

**MANUAL SOBRE COMO
IMPLEMENTAR UM ONE-STOP-SHOP*
PARA A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES**



Fevereiro de 2009

* Balcão Único de prestação de serviços

Autores do Manual:

Catarina Reis Oliveira (ACIDI, I.P.),
Maria Abranches (OIM – Missão em Portugal)
e Claire Healy (ACIDI, I.P.)

ISBN 978-989-8000-76-7

Classificação de Depósito Legal: 288459/09

Impressão: António Coelho Dias, S.A.

Este Manual foi financiado pelo Fundo INTI da Comissão Europeia (Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança) e foi promovido pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), no âmbito do Projecto “*One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes*” (JLS/2006/INTI/148).

O Manual pode ser descarregado gratuitamente do sítio do projecto www.oss.inti.acidi.gov.pt, onde está disponível em várias línguas - inglês, português, alemão, grego, italiano e espanhol. Para pedir um exemplar do livro envie um email para oss@acidi.gov.pt

Concepção Gráfica do Logótipo do projecto: Miguel Dantas e Catarina Jorge

Concepção Gráfica do Manual: António Souto

Fevereiro de 2009

Impresso em Lisboa, Portugal

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	5
PREFÁCIO por Jan Niessen	7
CONTEXTO	9
1. INTRODUÇÃO: O SERVIÇO ONE-STOP-SHOP	15
1.1. O que é um One-Stop-Shop?	18
1.2. Benefícios da criação de um One-Stop-Shop	24
1.3. Pré-requisitos e passos necessários para a implementação de um One-Stop-Shop	29
1.4. Possíveis desafios na criação de um One-Stop-Shop	32
2. PARCERIA E COORDENAÇÃO ENTRE SERVIÇOS DE INTEGRAÇÃO	43
2.1. Definição de parcerias	44
2.2. Coordenação entre os serviços públicos	50
2.3. Parceria entre o governo e a sociedade civil	53
3. SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO POR COMUNIDADES IMIGRANTES	61
3.1. Quem são os mediadores culturais?	62
3.2. O papel dos mediadores culturais no One-Stop-Shop	65
3.3. Como identificar os mediadores culturais? Como seleccioná-los?	66
4. SERVIÇOS PRESTADOS NO ONE-STOP-SHOP	73
4.1 Serviços públicos	74
4.2 Serviços de apoio	76
4.3 Serviços complementares	79
5. ACESSIBILIDADE DO ONE-STOP-SHOP	81
5.1. Acessibilidade estrutural	82
5.2. Acessibilidade a informação	84
6. ASPECTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS	89
6.1. Recursos Humanos	91
6.2. Recursos Materiais	92
NOTAS FINAIS	94



NOTA INTRODUTÓRIA

O *Manual sobre como implementar um One-Stop-Shop* é um dos principais resultados do projecto “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes”, financiado pelo Fundo INTI da Comissão Europeia e coordenado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

O objectivo deste projecto foi criar uma rede de parceiros para discutir e avaliar a abordagem “One-Stop-Shop”, recomendada pela Agenda Comum para a Integração da Comissão Europeia (COM 2005 389), no âmbito da consolidação da implementação do sexto Princípio Básico Comum da Integração relativo ao acesso dos imigrantes às instituições.

Nesta inovadora abordagem One-Stop-Shop, a experiência portuguesa (com dois One-Stop-Shops denominados Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante) foi considerada como um exemplo para o projecto na medida em que tem tido bastante sucesso.


Actualmente, os serviços públicos têm de dar resposta às necessidades de uma população cada vez mais diversificada, incluindo os cidadãos social e etnicamente diferenciados.

Todos sabemos que os imigrantes enfrentam muitas barreiras à utilização plena dos serviços públicos. Por exemplo, a variedade de instituições envolvidas no processo de integração, a falta de cooperação entre os serviços do governo e as suas localizações dispersas, a diversidade de procedimentos, a burocracia complexa e as dificuldades de comunicação devido às diferenças culturais e linguísticas.

Muitas e diversas medidas podem ser tomadas para ultrapassar essas barreiras e melhorar a acessibilidade dos serviços. A criação de ‘one-stop-shops’ é uma delas.

A abordagem One-Stop-Shop portuguesa, de acordo com as recomendações da União Europeia, alcançou uma boa cooperação entre os diferentes serviços públicos localizados no mesmo edifício e garantiu a criação de novos serviços para satisfazer necessidades concretas dos imigrantes, tornando-se numa resposta fundamental à chegada de novos imigrantes e à fixação dos imigrantes permanentes. Por outras palavras, o serviço One-Stop-Shop é uma estratégia holística para generalizar a prestação de serviços de imigração, que facilita o processo de integração.

Portugal também demonstrou ser inovador no envolvimento dos mediadores culturais de diferentes comunidades imigrantes na prestação dos serviços da administração pública. A



experiência portuguesa prova que os mediadores têm um papel importante na promoção da recepção e integração dos imigrantes, diminuindo as barreiras de acesso e a desconfiança nos serviços governamentais.

Este Projecto INTI constituiu uma boa oportunidade para a troca de informações, experiências e conhecimentos entre todos os actores envolvidos. Este Manual deve ser encarado como uma fonte de inspiração para vários actores da União Europeia na implementação das políticas de integração na área da prestação de serviços.

Estou convicto de que o serviço One-Stop-Shop pode responder, de uma forma inovadora e fiável, às várias preocupações e desafios associados à integração dos imigrantes nos Estados-Membros, dando um bom contributo para uma sociedade mais inclusiva, com oportunidades iguais para todos.

Pedro Silva Pereira

Ministro da Presidência do Conselho de Ministros (Portugal)

PREFÁCIO de Jan Niessen

Cidadania activa e serviços públicos

As sociedades com melhor integração são provavelmente aquelas em que os cidadãos se conseguem orientar e contribuem para o bem-estar de todos. Nessas sociedades as pessoas beneficiam de oportunidades iguais e são tratadas com equidade. Os seus direitos e responsabilidades são reconhecidos e respeitados. Têm direito a uma vida autónoma com base nas suas próprias opções e na busca da realização pessoal e participam activamente na vida económica, social, cultural e cívica da sociedade.


Esta não é, evidentemente, tarefa fácil, mas as políticas podem ajudar a criar condições favoráveis.

Nas sociedades abertas e inclusivas os imigrantes são recebidos como futuros cidadãos. Muitas vezes estes cidadãos são jovens e dinâmicos, trabalhadores e cheios de iniciativa. Muitos deles fugiram de situações difíceis e perigosas nos seus países de origem e estão a construir uma nova vida aliando as suas aptidões pessoais a circunstâncias mais propícias nos países de destino.

Realizar este trabalho para todos é uma tarefa árdua, mas também benéfica para as sociedades de acolhimento. Neste aspecto, os serviços públicos desempenham um papel fundamental.

Num ambiente inclusivo os imigrantes podem mais facilmente contribuir para o bem-estar das sociedades. Vão adquirindo mais direitos e assumindo mais responsabilidades, à medida que as políticas lhes garantem residência, promovem a sua participação, facilitam a reunião com os seus familiares, incentivam a naturalização e combatem a discriminação.

A forma como o estatuto de residência e de cidadania é adquirido depende muito da prestação dos serviços e do tratamento correcto e célere das formalidades necessárias à aquisição do desejado e merecido estatuto. Não são só os imigrantes, mas também os empregadores e as instituições públicas que beneficiam extraordinariamente de procedimentos abreviados, simples e transparentes para o requerimento e obtenção de licenças de trabalho e residência, certidões, e outros documentos. O modo como estes serviços são disponibilizados, nomeadamente o facto de serem prestados com rigor, precisão e sentido de justiça, transmite uma poderosa mensagem de respeito e dignidade.



Na medida em que dão o seu contributo para a sociedade e se tornam cidadãos activos, os imigrantes têm o direito de serem tratados como cidadãos. Numa sociedade heterogénea a igualdade de acesso aos serviços e de tratamento são princípios fundamentais. Os imigrantes enfrentam muitas barreiras no acesso aos serviços públicos. Podem não saber a que serviços têm direito, ou estes serem dispendiosos e estar fora do seu alcance. Os centros de prestação de serviços podem estar situados em muitos locais diferentes e distantes dos da residência e do trabalho dos imigrantes. Há muitas e diversificadas medidas que se podem tomar para eliminar estas barreiras e melhorar a acessibilidade aos serviços. A criação de 'one-stop-shops' é uma delas.

Tradicionalmente, as instituições públicas prestam serviços ao 'grande público' e adaptam os seus serviços a grupos ou pessoas com características específicas. Actualmente têm de satisfazer as necessidades de uma população social e geograficamente móvel e cada vez mais diversificada. Para tratar todas as pessoas não de forma massificada, mas com equidade, os prestadores de serviços têm de se empenhar mais do que nunca em saber quais são as necessidades dos seus clientes, étnica e racialmente diversificados, e determinar se e de que modo os serviços gerais têm de ser complementados com a prestação de serviços específicos e durante quanto tempo. Os mediadores podem ter um papel importante nesse processo e na prestação de serviços personalizados.

Este *Manual sobre como Implementar um One-Stop-Shop* para a Integração dos Imigrantes vai ser muito útil para todas as pessoas que se dedicam a prestar e a melhorar os serviços públicos destinados a todos aqueles que usufruem deles.

Jan Niessen
Director do Migration Policy Group (Bruxelas)

CONTEXTO


O *Manual sobre como implementar um One-Stop-Shop* é um dos principais resultados do projecto “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes” (JLS/2006/INTI/148)¹, financiado pelo Fundo INTI da Comissão Europeia (Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança) e promovido e coordenado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P. – o serviço público português para a integração dos imigrantes).²

O principal objectivo deste projecto foi criar uma rede de parceiros para discutir e avaliar a abordagem “One-Stop-Shop”, recomendada na Agenda Comum para a Integração da Comissão (COM 2005 389) com o intuito de consolidar a implementação do sexto Princípio Básico Comum de Integração - “*O Acesso dos imigrantes às instituições, assim como aos bens e serviços públicos e privados, numa base de igualdade em relação aos cidadãos nacionais e de uma forma não discriminatória, é um pilar essencial*”.

A experiência portuguesa nesta inovadora estratégia One-Stop-Shop também foi considerada como exemplo para a contextualização do projecto. Em 2004, Portugal, através do ACIDI, I.P., abriu dois One-Stop-Shops com a denominação oficial de *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante*. Estes dois centros, vocacionados exclusivamente para os imigrantes, reúnem num espaço único uma série de serviços relacionados com a imigração. Adoptando a filosofia de trabalhar com parceiros no desenvolvimento de boas políticas e resultados de integração, num contexto de responsabilidade partilhada – também definido como uma prioridade nos sétimo e nono Princípios Básicos Comuns de Integração - os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante envolvem delegações de cinco Ministérios e disponibilizam serviços de atendimento especializados que dão apoio específico.

A primeira edição do *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais* – um guia muito útil e prático para implementar os Princípios Básicos Comuns da Integração e facilitar a troca de experiências, informações e iniciativas políticas – identificou os One-Stop-Shops portugueses como um exemplo de Melhores Práticas na colaboração com parceiros visando a obtenção de bons resultados na integração dos imigrantes.

Em Portugal, a abordagem One-Stop-Shop também se revelou inovadora na resposta conjunta ao utente dos serviços, dado centrar-se na utilização de um sistema geral de gestão de dados partilhado no atendimento ao público, facilitando a digitalização dos dados e documentos e a comunicação entre os diferentes gabinetes, e na participação



dos mediadores culturais das diversas comunidades imigrantes na prestação dos serviços da administração pública.

Em 2006, após dois anos de funcionamento, o Alto Comissariado para a Imigração solicitou à Organização Internacional para as Migrações (OIM) a realização de uma avaliação independente dos resultados destes centros de apoio. Entre as conclusões mais relevantes do relatório da OIM inclui-se a recomendação da criação de uma rede internacional para discutir e avaliar o One-Stop-Shop como um modelo para a integração dos imigrantes e estudar a viabilidade da sua implementação noutros Estados-Membros da UE.

O ACIDI, I.P. convocou outros sete parceiros para implementar o projecto “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes”: o Instituto Helénico de Políticas de Migração (Grécia), a Direcção-Geral da Imigração (Itália), a Direcção-Geral de Integração dos Imigrantes (Espanha), o Conselho para a Imigração da Irlanda (Irlanda), a Rede das Migrações na Europa (Alemanha), a Organização Internacional para as Migrações – Missão em Portugal - e o Instituto para a Migração e Estudos Étnicos da Universidade de Amesterdão (Holanda). Assim, a avaliação da abordagem One-Stop-Shop foi garantida através de uma diversidade de parceiros do projecto, incluindo: (1) países com experiência de imigração recente e países que já vão na segunda e terceira gerações de imigrantes; e (2) parceiros que representam serviços públicos nacionais de integração (Portugal, Espanha e Itália), parceiros de Organizações não Governamentais (Irlanda e Alemanha), um parceiro que opera ao abrigo do direito privado com supervisão ministerial (Grécia), um centro de investigação que coordena uma Rede de Excelência Científica no domínio das Migrações Internacionais, da Integração e da Coesão Social (Holanda) e uma organização internacional (Organização Internacional para as Migrações).

Este projecto europeu, implementado entre Setembro de 2007 e Fevereiro de 2009 com fundos da Comissão Europeia, também contou com a participação de uma variedade de actores com especialização na área da integração dos imigrantes, incluindo decisores políticos, actores governamentais (aos níveis local, regional e nacional), prestadores de serviços, investigadores, associações de imigrantes e outros stakeholders relevantes. Estes diversos actores interessados na integração dos imigrantes monitorizaram todas as actividades do projecto na qualidade de membros do Comité Directivo³ do projecto e/ou como membros de um dos seis Comités Consultivos nacionais⁴ criados nos países participantes. Durante a implementação do projecto estes actores-chave participaram em muitas actividades: contribuindo para a discussão dos relatórios dos países⁵ e dos documentos de trabalho do projecto; dando informações sobre as principais dificuldades de integração que os imigrantes enfrentam nas suas sociedades em termos da prestação de serviços ou serviços de apoio relevantes já existentes; e participando nos workshops transnacionais organizados pelos parceiros do projecto.⁶

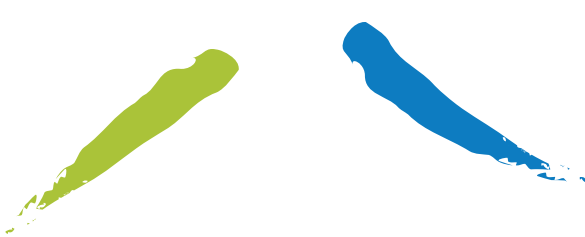


A informação, as ideias iniciais, os exemplos inspiradores e as recomendações preliminares reunidas através das diferentes actividades do projecto - com o apoio de todos estes actores-chave - foram cruciais para a redacção dos capítulos deste Manual e foram integradas nas caixas que se encontram ao longo do texto deste livro, ou em maior detalhe no sítio do projecto www.oss.inti.acidi.gov.pt.

Este Manual reflecte o trabalho de uma rede de parceiros que, após analisar os relatórios dos seus países sobre a integração dos imigrantes⁷, discutiu e avaliou o serviço “One-Stop-Shop”. A partilha de experiências e conhecimentos entre todos os participantes envolvidos no projecto (incluindo os que fizeram parte do Comité Directivo e dos Comités Consultivos nacionais) melhorou os resultados finais da iniciativa, incluindo o sítio do projecto e este Manual.

O Manual também se baseia nos resultados de três Workshops transnacionais⁸ realizados durante este Projecto INTI. Cada workshop abordou um tema específico relacionado com o Projecto: (1) o primeiro Workshop Transnacional realizou-se em Dublin, em 26 Fevereiro de 2008, e discutiu ‘*O Papel dos Mediadores Culturais no One-Stop-Shop*’; (2) o segundo teve lugar em Atenas, em 6 de Junho de 2008, e foi subordinado ao tema ‘*Prestação de Serviços Integrados aos Imigrantes: Exemplos de One-Stop-Shops na Europa*’; finalmente, (3) o terceiro decorreu em Berlim, em 8 de Julho de 2008, e versou sobre ‘*As Parcerias entre as ONG e os actores governamentais na prestação de serviços aos migrantes*’. Estes Workshops foram organizados por três dos parceiros do projecto e contaram com a presença de representantes de organizações parceiras, membros de cada um dos Comités Consultivos nacionais e outros decisores políticos governamentais e não governamentais e partes interessadas na integração.

Na medida em que o Projecto visou a criação de uma abordagem replicável nos diferentes Estados-Membros da União Europeia e o presente Manual pretende fornecer orientações úteis e práticas para a implementação do Serviço One-Stop-Shop, considerou-se fundamental obter uma avaliação externa dos resultados finais do projecto. Desse modo, e tendo em mente o décimo primeiro Princípio Básico Comum da Integração - “*desenvolvimento de objectivos, indicadores e mecanismos de avaliação claros*” - a avaliação do projecto foi realizada pelo Prof. Rinus Penninx, coordenador da Rede de Excelência IMISCOE. Uma avaliação detalhada da viabilidade da implementação do One-Stop-Shop nos Estados-Membros, considerando os resultados práticos do projecto (designadamente o Manual de implementação do modelo One-Stop-Shop, os Relatórios dos Países, as Actas das Reuniões dos Comités Consultivos e os resultados do Workshop) foi efectuada e incluída para consulta no sítio do projecto.



Em suma, a troca de experiências e de know-how entre os parceiros e os membros dos Comitês Consultivos nacionais que participaram no projecto trouxeram valor acrescentado à iniciativa de se definir uma estratégia de integração coerente, eficaz e replicável nos Estados-Membros da União Europeia e que apresentamos neste manual. Mais do que um documento prescritivo, este manual deve ser encarado como uma fonte de inspiração para vários actores da União Europeia na implementação de políticas de integração no domínio da prestação de serviços.

Adicionalmente, atendendo a que em certos países o recente debate sobre a imigração teve início como reacção a uma sentida falência de políticas de integração⁹, afigura-se que a abordagem desenvolvida neste projecto pode reorientar esse debate. A identificação, definição e avaliação de um novo serviço para a integração dos imigrantes, com base nas experiências de diferentes Estados-Membros e actores interessados na integração, onde os imigrantes têm um papel fundamental, está em sintonia com as prioridades máximas da União Europeia. Estamos, pois, convictos de que o serviço One-Stop-Shop pode responder, de uma forma inovadora e viável, a várias preocupações e desafios relacionados com a integração dos imigrantes nos Estados-Membros.






Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



1. INTRODUÇÃO: O SERVIÇO ONE-STOP-SHOP

“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”



Segundo estimativas mais recentes, a população de cidadãos de países terceiros que residem nos países da União Europeia ronda os 18,5 milhões, o que corresponde a 3,8% da população total.¹⁰ Neste contexto, a gestão da integração dos imigrantes na União Europeia é uma das responsabilidades mais difíceis com que a maioria dos Estados-Membros se depara hoje em dia. Tanto os países com histórias de imigração mais antigas como os que estão vivenciar fluxos de imigração pela primeira vez são confrontados com a necessidade de definir políticas de integração sustentadas.

A Comissão Europeia, também interessada em alcançar este objectivo, tem ajudado os Estados-Membros a formular as suas políticas de integração, desenvolvendo abordagens comuns para a integração dos imigrantes e promovendo o intercâmbio de melhores práticas. Entre os desenvolvimentos recentes mais relevantes nesta área incluem-se os *Princípios Básicos Comuns da Integração*, o enquadramento geral para a integração de cidadãos de países terceiros na União Europeia, adoptado através da comunicação da Comissão de *Uma Agenda Comum para a Integração*, os *Relatórios Anuais sobre a Migração e a Integração*, e as duas edições do *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais*. Adicionalmente, em 2008, o Conselho da União Europeia adoptou o *Pacto Europeu de Imigração e Asilo* e a *Conferência Ministerial Europeia sobre a Integração* aprovou a *Declaração de Vichy*.

Estes Documentos da UE são consensuais na recomendação de uma política de integração coerente, ao nível de todas as administrações, trabalhando em parceria com comunidades imigrantes. A integração é encarada como um processo de adaptação mútua em que tanto a sociedade de acolhimento como os imigrantes participam nos ajustamentos necessários. Nesse sentido, a Declaração de Vichy diz que: *“Para ser bem sucedido, o processo de integração exige um esforço genuíno da parte da sociedade de acolhimento e das autoridades competentes, assim como dos próprios imigrantes, para promover principalmente o respeito mútuo”* (p5).

