

Gestão da imigração e políticas de integração cívica: uma análise prospetiva à intenção de estabelecer uma viragem cívica em Portugal

Immigration management and civic integration policies: a prospective analysis of the intention to establish a civic turn in Portugal

Ana Rodrigues

Escola de Direito da Universidade do Minho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1018-2525>

Resumo

Pretendemos neste artigo explorar uma aparente chegada a Portugal de uma dinâmica de prossecução de políticas de integração cívica enquanto forma de promoção da integração de nacionais de países terceiros. Para tanto, partiremos de uma revisitação do conceito de integração e procuraremos destacar os momentos mais relevantes da evolução da política correspondente levada a cabo pela União Europeia. Finalmente, discutiremos as possibilidades deixadas em aberto pelo novo Plano de Ação para as Migrações, recentemente apresentado pelo governo português.

Palavras-chave: imigração; integração; pós-multiculturalismo; políticas de integração cívica.

Abstract

This article intends to explore the apparent arrival in Portugal of a European dynamic of civic integration policies as a way to promote integration of third-country nationals. It will therefore be relevant to revisit the concept of integration, as well as the evolution of the corresponding European Union policy. The article ultimately discusses the possibilities unfolded by the new Action Plan on Migration recently presented by the Portuguese government.

Keywords: immigration; integration; post-multiculturalism; civic integration policies.

Nota prévia

Quando me foi proposto participar numa homenagem ao meu querido amigo e companheiro de jornadas Álvaro Vasconcelos, ainda antes de me informarem sobre o mote da homenagem, já a escolha do meu tema estava para mim clara – teria de ter a Europa como pano de fundo e teria de se focar numa das questões que a ambos nos une e convoca das mais diversas formas, que é a hospitalidade.

Homenagear a fonte de humanismo e contagiante otimismo que é o Álvaro Vasconcelos é um imenso privilégio que a Revista *Debater a Europa* me concede. Maior privilégio ainda é o de o ter como amigo, e o de essa condição se renovar a cada dia, num espírito de camaradagem e intervenção cívica que procuro sempre espelhar e reproduzir. Que este texto possa ser testemunho dessa amizade e da inspiração que daí advém.

1. Imigração, integração e os primeiros passos da sua europeização

O conceito de integração é um conceito determinante nos estudos sobre migrações. Mas é também um conceito problemático¹, ambíguo e controverso². Como ponto de partida deste artigo tentamos, tanto quanto possível, não entrar a fundo nessa discussão. Para isso, partimos desde já de uma delimitação que, se não pretende ser neutral em relação a essa controvérsia – nem sequer assumir-se como puramente descritiva –, pretende pelo menos ser mais um pressuposto do que uma proposição. Torna-se, assim, essencial explicitá-la.

Queremos, com integração, significar um processo dinâmico e multidimensional de duas vias³, através do qual se promove a participação, a interação, a compreensão recíproca dos diversos grupos e indivíduos que compõem uma dada sociedade,

¹ Veja-se, por exemplo, as acertadas objeções de SCHINKEL a propósito da apropriação do conceito de integração pelo discurso popular e pelo senso comum, que levam a que integração se tenha transformado num conceito não social e não relacional, que contrapõe a sociedade como objeto a indivíduos cuja existência significa um dado nível de integração, como uma sua característica própria e individual. SCHINKEL chama ainda a atenção para aquilo a que chama de dispensa de integração, que caracteriza como uma forma positiva de descrever aqueles que não aparecem no radar da integração – os cidadãos brancos originários. Cf. SCHINKEL, Willem – Against ‘immigrant integration’: for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6:31 (2018), p. 3 e ss.

² Sobre a controvérsia entre integração como associada a assimilação e discriminação, por confronto com as narrativas centradas no conceito holístico e de dupla via, ver MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 12:1 (2010), p. 25.

