dos PALOP as mais antigas no país é normal que se detete a sua preponderância (entre as populações estrangeiras) no acesso a pensões por velhice (56% em 2010). Já a supremacia dos PALOP entre os pensionistas por invalidez (com 60,1% em 2010 no total de pensionistas estrangeiros), acaba por ser um indicador indireto da vulnerabilidade desses cidadãos à sinistralidade laboral no setor de trabalho onde se têm vindo a concentrar (e.g. construção civil e obras públicas - conforme mostra o estudo promovido pelo Observatório da Imigração de autoria de Oliveira e Pires, publicado em 2010).

Em termos genéricos, em Portugal, a atribuição de determinadas prestações a residentes estrangeiros, não equiparados a nacionais por instrumento internacional de segurança social, depende da verificação de certas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência. Por outro lado, estando em causa cidadãos estran-

geiros nacionais de um Estado a que Portugal se encontre vinculado por instrumento internacional de segurança social, estão desde logo garantidos uma série de direitos, como seja o direito à igualdade de tratamento face aos nacionais desses países.

Reconhecendo exatamente esta diversidade o segundo PII prevê duas medidas distintas que contemplam:

Medida 69: Combate à vulnerabilidade socioeconómica dos idosos imigrantes através da divulgação das respostas institucionais disponíveis

Nesta medida, da responsabilidade do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, procurou-se salvaguardar as situações de vulnerabilidade socioeconómica de idosos imigrantes que ou tiveram problemas no seu processo contributivo com consequências negativas no acesso a pensões, ou encontram-se em situações de extrema pobreza.

Desde logo, a vida contributiva do trabalhador imigrante pode remeter para descontos de baixo valor ao longo da vida ativa que se traduzem em pensões de velhice com montantes reduzidos. Esta tendência contributiva de inúmeros imigrantes pode refletir situações de resposta a necessidades de curto prazo, que comprometem o planeamento de uma terceira e quarta idade com segurança económica e financeira.

A título ilustrativo considere-se o percurso que marca a vida de alguns imigrantes hoje idosos com situações socioeconómicas muito vulneráveis: a carreira contributiva baixa pode começar logo no país de origem com o trabalhador a ter salários reduzidos, justificando aliás a decisão de imigrar para Portugal na expectativa de uma vida melhor. Esta carreira contributiva pode, por sua vez, não ser consolidada no país de acolhimento por o imigrante ter de aceitar situações de precariedade laboral (por vezes para conseguir rendimentos imediatos ou a renovação dos títulos de residência necessários a uma permanência regular no país), de trabalho não declarado (por falta de título legal para o efeito e/ou por imposição das entidades patronais menos escrupulosas), de falta de entregas dos montantes descontados para a Segurança Social por parte de empregadores, entre outros. Ora, feito o balanço de uma vida contributiva, muitos imigrantes chegam à terceira e quarta idade com bastantes fragilidades económicas e financeiras.¹

A medida 69 prevista neste segundo plano procura ir mais além nesta vertente dos idosos, tendo como indicadores de execução: o número de idosos imigrantes que beneficiam do complemento solidário para idosos (a acrescer à pensão, provados no mínimo 6 anos de residência), rendimento social de inserção, complemento por dependência e pensão social; e número de idosos imigrantes que beneficiam de apoio domiciliário, centros de dia, centros de convívio, lares e iniciativas de ocupação de tempos livres.

Estas medidas são particularmente relevantes atendendo também ao contexto de crise que se vive, no qual alguns dos idosos imigrantes podem ficar particularmente vulneráveis devido aos seus rendimentos baixos.

Medida 70: Divulgação das formas de acesso aos direitos decorrentes das contribuições feitas para a segurança social, não só em Portugal mas também nos países de origem e na União Europeia

Com esta medida visa-se produzir um guia informativo sobre direitos decorrentes das contribuições feitas para a segurança social em Portugal, nos países de origem, e na União Europeia.