Adicionalmente, a *Agenda Comum para a Integração* - a primeira resposta da Comissão Europeia à recomendação do Conselho Europeu de criar um enquadramento europeu coerente para a integração - propõe medidas concretas e incentiva os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços de desenvolvimento de estratégias de integração (COM (2005) 389 final). Tendo em conta a diversidade de contextos, histórias e tradições dos diferentes países, esta comunicação extrai ilações das políticas implementadas até à data, destinadas a ajudar os Estados-Membros a lidar com vários tipos de desafios da integração dos imigrantes. Em relação ao sexto Princípio Básico Comum da *Agenda Comum*, que se refere ao acesso dos imigrantes às instituições e serviços com vista a facilitar o processo de integração, são recomendadas acções que correspondem às características gerais dos One-Stop-Shops - estimulando parcerias entre instituições públicas e privadas a fim



de promover respostas integradas - e às suas especificidades - envolvendo mediadores culturais de instituições da sociedade civil e desenvolvendo as competências interculturais dos prestadores de serviços.

Em resposta a estas recomendações, este Manual apresenta o serviço One-Stop-Shop como uma abordagem para a integração dos imigrantes. Como será descrito de uma forma abrangente e clara, esta abordagem representa uma ferramenta essencial para o sucesso da gestão da integração com vista à obtenção de todos os benefícios da imigração, concretamente no que se refere à prestação de serviços aos imigrantes. O One-Stop-Shop é um contributo para garantir que a integração seja um processo bidireccional, em que a sociedade de acolhimento participa activamente na adaptação.

O Pacto Europeu de Imigração e Asilo convida os Estados-Membros a instituírem políticas ambiciosas para promover a integração harmoniosa com base num equilíbrio entre os direitos e deveres dos imigrantes (13189/08 ASIM 68: 6). Consequentemente, a abordagem One-Stop-Shop é apresentada como uma proposta ambiciosa, mas ainda assim realista, para a prestação de serviços aos imigrantes, melhorando a integração e fornecendo mais e melhor informação sobre os direitos e deveres dos imigrantes nos Estados-Membros da UE.

Como se descreve seguidamente, o serviço One-Stop-Shop é uma política que aborda a integração na perspectiva da adaptação da sociedade de acolhimento e dos serviços que esta presta, aliados a um processo consultivo e cooperativo no trabalho com os imigrantes, para promover a integração tanto dos imigrantes como da sociedade de acolhimento, enfrentando o desafio bidireccional da integração de uma forma sensível e flexível.

Este capítulo introdutório define o One-Stop-Shop, realça os benefícios da sua implementação e indica os pré-requisitos e as medidas necessárias para a sua criação. Refere ainda os potenciais desafios que esta envolve, com vista a constituir um guia realista. Os capítulos seguintes apresentam os pilares fundamentais de um Serviço One-Stop-Shop: parceria e coordenação na concepção e prestação dos serviços (Capítulo 2); mediação com comunidades imigrantes (Capítulo 3); serviços prestados (Capítulo 4); e questões que se prendem com a acessibilidade (Capítulo 5). O capítulo final refere-se aos aspectos económicos e financeiros na vertente dos recursos humanos e materiais que são necessários para a implementação de One-Stop-Shops nos Estados-Membros (Capítulo 6).



1.1. O que é um One-Stop-Shop?


Os diferentes Estados-Membros partilham muitas dificuldades comuns que comprometem a integração consistente dos imigrantes. Concretamente, entre os problemas citados com mais frequência incluem-se: as várias instituições que estão envolvidas no processo de integração, a falta de cooperação entre os serviços governamentais e a sua dispersão geográfica, a diversidade de procedimentos, a complexidade da burocracia, as dificuldades de comunicação devido à diversidade cultural e linguística e as dificuldades de participação dos imigrantes nos processos de decisão.

Face a estes desafios e no intuito de definir propostas de medidas concretas, a Comissão Europeia, na *Agenda Comum para a Integração* (COM 2005 389), definiu como prioridades “*reforçar a capacidade de interação dos prestadores de serviços públicos e privados com os nacionais de países terceiros através da interpretação e tradução interculturais, da tutoria, da mediação com comunidades imigrantes, de pontos de atendimento ‘one-stop-shop’ e da criação de estruturas organizacionais sustentáveis para a integração e a gestão da diversidade.*” A Comissão sublinhou ainda a necessidade de se desenvolverem modos de cooperação entre as partes interessadas, que permitam às autoridades trocar informações e congregar recursos (sexto Princípio Básico Comum).


Contudo, apenas alguns Estados-Membros, inspirados na *Agenda Comum para a Integração*, definiram programas de integração concretos para os imigrantes que podem ser considerados como serviços “One-Stop-Shop”. A integração e a cooperação de diferentes serviços públicos, anteriormente situados em locais diferentes e a funcionar com horários distintos, a par da criação de novos serviços adaptados às necessidades concretas dos imigrantes, é uma resposta fundamental à chegada de novos imigrantes e à fixação dos imigrantes permanentes.

Como será explicitado neste Manual, **o serviço One-Stop-Shop baseia-se essencialmente na prestação de serviços públicos e não públicos, sob o mesmo tecto, aos imigrantes e às pessoas interessadas nas questões relacionadas com a imigração** (mais detalhes no capítulo 4). Por outras palavras, o One-Stop-Shop funciona segundo uma filosofia semelhante às Lojas dos Cidadãos que já existem em vários Países da União Europeia, para a prestação de uma série de serviços públicos num espaço único.

- ✓ Os *Centros de Serviços aos Cidadãos* (KEP) foram criados na Grécia, em 2002, sob a tutela do Ministério do Interior tendo por objectivo fornecer informações de carácter administrativo e executar procedimentos completos, desde o pedido inicial até à obtenção do resultado final. Colaboram com os serviços públicos competentes e estão autorizados a tratar de certos casos principalmente os que são da competência das Câmaras Municipais, dos Ministérios da Justiça, da Economia, da Marinha Mercante, do Planeamento, do Ambiente Físico e das Obras Públicas, da Educação Nacional e dos Assuntos Religiosos, da Saúde e da Solidariedade Social e outros. Um dos princípios essenciais que está subjacente à criação dos Centros de Serviços aos Cidadãos é o desejo de facilitar a interacção dos cidadãos com os serviços públicos. Os Centros estão espalhados por todo o país e funcionam em horários alargados (de segunda a sexta-feira das 08.00 às 20.00 horas e aos sábados das 08.00 às 14.00 horas).
- ✓ Na Irlanda, os *Serviços de Informação aos Cidadãos* são supervisionados pela Comissão de Informação aos Cidadãos que reporta ao Ministério dos Assuntos Sociais e da Família. Este serviço destina-se à população em geral, mas na prática, em alguns locais, uma elevada proporção dos seus utentes são imigrantes. O número de pessoas que acedem aos serviços dos Centros de Informação aos Cidadãos situados na O'Connell Street em Dublin aumentou significativamente durante 2008 – 62.630 pedidos processados – comparativamente com 52.832 no ano anterior e 13.397 em 2000. 12% dos pedidos apresentados em 2008 estavam relacionados com direitos e autorizações de residência, cidadania e reunificação familiar. Muitos pedidos também se deviam à Lei sobre a Imigração, Residência e Protecção de 2007, mais concretamente à preocupação com o impacto que a mesma iria ter. Num inquérito aos utentes dos serviços, mais de 60% das dúvidas eram colocadas por pessoas de origem não irlandesa, naturais - em proporções quase equivalentes - do espaço comunitário e extra-comunitário, sendo que os primeiros constituíam uma percentagem ligeiramente superior, na ordem dos 32%, e os segundos 28%.
- ✓ Em Portugal, as *Lojas do Cidadão* são modelos fundamentais de coordenação entre o governo e outros serviços. Estes centros combinam num espaço único balcões de diferentes entidades públicas às quais o cidadão residente em Portugal pode ter de se dirigir. Na fase inicial de criação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante, os seus responsáveis tiveram reuniões com o Instituto de Gestão de Lojas do Cidadão, procurando tirar partido da sua experiência pioneira. Daí resultaram novas discussões sobre o estabelecimento de parcerias com vários organismos públicos, visando a criação de um serviço idêntico especificamente vocacionado para os imigrantes.



O One-Stop-Shop é uma abordagem essencial porque responde ao problema dos serviços prestados aos imigrantes e os respectivos procedimentos estarem normalmente dispersos e fornecerem, de um modo geral, respostas independentes, obrigando o imigrante a dirigir-se a outras instituições públicas e a sujeitar-se a mais procedimentos do que os necessários. Concentrando todos estes serviços dá-se aos imigrantes uma resposta coerente e integrada, sendo a prestação dos serviços assegurada por mediadores culturais que representam as comunidades imigrantes. Por outras palavras, o serviço **One-Stop-Shop é uma estratégia holística de integração dos serviços de imigração**, na medida em que se baseia na combinação activa e aberta, no mesmo espaço, de todas as instituições ou das quais os imigrantes necessitam de contactar com mais frequência em qualquer sociedade europeia.



Em 2004, Portugal, através do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (posteriormente designado Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural - ACIDI, I.P.), criou dois One-Stop-Shops, denominados *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante* (CNAIs), em Lisboa e no Porto. Estes dois centros, criados exclusivamente para os assuntos da imigração, reúnem no mesmo espaço uma série de serviços relacionados com a imigração. Através da responsabilidade partilhada e da parceria entre vários níveis do governo português, os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante envolvem seis delegações de cinco Ministérios (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Autoridade para as Condições de Trabalho, Segurança Social, Conservatória dos Registos Centrais, Saúde e Educação) e gabinetes que prestam apoio específico, nomeadamente no que se refere ao apoio jurídico, à reunificação familiar, à integração no mercado de trabalho, entre outros.


Os serviços beneficiam da colaboração de 61 mediadores culturais de diferentes comunidades imigrantes. Estes actores, que representam associações de imigrantes e trabalham em parceria com o governo, têm um papel fundamental como ponte entre os imigrantes e a administração pública portuguesa.

Em 2006, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) efectuou uma avaliação independente dos resultados destes centros de apoio. A avaliação concluiu que o modelo do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante “constitui-se efectivamente como uma iniciativa e uma experiência disseminável, susceptível de ser adaptado a outros contextos internacionais, não deixando de se ter em conta as várias especificidades que caracterizam o cenário das migrações internacionais” (OIM, 2006: 74).

No guia aqui apresentado, o One-Stop-Shop não é conceptualizado meramente como um ponto de informação centralizado (como inicialmente recomendado em 2005 pela Agenda Comum), mas antes apresentado como uma abordagem baseada numa prestação de serviços mais alargada, envolvendo parceiros governamentais, em que são dadas respostas eficazes, executados procedimentos e alcançados resultados.

- ✓ O *New Link* é um centro pioneiro que integra recém-chegados à comunidade de Peterborough, no Reino Unido. Presta uma série de serviços, incluindo informação e consultoria bilingues, bem como apoio ao emprego e às empresas. Excepcionalmente, o *New Link* também trabalha com a comunidade de acolhimento e outros funcionários dos serviços no terreno através de programas de sensibilização, formação e desenvolvimento comunitário. Dá igualmente apoio ao governo central e regional, à polícia, aos serviços de saúde e a outras autoridades locais para uma boa integração dos recém-chegados às comunidades. Em 2007-2008, 8.300 pessoas visitaram o *New Link* e 3.480 marcaram entrevistas com assistentes bilingues. 93% de todas as consultas foram processadas internamente, não tendo sido necessário o encaminhamento para outros prestadores de serviços. Durante esse ano, um total de 1.483 novos clientes registou-se no *New Link*. Os funcionários falam vinte línguas e um total de 26 grupos recém-chegados fixou-se na comunidade.
- ✓ O Centro de Informação sobre Migração (MIC) da Eslováquia foi criado em 2006 pela OIM, no âmbito de um projecto financiado pela iniciativa comunitária EQUAL. Pretendendo facilitar a integração social e profissional dos migrantes na Eslováquia, as principais áreas de intervenção do Centro são o apoio jurídico, o apoio à requalificação, o apoio à inserção no mercado de trabalho e ao empreendedorismo, a informação sobre educação, saúde e segurança social na sociedade de acolhimento e o apoio ao alojamento, à reunificação familiar e à cidadania. Em Junho de 2008 o MIC tinha dado consultoria e apoio a mais de 600 migrantes e respectivas famílias. Para realizar as suas actividades, o Centro criou uma rede de mediadores sócio-culturais, que actualmente representam 23 comunidades imigrantes.

A identificação, definição e avaliação desta nova abordagem para a integração dos imigrantes, com base nas experiências de diferentes Estados-Membros da UE e de diferentes actores com experiência em integração, em que os imigrantes desempenham um papel fundamental (através da participação de mediadores culturais), está em sintonia com as prioridades da Comissão Europeia. **A abordagem One-Stop-Shop pode responder de uma forma inovadora e viável às preocupações e desafios da UE no que se refere à integração dos imigrantes nos Estados-Membros.**



Além disso, **através da consolidação do Serviço One-Stop-Shop, as ligações entre a sociedade civil** - incluindo as associações de imigrantes - **e as entidades públicas e o governo central são reforçadas** na linha dos princípios da co-responsabilidade e da participação na definição das políticas de integração, no contexto tanto nacional como comunitário.

Utentes do One-Stop-Shop

Como serviço regular para os assuntos da imigração, o One-Stop-Shop focaliza-se especificamente nos recém-chegados e nos empregadores e prestadores de serviços como clientes. Os recém-chegados são normalmente os que apresentam mais necessidades em termos de integração, devido à falta de familiaridade com os sistemas da sociedade de acolhimento e, possivelmente, atendendo a dificuldades linguísticas. Alguns imigrantes fixados há mais tempo (incluindo os que já têm acesso à cidadania) podem ainda necessitar de serviços regulares por várias razões que se prendem com problemas de prestação de serviços ou novas dificuldades ou necessidades que vão surgindo. Se o One-Stop-Shop prestar serviços de concessão de nacionalidade, estes também serão naturalmente dirigidos aos imigrantes de longa duração.

Os cidadãos nacionais devem igualmente ter acesso aos serviços do One-Stop-Shop sempre que necessitem de informação especializada em matéria de integração, imigração ou imigrantes. Conforme acordado pelo Conselho “Justiça e Assuntos Internos”, o primeiro Princípio Básico Comum de Integração sublinha que a integração é um processo dinâmico e bidireccional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes de Estados-Membros. Neste contexto, os serviços do One-Stop-Shop são necessários não só para os imigrantes, mas também para os autóctones.



Em 2004, os *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante* (CNAIs) em Portugal tiveram um total de 223.797 atendimentos. Em 2008 este número subiu para 296.944. De Março de 2004 a Dezembro de 2008 os serviços destes centros foram procurados por um total de mais de 1.688.114 utentes. Presentemente, os CNAI têm uma média diária de 1.192 atendimentos. Em 2008 as principais nacionalidades dos cidadãos que recorreram aos serviços dos CNAIs pela primeira vez foram: brasileira (26,2%), cabo-verdiana (17,7%), guineense (Guiné-Bissau) (9,9%), angolana (8,0%) e ucraniana (4,5%). Recentemente, o número de cidadãos portugueses que utilizam o serviço também aumentou.

No caso dos CNAIs portugueses a ideia inicial era prestar serviços aos recém-chegados apenas. Esta orientação mudou, contudo, com a criação de um balcão da Conservatória dos Registos Centrais para tratar dos pedidos de nacionalidade portuguesa de imigrantes de longa duração e/ou de pessoas nascidas em Portugal. Como serviço de integração, este One-Stop-Shop também presta serviços de saúde, educação e apoio jurídico a imigrantes documentados e em situação irregular. Por outras palavras, o serviço One-Stop-Shop em Portugal não discrimina os utentes dos serviços segundo o seu estatuto legal. Em Portugal, por vontade política decidiu-se prestar serviços de integração aos imigrantes tanto em situação regular como irregular.

Consequentemente, os utentes do One-Stop-Shop são uma população dinâmica que se adapta à experiência de imigração do Estado-Membro e às necessidades individuais dos utentes dos serviços no seu conjunto. Isto significa que cada Estado-Membro decidirá se o seu grupo-alvo de imigrantes deve incluir apenas cidadãos não comunitários ou também os nacionais da UE.



Na Irlanda, segundo o recenseamento oficial de 2006, 10% da população é estrangeira. As alterações demográficas tornaram-se mais significativas depois do alargamento da UE em Maio de 2004, na medida em que a Irlanda – assim como Suécia e o Reino Unido – abriu totalmente o seu mercado de trabalho a cidadãos dos novos Estados-Membros da UE. Alguns dos que migraram para a Irlanda enfrentaram desafios relacionados com barreiras linguísticas, de reconhecimento das suas qualificações e de acesso aos serviços públicos. Os cidadãos da UE constituem de longe a maior população de imigrantes na Irlanda.

As pessoas que recorrem aos serviços do *Conselho para a imigração da Irlanda* são oriundas de diversos meios. Incluem migrantes económicos, estudantes internacionais, indivíduos com autorização de residência por motivos profissionais, pessoas com residência de longa duração, familiares não pertencentes à EEA de cidadãos irlandeses e de cidadãos de países do EEA, familiares não pertencentes ao EEA de imigrantes com estatuto de residência, imigrantes indocumentados e visitantes. Durante 2007, 9.728 pessoas dirigiram-se ao Serviço de Informação e Apoio do Conselho para a Imigração, comparativamente com 4.842 em 2006.



1.2. Benefícios da criação de um One-Stop-Shop

Embora seja possível identificar os diferentes sistemas políticos e as variações das respostas à integração dos imigrantes em toda a União Europeia, observa-se uma série de obstáculos comuns à integração na maioria dos Estados-Membros. Conforme referido anteriormente, entre os obstáculos citados com mais frequência incluem-se:

- (1) A variedade de instituições envolvidas no processo de integração;
- (2) A falta de cooperação no domínio das políticas de admissão e integração entre os serviços públicos e as diferentes partes interessadas na integração;
- (3) A dispersão geográfica dos serviços públicos a que os imigrantes têm de recorrer para manter a sua residência legal e conseguir a integração;
- (4) A diversidade de procedimentos entre os serviços públicos e a complexidade burocrática;
- (5) As dificuldades de comunicação derivadas da diversidade cultural e linguística;
- (6) A falta de mecanismos de participação dos imigrantes nas políticas de integração.

Por conseguinte, a falta de uma cooperação consistente entre os serviços públicos, a sua dispersão geográfica, e - em certos casos - a ausência de políticas de integração transparentes, são impedimentos reais à integração eficaz dos imigrantes.

Adicionalmente, frequentes dificuldades de comunicação entre os imigrantes e os serviços públicos e a ausência de uma resposta apropriada aos vários problemas relacionados com a integração dos imigrantes, definem as realidades que se vivem um pouco por toda a União Europeia. Estes obstáculos não só complicam a residência legal dos imigrantes nos Estados-Membros, como também os colocam à margem das sociedades europeias e comprometem o sucesso do processo de integração.

Nos relatórios dos países desenvolvidos para o Projecto INTI “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a integração dos imigrantes”(JLS/2006/INTI/148 – mais pormenores em www.oss.inti.acidi.gov.pt) - identificaram-se os seguintes aspectos como as dificuldades mais significativas com que os imigrantes se deparam ao recorrer aos serviços de integração:



Na Alemanha:

1. Os procedimentos são excessivamente burocráticos e constituem um obstáculo à integração.
2. Muitos funcionários do sector público carecem de uma mentalidade de serviço: frequentemente, os imigrantes não são vistos como clientes ou futuros cidadãos, mas antes como um problema.
3. Existe um défice de competências linguísticas e interculturais na administração pública. A linguagem administrativa nem sempre é compreensível para os não nativos e as competências linguísticas dos funcionários públicos são normalmente escassas.
4. A comunicação pode ser melhorada. Muitas vezes as chamadas telefónicas não são atendidas, as linhas directas não estão disponíveis ou não estão bem estruturadas, os horários de funcionamento são demasiado restritivos e a utilização da informação e dos serviços online pode ser expandida.



Na Grécia:

1. A dispersão das organizações governamentais é problemática. Por exemplo, para a emissão ou renovação de autorizações de residência é necessário requerer muitos documentos diferentes em várias autoridades e organizações que se encontram dispersas.
2. Exceptuando os *Centros de Serviço aos Cidadãos*, que funcionam das 8.00 às 20.00 horas – o horário de expediente de todos os outros serviços coincide com o horário de trabalho da grande maioria dos imigrantes (das 09.00 às 14 horas), o que dificulta o seu acesso.
3. Os imigrantes não conhecem bem os serviços nem os benefícios e direitos disponíveis, especialmente no que se refere às instituições da segurança social.
4. Outro problema referido com muita frequência pelos migrantes é a dificuldade de comunicação com os funcionários das organizações governamentais. Alguns migrantes não são suficientemente competentes na língua grega e a falta de tradutores impede o seu acesso à informação necessária, não obstante os formulários de candidatura estarem traduzidos em nove línguas.