³ As duas vias serão sempre desequilibradas ou assimétricas, como explica CARENS, pois o ajustamento pedido à minoria é sempre maior do que o que é pedido à maioria, em função do próprio princípio democrático. CARENS, Joseph H. – *The Ethics of Immigration*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013, p. 114.

partindo de um paradigma que é necessariamente pluralista e baseado em direitos⁴. Trata-se do processo pelo qual⁵ se procura a igualdade de oportunidades numa sociedade não segmentada e na qual não há uma canalização para dentro ou para fora de determinado setor com base em critérios raciais ou étnicos, abrindo-se oportunidades de participação, se necessário através da lei ou de políticas públicas, mas convocando-se também uma dimensão simbólica que respeita ao modo como as comunidades minoritárias e maioritária se encaram e identificam reciprocamente e ao modo como a maioria aceita a legitimidade da pertença dos membros das minorias. A sua concretização implica inclusão socioeconómica e coesão política.

A integração assenta assim nas oportunidades de participação, que têm um contexto específico e que precisam de ser protegidas por leis e iniciativas políticas, mas tem também essa dimensão subjetiva e simbólica, que não é exclusivamente contextual e que implica um certo grau de identificação subjetiva com a sociedade como um todo e um sentido de pertença a essa sociedade, que se dá, idealmente, através de um processo de ajustamento mútuo entre os membros de grupos minoritários e a sociedade⁶. E é nesse contexto que se vem travando um debate vívido sobre as formas de construir um sentido de pertença e de comunidade a propósito das migrações. Nesse debate inclui-se a discussão, que podemos situar ao longo da segunda metade do século XX, de modelos ou paradigmas de acomodação da diversidade, que, no essencial, se reconduzem a dois figurinos opostos – o multiculturalismo e o assimilacionismo⁷. Foram esses figurinos que moldaram os sistemas que em cada país se foram instituindo e desenvolvendo com vista à integração.

⁴ BOTTERO apresenta esta ideia de integração pluralista e baseada em direitos, ao mesmo tempo que chama a atenção para o vácuo jurídico que resulta do facto de a literatura relacionada com a integração de nacionais de estados terceiros ser muito raramente alvo de incursão pelo Direito, bem como o facto de o quadro jurídico da União não oferecer uma definição de integração adequada e inequívoca. BOTTERO, Matteo – Integration (of Immigrants) in the European Courts’ Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm? *Journal of International Migration and Integration*, vol. 24 (2023), pp. 1719-1750.

⁵ Tomamos aqui de empréstimo a conceção de MODOOD, Tariq – *The strange non-death of multiculturalism*. EUI Max Weber Lecture no. 2013/03, 2013, p. 1 e ss.

⁶ Ver JERÓNIMO, Patrícia – Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais. *Interações*, n.º 36 (2015), pp. 11 e 14.

⁷ O multiculturalismo, no essencial, apela ao reconhecimento e acomodação das minorias, esperando do Estado que crie normas e políticas que permitam aos grupos minoritários ancorar a sua participação na sociedade através da pertença às suas próprias comunidades, numa tentativa de resolver as desigualdades resultantes de um entendimento mais formal da igualdade, de tradição liberal. O multiculturalismo entende que não é necessário negar, esconder ou mitigar a identidade cultural, étnica e nacional para que se consiga um acesso equilibrado de todos os indivíduos às instituições do Estado e à participação democrática. As teorias assimilacionistas, por seu lado, implicam que as minorias devam dispor-se a abrir mão da sua identidade cultural, em favor de uma unicidade normativa e valorativa que é definida pelos parâmetros do grupo maioritário. Esta eliminação das diferenças culturais, religiosas ou linguísticas seria uma fórmula privilegiada para promover a coesão e a paz social. Ver, sobre os dois modelos, o nosso RODRIGUES, Ana – “Integração”, in *Dicionário Global*, Projeto Dignipédia Global, 2024. [Consultado em 7 jul. 2024]. Disponível em: <https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/integracao>.