Visa-se, assim, combater a vulnerabilidade de cidadãos que nem sempre viveram e trabalharam em Portugal e cujos direitos, muitas vezes, resultam dum cruzamento de legislações e entendimentos de compaginação complexa para apuramento de reforma, trazendo algumas dificuldades que requerem esclarecimento e apoio muito específicos.

Esta medida surge do entendimento dos desafios que advêm da crescente mobilidade de pessoas entre países e da necessidade não apenas de estabelecer normas internacionais que garantam a proteção de quem se desloca de um Estado para o outro, mas também a efetiva aplicação e transposição de instrumentos internacionais de segurança social em contexto português que garantam uma efetiva coordenação das legislações e a sua aplicação conjugada aos imigrantes.

No caso dos idosos imigrantes com carreiras contributivas em mais do que um país, esta concertação de enquadramentos legais de segurança social é particularmente importante atendendo à eventual pluralidade de situações profissionais e percursos contributivos em mais do que um sistema de segurança social.

Conclusão

Este artigo procurou realçar um dos instrumentos fundamentais das políticas de integração de imigrantes em Portugal – o Plano para a Integração de Imigrantes (PII). No PII estão sistematizados os compromissos sectoriais dos 10 ministérios do Estado, numa opção holística e integrada de definição de política pública. Muito embora as 90 medidas tenham o objetivo transversal de garantir a plena integração de todos os imigrantes, o segundo PII – em execução até 2014 –, reconhecendo a nova realidade imigratória numa perspetiva geracional, contempla duas medidas específicas para os idosos imigrantes.

Sendo um fenómeno recente no país e estando Portugal na vanguarda das políticas de integração, reconhecendo sempre o contributo positivo da sua imigração, nomeadamente para o atenuar do envelhecimento demográfico, não podia deixar de dar particular atenção a este subgrupo da população imigrante em expansão.

As populações imigrantes mais antigas em Portugal – oriundas essencialmente dos PALOP – estão a chegar primeiro à terceira e quarta idade no nosso país, apresentando fatores de vulnerabilidade que requerem particular atenção do Estado português (e.g. instabilidade de carreiras contributivas, baixas reformas ou inexistência de direitos a pensões, desconhecimento dos mecanismos de proteção social) que justificam a tomada de medidas a curto e a médio prazo.

Por fim, Portugal está a tornar-se um destino atrativo para imigrantes que chegam já na terceira e quarta idade, definindo uma outra realidade dos idosos imigrantes no nosso país.

Notas

¹ Atendendo exatamente a esta preocupação inerente à importância dos imigrantes fazerem contribuições para a segurança social desde o primeiro dia em Portugal – uma vez que a sua não contribuição tem consequências muito graves para o futuro quando forem idosos – o primeiro PII contemplou uma medida [48] que tinha como meta “garantir a todos os trabalhadores imigrantes a plenitude dos seus direitos decorrentes da sua vinculação ao sistema providencial do Sistema de Segurança Social”, tendo nesse âmbito sido publicada também uma brochura informativa traduzida para inglês e russo acerca dos direitos e deveres dos imigrantes com a Segurança Social.

Referências Bibliográficas

- Machado, F. L. e Roldão, C. (2010), *Imigrantes Idosos. Uma Nova Face da Imigração em Portugal*, col. Estudos, vol. 39, Lisboa: Observatório da Imigração/ACIDI.
- Oliveira, C. R. e Pires, C. (2010), *Imigração e Sinistralidade Laboral*, col. Estudos, vol. 41, Lisboa: Observatório da Imigração/ACIDI.
- Peixoto, J., Marçalo, C. e Tolentino, N. (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, col. Estudos, vol. 49, Lisboa: Observatório da Imigração/ACIDI.
- Plano para a Integração dos Imigrantes (2007-2009)*, Resolução do Conselho de Ministros n.63-A/2007, 3 de maio.
- Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)*, Resolução do Conselho de Ministros n.74/2010, 12 de agosto.