Na Irlanda:

1. Muitos serviços públicos estão disponíveis apenas em Dublin e os imigrantes que vivem fora da cidade de Dublin podem ter de percorrer uma distância considerável para aceder aos serviços.
2. O Serviço de Naturalização e Imigração Irlandês (INIS) não tem nenhum gabinete de atendimento ao público e é difícil de contactar pelo telefone.
3. A maioria dos imigrantes na Irlanda está a trabalhar, pelo que, muitas vezes tem dificuldade em aceder aos serviços, sobretudo aos cursos de língua inglesa e a outros cursos de formação, que só estão disponíveis durante o horário de expediente normal.
4. A maior parte dos sítios web públicos está disponível apenas em inglês e irlandês. Existem dificuldades de comunicação e linguísticas, barreiras atitudinais e desconhecimento do sistema e dos serviços disponíveis. Para os imigrantes e as ONG que trabalham com imigrantes, o custo dos serviços de tradução e interpretação é geralmente proibitivo.
5. A qualidade e a acessibilidade da informação para os imigrantes na Irlanda é regularmente destacada como um grande problema em termos de exercício de direitos.
6. Verifica-se frequentemente a falta de coordenação entre os vários ministérios que prestam serviços aos imigrantes na Irlanda, nomeadamente os serviços estatais de Emprego, da Justiça e da Educação.



Na Itália:

1. As repartições públicas estão normalmente abertas de segunda a sexta-feira de manhã e em dois dias por semana de tarde, entre as 14.30 e as 17.30 horas. Contudo, uma vez que a maioria dos imigrantes trabalha de manhã, seria de maior conveniência que estivessem abertas também ao fim da tarde e aos sábados.
2. A escassez de funcionários pode por vezes ter consequências bastante negativas em termos de filas e tempo de espera nos balcões para obter resposta a pedidos.
3. A barreira linguística é um problema sério. Foi referida a falta de folhetos e formulários multilingues. Os formulários disponibilizados nas repartições da administração pública estão normalmente apenas em italiano e muito poucos utentes dos serviços os obtiveram em línguas diferentes.
4. A presença de mediadores culturais nem sempre é garantida visto estar bastante dependente de fundos específicos e ocasionais.



Em Portugal:

Várias dificuldades sentidas pelas comunidades imigrantes foram identificadas como a razão para a criação de Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante em 2004:

1. O processo de obtenção de autorizações de residência era complexo (implicava pedir documentos a diferentes serviços governamentais) e moroso, envolvendo procedimentos dispendiosos.
2. Muitos imigrantes interrompiam os processos de legalização devido à dispersão dos serviços e aos seus horários inconvenientes.
3. A falta de coordenação entre os serviços públicos e a conseqüente falta de uniformização dos procedimentos, agravadas pela incoerência da informação prestada, era considerada um problema.
4. Os serviços eram considerados mal equipados para servir uma população diversificada (falta de competências linguísticas e interculturais).




Em Espanha:

1. Falta de coordenação flexível entre os serviços, que se distribuem por diferentes instituições ou ministérios.
2. Os períodos de espera para o atendimento e a resolução das situações são frequentemente longos.
3. Os horários de funcionamento coincidem normalmente com o horário de trabalho dos imigrantes.
4. Os procedimentos podem ser complexos.
5. Existem dificuldades linguísticas e de comunicação.

A ideia de uma abordagem que, por um lado, facilite o acesso dos imigrantes às repartições da administração pública e, por outro, estimule a qualidade e eficácia desses serviços, baseia-se no princípio de que uma tal estrutura beneficiará os imigrantes, outros utentes dos serviços e os prestadores de serviços. No que diz respeito à integração global, o serviço One-Stop-Shop contribui para a promoção dos direitos fundamentais, a não discriminação e a igualdade de oportunidades, conforme é recomendado no Terceiro *Relatório Anual sobre Migrações e Integração* (COM 2007, 512: 6 da Comissão Europeia).

Na perspectiva do imigrante, **a criação deste serviço decorre do reconhecimento geral de que a dispersão dos serviços é uma das razões pelas quais os imigrantes têm falta de informação relativamente aos seus direitos e deveres, e aos procedimentos necessários.**



Além da dispersão física, a falta de coordenação dos diferentes serviços públicos também é reconhecida como um obstáculo ao acesso dos imigrantes. Acresce ainda como obstáculos a grande diversidade de modus operandi e de procedimentos dos serviços e a sua incompatibilidade de horários de funcionamento. Assim, a possibilidade de uma rápida troca de informações entre os serviços é fundamental para melhorar a coerência da informação divulgada, facilitando desse modo a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

Além disso, **o trabalho em parceria minimiza a imprecisão e o moroso modus operandi na implementação dos procedimentos.** O facto de os organismos que tratam dos assuntos da imigração criarem balcões específicos no One-Stop-Shop para esses assuntos e de todos eles trabalharem em parceria num local único, contribui efectivamente para agilizar os processos e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Adicionalmente, **ao diminuir as informações contraditórias e insuficientes, o One-Stop-Shop aumenta significativamente a confiança dos imigrantes nos serviços da administração pública, diminuindo a distância entre ambos.** Do mesmo modo contribui também para transmitir uma imagem positiva do Estado à população imigrante, representando um canal para divulgar uma mensagem positiva da imigração à sociedade de acolhimento. O One-Stop-Shop dissemina ainda a informação sobre os direitos e deveres dos imigrantes e permite a exposição aos valores básicos da União Europeia,¹¹ assim como aos valores nacionais. Logo esta estratégia é uma ferramenta importante para melhorar a relação entre o Estado, a sociedade e os imigrantes, assumindo cada um papel diferente, mas complementar, para uma maior eficácia das medidas de acolhimento e integração.

Além disso, ao apresentar soluções integradas para os problemas que os imigrantes enfrentam – disponibilizando todos os serviços capazes de dar resposta às suas necessidades num único local – o One-Stop-Shop pode contribuir para minimizar os obstáculos de integração dos imigrantes. As dificuldades de comunicação, muitas vezes associadas à diversidade cultural e linguística, também podem ser superadas com a estratégia do One-Stop-Shop, sobretudo através do recrutamento e da formação de mediadores culturais que promovem as competências interculturais dos serviços (desenvolvido no capítulo 3). Responsáveis pelo primeiro contacto dos imigrantes com os serviços, **os mediadores têm um papel fundamental na diminuição da distância entre os serviços da administração pública e os cidadãos imigrantes.** Por outro lado, ao facilitar a comunicação dos imigrantes com os serviços, esta abordagem também constitui um meio para melhorar o acesso dos imigrantes às instituições e a respectiva eficácia e eficiência dos serviços, já que uma maior clareza da informação acaba por se traduzir na diminuição do número de deslocações desnecessárias dos imigrantes a essas repartições.


Um modelo holístico e abrangente como o One-Stop-Shop contribui para melhorar a eficiência da coordenação das diferentes acções e simplifica tanto os procedimentos como o acesso dos imigrantes aos serviços. Na linha das directrizes europeias mais recentes em matéria de integração dos imigrantes, o One-Stop-Shop é um claro exemplo de acção concertada dos diferentes organismos públicos em parceria com organizações da sociedade civil, envolvendo assim todos os actores que intervêm nas questões da imigração (desenvolvido no capítulo 2).

1.3. Pré-requisitos e passos necessários para a implementação de um One-Stop-Shop

Os pré-requisitos mais significativos para a implementação do serviço são identificados tendo em consideração as características gerais do One-Stop-Shop e os potenciais resultados para a integração dos imigrantes.

Passos Necessários

- a. Desenvolvimento de uma análise de diagnóstico para identificar os serviços da administração pública que os imigrantes necessitam de contactar ou os que interferem na sua integração no país. O Relatório também deve evidenciar as dificuldades sentidas pelos imigrantes em relação a estes serviços. Deve igualmente efectuar-se uma análise custo-benefício da criação do One-Stop-Shop.
- b. Identificação dos serviços públicos e dos serviços de apoio específicos que estarão disponíveis no One-Stop-Shop, atendendo às especificidades da sociedade de acolhimento e da população de imigrantes que reside no país.
- c. Negociação de parcerias com organismos públicos com base na abertura de balcões no One-Stop-Shop, mas sempre sem delegação de responsabilidades (mais detalhes no subcapítulo 2.2.).
- d. Identificação ou criação de uma organização gestora do One-Stop-Shop com competências para coordenar as medidas de implementação subsequentes.
- e. Criação de um órgão consultivo com representantes de todas as instituições e organizações da sociedade civil a envolver na prestação de serviços do One-Stop-Shop (mais detalhes no subcapítulo 2.1.).
- f. Identificação de um edifício adequado num local acessível de uma cidade com elevada densidade de população imigrante (desenvolvido no capítulo 5).

- 
- g. Negociação de parcerias com associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil (mais detalhes no subcapítulo 2.3.).
 - h. Negociação da contratação de mediadores culturais com associações de imigrantes (o valor acrescentado dos mediadores no serviço está explicitado no capítulo 3).
 - i. Recrutamento e formação aos mediadores culturais para a prestação de serviços no One-Stop-Shop.
 - j. Quando necessário, desenvolvimento de acções de formação para funcionários das entidades públicas que trabalharem no One-Stop-Shop.
 - k. Abertura do One-Stop-Shop.
 - l. Avaliação contínua de todos os serviços e do Serviço no seu conjunto, adaptação ou ampliação dos serviços em função dessa avaliação e introdução de novos serviços.



Em 2004, o governo português tomou a **decisão política de abrir os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante** sob a alçada do Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (desde 2007, Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural – ACIDI, I.P.) – uma entidade pública transversal da Presidência do Conselho de Ministros que reporta directamente ao Primeiro-Ministro - respondendo assim à chegada de um número crescente de imigrantes não falantes de português nos primeiros anos deste século. Por não dominarem a língua portuguesa muitos imigrantes tinham tido dificuldades na interacção com serviços públicos dispersos, com vários modos de funcionamento e, não raras vezes, com a prática de horários incompatíveis. Estes problemas tinham gerado ineficiências e levado os imigrantes a não renovarem os vistos, o que constituía um sério obstáculo à sua integração social.

Neste âmbito, os Centros vieram responder às dificuldades acima mencionadas, providenciando vários serviços relacionados com a imigração num espaço único, com uma filosofia operacional idêntica e funcionando em cooperação. Outra inovação destes centros consistiu na criação e disponibilização de vários serviços de apoio complementares, satisfazendo necessidades que não encontravam resposta nos serviços existentes. O modelo para este serviço integrado foi a rede de Lojas do Cidadão disponíveis em Portugal, que já tinha dado provas do sucesso na resolução de muitos dos problemas da população em geral associados à dispersão de serviços.

A fase de lançamento, consulta e discussão dos Centros decorreu ao longo do segundo semestre de 2002. Em 2003 identificaram-se os locais apropriados para a sua implantação e o projecto entrou na fase de implementação, tendo as várias organizações governamentais e não governamentais sido convidadas a participar no mesmo. Durante esta fase também se procedeu ao recrutamento e formação dos mediadores culturais. Os Centros abriram em Março de 2004 e foram definitivamente regulamentados e consolidados do ponto de vista legislativo em 2005.



Por conseguinte, entre os pré-requisitos para o estabelecimento de um One-Stop-Shop estão os mecanismos de consulta à comunidade imigrante e às entidades governamentais. O envolvimento de um conjunto de associações de imigrantes que possam comprovar a sua representatividade e legitimidade como organizações no domínio da integração dos imigrantes também é relevante (mais detalhes no subcapítulo 2.3).


A eficácia do serviço depende da disponibilidade de um número crescente de entidades governamentais e organizações da sociedade civil para integrar o One-Stop-Shop, desde logo no momento da sua criação ou à medida que a iniciativa se vai desenvolvendo e expandindo.




Na Irlanda, o Gabinete do Ministro para a Integração foi criado no Verão de 2007 e é um Ministério Subalterno do *Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs*, com ligações ao Ministério da Educação e da Ciência e ao Ministério da Justiça, Igualdade e Reforma Legislativa. O Gabinete detém um mandato interministerial para desenvolver, impulsionar e coordenar uma política de integração transversalmente a outros ministérios, organismos e serviços governamentais.

Em Maio de 2008, o Ministro lançou a sua estratégia política intitulada “País de Migração”, fazendo explicitamente referência ao desenvolvimento da abordagem One-Stop-Shop de prestação de serviços aos imigrantes. Nesse âmbito era destacado que o Serviço de Naturalização e Imigração Irlandês representava um passo nesse sentido, com a Garda National Imigração Bureau (polícia) situada nas mesmas instalações. Os detalhes da implementação do serviço – nomeadamente no que diz respeito aos serviços públicos que serão incorporados no One-Stop-Shop alargado, aos cidadãos que serão atendidos, ou às eventuais parcerias com organizações não governamentais que serão desenvolvidas - estão ainda a ser examinadas e ponderadas, tendo em conta a natureza variável da migração para o país e as alterações previstas devido aos desenvolvimentos legislativos. Estão também por isso ainda em análise as vantagens e/ou desvantagens administrativas da criação de um One-Stop-Shop.¹²

Também como recomendado no décimo primeiro Princípio Básico Comum – “*Desenvolvimento de objectivos, indicadores e mecanismos de avaliação claros*” – e desenvolvido em maior detalhe na segunda edição do Manual sobre a Integração, é necessário planear e avaliar as políticas de integração. Nesse sentido, recomenda-se vivamente que se realize uma avaliação contínua do Serviço One-Stop-Shop, sobretudo porque a sua implementação com todas as valências não é imediata. Como foi sublinhado, os pré-requisitos e medidas necessárias para **a criação e desenvolvimento do One-Stop-Shop reflectem não só um processo gradual de negociação e ponderação das posições e procedimentos de todas as**



partes interessadas (as organizações tanto governamentais como da sociedade civil), **mas também um processo de monitorização permanente da prestação dos serviços, para determinar se continua a responder às necessidades dos imigrantes e da sociedade de acolhimento.** Os órgãos consultivos desempenharão um papel fundamental nessa matéria, dado esperar-se um trabalho pró-activo dos seus membros para melhorar a estratégia do One-Stop-Shop, em particular, e das políticas de integração, em geral. As avaliações do Serviço One-Stop-Shop garantirão ainda a identificação daquilo que resulta e não resulta, promovendo uma aprendizagem organizacional que também pode ser utilizada para reformular ou reforçar esta abordagem.



Depois de dois anos de funcionamento, em 2006 o Alto Comissariado para a Imigração pediu à Organização Internacional para as Migrações (OIM) que realizasse uma avaliação independente dos resultados dos dois Serviços de One-Stop-Shop portugueses – os *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante* (CNAI). Nesse âmbito foi realizado um estudo com utentes dos centros e o pessoal, e várias mudanças foram implementadas com base nos resultados da avaliação. Como também foi referido pela OIM, os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante revelaram-se estruturas dinâmicas em constante mutação para se adaptarem a novos factores internos e externos (p. ex., alterações legislativas, aumento do desemprego, novos fluxos de imigração). Como consequência, nos últimos anos foram abertos novos gabinetes de apoio e outros adaptaram os seus serviços de acordo com as novas necessidades.

1.4. Possíveis desafios na criação de um One-Stop-Shop



Esta secção tem por objectivo identificar os potenciais desafios da implementação de um One-Stop-Shop nos vários Estados-Membros. Os Estados-Membros da União Europeia têm diferentes características em termos de história de migração, formas de governo, tendências políticas e composição da população migrante. Por isso, este Manual reflecte sobre os potenciais obstáculos a vencer na implementação de um One-Stop-Shop, atendendo à diversidade dos 27 países da União Europeia e ao facto de não se poder aplicar a todos os países um modelo rígido e estático. Reconhecendo os possíveis desafios da implementação do processo e propondo um modelo flexível, pretende-se que este Manual constitua um guia realista e útil.



Mainstreaming


Constantes debates sobre o multiculturalismo vs. assimilação e a prestação de serviços específicos vs serviços *mainstream* são uma característica do panorama político da integração a nível europeu e, como consequência, estão incorporados na definição do Serviço One-Stop-Shop.

Inspirada no décimo Princípio Básico Comum da Integração e nas recomendações da *Agenda Comum* para a Integração da Comissão (COM (2005) 389), a abordagem One-Stop-Shop pretende estimular o acesso dos imigrantes aos serviços públicos e reforçar a capacidade dos prestadores de serviços públicos e privados. Assim, ao promover a integração dos imigrantes que utilizam os serviços, **o objectivo a longo prazo desta abordagem é generalizar o uso dos serviços da administração pública pelos imigrantes**, uma vez que as entidades presentes no One-Stop-Shop são entidades públicas. Na abordagem One-Stop-Shop por ‘mainstreaming’ entende-se também que a prestação de serviços de integração dos imigrantes é um esforço transversal que envolve os actores tanto governamentais como não governamentais.

Por outro lado, **o serviço One-Stop-Shop corresponde à abordagem holística de governo**. Ou seja, a concentração de diferentes organismos governamentais com os quais os imigrantes necessitam de contactar num edifício único define uma **mensagem política coerente de integração dos imigrantes**. Isto significa que a integração dos imigrantes não é responsabilidade meramente de uma instituição e que a acessibilidade dos imigrantes é garantida com base na igualdade.

Por outras palavras, o governo adoptou o princípio de não criar serviços paralelos e específicos para os imigrantes, mas antes facilitar-lhes o acesso a serviços públicos *mainstream* ou gerais através de mecanismos de apoio complementares que consigam colmatar as lacunas do serviço. Estes mecanismos permitem aos imigrantes superar a situação de desvantagem em que se encontram relativamente à população nacional, implicando por isso o recurso a mediadores culturais na prestação de serviços públicos e programas linguísticos e de recepção, entre outros. Nesse sentido, as organizações da sociedade civil, incluindo as associações de imigrantes, são parceiros fundamentais na disponibilização de programas de recepção integrados que proporcionem as informações e aconselhamento necessários nas várias áreas abrangidas pela abordagem One-Stop-Shop.

As políticas de alguns Estados-Membros em matéria de integração focam-se na necessidade que os imigrantes têm de recorrer a serviços gerais embora reconheçam que mesmo assim continuam a necessitar de programas de integração específicos. A actual tendência política dos Estados-Membros para o *mainstreaming*/uniformização é um princípio positivo e útil



no acesso e utilização dos serviços públicos. Contudo, como também se encontra descrito na *Agenda Comum para a Integração* (COM 2005 389), reconhece-se que o reforço das capacidades dos serviços se consegue através da interacção com os cidadãos de países terceiros pela via da interpretação ou tradução intercultural e a mediação das comunidades imigrantes (sexto Princípio Básico Comum).

Assim, reconhecendo que os imigrantes recém-chegados e outros podem não ter um conhecimento suficiente dos serviços e apoios disponíveis, um dos pré-requisitos do One-Stop-Shop é o envolvimento das associações de imigrantes e dos mediadores culturais que desempenham um papel fundamental na consolidação da relação entre os imigrantes e os organismos públicos convencionais. Isto significa que estes stakeholders se tornam importantes actores de proximidade.

Em suma, o **One-Stop-Shop é recomendado como um instrumento mainstream e de proximidade para a promoção da integração dos imigrantes e do acesso aos serviços públicos.**

Experiência de imigração e composição da população imigrante

A abordagem One-Stop-Shop aqui apresentada aspira poder se aplicar tanto em países com histórias de imigração recentes como mais antigas. Muitos dos países do Leste da Europa têm uma história de imigração mais recente, ao passo que outros da Europa ocidental já recebem imigrantes há mais tempo (como a Alemanha, a França e o Reino Unido). Noutros ainda, caso dos países do Sul da Europa e da Irlanda, o fenómeno da imigração não tem mais de duas décadas de existência. Por conseguinte, é facto que enquanto alguns Estados-Membros se preocupam com a vinda de um grande número de recém-chegados, outros centram-se nos imigrantes de longa duração e nos descendentes de imigrantes, e outros, ainda, enfrentam um misto de ambos.

Ora, como já se referiu, a abordagem One-Stop-Shop aspira a prestar serviços adaptados às necessidades de integração. Logo questões associadas a um maior ou menor número de recém-chegados, ou a um predomínio de uma migração essencialmente laboral ou de origem de reunificação familiar, embora seja relevante para as políticas nacionais de integração, não definem nem impedem em si mesmo a implementação de um One-Stop-Shop. Países com experiências de imigração mais longas podem desejar focar esses serviços em pessoas com necessidades de integração ou emprego, na anti-discriminação, na inclusão social e/ou nos serviços de naturalização. Por variadas razões, os imigrantes de longa duração e das segunda ou terceira gerações podem confrontar-se com problemas persistentes no acesso,



por exemplo, ao mercado de trabalho ou ao mercado de arrendamento de habitação, devido à sua origem específica. Portanto, há que prestar um serviço de proximidade para que todos os residentes de um determinado país de acolhimento se considerem em condições de igualdade no acesso aos serviços da administração pública. Por outro lado, países com imigração mais recente darão grande ênfase aos serviços linguísticos e de informação e às necessidades imediatas das pessoas no momento da chegada.


Adicionalmente, reconhece-se que a composição da população de imigrantes na União Europeia varia entre elevadas concentrações de nacionalidades específicas e uma maior variedade de origens. Essas tendências têm implicações na seleção dos mediadores culturais, na medida em que estes devem reflectir da melhor forma a própria composição da população imigrante. Este aspecto deve ser trabalhado de acordo com as necessidades de cada Estado-Membro nesta área, antevendo-se um complexo processo de negociação para definir a melhor solução.

Uma outra consideração nesta vertente relaciona-se com o peso relativo de imigrantes não-comunitários e comunitários e as respectivas necessidades de integração. Cada Estado-Membro pode decidir, em função das características das suas populações imigrantes, se os serviços também devem ser dirigidos aos imigrantes da União Europeia com dificuldades linguísticas e de integração. É ainda competência de cada Estado-Membro definir se os serviços serão prestados ou não a migrantes em situação irregular, como acontece no caso dos One-Stop-Shops portugueses. Dependendo das características da população imigrante, o One-Stop-Shop também pode centrar-se mais na prestação de serviços na vertente da reunificação familiar ou laboral.

A implementação de um **One-Stop-Shop numa perspectiva mais ampla de integração é, portanto, útil para todos os Estados-Membros, independentemente da sua experiência migratória e da composição da sua população imigrante.**

Nacional/Regional/Local

A abordagem One-Stop-Shop pode ser implementada em Estados de governo central, em Estados de governos regionais que gozem de um elevado nível de autonomia e/ou em Estados em que o governo local tem um papel crucial. O serviço **One-Stop-Shop pode ser adaptado para permitir a sua implementação em Estados centralizados e federais, ao nível nacional, regional ou local**, num processo que decorre gradualmente, acumulando serviços. Neste contexto, dependendo do estilo de governação de cada país, o One-Stop-Shop tanto pode ser adoptado como uma rede de centros locais, como de centros



intervindo ao nível regional ou federal, ou ainda como centros nacionais em Estados mais centralizados.

As diferenças de modelos de governação nos Estados-Membros da UE não são, portanto, um obstáculo à implementação de um One-Stop-Shop, mas afectarão significativamente a natureza do(s) One-Stop-Shop(s) criados. Nos Estados centralizados, o serviço será provavelmente implementado pelo governo nacional, disponibilizando um ou mais locais centrais para os imigrantes acederem aos serviços, funcionando sempre em parceria com ONG nacionais e locais e associações de imigrantes. Nesses Estados, os serviços públicos são prestados ao nível nacional e por isso os parceiros dos ministérios ou organismos no One-Stop-Shop também serão de nível nacional.

Nos Estados federais ou com governos regionais compete ao governo regional prestar serviços públicos e, conseqüentemente, os organismos governamentais regionais, as ONG e as associações de imigrantes reunir-se-ão para constituir o One-Stop-Shop.

De igual modo, nos países de cultura de governação local forte, os serviços deverão ser prestados a nível local, com parceiros governamentais e não governamentais locais. Nestes casos surgirão algumas questões que remetem para existencia de competências nacionais ao nível da concessão de autorizações de residência ou cidadania. Estas podem ser resolvidas negociando o One-Stop-Shop através de balcões locais ou regionais de serviços com competências nacionais.

Parceria com a sociedade civil

Alguns Estados-Membros mostram dificuldades na identificação dos principais parceiros entre as organizações da sociedade civil (incluindo associações de imigrantes), o que pode representar um desafio para a implementação do One-Stop-Shop.

O nono Princípio Básico Comum define como prioridade a “participação dos imigrantes no processo democrático e na formulação de políticas de integração”. **A participação dos imigrantes na definição de políticas que os afectam directamente aumenta o seu sentido de co-responsabilidade e de pertença, promovendo o exercício activo de direitos e deveres.** Seguindo este princípio, na *Agenda Comum* para a Integração recomenda-se insistentemente que as associações de imigrantes sejam envolvidas para aconselhar os recém-chegados e contribuam para a definição de programas de acolhimento. Deste modo, o One-Stop-Shop, seguindo esta abordagem coerente da União Europeia, tem como pré-requisito a parceria com organizações da sociedade civil na prestação de serviços para a integração dos imigrantes.



Dependendo do Estado-Membro, definem-se várias formas de relacionamento entre o governo e a sociedade civil no que se refere à integração dos imigrantes. A existência de uma estrutura legítima de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil (incluindo as associações de imigrantes) é necessária para a implementação do One-Stop-Shop, visto ser um serviço fundamentalmente baseado nessas relações estreitas (mais detalhes no subcapítulo 2.3.).

Neste sentido, para os governos, o desafio associado à implementação do One-Stop-Shop está em desenvolver mecanismos que garantam o funcionamento adequado dessas parcerias. As ONGs devem ser envolvidas para melhorar os serviços prestados, o que implica a existência de um sistema capaz de identificar e/ou reconhecer as associações de imigrantes como representativas das suas comunidades ou pelo seu papel na promoção da integração dos imigrantes.

Em vários Estados-Membros a capacitação das associações de imigrantes é garantida não apenas pelo reforço de um sistema de reconhecimento das mesmas, mas também pela disponibilização de fundos públicos que lhes permitam desenvolver projectos e programas de integração para as suas comunidades, estimulando a sua sustentabilidade (desenvolvido no subcapítulo 2.3.).

Coordenação entre serviços públicos e o financiamento do One-Stop-Shop

A coordenação entre os serviços governamentais no domínio da integração dos imigrantes surge como um outro desafio fundamental e previsto nas responsabilidades reconhecidas dos ministérios envolvidos. Esta é uma questão crucial, sendo em alguns Estados-Membros difícil incentivar as diferentes entidades governamentais a colaborarem conjuntamente.



Em Itália não é apenas uma entidade pública que se ocupe das questões de imigração e integração. Vários ministérios são responsáveis pelas políticas de imigração (p. ex. Presidência do Conselho de Ministros, Ministério do Interior, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério do Trabalho, da Saúde e das Políticas Sociais) e o sistema de estado de providência é administrado ao nível regional, provincial e municipal. Esta fragmentação de responsabilidades no seio da administração pública, aos níveis nacional e local, dificulta a combinação de diferentes sectores na implementação de uma política de integração abrangente.

Porém, na tentativa de melhorar a articulação intergovernamental, em 2002 foi criado um Balcão Único para as questões de imigração - *Sportello Unico per l'Immigrazione* - por via legislativa, que viria a ser implementado ao nível provincial em 2005. Este tinha por objectivo congregar as autoridades de todos os organismos envolvidos nos procedimentos de admissão de imigrantes. Teoricamente próximo do que se define como abordagem 'One-Stop-Shop', este balcão único pretendeu incluir delegações do Ministério do Trabalho, do Ministério do Interior e do Ministério das Finanças, entre outros. Destinava-se essencialmente a receber trabalhadores estrangeiros e a dar resposta aos seus processos de reunificação familiar e de renovação de vistos associada a alterações na razão da estadia no país.

Segundo o plano original, as autoridades de diferentes órgãos públicos deviam trabalhar em colaboração nesse balcão único a fim de executar os procedimentos ligados aos assuntos acima mencionados. Presente em cada representação estatal local nas províncias do país, o *Sportello Unico* disponibiliza, quando possível, folhetos informativos multilingues e tem mediadores culturais em algumas das suas delegações.

No entanto, surgiram problemas significativos de eficácia e desempenho dos órgãos administrativos inerentes a essa nova estrutura, em parte devido à dificuldade e preocupação das diferentes instituições em não abdicarem de algumas das suas responsabilidades. Verificaram-se também alguns problemas associados à partilha de informação entre diferentes gabinetes estatais, nomeadamente na escolha de uma plataforma TI uniforme a utilizar em todas as actividades e na partilha de bases de dados comuns.

Em consequência, actualmente, os Balcões Únicos funcionam apenas como um "front office" (um local para o envio dos formulários de pedido de autorização de entrada - *nulla osta* - para trabalho e reunificação familiar ou para alterações da justificação das autorizações de residência). As actividades de "back office" são executadas separadamente nas diferentes entidades (Municípios, Centro de Emprego, esquadras de polícia, direcção provincial do trabalho, etc.) que funcionam ao nível local, não estando concentradas no mesmo edifício.

Além disso, estes balcões lidam basicamente com questões de imigração relacionadas com trabalho ou reunificação familiar de trabalhadores. Por outras palavras, estes balcões não se destinam a dar informações sobre saúde, ensino ou benefícios sociais nem a dar informações e aconselhamento a imigrantes clandestinos, entre outras.

Em suma, na Itália a ideia de reunir debaixo do mesmo tecto autoridades de diferentes administrações falhou até agora, muito embora a experiência do Balcão Único represente um primeiro passo para o estreitamento de ligações de cooperação entre os diferentes gabinetes envolvidos nos procedimentos administrativos.¹³



Convém aqui esclarecer que **embora a implementação do One-Stop-Shop exija a supervisão de um ministério ‘guarda-chuva’, organismo ou autoridade tutelar, cada ministério ou organismo representado no One-Stop-Shop mantém as suas competências e não as delega na organização tutelar.** Assim os funcionários públicos encaminhados para o One-Stop-Shop trabalham na delegação do seu próprio organismo, com o apoio de mediadores culturais do One-Stop-Shop, e/ou não passam a trabalhar para diferentes ministérios.


Para aumentar a confiança no valor do One-Stop-Shop e promover a compreensão do modo como funciona, pode ser necessário implementá-lo inicialmente como um serviço de informação e mediação, com a prestação de um número limitado de serviços directos. À medida que esta estrutura se desenvolve e expande, outros ministérios e entidades do governo tomarão conhecimento dos benefícios do One-Stop-Shop e serão então convidados a abrir balcões de atendimento. Assim, em certos países, **a implementação de todas as valências do One-Stop-Shop pode não ser imediata, mas antes um processo gradual de negociação e ponderação das posições de todas as instituições envolvidas.**



Em Portugal, os *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante* (CNAIs) não tiveram um conjunto de serviços estático desde o início. O tipo e número de serviços têm vindo a evoluir continuamente em resposta a alterações políticas e às necessidades da população imigrante. Por exemplo, em 2007, a promulgação de uma nova lei da nacionalidade esteve na origem da abertura de um balcão novo com uma delegação da Conservatória dos Registos Centrais. Em 2008 passou a estar também disponível um Gabinete de Apoio ao Consumidor e está prevista a reabertura de um Gabinete de Apoio para o Reconhecimento e Equivalência de Habilitações em 2009. Encontram-se ainda em curso diligências para instalar uma delegação do Ministério das Finanças nos CNAIs.

A implementação desta coordenação entre os serviços governamentais traz benefícios para os serviços envolvidos, em termos de eficácia e competências interculturais. Assim, embora o processo inicial de negociação da cooperação entre entidades governamentais possa ser difícil, à medida que o One-Stop-Shop evolui e adquire consistência as vantagens do trabalho em cooperação, segundo os **princípios do joined-up Government**, tornar-se-ão muito evidentes.

Para que o One-Stop-Shop funcione como se pretende, é necessário alguma partilha de informação entre serviços – públicos, não públicos e de apoio sob a alçada da organização tutelar. Embora alguns organismos possam sentir-se ligeiramente desconfortáveis com



esta situação na fase inicial, essa partilha permite dar uma resposta mais coerente aos imigrantes e promover a coordenação geral dos serviços.

A organização tutelar irá gerir esta cooperação interinstitucional, tratando de questões transversais a todos os organismos governamentais representados no One-Stop-Shop, e a todos os Gabinetes de Apoio (desenvolvido no subcapítulo 4.2). Cabe a esta organização a responsabilidade de informar os parceiros sobre os procedimentos do One-Stop-Shop e o modo como este deve funcionar. Além disso, a **organização tutelar tem por missão transmitir uma mensagem política coerente sobre a integração, derivada da combinação dos procedimentos e visões de cada organismo**. Este aspecto deve ser evidenciado na formação dada aos funcionários do One-Stop-Shop (incluindo os mediadores culturais).

Isto leva-nos a uma questão fundamental relativa aos desafios da implementação de um One-Stop-Shop – o financiamento. É óbvio que o serviço requer um mínimo de investimento em termos de instalações físicas (como será explicitado no capítulo 6), mas **os encargos com pessoal são reduzidos, visto que o One-Stop-Shop requer apenas a transferência de pessoal dos ministérios e organismos nele representados e não a contratação de novos funcionários**. Outros custos de pessoal estão relacionados com os mediadores culturais que representam as associações de imigrantes. Os custos de equipamento e de operacionalização geral do One-Stop-Shop também exigirão investimentos.

Todavia, como se mostrará no capítulo 6, esses custos são atenuados pelos dividendos inerentes à abordagem One-Stop-Shop. Em Portugal, os prestadores de serviços públicos registaram uma redução de custos graças a uma maior eficiência nos procedimentos e ao diálogo entre as diferentes instituições, assim como à diminuição das imprecisões, da morosidade dos procesos e dos problemas de comunicação (através dos mediadores culturais), entre outros aspectos.

Em suma, os vários serviços necessitam, portanto, de ser incentivados a partilhar a informação, apoiados e promovidos pela organização tutelar. Isso levará a uma melhor coordenação entre os serviços públicos, com uma abordagem do tipo **joined-up Government**. A organização tutelar definirá os procedimentos segundo os quais o One-Stop-Shop irá funcionar e, embora mantendo as suas competências individuais, cada serviço público e de apoio actuará de acordo com estes procedimentos comuns.



Acessibilidade do One-Stop-Shop

Nos países com uma dimensão geográfica relativamente pequena, pode aplicar-se a solução de criar um ou mais One-Stop-Shops em pontos centrais e acessíveis. As dificuldades surgem quando o território é maior e o problema da acessibilidade se coloca com mais acuidade (ver desenvolvimento no capítulo 5). Por isso, este Manual sugere a possibilidade de **complementar o serviço físico com um One-Stop-Shop virtual**, a partir do qual os imigrantes que vivem e trabalham longe do centro podem tratar de alguns assuntos, em particular a marcação de idas ao serviço físico para garantir que quando aí se deslocarem serão atendidos o mais rapidamente possível.

Essencialmente, o serviço One-Stop-Shop em si mesmo oferece vantagens aos imigrantes que estão distanciados dos centros urbanos, permitindo-lhes fazer uma deslocação em vez de várias para tratar de certos assuntos em diferentes instituições públicas. Os utentes deviam também ter a possibilidade de aceder aos seus dados online para visualizar o estado do seu processo que está a ser tratado no One-Stop-Shop, evitando deslocações repetidas ao edifício.

Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



2. PARCERIA E COORDENAÇÃO ENTRE SERVIÇOS DE INTEGRAÇÃO




“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”




2.1. Definição de parcerias

A Comissão Europeia tem recomendado o desenvolvimento de políticas de integração abrangentes baseadas em abordagens holísticas. Por outras palavras, promove-se que os Estados-Membros integrem efectivamente as preocupações relacionadas com a imigração em todas as áreas políticas relevantes, em medidas e na prestação de serviços (COM 2007, 512: 5). **O One-Stop-Shop cumpre esses objectivos enquanto abordagem holística.** A generalização das preocupações associadas à imigração é alcançada desde que requerendo uma parceria eficiente entre os actores relevantes para a prestação de serviços de integração dos imigrantes. Espera-se que através da consolidação da estratégia One-Stop-Shop, as ligações entre a sociedade civil (incluindo as associações de imigrantes), as autoridades públicas e o governo nacional sejam reforçadas. Além disso, a consolidação de uma intervenção política coerente e transversal na vertente da integração dos imigrantes beneficia com a cooperação e concentração num espaço único de todas as entidades públicas relevantes.

Em resposta à necessidade de desenvolver abordagens holísticas para a integração dos imigrantes, vários Estados-Membros definiram e implementaram planos de acção. Esses planos reflectem uma abordagem geral de actuação dos governos em diferentes áreas de intervenção, contando com o envolvimento de diferentes ministérios e da ampla participação dos *stakeholders* de organizações sociais e de associações de imigrantes.



Em Portugal, a política de integração rege-se actualmente por um plano de acção trienal, o *Plano para a Integração dos Imigrantes*, publicado pelo governo português em Maio de 2007, com um relatório de execução publicado em Maio de 2008. O Plano inclui 122 medidas, que envolvem 13 ministérios e definem um roteiro para a integração dos imigrantes em Portugal. Cobre áreas específicas, como o emprego, a saúde e a educação, e áreas transversais, como o racismo e a igualdade de género.¹⁴



Na Alemanha, foram ou estão a ser desenvolvidos planos de integração a vários níveis: nacional, federal e municipal. A nível nacional, o Plano de Integração Nacional foi aprovado em 2007. Definiram-se objectivos e actualmente estão a ser discutidas e implementadas medidas e elaborado um calendário de avaliação sistemática. Berlim aprovou o seu primeiro Plano de Integração em 2005 e a sua versão revista em 2007. A região da Renânia do Norte-Vestfália aprovou um Plano de Acção de Integração em 2006, no qual foram formulados 20 objectivos gerais para melhorar a integração. Em todos os casos, os Planos de Integração ou Acção resultaram de negociações e mesas redondas entre os actores do Estado, de associações de imigrantes e peritos.




Em Dublin – a maior área urbana da Irlanda, onde os imigrantes constituem mais de 15% da população da cidade – o Conselho Municipal criou um comité para lhe dar apoio no desenvolvimento de um Plano-Quadro Estratégico Anti-Racismo, Diversidade e Integração. A Comissão de Desenvolvimento da Cidade de Dublin, tendo o Conselho da Cidade de Dublin como principal entidade, completou o seu enquadramento político, intitulado “Rumo à Integração: Um Enquadramento da Cidade” e publicou-o em Maio de 2008. Este enquadramento de integração local envolve uma Declaração de Intenção dos membros da Comissão de Desenvolvimento, representantes do governo local, organismos públicos de desenvolvimento local e parceiros sociais com a ambição de dar ênfase à integração no planeamento estratégico e nos processos económicos, e colaborar em medidas e políticas que contribuam efectivamente para o conceito de uma cidade aberta e integrada. O enquadramento compreende uma série de acções que serão implementadas por um novo Gabinete para a Integração no Conselho da Cidade de Dublin.



Em Espanha a Direcção Geral de Integração de Imigrantes (Secretaria de Estado da Imigração e Emigração) elaborou um Plano Estratégico de Cidadania e Integração (PECI) para o período 2007-2010. O objectivo deste plano é envolver todas as instituições públicas, as organizações da sociedade civil, incluídas as associações de imigrantes, e toda a sociedade no seu conjunto no processo de integração, considerado como uma responsabilidade partilhada. Há, no entanto, que atender que a Espanha é um país de grande descentralização política e que a maioria das competências de integração estão nas Comunidades Autónomas e nos Municípios. Neste contexto o PECI foi definido como um marco para a cooperação de todos os actores relevantes para criar sinergias e definir acções coerentes e conjuntas. O Plano foi definido a partir de três princípios: igualdade, cidadania, e interculturalidade. O PECI define-se a partir de 12 áreas fundamentais com 10 objectivos gerais, 43 objectivos específicos, 108 programas e 317 medidas. Por sua vez, as Comunidades Autónomas de Espanha têm vindo a elaborar nos últimos anos os seus próprios planos de acção, no âmbito das suas competências e autonomia política.

Para além de se ambicionar a generalização da preocupação por a integração dos imigrantes nos diversos ministérios, considera-se cada vez mais importante envolver os actores locais e os próprios imigrantes na concepção e implementação de políticas de integração (SEC 2006, 892: 5). Nesse âmbito devem definir-se parcerias e objectivos comuns entre vários ministérios e envolver-se as associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil que actuem no terreno. Todos esses actores devem colaborar no sentido da implementação efectiva da política de integração One-Stop-Shop, contribuindo cada um deles com a sua própria experiência na matéria. Este contexto de parceria é favorável para o governo, porque facilita a concretização dos objectivos da integração e para os imigrantes, na medida em que lhes dá acesso a um serviço com mais qualidade e eficiência.



✓ Na Alemanha, os serviços prestados aos imigrantes, que são regulamentados e apoiados pelo Estado, estão a cargo principalmente de dois actores - a Agência Federal para a Imigração e os Refugiados (BAMF) e as organizações sociais que colaboram estreitamente com a BAMF. Destacam-se seis organizações sociais - *Deutscher Caritasverband* (Organização Social Católica), *Rotes Kreuz* (Cruz Vermelha), *Arbeiterwohlfahrt* (Organização Social dos Trabalhadores), *Diakonisches Werk* (Organização Social Protestante), *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland* (Organização Social Central dos Judeus na Alemanha) e *Internationaler Bund* (Federação Internacional) - responsáveis pelo Serviço Consultivo Preliminar da Migração (*Migrationserstberatung*), um serviço de consultoria para novos imigrantes, que foi introduzido com a Lei da Imigração em 2005 e inclui aconselhamento aos recém-chegados, nas áreas da educação, do emprego, da saúde, do alojamento e da protecção social.

✓ O *Conselho de Refugiados Grego* (GRC) é uma ONG grega de apoio aos refugiados e aos candidatos a asilo, que foi fundada em 1989. Trabalhando com diversos parceiros a vários níveis - desde ministérios e governos locais a organizações internacionais, o GRC presta serviços de apoio jurídico e representação legal através dos seus advogados. Também disponibiliza serviços de apoio social e psicológico através de programas de orientação cultural e projectos comunitários, que incluem o acompanhamento das pessoas aos serviços de saúde ou à segurança social e o auxílio nos procedimentos para a inscrição das crianças nas escolas ou actividades de recreio, entre outros.

Para além das áreas de intervenção integrada, o GRC desenvolve uma série de programas em parceria com organizações governamentais e não governamentais, a nível nacional e internacional, financiadas pela Comissão Europeia, com o intuito de promover a investigação e a partilha de experiências que contribuem para a resolução dos problemas que a população de refugiados enfrenta e para uma maior sensibilização dos cidadãos para esta questão.

Por conseguinte, o One-Stop-Shop não é apenas um serviço que reúne diferentes entidades públicas num edifício, mas também congrega a informação pertinente sobre essas entidades, informação essa que é fornecida de uma forma integrada pelo prestador do serviço. O serviço reúne aspectos organizacionais e metodológicos aplicáveis em outros modelos: mediadores culturais, integração de informação relacionada com diferentes ministérios nos pontos de atendimento, e sistemas informáticos mais integrados.

Adicionalmente, a criação de uma rede que liga diferentes prestadores de serviços e a sociedade civil facilita a implementação da política integração e reforça a troca de experiências e de melhores práticas entre os diferentes actores. O One-Stop-Shop funciona com base na troca de informações e experiências entre os funcionários das várias entidades públicas e entre esses funcionários e os actores não governamentais.

Assim, num sentido mais genérico, o One-Stop-Shop pode construir uma relação de parceria entre a administração pública e a sociedade civil (incluindo as associações de imigrantes) que trabalham na área da integração dos imigrantes. Esta parceria crucial contribui para reforçar as relações de confiança, a troca de experiências, a identificação de recomendações, os sentimentos de co-responsabilidade e a participação de diferentes parceiros. Também pode ajudar a criar uma nova e melhor abordagem para a União Europeia gerir a integração dos imigrantes, cumprindo os objectivos do *Fórum Europeu para a Integração*¹⁵, que está programado, e estabelecer uma parceria semelhante entre os actores relevantes ao nível nacional. Como a estratégia One-Stop-Shop se baseia na colaboração entre diferentes parceiros com um objectivo comum, também funciona como projecto-piloto na prossecução dos objectivos da União Europeia em matéria de integração dos imigrantes.


Inúmeros Estados-Membros da UE já dispõem de fóruns de integração e/ou órgãos consultivos que congregam stakeholders activos na área da integração dos imigrantes com o objectivo de discutir e monitorizar a política de integração. Vários Estados-Membros também criaram órgãos consultivos para aumentar a participação política dos imigrantes e melhorar as políticas de integração. Estes fóruns permitem a troca de opiniões entre os imigrantes, os representantes do governo e outros *stakeholders* relevantes.

A criação e o reforço de órgãos consultivos foram recomendados e caracterizados num capítulo sobre Participação Cívica, da primeira edição do *Manual de Integração para decisores políticos e profissionais*. Em toda a Europa, podem facilmente identificar-se vários exemplos desses órgãos consultivos ou fóruns:



O *Fórum das Minorias* para a parte flamenga da Bélgica funciona segundo o princípio: “Não fale sobre nós, mas connosco”. Através deste Fórum, as associações de minorias étnico-culturais unem-se num esforço conjunto para desenvolver vários pedidos que têm que ver com a política e a sociedade no seu todo. O Fórum das Minorias tem actualmente 17 federações membros. Essas federações reúnem várias organizações espalhadas pela Flandres e Bruxelas. Os membros deste Fórum representam conjuntamente mais de 1.000 organizações.

O Fórum das Minorias representa todas as minorias étnico-culturais da Flandres através de um trabalho orientado para as políticas, notícias, documentários e publicações, procurando reforçar o papel das associações de minorias étnico-culturais ao nível da emancipação, participação, interculturalismo e diálogo.¹⁶



✓ Em Espanha o *Fórum para a Integração Social dos Imigrantes* é um órgão consultivo do governo para as questões de imigração. É constituído por uma representação tripartida e equilibrada entre o governo (10 representantes), as associações de imigrantes (10 representantes) e organizações da sociedade civil, incluindo sindicatos e organizações patronais (10 representantes). Funciona como um canal para a participação e o diálogo, focado nas aspirações e nas necessidades da população imigrante. Envolve toda a sociedade na busca de soluções e alternativas para a integração dos imigrantes.

✓ Em Portugal, o *Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração* (COCAI) foi constituído em 1998 sob a alçada do ACIDI, I.P. O COCAI foi criado para assegurar a consulta e o diálogo com organizações que representam imigrantes e minorias étnicas. Este conselho pronuncia-se também nos processos de reconhecimento e de apoio financeiro às associações de imigrantes, assumindo por isso um papel central no regime jurídico que rege as associações de imigrantes. As suas competências incluem a emissão de pareceres sobre os direitos dos imigrantes, sobre as políticas de integração social dos imigrantes, ou na vertente da melhoria das suas condições de vida e a participação na defesa dos seus direitos.

✓ Na Itália, o *Conselho Nacional para os problemas dos imigrantes e das suas famílias* foi constituído em 1998, no âmbito do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Recentemente reestruturado, inclui representantes de sindicatos, das associações de imigrantes e do governo nacional e local ligados à integração. 21 dos 56 membros do Conselho foram designados pelas associações de imigrantes mais representativas na Itália, sendo eles próprios imigrantes. Este Conselho tem por missão monitorizar a situação dos imigrantes com vista a um melhor conhecimento da mesma e apresentar propostas na matéria.

Por sua vez, os *Conselhos Territoriais da Imigração* são órgãos consultivos italianos que operam ao nível provincial. São constituídos por representantes públicos, líderes de associações de imigrantes e representantes de organizações da sociedade civil especialmente activas no apoio aos imigrantes. Não existe um limite para o número máximo de representantes de imigrantes que podem ser convidados a participar no Conselho Territorial. A missão do Conselho consiste em analisar assuntos relacionados com a imigração e promover políticas de integração no contexto social local.





Berlim, a Renânia do Norte-Vestfália e a Baviera, entre outras regiões, criaram órgãos consultivos para a integração dos imigrantes na Alemanha. Por enquanto ainda não existe nenhum órgão consultivo à escala nacional. O *Conselho de Berlim* foi criado em 2003 e presta serviços de consultoria ao governo de Berlim e ao seu Comissário para a Integração. Os membros são 9 representantes do Governo de alto nível, o Comissário para a Integração, dois membros do governo local, um representante do Comissariado Local para a Integração e representantes da Câmara do Comércio, da Câmara dos Artesãos, da Associação Federal do Desporto, dos sindicatos, das organizações sociais, do Conselho de Refugiados de Berlim e da Associação dos Exilados. O *Fórum da Integração Bávaro* é um fórum para a promoção da integração dos imigrantes, criado no âmbito de um evento de lançamento a 1 de Outubro de 2004, seguido de outros eventos regionais baseados no conceito da “Integração através do Diálogo.” A região da *Renânia do Norte-Vestfália* criou o seu *Conselho da Integração* com 26 membros em 2006. Segundo o Ministro de Estado para a Integração, a missão do conselho é “aconselhar, apoiar e avaliar o governo em todas as questões da política da integração”. Os seus membros incluem o Comissário Estatal da Integração, o ex-presidente do parlamento nacional, um membro do Parlamento Europeu, professores universitários, jornalistas, representantes da sociedade civil e o director do Instituto de Gestão Intercultural e Consultoria sobre Políticas.

Atendendo a que, em alguns países, o debate recente sobre a imigração foi activado por reacção ao insucesso percebido das políticas de integração,¹⁷ a abordagem One-Stop-Shop pode reorientar esse debate. A filosofia de reconhecer os imigrantes como parte da solução e não como o problema é instrutiva para as políticas de integração mais genéricas da União Europeia. Além disso acredita-se que os imigrantes são provavelmente menos críticos de políticas de imigração e integração em cujo desenvolvimento e implementação participaram. Esta opção garante também uma relação mais harmoniosa entre o governo e os representantes dos imigrantes.

Deste modo, conforme realçado anteriormente, um dos passos fundamentais para a implementação do One-Stop-Shop consiste na identificação ou criação de uma organização ‘guarda-chuva’ que consiga articular todos os parceiros estatais e não estatais e potenciais parceiros através de um órgão consultivo ou fórum similar para negociar a implementação do modelo One-Stop-Shop. A coordenação entre as entidades estatais e a parceria entre o Estado e a sociedade civil pode ser promovida por esse fórum e desenvolvida noutras reuniões de preparação do One-Stop-Shop. Outra opção é apenas alguns dos parceiros iniciarem uma consulta numa fase inicial da criação do One-Stop-Shop, e só posteriormente outros potenciais parceiros - estatais e não estatais - acordem estabelecer parcerias. Por conseguinte, o One-Stop-Shop enquanto estrutura dinâmica também pode desenvolver-se gradualmente, acumulando mais serviços com o passar do tempo.



2.2. Coordenação entre os serviços públicos

Uma abordagem holística e abrangente para a imigração foi consensualmente reconhecida como a forma mais eficaz de compreender e intervir nas questões das migrações – e na integração em particular – ao nível europeu. Envolver todos os actores relevantes no processo de desenvolvimento e implementação de políticas é um princípio-chave inerente a qualquer intervenção, para além de que contribui para reforçar a responsabilidade partilhada. Assim, uma abordagem do tipo *whole-of-government* aumenta a viabilidade e a eficácia das políticas e das medidas de integração dos imigrantes, constituindo-se como um elemento crucial da estratégia One-Stop-Shop.

Os serviços governamentais, cujo trabalho está directa ou indirectamente ligado à imigração, devem ter um papel fundamental na definição das políticas e na prestação dos serviços. A incoerência da informação transmitida, muito citada como uma dificuldade frequentemente sentida pela população imigrante nos países da UE, é um sinal da falta de cooperação entre os diferentes organismos e ministérios e/ou entre o governo nacional, regional e local.

Na Agenda Comum para a Integração (2005), da Comissão Europeia, definia-se como fundamental para estimular o acesso dos imigrantes aos serviços *‘desenvolver modos de cooperação entre os stakeholders governamentais, permitindo às autoridades trocar informações e agregar recursos’* (sexto Princípio Básico Comum).

Além disso, *‘reforçar a capacidade para coordenar a estratégia nacional de integração aos diferentes níveis do governo’* e *‘apoiar a cooperação, a coordenação e a comunicação entre as partes interessadas’* são duas das acções identificadas como necessárias para garantir o décimo Princípio Básico Comum - *‘Incorporar as políticas e medidas de integração em todos os portfolios de políticas relevantes e níveis de governo e serviços públicos é uma consideração importante na formulação e implementação de políticas públicas’*.

- ✓ Em Espanha, os *Centros para a Recepção dos Refugiados* (CARs) são estabelecimentos públicos destinados a: disponibilizar alojamento temporário e alimentação; informação e aconselhamento; orientação para permitir ao utente a sua inclusão no sistema educativo, social e de saúde; atenção psicológica; apoio social especializado e gestão de ajuda económica complementar; cursos de formação linguística e cívica; orientação e mediação para a inclusão profissional e laboral; actividades de tempos livres e lazer; sensibilização e divulgação das funções dos CARs junto da sociedade de acolhimento. Todos estes serviços são destinados a integrar os candidatos a asilo, refugiados ou pessoas deslocadas que, para serem aceites nos centros, têm de estar desempregadas e carecer de meios económicos para satisfazer as suas necessidades básicas e as das suas famílias. A estadia no centro tem a duração máxima de seis meses e pode ser prolongada em circunstâncias excepcionais até à notificação da decisão sobre o pedido de asilo. Os CARs dependem da Secretaria de Estado da Imigração e da Emigração de Espanha, estando em funcionamento em quatro locais distintos - Vallecas, Alcobendas (Madrid), Mislata (Valência) e Sevilha.
- ✓ Na Grécia, o “*Efxeini Poli*” é um Centro de Informação e Apoio para Grupos Socialmente Excluídos, que pode funcionar como modelo de uma parceria sustentável para todos os actores ligados às questões da integração. Desde 1995, data da sua fundação, prestou, através das suas onze delegações em várias cidades e vilas por todo o país, serviços de informação e aconselhamento sobre educação, emprego, saúde, questões legais e apoio sócio-psicológico, cursos de língua grega, etc.

A cooperação entre os organismos públicos que prestam serviços no One-Stop-Shop resulta da re-localização dessas entidades para um mesmo local, o que contribui para uma maior eficiência de cada instituição, na medida em que a transferência e partilha de informação é mais simples e mais rápida. Para os imigrantes, estas condições permitem também um acesso mais fácil a respostas claras e coerentes.



Nos *Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante* (CNAIs) portugueses – exemplos da abordagem One-Stop-Shop – os serviços públicos envolvidos (ver em baixo) referem que o contacto estreito entre as várias entidades facilita o trabalho de cada balcão e promove respostas mais eficientes aos procedimentos e dúvidas dos imigrantes. Essas entidades são:

- (1) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Ministério do Interior)
- (2) Autoridade para as Condições do Trabalho (Ministério do Emprego e da Solidariedade Social)
- (3) Segurança Social (Ministério do Emprego e da Solidariedade Social)
- (4) Conservatória dos Registos Centrais (Ministério da Justiça)
- (5) Administração Regional de Saúde (Ministério da Saúde)
- (6) Direcção Regional da Educação (Ministério da Educação)

Também, segundo as avaliações externas destes centros, efectuadas pela OIM (2006; 2007-2008), a maioria dos imigrantes que utilizam os serviços, mostra-se satisfeita com a prestação dos mesmos, revelando a preferência pelo CNAI em detrimento de outros locais onde estão essas mesmas instituições, devido à qualidade do serviço de atendimento e à facilidade de acesso a respostas claras à sua situação. Além disso, quase todas as respostas dadas nos inquéritos realizados demonstram a intenção de continuar a recorrer a esses centros e de os recomendar a amigos e conhecidos, confirmando a preponderância de um sentimento de satisfação geral. Do ponto de vista dos funcionários dos serviços públicos, das suas respostas conclui-se que consideram a estrutura organizacional do CNAI um modelo de cooperação interministerial.

A cooperação entre os serviços públicos para a implementação do One-Stop-Shop não altera as responsabilidades e competências de cada entidade. O One-Stop-Shop contribui para centralizar esforços e obter coerência e os melhores efeitos sinérgicos da cooperação. No entanto, a autonomia das instituições deve ser garantida e a coordenação por uma organização tutelar deve funcionar para um melhor funcionamento do serviço. Em vez de delegar responsabilidades, a criação do One-Stop-Shop permite que os serviços públicos se concentrem nas problemáticas da imigração e da integração através de um novo balcão do seu organismo central, regional ou local, re-localizando funcionários. Por conseguinte, entre os benefícios do modelo a médio prazo inclui-se o efeito de economia dessa recolocação.

A escolha da coordenação ao nível local, regional ou central depende claramente do estilo de governação de cada Estado-Membro como já foi referido na secção 1.4 deste Manual. Independentemente do nível a que é implementada, **a abordagem One-Stop-Shop proporciona uma série de benefícios às entidades governamentais envolvidas, em termos de custos, eficiência e satisfação do cliente, resolvendo os problemas**



frequentemente causados pela dispersão dos serviços e pela falta de partilha de informações e de coordenação dos serviços.


2.3. Parceria entre o governo e a sociedade civil

As comunidades imigrantes estão normalmente muito arredadas da tomada de decisões políticas em questões que afectam directamente a sua integração e a sua vida na União Europeia. Esta separação comum entre os decisores políticos e as populações imigrantes dá origem à formulação de políticas inapropriadas e é contrária ao décimo Princípio Básico Comum sobre a generalização da integração e da partilha de informações entre todas as partes interessadas.

A *Declaração de Vichy* apela aos Estados-Membros para “*continuarem a promover e a melhorar as funções e actividades das associações, em particular de associações de imigrantes, e da sociedade civil, incluindo os próprios migrantes, no processo de integração*”. Segundo o princípio da responsabilidade partilhada, as comunidades imigrantes têm um papel fundamental na concepção e implementação de parcerias uma vez que representam o grupo-alvo da intervenção e têm um conhecimento pessoal dos desafios e necessidades específicos da integração. Por isso, ao implementar um One-Stop-Shop, as associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil que trabalham nesta área são parceiros fundamentais enquanto representantes dos imigrantes. O *Terceiro Relatório Anual sobre a Migração e a Integração*, da Comissão Europeia, recomenda também a criação de plataformas de discussão entre os stakeholders e os imigrantes a todos os níveis.

Participação dos imigrantes nos processos de tomada de decisão

Algumas das acções propostas na Agenda Comum para a Integração (2005) estão directamente ligadas ao nono Princípio Básico Comum - “*participação dos imigrantes no processo democrático e na formulação de políticas e medidas de integração*” -, reflectindo uma das principais orientações para a intervenção na integração dos imigrantes. A estrutura do One-Stop-Shop, baseada em parcerias entre organismos públicos e organizações não governamentais permite a implementação concreta desta participação. Os imigrantes, como utentes dos serviços do One-Stop-Shop, são agentes activos na negociação e implementação das políticas.



Por outro lado, atendendo a que as comunidades imigrantes são frequentemente diversificadas e têm necessidades diferentes, coloca os próprios imigrantes numa posição privilegiada para identificar essas necessidades, analisá-las e adaptar uma intervenção comum em função das mesmas. Por outro lado, a participação dos imigrantes nesse processo é uma maneira eficaz de promover a cidadania e a participação que, em última análise, lhes garante uma melhor integração com base na responsabilidade partilhada.

No âmbito das directrizes da Agenda Comum nesta matéria incluem-se as seguintes acções:

- (1) *“Intensificar a participação cívica, cultural e política de cidadãos de países terceiros na sociedade de acolhimento e melhorar o diálogo entre diferentes grupos de cidadãos de países terceiros, o governo e a sociedade civil para promover a sua cidadania activa;*
- (2) *Apoiar plataformas de aconselhamento a vários níveis para a consulta de cidadãos de países terceiros;*
- (3) *Incentivar o diálogo e a partilha de experiências e boas práticas entre grupos e gerações de imigrantes;*
- (4) *Aumentar a participação de cidadãos de países terceiros no processo democrático, promovendo uma representação equilibrada dos géneros, através de campanhas de sensibilização e informação e de acções de capacitação;*
- (5) *Aumentar a participação dos cidadãos de países terceiros nas respostas da sociedade à migração;*
- (6) *Dar formação às associações de migrantes para o aconselhamento aos recém-chegados e incluir os seus representantes nos programas de introdução como formadores e modelos.”*

O envolvimento das associações de apoio aos imigrantes e das associações representativas dos imigrantes na concepção e funcionamento do One-Stop-Shop promove a aplicação efectiva dessas acções de forma específica e abrangente. A participação cívica, profissional e cultural dos imigrantes concretiza-se através da prestação de serviços por mediadores culturais, como descrito no Capítulo 3 deste Manual. Por sua vez, as plataformas consultivas que envolvem os imigrantes são úteis para facilitar o diálogo na concepção de políticas e medidas que afectam este grupo populacional. Essas plataformas de aconselhamento – sob a forma de um órgão consultivo – constituem uma característica complementar essencial da abordagem One-Stop-Shop à prestação de serviços. A localização de todos os serviços governamentais e de apoio num espaço único favorece a troca de experiências e de melhores práticas entre os funcionários públicos e os representantes dos imigrantes. Por outro lado, as campanhas de informação e de formação constituem uma parte central da função de proximidade do One-Stop-Shop. Por fim, o modelo envolve os imigrantes na formulação de




políticas de imigração e capitaliza o valor acrescentado da especialização e experiência das associações representativas dos imigrantes para a prestação de serviços a estes últimos.

Parceria com organizações da sociedade civil

A fim de garantir a participação dos imigrantes nesses processos, a criação de plataformas consultivas (acção 2 recomendada na *Agenda Comum para a Integração*), segundo o nono Princípio Básico Comum, potenciará os benefícios da criação do One-Stop-Shop. Com a constituição de órgãos consultivos – em que as organizações governamentais e não governamentais ligadas às questões de imigração estão representadas – a definição de políticas de integração e, em particular, o estabelecimento das condições para a criação de um One-Stop-Shop, obtêm uma sólida estrutura de apoio.

Os representantes das associações de imigrantes têm um papel importante no diálogo com o governo a fim de encontrarem soluções para a promoção da integração. As medidas mais importantes a tomar nesta área são (1) estabelecer as bases para a cooperação entre o governo e as associações e (2) seleccionar as organizações mais representativas e legítimas para representar as comunidades imigrantes. Para estes dois processos, recomendam-se as seguintes acções:

- (1) Dar início ao processo com a criação de um órgão consultivo em que tanto o governo como a sociedade civil estejam representados, para discutir e negociar os interesses de forma a chegar a uma estratégia comum;
- (2) Como a implementação do One-Stop-Shop não é um processo instantâneo, mas sim contínuo e progressivo, as associações de imigrantes devem passar por uma primeira fase de reconhecimento oficial, atendendo à sua intervenção na integração, segundo critérios definidos tanto pelo Estado como pela sociedade civil. A discussão desses critérios pode ter lugar nas reuniões do órgão consultivo. Em certos países da União Europeia, este processo pode ser facilitado pelo facto de os órgãos consultivos e os processos de reconhecimento já existirem.



O reconhecimento da importância da participação alargada e do envolvimento directo das associações de imigrantes na formulação de políticas e programas de integração, bem como os desafios que surgem na identificação de representantes das comunidades imigrantes, foram identificados em vários Estados-Membros (conforme descrito no subcapítulo 1.4.). É, pois, possível identificar vários exemplos de programas e medidas que permitem a participação dos imigrantes através da definição de critérios que conduzem ao reconhecimento oficial das associações de imigrantes:

✓ Em Espanha, os critérios estabelecidos para seleccionar as ONGs e as associações de imigrantes para o Fórum Nacional da Integração Social dos Imigrantes (órgão consultivo governamental a nível nacional) foram:

- Deve ser uma entidade legal inscrita no registo nacional de organizações sociais.
- Deve ser uma organização sem fins lucrativos.
- O objectivo da organização deve centrar-se na imigração e esse deve estar claramente enunciado nos seus estatutos.
- Deve operar a nível nacional ou pelo menos a vários níveis territoriais (p.ex. regiões, províncias).
- Deve comprovar ter executado programas ou actividades para a integração dos imigrantes.
- Deve justificar devidamente quaisquer fundos públicos atribuídos nos últimos três anos.
- Deve possuir uma estrutura e capacidade institucional suficientes para desempenhar as suas actividades.
- As associações de imigrantes devem ser representativas do número, diversidade e pluralidade dos imigrantes em Espanha.

✓ O Governo Português também dá prioridade à promoção das actividades associativas dos imigrantes. Os compromissos nesta área estão consignados nas medidas entre 94-100 do Plano para a Integração dos Imigrantes. Para serem oficialmente reconhecidas, as associações devem:

- Ter estatutos publicados e representantes eleitos.
- Estar inscritas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas; e
- Ter como objectivo específico a promoção dos direitos e interesses dos imigrantes e realizar actividades para promover esses direitos e interesses.

Tanto o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração como o Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes do ACIDI, IP participam no processo de reconhecimento das associações de imigrantes. Reconhecidas, as associações têm o direito de participar na definição das políticas de imigração, nos processos de regulação da imigração e nos conselhos consultivos e de se candidatar todos os anos a fundos do governo para projectos específicos através do orçamento do ACIDI, IP.

Participação dos imigrantes na prestação dos serviços do One-Stop-Shop

Os imigrantes participam nos processos de tomada de decisão referentes à integração e à implementação do One-Stop-Shop. Porém, o envolvimento dos imigrantes no One-Stop-Shop ultrapassa essa consulta, atendendo a que também adquirem um papel essencial na prestação de serviços. Para além dos serviços estatais prestados, no One-Stop-Shop são igualmente disponibilizados serviços de apoio especializados, nos quais as associações de imigrantes e de apoio aos imigrantes participam com base nas suas competências. Esta prestação de serviços contribui igualmente para reforçar a filosofia da responsabilidade partilhada e, conseqüentemente, para a obtenção de melhores resultados de integração.

O envolvimento das comunidades imigrantes na prestação de serviços no One-Stop-Shop deve ser assegurado por:

- (1) a presença de mediadores culturais que representem associações de imigrantes e/ou sejam eles próprios oriundos de um contexto de imigração (desenvolvido no Capítulo 3). Trabalhando em parceria com a administração pública, os mediadores e as associações de imigrantes desempenham um papel crucial na criação de proximidade entre os imigrantes e o Estado e no reforço da confiança dos imigrantes nos serviços.
- (2) a participação no órgão consultivo constituído por todas as entidades governamentais e não-governamentais que prestam serviços e informações no One-Stop-Shop.
- (3) a participação nos gabinetes de apoio que são criados complementarmente a todos os serviços públicos disponíveis no One-Stop-Shop (desenvolvido no Capítulo 4).

Os serviços de apoio especializado prestados no One-Stop-Shop por mediadores culturais não são, na realidade, criados de raiz no que diz respeito à formação do pessoal e identificação de recursos. Sempre que possível, cada gabinete de apoio desenvolverá uma parceria com uma ou mais organizações da sociedade civil que trabalham na área específica da prestação do serviço do gabinete. Por exemplo, se tiver de ser criado um gabinete de apoio específico para o processo de reunificação familiar, tentar-se-á estabelecer uma parceria com uma ONG que possua experiência e competências na matéria. Este é mais um aspecto da poupança de custos e da mais-valia que advém das parcerias subjacentes à abordagem One-Stop-Shop. Por outro lado, corresponde às recomendações da *Agenda Comum para a Integração* no que se refere à coordenação, cooperação e comunicação entre as organizações governamentais e não governamentais (décimo Princípio Básico Comum).



Importa reiterar que as respostas dadas no One-Stop-Shop devem ser complementares e envolver todos os actores relevantes e interessados – nomeadamente do Estado (as autoridades a nível central, regional e local) e da sociedade civil (incluindo as associações de imigrantes).

Adicionalmente, e partindo de uma abordagem holística para a integração dos imigrantes, outros sectores – como o sector privado e a comunicação social – devem ser igualmente envolvidos na definição de uma estratégia coerente para a promoção da integração dos imigrantes, como também recomendado nas *Conclusões da Consolidação das Políticas de Integração na União Europeia*, do Conselho da União Europeia (10267/07 (Presse 125): 24).

O sector privado é um actor chave não apenas para o emprego dos imigrantes, mas também potencialmente como promotor de várias iniciativas levadas a cabo no One-Stop-Shop (mais desenvolvido no subcapítulo 4.3). A comunicação social tem igualmente um papel crucial, sobretudo no que se refere à integração da população local e à prestação de informações precisas e imparciais sobre a migração. As parcerias com o sector privado e os meios de comunicação devem basear-se na maximização dos benefícios para os serviços do One-Stop-Shop, publicitando a sua existência e – de um modo mais geral – estimulando a consciencialização e a promoção de atitudes positivas em relação à integração dos imigrantes.





Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



3. SERVIÇOS DE MEDIAÇÃO POR COMUNIDADES IMIGRANTES



“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”




3.1. Quem são os mediadores culturais?

O mediador cultural actua no sentido de promover o acolhimento e a integração dos imigrantes, a fim de reduzir a distância e a desconfiança desses em relação aos serviços públicos. A tradução, a interpretação e a mediação são as principais tarefas dos mediadores culturais com vista a alcançar esses objectivos. Na Agenda Comum para a Integração, “*reforçar a capacidade dos prestadores de serviços públicos e privados para interagir com nacionais de países terceiros através da interpretação intercultural e da tradução*” é uma das acções recomendadas para garantir “o acesso dos imigrantes às instituições, assim como aos bens e serviços públicos e privados, numa base de igualdade em relação aos cidadãos nacionais e de uma forma não discriminatória” (COM (2005) 389 final).

Por outras palavras, os Estados Membros devem promover a igualdade no acesso aos serviços para todos. **Os prestadores de serviços públicos têm a responsabilidade de garantir esse requisito básico de uma sociedade igualitária e de eliminar possíveis barreiras que certos grupos sociais enfrentem. A Comissão Europeia recomenda que a principal estratégia para atingir estes objectivos consiste em criar ou reforçar as competências interculturais do pessoal dos serviços públicos.** Como também é referido na primeira edição do *Manual de Integração* as mudanças de cultura organizacional desta natureza têm resultados importantes e positivos tanto para a integração dos imigrantes como para a prestação dos serviços públicos.

As vantagens da prestação de serviços aos imigrantes através de mediadores culturais estão amplamente documentadas como uma boa prática.



No Luxemburgo, em 2008, o Ministério da Educação e da Formação Profissional criou o Balcão de recepção para alunos recém-chegados – CASNA (Cellule d’Accueil Scolaire pour élèves Nouveaux Arrivants). Esse Balcão actua como o primeiro intermediário entre os novos alunos estrangeiros e as instituições de ensino. Durante o processo de recepção na escola, os pais, professores e outros actores podem solicitar o apoio grátis de um mediador intercultural que fale albanês, crioulo cabo-verdiano, chinês, italiano, português, servo-croata ou russo, assim como as línguas faladas no Luxemburgo. Os mediadores interculturais dão apoio nas seguintes áreas: tradução/interpretação em entrevistas individuais entre professores, alunos e pais; fornecimento de informações; traduções orais ou escritas quando necessário; e acompanhamento dos alunos nos casos em que seja necessário apoio psicológico.



Localizados nos centros de emprego, os *Centros de Serviços de Imigração* na Itália fornecem informações sobre: empregos disponíveis na província de Roma; obtenção de apoio para o início de procedimentos administrativos relacionados com o pedido de cidadania; e autorizações de residência, reunificação familiar e cartões de residência. Os utentes dos Serviços incluem imigrantes e cidadãos Italianos que necessitem de informações para a legalização dos seus trabalhadores estrangeiros. Os mediadores estão presentes nos centros em regime rotativo e as línguas faladas são: aramaico, árabe, albanês, bengali, búlgaro, chinês, crioulo, croata, inglês, francês, georgiano, alemão, moldavo, polaco, russo, romeno, sérvio, espanhol, turco e urdu. O serviço é grátis.



Em 2008, o Comissário Federal Alemão para a Integração lançou um programa de tutoria nacional destinado aos imigrantes. Este programa dá aconselhamento a actores locais que actuam como tutores de imigrantes. Além disso, o Gabinete Federal para a Integração e Refugiados está a desenvolver um projecto piloto em três cidades alemãs (Aachen, Berlim e Frankfurt), no qual a ideia de recorrer a mediadores é testada. Várias fundações alemãs que participam activamente em projectos de integração estão a levar a cabo programas com mediadores locais, sobretudo nas escolas.

Os mediadores culturais devem, preferencialmente – embora não exclusivamente – ser eles próprios imigrantes e demonstrar competências de mediação e conhecimento das características sócio-culturais e religiosas das comunidades abrangidas pelos serviços. Em termos gerais, contribuem para:

- a) Promover a inclusão dos cidadãos de origens sociais, religiosas e culturais diferentes, em igualdade de circunstâncias;
- b) Promover o diálogo intercultural, estimulando o respeito e um conhecimento mútuo mais profundo da diversidade cultural e da inclusão social;
- c) Cooperar na prevenção e resolução de conflitos sócio-culturais e na definição de estratégias de intervenção social.



O Projecto de Mediação e Intervenção “*Vozes de Aston*” trabalha com jovens adultos dos 18 aos 24 anos, principalmente de origem paquistanesa, indiana e bengali, na zona de Aston, em Birmingham, Reino Unido. Pretende, em parte, constituir-se como resposta à imagem negativa do bairro e dos seus residentes, normalmente veiculada pela comunicação social. Funciona em parceria com o Barrow Cadbury Trust, desenvolvendo a mediação a partir da comunidade alvo. A mediação explora as causas de conflito e encaminha os participantes que não estejam inseridos no sistema de ensino, formação ou emprego, para os serviços apropriados. Os objectivos do projecto são: providenciar uma introdução às competências de gestão de conflitos, prestar formação em mediação básica - um enquadramento para transmitir essas competências a outras pessoas – e identificar directrizes para estabelecer um programa de mediação de pares. Os jovens adultos envolvidos adquirem competências de gestão do tempo e de comunicação, trabalhando com um grupo de pares diversificado. Através deste processo, eles próprios identificam soluções para os problemas existentes na sua comunidade.

Com o intuito de reconhecer formalmente o papel dos mediadores culturais na melhoria do acesso dos imigrantes às instituições públicas e da prestação de serviços, vários Estados-Membros definiram oficialmente na lei a categoria profissional do mediador.



Na Itália, os mediadores culturais foram oficialmente reconhecidos pela primeira vez na Lei de Imigração de 1998 (Lei no. 40/1998 e T.U., art 38). O reconhecimento oficial dos mediadores culturais ocorreu após uma experiência enriquecedora com a formação e emprego destes novos profissionais na década de 1990. Os mediadores culturais foram enquadrados principalmente por instituições municipais e por associações de imigrantes durante os anos de 1990, nas regiões Norte-Centro de Itália. Em muitos casos, os cidadãos estrangeiros foram os principais actores no movimento lançado para dar formação e empregar mediadores culturais. Os sectores que tiveram experiências positivas com o recurso aos mediadores culturais são bastante diversificados: saúde, ensino, serviços sociais, serviços de integração (nomeadamente os que se focalizam nas mulheres e nos menores), iniciativas culturais, centros de recepção de estrangeiros que aguardam repatriamento forçado, polícia, prisões, centros de atendimento de estrangeiros, a Conservatória, centros de emprego provinciais e organizações comerciais.



Os mediadores sócio-culturais foram introduzidos em Portugal durante a década de 1990, mas o papel do mediador sócio-cultural foi oficialmente estabelecido pela lei no. 105/2001 de 31 de Agosto de 2001. Nesse diploma, o mediador é caracterizado como uma pessoa que colabora na integração dos imigrantes e das minorias étnicas, promovendo o diálogo intercultural e a coesão social.



3.2. O papel dos mediadores culturais no One-Stop-Shop


O papel dos mediadores culturais no One-Stop-Shop consiste fundamentalmente no reforço de uma ponte cultural e linguística entre as instituições do Estado, no que se refere à imigração, e as comunidades imigrantes e/ou os utentes dos serviços. A proximidade cultural e linguística dos mediadores com os utentes é uma mais-valia essencial na prestação de serviços. Isto significa que os mediadores culturais colaboram na integração dos imigrantes com base na intensificação do diálogo intercultural e da coesão social.

Também para as entidades governamentais a presença dos mediadores é benéfica. Em particular, se surgirem problemas ou equívocos na prestação dos seus serviços aos imigrantes, os mediadores poderão ter um papel fundamental para ajudar a esclarecer essas questões. Em virtude do seu conhecimento cultural e religioso das comunidades imigrantes, os mediadores podem explicar melhor os direitos e deveres dos imigrantes. O facto de as entidades presentes no One-Stop-Shop terem acesso aos mediadores também proporciona benefícios concretos em termos de eficiência dos próprios serviços. Para os utentes do One-Stop-Shop, os mediadores culturais são o rosto mais familiar dos serviços estatais e dos procedimentos burocráticos necessários responder.



Em Portugal, os mediadores culturais desempenham um papel fundamental, ao facilitarem a interacção entre os serviços públicos e a população imigrante, fazendo parte integrante dos serviços tanto do ACIDI, IP como do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Os mediadores não são directamente contratados pelas instituições do governo português, mas sim por associações de imigrantes que, por sua vez, recebem formação e subsídios dessas instituições estatais. Os mediadores culturais são, normalmente, eles próprios oriundos de comunidades imigrantes, falando fluentemente português e pelo menos outra língua. Desde 2006, o SEF integrou cerca de trinta mediadores culturais nos seus centros de recepção. Os mediadores estão preparados para prestar serviços de aconselhamento a todos os imigrantes, independentemente do seu estatuto. Por sua vez, o papel dos mediadores nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante do ACIDI, IP é estabelecer uma relação mais próxima com os imigrantes, agilizar os procedimentos e prestar serviços de tradução e interpretação quando necessário. Geralmente os mediadores participam num regime de trabalhos rotativos nos Centros.

A um nível mais geral, a presença de mediadores culturais no One-Stop-Shop contribui para envolver as comunidades imigrantes na formulação e implementação de políticas de integração, com todas as mais-valias daí decorrentes, conforme analisado no capítulo anterior.



Tomando como exemplo a experiência portuguesa, a participação de mediadores culturais é fundamental para a estratégia do One-Stop-Shop. Esses mediadores não só garantem uma proximidade cultural e linguística com cada imigrante que recorre aos serviços do One-Stop-Shop, como também constituem um elo essencial entre a administração pública e os imigrantes. Por outro lado, a participação das organizações não governamentais como parceiros na gestão do serviço tem benefícios importantes, nomeadamente pelo facto do desenvolvimento das políticas de integração de imigrantes se tornar uma responsabilidade partilhada.

Em suma, os mediadores culturais têm um papel importante a desempenhar nos One-Stop-Shops, na medida em que esta estrutura inclui diferentes serviços para os quais as tarefas de mediação e tradução são necessárias para garantir os objectivos de acessibilidade, recepção e integração. Os mediadores culturais devem possuir qualificações e estar dispostos a contribuir especificamente para:

- a) Facilitar a comunicação entre os funcionários do serviço e os utentes de diferentes origens culturais.
- b) Auxiliar os utentes nas suas relações com os serviços públicos e privados e o respectivo pessoal.
- c) Respeitar a confidencialidade de toda a informação relacionada com as famílias e os grupos de população no âmbito das suas actividades.
- d) Dar formação às equipas de trabalho em abordagens interculturais.
- e) Participar no desenvolvimento de projectos e programas dirigidos à comunidade;
- e
- f) Participar em discussões e equipas de trabalho para melhorar ou definir políticas locais, como representantes da comunidade imigrante.

3.3. Como identificar os mediadores culturais? Como seleccioná-los?



A competência intercultural na prestação de serviços aos imigrantes pode ser obtida através da formação ou recrutamento. Como referido na primeira edição do *Manual de Integração*, estas duas estratégias complementares de constituição de equipas com competências de interculturalidade devem ser uma prioridade contínua dos Estados-Membros e não um esforço esporádico.

Formação

Reconhecendo a importância de desenvolver competências interculturais nos funcionários como prioridade constante, vários Estados-Membros formalizaram a formação de mediadores culturais criando cursos universitários ou graus académicos.



Em Espanha, a mediação cultural é uma área de especialização, dispondo de uma diversidade de programas promovidos por ONGs (e.g. Cruz Vermelha, Andaluzia Welcomes) para dar formação aos seus membros, ou por estabelecimentos universitários (e.g. Universidade Autónoma de Madrid, Universidade de Múrcia). Em resultado, verifica-se uma grande variedade de currícula, descrições e competências, muito embora se tenham alcançado progressos no sentido de consensualmente definir um perfil graduado.

A Universidade de Múrcia em Espanha está a criar o 3º Curso de Especialização em Mediação Intercultural, com a duração de cinco meses (entre Dezembro de 2008 e Junho de 2009). Os alunos receberão o diploma universitário de especialista em mediação intercultural. Ministrado conjuntamente com a Escola Oficial de Estudantes Qualificados para o Trabalho Social e com o apoio do Ministério do Trabalho da Imigração, o curso engloba as seguintes módulos de formação:

- Módulo 1: Enquadramento Contextual. Imigração: contexto, desafios e alternativas.
- Módulo 2: Enquadramento Conceptual da Mediação Intercultural.
- Módulo 3: Enquadramento Jurídico e de Competências: situação actual e tendências.
- Módulo 4: Conhecimento das Referências da Cultura de Origem: Europa de Leste, Marrocos, África Subsariana e América Latina.
- Módulo 5: Prático
- Módulo 6: Âmbito do Envolvimento dos Mediadores Culturais.
- Módulo 7: Técnicas de Comunicação, Mediação e Negociações Interculturais.
- Módulo 8: Política de Integração dos Imigrantes nos Contextos Europeu, Estatal e Regional.
- Módulo 9: Políticas Municipais para a Imigração.

Adicionalmente, várias organizações da sociedade civil assumiram um papel fundamental na formação de imigrantes para trabalharem como mediadores interculturais, contribuindo tanto para a sua empregabilidade como para a melhoria da prestação de serviços de outras instituições.



Na Irlanda, o *Access Ireland* tem sido pioneiro na mediação cultural desde 2002. O seu trabalho inclui dar formação a pessoas de minorias étnicas para trabalharem como mediadores interculturais e promover o seu emprego nos serviços de saúde ou de apoio social. Uma das tarefas dos mediadores interculturais consiste em promover o acesso e a utilização dos serviços pelos membros da população das minorias étnicas, dando formação aos prestadores de serviços em competências culturais e ajudando na verificação dos materiais informativos em termos culturais. A mediação intercultural é vista como um processo dinâmico através do qual uma terceira parte, com formação profissional, actua como intermediário cultural entre um utente e um prestador de serviço para os ajudar a chegar a um entendimento comum - que acabará por conduzir a resultados mais satisfatórios na prestação e utilização dos serviços. O *Access Ireland* estabeleceu uma relação especialmente positiva com professores-consultores, a partir da qual os mediadores deram formação intercultural nas escolas. A equipa de mediadores interculturais inclui actualmente mediadores de África e ciganos. As línguas utilizadas pelos mediadores incluem o inglês, francês, igbo, iorubá e romanês.



A Associação de Mediadores Interculturais (ASMIN) foi fundada em 2000 na Andaluzia, Espanha. A ASMIN é uma organização sem fins lucrativos, aberta a todos os mediadores interculturais que pretendam trabalhar segundo os seus princípios. Ministra cursos em mediação intercultural através da sua Escola de Mediação e Competências Interculturais, uma plataforma virtual para dar formação em interculturalismo, imigração, comunicação intercultural e psicologia transcultural, entre outros temas. Deste modo promove a diversidade cultural, desenvolvendo novos métodos de intervenção intercultural e mediando a resolução de conflitos culturais e sociais entre a sociedade de acolhimento e a população imigrante. A ASMIN deu apoio na integração de imigrantes, minorias étnicas e refugiados nos sistemas de ensino, social, de saúde e emprego. Participa no Conselho Municipal da Imigração da autoridade local de Granada e no Movimento Social Granada pela Tolerância.

Os cursos de formação devem ser acessíveis aos mediadores, incorporando conteúdos genéricos relacionados com a promoção do diálogo intercultural e módulos especiais, tendo em consideração a especificidade de cada comunidade, em diferentes áreas da integração - como o emprego, a legislação laboral ou da imigração. As parcerias estabelecidas com entidades públicas para a implementação do One-Stop-Shop podem ser utilizadas para o efeito, já que esses serviços dispõem de pessoal qualificado para ministrar cursos de formação nas suas áreas de acção específicas.






Para trabalharem nos One-Stop-Shops portugueses, os mediadores receberam formação inicial em técnicas de prestação de serviço e em questões ligadas à imigração. A formação dos mediadores culturais, ministrada pelo ACIDI, IP, exige um investimento contínuo, dado que estes são submetidos a uma avaliação intermédia e final todos os anos. Como os mediadores culturais geralmente trabalham nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAIS) em regime rotativo, necessitam de estar bem informados sobre várias matérias relacionadas com as leis e programas de integração dos imigrantes. A qualidade do serviço de aconselhamento que prestam aos imigrantes que se dirigem ao One-Stop-Shop depende do seu empenho na formação e na avaliação regular dos seus conhecimentos. Nos CNAIS funciona um sistema para dar formação contínua aos mediadores culturais e um “Manual do Mediador”. Os mediadores frequentam um curso de formação completo e comprometem-se a manterem-se actualizados quanto aos desenvolvimentos na área da imigração e da legislação aplicável.

Recrutamento

Atendendo a que as associações de imigrantes são actores centrais na implementação do serviço One-Stop-Shop e é necessário criar processos para o seu reconhecimento (conforme descrito no subcapítulo 2.3.), a infra-estrutura para identificar os mediadores culturais já deve estar montada. Através da negociação de protocolos com associações reconhecidas, os mediadores culturais devem ser contratados para trabalhar no One-Stop-Shop na qualidade de representantes das comunidades imigrantes.

Devem ser definidos critérios específicos para o recrutamento de pessoas destas associações, a fim de garantir a sua capacidade para desempenhar o papel de mediador que lhes será atribuído, depois da formação. A identificação de potenciais candidatos baseia-se na sua especialização na área da integração e do apoio aos imigrantes. As associações que estão envolvidas em plataformas e órgãos consultivos são as principais fontes de recrutamento de potenciais mediadores culturais.

Há duas questões concretas que se colocam ao seleccionar os mediadores culturais para trabalharem no One-Stop-Shop. Em primeiro lugar, o candidato deve possuir habilitações académicas específicas ou formação superior nas áreas da mediação, direito, relações internacionais, sociologia, psicologia e outras relacionadas (dependendo do gabinete de apoio que lhe será atribuído). **Deve estar bem definido que qualquer mediador cultural, para ser recrutado, terá de possuir as qualificações pessoais e profissionais adequadas para desempenhar as suas funções no One-Stop-Shop.** Alguns Estados-Membros podem optar por exigir o ensino secundário completo e outros um



curso superior. Seja como for, é essencial que os mediadores possuam as competências e a disponibilidade necessárias para trabalharem como mediadores entre as instituições públicas e as comunidades imigrantes. Um outro critério de selecção é, naturalmente, a fluência na língua do país ou região de acolhimento e pelo menos numa outra língua mais falada pelos imigrantes.

A segunda questão prende-se com a **representatividade da equipa de mediadores culturais que trabalham no One-Stop-Shop**. Essa representatividade depende claramente da composição da população imigrante de cada país da União Europeia. Alguns países podem ter uma clara preponderância de certas nacionalidades ou grupos étnicos e outros uma população imigrante muito mais diversificada. Disso depende a possibilidade ou não de seleccionar um quadro de mediadores totalmente representativo das populações imigrantes. Numa perspectiva global, contudo, as nacionalidades ou contextos específicos de cada mediador devem ser secundárias em relação à sua disponibilidade para trabalhar para e com toda a população imigrante, utilizando as suas competências linguísticas, religiosas e culturais específicas sempre que for necessário. Neste âmbito, cada Estado-Membro deve tentar seleccionar equipas de mediadores que representem o mais aproximadamente possível a composição da sua população imigrante, reconhecendo, em particular nos países com populações muito diversificadas, que provavelmente nem sempre será possível representar todas as nacionalidade ou grupos linguístico/étnicos.

Um governo de actuação nacional, regional ou local, em consulta com os grupos de imigrantes, também pode optar por nomear mediadores culturais no seio da população autóctone, desde que esses mediadores possuam competências culturais ou linguísticas que os qualifique para o trabalho em causa.

Uma outra questão a ponderar relativamente ao recrutamento dos mediadores culturais para o serviço do One-Stop-Shop é a sustentabilidade do seu emprego. O recrutamento e a formação inicial dos mediadores culturais, assim como a sua formação profissional contínua, representam um investimento significativo para a instituição estatal que tutelar o One-Stop-Shop. Reter este pessoal especializado é uma preocupação central para o bom funcionamento do serviço One-Stop-Shop; daí que as condições de trabalho favoráveis - a profissionalização do cargo e uma remuneração adequada -, tendo em conta eventuais condicionalismos orçamentais, sejam factores cruciais.




Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



4. SERVIÇOS PRESTADOS NO ONE-STOP-SHOP



“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”



O acesso dos imigrantes ao serviço público é considerado na Declaração de Vichy como fundamental para a coesão social. Como se depreende claramente dos capítulos anteriores, o One-Stop-Shop fornece três tipos de serviços diferentes:

1. O primeiro compreende os balcões dos organismos públicos e Ministérios, de forma a que os imigrantes possam tratar directamente, num espaço único, dos procedimentos necessários para se integrarem no país de acolhimento.
2. O segundo consiste nos serviços de apoio proporcionados pelo modelo One-Stop-Shop para ajudar os imigrantes a tratar de procedimentos.
3. O terceiro são os serviços complementares que os mediadores culturais e as organizações privadas podem prestar.

Conforme referido anteriormente, a implementação de um One-Stop-Shop pode ser um processo contínuo de reforço das suas competências e do seu papel para a integração dos imigrantes ao longo do tempo. Assim, pode, por exemplo, começar como um serviço de informação centralizado e coerente do governo e evoluir para um serviço de mediação entre diferentes serviços da administração pública, ou mesmo avançar para uma instituição que preste serviços e resolva problemas. Por outras palavras, enquanto modelo flexível que é, o One-Stop-Shop não precisa de ser criado ou funcionar com os três tipos de serviços diferentes em simultâneo. Estas opções dependem dos Estados-Membros, das suas políticas de integração e/ou dos recursos disponíveis.

4.1. Serviços Públicos



Os serviços públicos são prestados no One-Stop-Shop pelos funcionários de cada organismo ou ministério específico, muitas vezes em colaboração com mediadores culturais para garantir um maior eficiência e eficácia nos serviços de integração prestados. As responsabilidades e os deveres dos funcionários da entidade ou ministério permanecem inalterados – estes simplesmente prestam os serviços da sua instituição num balcão presente no One-Stop-Shop – e o seu salário continua a ser pago pelo ministério em questão. Não há qualquer delegação de competências, apesar de nesse balcão os funcionários públicos beneficiarem do apoio dos mediadores culturais e dos mecanismos de economia de custos associados à partilha de informação e de procedimentos numa abordagem de *joined-up Government*.


Deste modo, a prestação de serviços nos One-Stop-Shops beneficia da experiência existente e da generalização do acesso aos diversos serviços. Um dos principais benefícios da localização dos serviços públicos no One-Stop-Shop é que os funcionários afectos a cada

balcão adquirem conhecimentos específicos no tratamento dos assuntos da imigração e da integração, devido ao seu enfoque nesse grupo de utentes e à articulação com todas as outras instituições relevantes que trabalham no domínio da integração.



Como exemplo de um serviço com uma orientação local – tendo presente o elevado nível de governação local na Itália – o Município de Brescia, no norte da Itália, criou o *Gabinete para a Integração e a Cidadania*. Brescia tem uma das mais elevadas percentagens de estrangeiros residentes na Itália (15,3%). O Gabinete foi criado com o principal objectivo de receber e orientar os imigrantes na cidade. Actua como um órgão de gestão de assuntos relacionados com a imigração, dando apoio aos recém-chegados para conseguirem a independência sócio-económica e participarem na vida pública da cidade, desenvolvendo projectos para a recepção das pessoas que procuram asilo e promovendo os direitos e deveres da cidadania. A prestação deste serviço está relacionada essencialmente com questões legais (informação e apoio jurídico); avaliação de necessidades com o apoio de mediadores culturais e profissionais da área do direito e da psicologia; apoio administrativo no preenchimento de formulários, incluindo vistos de residência; aconselhamento no domínio do empreendedorismo (avaliação das oportunidades e recursos disponíveis, apoio na análise financeira e selecção da actividade); apoio na procura de emprego ou alojamento; e apoio especializado para as pessoas que procuram asilo.

Inúmeros documentos da União Europeia concluíram que a gestão de fluxos migratórios não deve ser dissociada das políticas de integração: “*As políticas de integração e de admissão são indissociáveis e devem reforçar-se mutuamente*” (COM 2004, 508) e “*a relação entre as políticas de imigração e as estratégias de integração necessita de ser continuamente reforçada*” (COM 2007, 512). Consequentemente, é essencial que os serviços que regulam a entrada e a renovação dos títulos de residência dos imigrantes tenham um balcão de atendimento no One-Stop-Shop, a par de todos os serviços públicos adicionais que os imigrantes necessitam de contactar durante a sua estadia no Estado-Membro e/ou dos serviços públicos que intervêm na integração dos imigrantes (emprego, habitação, saúde, educação).



Em suma, é recomendada a presença dos seguintes organismos governamentais no One-Stop-Shop:

- Serviço de controlo de fronteiras
- Serviço de concessão de nacionalidade
- Ministério do Trabalho e Inspeção do Trabalho
- Ministério da Educação
- Ministério da Saúde
- Segurança Social
- Serviços públicos de Habitação
- Registo de eleitores¹⁸
- Registo fiscal
- Serviço de enquadramento para eventuais testes de língua e/ou de cidadania

4.2. Serviços de Apoio



O One-Stop-Shop também deve providenciar o estabelecimento de vários serviços de apoio especificamente destinados a dar informação, aconselhamento e acompanhamento aos imigrantes nos seus contactos com os sistemas público e privado da sociedade de acolhimento.

Um dos serviços de apoio cuja presença no One-Stop-Shop é mais relevante é o gabinete de triagem e recepção.¹⁹ Nesse gabinete os imigrantes têm o primeiro contacto com o One-Stop-Shop, ficam a conhecer a sua filosofia e os seus procedimentos e recebem orientações para se movimentarem no edifício. Porque todos os funcionários deste gabinete são mediadores culturais, os imigrantes sentem-se cultural e linguisticamente cómodos a explicar o objectivo da sua deslocação ao One-Stop-Shop. A partir desse primeiro contacto, os mediadores orientam, então, os imigrantes para o serviço público que necessitam de aceder. Este gabinete de apoio também tem um papel crucial ao minimizar as imprecisões de informação que os imigrantes possam ter no momento da sua chegada ao One-Stop-Shop e diminuir o número de deslocações desnecessárias dos imigrantes aos serviços públicos. Além disso, reduz a morosidade do modus operandi na implementação dos procedimentos de todos os serviços públicos que são prestados no One-Stop-Shop porque efectua uma selecção prévia dos procedimentos que os imigrantes têm de cumprir e orienta-os no seu melhor preenchimento. Finalmente, uma outra vantagem deste gabinete é que os imigrantes podem adiantar várias tarefas enquanto aguardam o acesso ao serviço público competente propriamente dito.




Em Portugal, o gabinete de acolhimento e triagem tem um impacto fundamental no aumento da eficiência e eficácia da prestação dos serviços no One-Stop-Shop. O primeiro contacto dos cidadãos imigrantes com os serviços dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAIs) é através deste gabinete que dispõe de uma equipa de mediadores culturais que, consoante o assunto em causa, guiam o utente para o serviço apropriado, emitindo uma senha de atendimento. Como os CNAIs trabalham com um sistema de gestão informático comum e partilhado, os mediadores culturais deste balcão têm um papel essencial na inserção da informação dos imigrantes no sistema (p. ex. digitalização dos dados e documentos) e/ou da respectiva razão da sua vinda ao CNAI. Essa informação é introduzida no sistema em português, mesmo que os imigrantes a expliquem noutra língua. Este serviço facilita os procedimentos e agiliza a resposta que os gabinetes de instituições públicas dão aos utentes dos CNAIs.

Os CNAIs dispõem também de outros serviços de apoio em sete áreas diferentes. Estes serviços são operacionalizados por mediadores culturais, no mesmo edifício em que as entidades públicas prestam os seus serviços:

- (1) Apoio jurídico
- (2) Apoio à reunificação ou reagrupamento familiar
- (3) Apoio social
- (4) Apoio ao emprego
- (5) Apoio à habitação
- (6) Apoio ao consumidor
- (7) Apoio técnico às associações de imigrantes

Todos estes gabinetes respondem às necessidades específicas dos imigrantes e, trabalhando sob o mesmo tecto, contribuem para garantir a coerência da informação prestada aos imigrantes. Todos os actores envolvidos os reconhecem como um benefício importante para a integração dos imigrantes.

Outros serviços de apoio complementares que são prestados no One-Stop-Shop satisfazem necessidades concretas dos imigrantes que não encontram resposta nas instituições públicas existentes. Por vezes, os imigrantes não sabem simplesmente como preencher os formulários ou não os compreendem correctamente. A criação de gabinetes de apoio para dar resposta a estas necessidades é uma boa solução tanto para os imigrantes (que recebem apoio para vencer essas dificuldades) como para as entidades públicas (que recebem formulários devidamente preenchidos, o que lhes permite poupar tempo e agilizar o processo).



Alguns serviços, como o apoio ao reagrupamento familiar e os serviços de apoio ao acesso à nacionalidade, estão directamente relacionados com procedimentos de imigração. Os funcionários do One-Stop-Shop podem acompanhar o contacto dos imigrantes com o serviço de imigração. Alguns serviços também podem dar apoio junto de outros sistemas públicos, como o acesso à educação para crianças e adultos. O One-Stop-Shop pode ainda ajudar os utentes dos serviços na sua relação com os sistemas não públicos da sociedade de acolhimento.

A organização que tiver a gestão do One-Stop-Shop pode prestar serviços de apoio, com o auxílio de mediadores culturais, nas seguintes áreas:

- Triagem e recepção
- Reagrupamento familiar
- Apoio jurídico
- Emprego (centro de emprego)²⁰
- Criação de empresa²¹
- Ensino (educação de adultos e de crianças) e Apoio a Estudantes Internacionais ²²
- Reconhecimento de qualificações adquiridas no estrangeiro²³
- Apoio técnico às associações de imigrantes
- Aprendizagem de línguas
- Informação ao consumidor
- Apoio social em situações de pobreza ou emergência
- Linha telefónica informativa
- Linha telefónica de tradução
- Comunicação de incidentes de racismo e discriminação
- Apoio a vítimas de tráfico humano
- Regresso voluntário (em parceria com programas e OIM)



4.3. Serviços complementares

Há outros serviços que o One-Stop-Shop pode disponibilizar para tornar a visita de cada utente mais agradável. Assim, a organização responsável pela gestão do One-Stop-Shop e dotada de mediadores culturais, pode providenciar:

- Espaço para crianças
- Espaço de exposições (dando aos artistas – tanto autóctones como imigrantes – a oportunidade de partilharem o seu trabalho)
- Balcão de informação
- Biblioteca da imigração

Cada One-Stop-Shop tem igualmente a possibilidade de integrar filiais de empresas ou empresários dedicadas especificamente aos utentes do One-Stop-Shop a fim de que o tempo de espera até ao atendimento de um serviço possa ser passado de uma forma proveitosa. O envolvimento de entidades privadas no One-Stop-Shop dá a possibilidade de poupar custos e/ou rentabilizar o espaço. Entre as entidades privadas sugere-se:

- Correios
- Bancos e/ou ATM
- Serviço de transferência de dinheiro
- Centros de chamadas
- Acesso à internet
- Fotocópias
- Máquinas de fotografias tipo passe
- Snack-Bar

Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



5. ACESSIBILIDADE DO ONE-STOP-SHOP



“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”



5.1. Acessibilidade estrutural

Cada Estado-Membro deve decidir quantos One-Stop-Shops são necessários e viáveis atendendo à sua conjuntura nacional. Nos países em que os imigrantes estão amplamente distribuídos por todo o país e/ou as políticas de integração pertencem a estados de governo descentralizado, será necessário um grande número de One-Stop-Shops. Ainda que as cidades maiores, com elevadas concentrações de populações imigrantes, sejam a escolha óbvia para instalar os serviços, o número de One-Stop-Shops a criar dependerá da quantidade de cidades que se enquadram nesta descrição em cada país. Podem ainda ser estabelecidos One-Stop-Shops locais em zonas mais isoladas onde vivem populações imigrantes, devido às tendências de dispersão de imigrantes em muitos Estados-Membros da UE. Nos Estados-Membros onde a imigração é um fenómeno com características muito urbanas e verifica-se um número menor de grandes cidades, serão necessários menos One-Stop-Shops para dar resposta às necessidades.



Em Portugal, a rede de Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (os One-Stop-Shops portugueses) compreende dois centros nacionais nas cidades de Lisboa e Porto – ambos com elevadas concentrações de residentes imigrantes – um balcão em Faro, onde a presença de imigrantes também é significativa, e uma rede de 83 Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes – (CLAIIs) espalhados pelo país. Os dois Centros Nacionais de Apoio aos Imigrantes estão localizados em zonas centrais da cidade – em Lisboa, o Centro está situado num bairro com um elevado número de empresas de imigrantes e residentes estrangeiros, muito próximo de duas estações de metro e de uma artéria principal da cidade. Em termos geográficos, portanto, a rede de serviços de integração proporciona um elevado nível de acessibilidade.

A maioria das cidades tem zonas de maior concentração de imigrantes. Ora se essa(s) zonas estiver(em) bem servida(s) por transportes públicos será(ão) uma boa opção em termos de localização. Muitas vezes existem concentrações especiais de imigrantes em certos bairros ou subúrbios das cidades, o que significa que seria aconselhável estabelecer One-Stop-Shops nacionais ou locais nessas zonas. Também é importante atender à localização das estruturas públicas existentes, a fim de que se possa adoptar uma solução mais económica para a implementação do One-Stop-Shop.



A localização dos One-Stop-Shops é uma questão crucial na implementação do serviço. Ao ponderar locais possíveis há que ter em consideração três preocupações principais:

1. O local deve ser facilmente acessível por Transportes Públicos e relativamente central

Como o One-Stop-Shop se destina a ser um local onde os imigrantes são acolhidos, deve ser facilmente acessível. Embora possa ser demasiado dispendioso instalar o One-Stop-Shop mesmo no centro da cidade, deve ficar próximo dos sistemas de transportes públicos (estações de metro ou comboio, paragens de eléctrico, autocarro, etc.). Nas cidades mais pequenas pode ser viável instalar um One-Stop-Shop local no centro da cidade, sobretudo porque as oportunidades de transportes públicos podem ser mais limitadas. Embora possam existir apoios de um One-Stop-Shop virtual e pontos de atendimento *touchscreen*, é essencial facilitar o acesso físico ao One-Stop-Shop pelos imigrantes e outros utentes dos serviços.

2. A geografia urbana específica da imigração deve ser tida em conta ao implantar o One-Stop-Shop na zona da cidade normalmente frequentada por imigrantes ou numa área residencial de imigrantes



Na Irlanda, um dos Centros de Informação aos cidadãos mais movimentado está localizado na O'Connell Street, um local muito central da cidade de Dublin, que processou 62.630 pedidos em 2007. Um estudo sobre os utentes dos serviços revelou que 60% eram nacionais de países estrangeiros.

3. Finalmente, há que ponderar, consoante o estilo de governação de cada Estado-Membro da UE e a geografia de fixação dos imigrantes, se devem ser estabelecidos um ou mais One-Stop-Shops nacionais nas principais cidades ou um certo número de One-Stop-Shops ao nível regional e/ou local. Todos os centros criados devem, no entanto, ser supervisionados pela mesma organização e/ou através de parcerias com diferentes autoridades regionais ou locais.

Como se mostrou no capítulo anterior, a implementação do One-Stop-Shop deve corresponder a um processo contínuo e não a uma criação instantânea. Quer se trate de um Estado de governo centralizado ou federalizado, a implementação pode começar a nível nacional, regional ou local – mas de preferência guiada por um enquadramento nacional. Alguns municípios podem implementá-lo como projecto-piloto, demonstrando aos outros municípios os benefícios alcançados em termos de eficiência, diminuição de custos e qualidade dos serviços.



Ainda assim são expectáveis diferentes abordagens na implementação de um One-Stop-Shop consoante se trate de um:

(a) *Estado centralizado* – num estado centralizado é de esperar que o governo central decida a criação e a localização do One-Stop-Shop. Depois de identificado o local, deve promover-se um diálogo com as autoridades locais para dar início ao processo de implementação.

(b) *Estado federal* – o Estado recomenda a criação do One-Stop-Shop e cada região decide implementá-lo ou não. As regiões que o implementam, fazem-no em colaboração com as entidades locais.

(c) *Num Estado com um elevado nível de autonomia local* – o Estado recomenda a criação de um One-Stop-Shop e cada concelho decide sobre a sua implementação, reunindo os parceiros necessários ao nível local.

5.2. Acessibilidade dos serviços e da informação



Verificam-se várias questões relacionadas com a acessibilidade dos serviços prestados pelo One-Stop-Shop.

Acessibilidade

O primeiro e mais evidente factor de acessibilidade do serviço One-Stop-Shop é o seu horário de funcionamento. Esta é uma preocupação-chave a que o One-Stop-Shop deve responder, esforçando-se por praticar um horário que seja compatível com a vida profissional dos trabalhadores imigrantes e ao mesmo tempo considere os horários dos funcionários dos ministérios e organismos públicos. Se não for possível abrir diariamente antes ou após o horário de expediente normal, deve haver pelo menos um ou dois dias da semana em que o serviço abra mais cedo ou esteja em funcionamento até mais tarde. Esta opção evita a necessidade de os imigrantes ou outros utentes perderem um dia de trabalho para ter acesso aos serviços.

Recomenda-se ainda que os prestadores de serviços no One-Stop-Shop tenham acesso a toda a informação relevante e transversal sobre a prestação dos serviços. Para garantir uma abordagem coerente e holística no One-Stop-Shop, todos os organismos governamentais e serviços de apoio necessitam de trabalhar em parceria e em articulação, partilhando

a informação relacionada com a prestação dos serviços de integração. As Tecnologia de Informação e as Telecomunicações podem ser extremamente úteis, devendo ser utilizadas para melhorar a prestação dos serviços e aumentar a sua coerência, nomeadamente digitalizando documentos e simplificando os procedimentos e promovendo o acesso aos serviços via online e por telefone.

A organização que gere e supervisiona o One-Stop-Shop deve facilitar a partilha de informações entre os gabinetes de apoio e os organismos governamentais, quando necessário. Como a avaliação é um elemento-chave do funcionamento correcto do One-Stop-Shop (conforme explicitado no subcapítulo 1.3), esta base de dados de partilha de informação será um instrumento útil para a avaliação dos serviços.




O sistema de TI partilhado, que é utilizado nos Centros Nacionais de Apoio aos Imigrantes (CNAIs) em Portugal, merece especial atenção. É considerado uma das características inovadoras que mais contribui para melhorar a qualidade do serviço e justificou a atribuição de um prémio de Boas Práticas no Sector Público Português ao ACIDI, I.P., em 2004/2005.

No gabinete de acolhimento e triagem do CNAI, a digitalização dos documentos apresentados pelos imigrantes facilita e agiliza os procedimentos, em especial quando se trata de cumprir as exigências do gabinete do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Este serviço é um dos que recebe mais pedidos por dia, designadamente renovações de vistos, que são o serviço mais solicitado pelos imigrantes aos balcões dos CNAI. A utilização partilhada de um sistema de gestão processual no CNAI permite dispor de um processo digital com informação relevante sobre cada imigrante, a que apenas as instituições e gabinetes correspondentes têm acesso. Além disso, o facto de a linha de telefone SOS do imigrante partilhar o mesmo sistema também permite aos imigrantes telefonar a pedir informações sobre os seus processos.

Informação

Várias estratégias podem ser adoptadas para divulgar os serviços One-Stop-Shop e informação relevante sobre a integração dos imigrantes:

Campanhas publicitárias: As brochuras informativas sobre o One-Stop-Shop e os direitos e deveres dos imigrantes devem ser traduzidas para várias línguas, em articulação com os Ministérios, e distribuídas pelas entidades públicas e as organizações da sociedade civil (incluindo associações de imigrantes).



A abertura do(s) One-Stop-Shop(s) deve ser acompanhada de uma campanha publicitária na televisão e com cartazes para apresentar os seus serviços, de forma clara e compreensível, aos imigrantes e aos outros utentes. Após este período inicial de divulgação, espera-se que outros imigrantes tomem conhecimento da existência do serviço através de contactos informais nas suas comunidades.

Abordagens de Aproximação: Como os mediadores culturais que trabalham nos One-Stop-Shops são muitas vezes eles próprios imigrantes ou oriundos de comunidades imigrantes (detalhes no capítulo 3), também têm um papel essencial na divulgação não só da abordagem de prestação dos serviços, como também - graças à formação que recebem para trabalhar no One-Stop-Shop - de informação relevante acerca dos direitos e deveres dos imigrantes no país. Isto significa que os mediadores podem estimular um efeito multiplicador na disseminação da informação.



O ACIDI, I.P., em Portugal, criou em Janeiro de 2006 equipas de proximidade constituídas por mediadores culturais dos One-Stop-Shops. O objectivo do trabalho dessas equipas é prestar um serviço especializado em várias áreas relacionadas com a vida dos imigrantes em Portugal, visitando os bairros e instituições locais no intuito de sensibilizar as pessoas para a existência dos One-Stop-Shops e dos serviços por eles prestados. As equipas de proximidade também tentam colmatar as lacunas de informação existentes nas comunidades imigrantes em relação não só aos seus direitos e deveres na sociedade portuguesa, mas também aos serviços de integração disponíveis.

One-Stop-Shops Virtual: Também pode ser criado um One-Stop-Shop virtual para complementar o One-Stop-Shop físico. Recomenda-se que nesse sítio Web seja possível marcar as idas ao One-Stop-Shop para obter serviços e informações. Consoante as capacidades de cada ministério ou entidade, os assuntos também podem ser tratados on-line. Os assuntos podem igualmente ser tratados por e-mail, telefone ou correio. Os progressos alcançados na modernização do acesso à informação e aos serviços do One-Stop-Shop serão integrados nas estratégias gerais dos Estados-Membros para utilizar a Tecnologia da Informação na Administração Pública. Contudo, atendendo a eventuais níveis diversificados de literacia informática nas populações imigrantes e à necessidade de mediação e partilha de informação, o One-Stop-Shop virtual não deve nunca substituir o One-Stop-Shop físico/presencial.

- ✓ Um utente dos serviços da *Rede Nacional de Apoio aos Imigrantes* em Portugal não tem necessariamente de se deslocar a um dos centros nacionais ou locais para receber a resposta ao seu pedido ou saber o ponto de situação do seu processo. Oficialmente aberta em 13 de Março de 2003, a linha telefónica SOS do Imigrante funciona de segunda a sábado, das 8h30 às 20h30, prestando um serviço de informação genérico e específico, através de mediadores culturais e a possibilidade adicional de efectuar marcações para atendimento nos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante. O serviço é disponibilizado em nove línguas, com possibilidade de alargamento para 60 línguas através do Serviço de Tradução telefónico.
- ✓ Na Irlanda, a *Comissão de Informação aos Cidadãos* dispõe de um Serviço de Informação Telefónico e de um sítio Web informativo completo (www.citizensinformation.ie). O sítio, recentemente constituído, foi distinguido com um Prémio da Cimeira Mundial das Nações Unidas na categoria de e-Government em 2007 e citado como um modelo de melhores práticas da UE numa cimeira de e-Government. O seu conteúdo está disponível em inglês e irlandês e muitos documentos relevantes também podem ser consultados em polaco, romeno e francês. A Comissão de Informação aos Cidadãos apoia a prestação de informações através de três canais: on-line, por telefone e presencial. O público pode aceder a informação integrada directamente através do sítio de Informação aos Cidadão. O serviço Telefónico de Informação aos cidadãos (CIPS) disponibiliza um serviço telefónico e a rede nacional de Serviços de Informação aos Cidadãos (CISs) dedica-se ao atendimento presencial. Estes três canais asseguram que o público tenha acesso à informação, a serviços de consultoria e jurídicos.

Também podem ser instalados pontos de atendimento **One-Stop-Shop Touchscreen** em locais estratégicos, dando acesso à informação pertinente e oficial fornecida pelos diferentes ministérios envolvidos no One-Stop-Shop, incluindo a informação jurídica em várias línguas e a informação sobre os prestadores de serviços (como o tipo de serviços oferecidos e a sua localização). Estes info-pontos podem estar disponíveis em vários locais, incluindo diferentes cidades, vilas e instituições (públicas e não públicas).


Manual
sobre como implementar
um One-Stop-Shop



6. ASPECTOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS




“One-Stop-Shop: Uma Nova Resposta para a Integração dos Imigrantes”



Como destacado no *Primeiro Relatório Anual sobre Migrações e Integração* (COM 2004 508), uma melhor integração dos imigrantes acaba por beneficiar as finanças públicas. Por outras palavras, o investimento dos Estados Membros na prestação de serviços de integração tem impactos orçamentais positivos a longo prazo, decorrentes da existência de uma sociedade mais integrada. Para os serviços individuais envolvidos, a melhoria da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços no One-Stop-Shop acaba por trazer também benefícios. Além disso, a implementação do One-Stop-Shop pode não corresponder necessariamente a um grande investimento de fundos de uma só vez, mas antes a um processo contínuo sustentado. Em **última análise trata-se de uma medida de economia de custos a médio prazo, graças às poupanças que as entidades públicas obtêm e, a longo prazo, à melhoria dos resultados na integração dos imigrantes.**


A implementação dos **serviços One-Stop-Shop nos Estados-Membros é uma forma racional de otimizar os recursos do Estado**, uma vez que os vários serviços públicos que os imigrantes necessitam de contactar na sua vida quotidiana nas sociedades europeias estão disponíveis num único edifício. O contacto directo entre diferentes instituições torna-as também mais eficazes, sendo de esperar uma resposta mais coerente da parte do Estado aos Imigrantes. A burocracia e os equívocos desnecessários diminuem e a informação é partilhada para a prestação de um serviço mais eficiente.

No entanto, a criação do One-Stop-Shop requer um investimento inicial, nomeadamente em recursos humanos – sobretudo no recrutamento e formação de mediadores -, e em recursos materiais – instalações e equipamentos. Por conseguinte, a implementação efectiva requer o investimento de fundos numa fase inicial, assim como uma fonte de financiamento sustentável para o funcionamento do serviço One-Stop-Shop.



Em Portugal, a implementação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante em 2004 representou um investimento de 1,4 milhões de Euros pelo Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas. Em 2007, a maior parte do orçamento anual do ACIDI, I.P., no valor de 5,51 milhões de euros foi financiada pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. 20,9% do montante do orçamento foram despendidos em encargos com o pessoal (essencialmente mediadores culturais) e 34,1%, ou seja, 1,88 milhões de euros, em vários serviços de integração, incluindo a rede de Centros Nacionais e Locais de Apoio aos Imigrantes.

A sustentabilidade do financiamento deve ser garantida pelo orçamento nacional ou regional, através dos serviços do governo, contemplando a atribuição de um fundo especial para o funcionamento do One-Stop-Shop à organização responsável e/ou que fará a gestão do





serviço. Espera-se que as diferentes instituições públicas mantenham as suas despesas correntes e previstas nos seus orçamentos - recursos humanos e na prestação de serviços - canalizando-as apenas, nesta abordagem, para um local específico onde também estão concentrados outros organismos públicos e serviços de apoio.

Alguns Estados-Membros poderão decidir começar por desenvolver um One-Stop-Shop piloto numa determinada região ou distrito. Nesse caso necessitam de fazer um investimento inicial menor e investir a médio prazo na expansão do modelo, com base nos resultados e na avaliação do projecto piloto.

6.1. Recursos Humanos

O investimento de recursos do Estado no One-Stop-Shop é limitado no sentido em que cada balcão ministerial ou de organismos públicos mantém o seu próprio financiamento em termos de recursos humanos. Numa perspectiva global e a longo prazo, os serviços públicos melhoram a sua rentabilidade na medida em que aumentam a capacidade para dar respostas claras e definitivas aos utentes dos serviços do One-Stop-Shop, beneficiando do apoio dos mediadores culturais. Do ponto de vista dos custos em recursos humanos dos organismos públicos, é evidente que o facto de terem um balcão no One-Stop-Shop significa economia de custos e eficiência.

Para o governo, o recurso aos serviços dos mediadores culturais, a diminuição nas falhas de informação (inerentes à dispersão dos serviços de integração), e a capitalização da experiência integrada de vários prestadores de serviços governamentais e não governamentais num mesmo local, são factores que propiciam importantes poupanças. A concentração destes recursos humanos diversificados num só local facilita também a formação global e integrada necessária tanto para os mediadores como para os funcionários públicos, com vista à prestação de um serviço eficiente, holístico e interculturalmente competente.

Por conseguinte, os custos de pessoal correspondem principalmente à formação dos mediadores culturais e ao financiamento das associações de imigrantes para a sua contratação. O número de mediadores contratados dependerá da dimensão do One-Stop-Shop. Neste âmbito, recomenda-se que seja feita primeiro uma estimativa do número de visitas diárias a fim de dotar o One-Stop-Shop de recursos humanos suficientes e obter uma indicação dos custos incorridos com os mediadores.



Em média, o One-Stop-Shop de Lisboa recebe actualmente 782 utentes por dia, que são atendidos directamente por 65 mediadores culturais, 19 funcionários públicos e 5 seguranças. Os benefícios acrescidos para as instituições públicas que funcionam no One-Stop-Shop de Lisboa estão evidenciados na Avaliação do Projecto dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAIs) pela OIM. Antes da sua implementação, os funcionários das instituições públicas tinham dificuldades em acompanhar o ritmo das mudanças de regulamentação e procedimentos. Os esforços conjuntos nos CNAIs contribuem para harmonizar e simplificar esses procedimentos. As pessoas que trabalham no CNAI, incluindo os funcionários públicos, na avaliação externa feita pela OIM fizeram referência aos benefícios da cooperação entre entidades. As preocupações iniciais dos organismos foram desaparecendo gradualmente, dando lugar a uma maior qualidade e eficiência que têm beneficiado os utentes e as próprias entidades. Em alguns casos, os funcionários públicos declararam sentir alguma escassez de pessoal, mas sentiram que os mediadores culturais estavam lá para apoiar (OIM, 2007: 13-15).

A implementação do One-Stop-Shop envolve custos de formação para os funcionários públicos das entidades e para os mediadores culturais. Haverá igualmente custos de formação contínua para manter o pessoal actualizado em termos de legislação, procedimentos e novos serviços a prestar. Este investimento em pessoal, conforme mencionado antes, é essencial para garantir o recrutamento e retenção de pessoal com competências específicas.

6.2. Recursos Materiais

A instalação do One-Stop-Shop implica um investimento inicial significativo na compra ou arrendamento de instalações (como referido no subcapítulo 5.1). Algumas dessas despesas podem ser compensadas arrendando espaços no edifício a empresas e/ou empresários que prestem serviços complementares (como sugerido no subcapítulo 4.3). A compra ou arrendamento deve ser efectuada pela organização responsável pela gestão do One-Stop-Shop. A manutenção das instalações também tem de ser financiada, assim como a limpeza e os potenciais custos de renovação. Uma solução pode ser a adaptação de edifícios ministeriais ou municipais existentes que estejam disponíveis.

O edifício tem de estar equipado com um sistema informático comum para o processamento dos dados dos utentes, partilhando a informação com os colegas de outros balcões, quando necessário e apropriado. As pessoas inquiridas durante a avaliação efectuada pela OIM



(IOM, 2007: 25) aos One-Stop-Shops portugueses consideraram o sistema de gestão digital partilhado no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa muito útil para o seu funcionamento.

É necessário ainda investir em mobiliário de escritório, assim como num sistema de senhas com ecrãs informativos para indicar quando cada número vai ser atendido.

Se forem instalados pontos de atendimento touchscreen, será necessário um investimento inicial no desenho e instalação e mais tarde na manutenção. As brochuras informativas, a publicidade e o *Web design* também envolvem custos significativos a considerar.



Notas Finais

¹ Para mais pormenores sobre o projecto, as suas principais actividades e outros resultados, visite o sítio oficial em www.oss.inti.acidi.gov.pt

² Para mais detalhes sobre o ACIDI visite o sítio web oficial em www.acidi.gov.pt

³ Para mais pormenores ver <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt>

⁴ Para mais pormenores ver <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt>

⁵ Todos os relatórios de países elaborados no contexto do projecto estão disponíveis em <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt>

⁶ Durante o projecto foram organizados três workshops transnacionais. Cada workshop trabalhou um tema especificadamente relacionado com o projecto: O Papel dos Mediadores Sócio-Culturais no One-Stop-Shop (Dublin, 26 de Fevereiro de 2008), Prestação de Serviços Integrados aos Imigrantes: exemplos de One-Stop-Shop na Europa? (Atenas, 6 de Junho de 2008), Parcerias entre ONGs e actores governamentais na prestação de serviços aos migrantes (Berlim, 8 de Julho de 2008). Para mais pormenores sobre os workshops, ver <http://www.oss.inti.acidi.gov.pt>

⁷ Todos os relatórios dos países do projecto INTI “One-Stop-Shop: uma nova resposta para a interacção dos imigrantes?” (JLS/2006/INTI/148) estão disponíveis em www.oss.inti.acidi.gov.pt

⁸ Mais pormenores sobre esses workshops disponíveis em www.oss.inti.acidi.gov.pt

⁹ R. Penninx (2005), “Integration processes of migrants: research findings and policy challenges”, Artigo apresentado na Conferência da População Europeia 2005 do Conselho da Europa, Conferência organizada pelo Comité da População da Europa.

¹⁰ Terceiro Relatório Anual sobre a Migrações e a Integração (COM (2007) 512 final).

¹¹ O segundo Princípio Básico Comum sobre a Integração enuncia que “a integração implica o respeito pelos valores básicos da UE”. Os valores europeus estão definidos no Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, nomeadamente, entre outros, contemplando os “direitos humanos, liberdade de opinião, democracia, tolerância, igualdade entre homens e mulheres e ensino obrigatório para as crianças” (13189/08 ASIM 68: 6).

¹² “Migration Nation” está disponível em: www.diversityireland.ie/Publications/Publications/Migration_Nation.html.

¹³ Para mais informações, ver: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema005.html>

¹⁴ Mais detalhes em <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1016>

¹⁵ O Conselho Europeu propôs pela primeira vez um Fórum Europeu de Integração em 2005, como instrumento para a política europeia de integração de imigrantes baseada na convicção de que as políticas e programas de integração para os imigrantes devem caminhar a par com o envolvimento directo e uma forte participação das organizações sociais e das associações de imigrantes. Esta abordagem foi também recomendada no Terceiro Relatório Anual sobre a Migração e a Integração (COM (2007) 512 final, ponto 3.1) onde se reforçava a ideia da criação de um Fórum em que os stakeholders que trabalham no domínio da integração na UE possam trocar experiências e recomendações.

¹⁶ Para mais informações, ver: www.minderhedenforum.be



¹⁷ R. Penninx (2005), “Integration processes of migrants: research findings and policy challenges”, Artigo apresentado na Conferência da População Europeia 2005 do Conselho da Europa, Conferência organizada pelo Comité da População da Europa.

¹⁸ Os nacionais de países terceiros podem votar, em determinadas circunstâncias, na Bélgica, República Checa, Finlândia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Eslováquia, Eslovénia, Espanha e Suécia. (COM 2007, 512: 17).

¹⁹ A triagem consiste na exposição do motivo da ida do utente ao One-Stop-Shop e na atribuição de uma senha para o serviço específico requerido.

²⁰ Ver COM 2007, 512: 6 e Princípio Básico Comum 3.

²¹ Ver COM 2007, 512: 6 e SEC 2006, 892: 6.

²² Ver COM 2007, 512: 7.

²³ Ver: SEC 2006, 892: 6.