A diversidade cultural, para além de uma realidade de facto, é “um bem a preservar e um princípio normativo estruturante da construção europeia”⁸ e dos países que a fizeram. Na Declaração de Laeken, de 2001⁹, sobre o futuro da União Europeia (UE), dizia-se ser a União “o continente da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, o que implica o respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros”, pelo que “a única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos”. Mas também ao nível europeu cedo se começaram a discutir as questões relativas à gestão da diversidade cultural daqueles que provinham de países terceiros.

A ambição inicial em matéria de integração de nacionais de países terceiros, que era ambiciosa e generosa¹⁰, ficara plasmada no Conselho Europeu de Tampere, em 1999. O Programa de Tampere, resultante da Cimeira com o mesmo nome, tinha em vista a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e propunha pela primeira vez uma política comum em matéria de imigração e asilo. Aí se estabelecia a necessidade de a UE “garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros”, devendo uma “política de integração mais determinada (...) ter como objectivo assegurar-lhes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE”, bem como “promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia”¹¹.

No entanto, se falarmos em integração de nacionais de estados terceiros, ao contrário do que acontece quanto a diversos pontos conexos em matéria de imigração e asilo, como por exemplo o acolhimento de requerentes de protecção internacional ou alguns regimes de migração laboral, a competência da União é limitada. Nas diversas matérias em que intervém, a UE dispõe de competências que lhe são exclusivas e de competências que são partilhadas com os Estados-Membros, de acordo com o princípio da subsidiariedade, o qual implica que, no que toca às competências não exclusivas, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os seus Estados-Membros nos seus respetivos níveis nacional ou local¹². Se a área das migrações tem sido um dos mais dinâmicos domínios de políticas da União, uma das

⁸ JERÓNIMO, Patrícia, “O princípio da diversidade e o Direito da União: breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano IX, 2012, p. 248.

⁹ Conselho Europeu de Laeken, Conclusões da Presidência, 14 e 15 de dezembro de 2001.

¹⁰ Parte dessa generosidade inicial poderá talvez explicar-se com o facto de Tampere ter ocorrido antes do 11 de Setembro de 2001, que constituiu um marco em matéria de imigração no mundo ocidental.

¹¹ Conselho Europeu de Tampere, Conclusões da Presidência, 15 e 16 de outubro de 1999.

¹² Este princípio tem consagração formal nos números 1 e 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Este último dispõe que, “[e]m virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação

suas facetas mais desafiantes é o facto de se tratar de um domínio particularmente sensível ao sentido e exercício de soberania por parte dos Estados-Membros. Especificamente em matéria de integração, desde sempre ficou claro um difícil equilíbrio interinstitucional tendente a reforçar a posição soberanista dos Estados-Membros. A UE incentiva e apoia as medidas adotadas pelos Estados-Membros no sentido de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais, mas não se prevê qualquer harmonização das legislações e regulamentações nacionais dos diversos Estados-Membros¹³. Isto não implica, no entanto, que não possam ser tomadas medidas de diferentes naturezas – vinculativas ou não¹⁴ –, por recurso a distintas bases legais nos Tratados, com impactos no processo de integração, como acontece, por exemplo, em matéria de política social ou em matéria de direitos dos beneficiários de proteção internacional.

A este propósito, debate-se se o envolvimento da União e as suas opções em matéria de integração de imigrantes levou a avanços ou – ao contrário – a retrocessos na situação dos nacionais de estados terceiros aí residentes¹⁵. Retomaremos este ponto adiante.

2. Pós-multiculturalismo, integração cívica e mudança de paradigma

Não só resultou de uma construção feita por países em si mesmos muito diversos, mas também a interação de diferentes indivíduos de diferentes proveniências causou – com especial intensidade a partir dos anos 50, acompanhando o processo de globalização – um entrelaçar de culturas que fez dos países europeus sociedades cada vez mais multiculturais. No entanto, a noção da bondade da diversidade cultural e religiosa é ultrapassada e percebida muitas vezes como uma ameaça, “corroendo as

considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”, acrescentando ainda que “[o]s Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade”.

¹³ Como bem aponta BONJOUR, a integração de nacionais de estados terceiros está intimamente relacionada com outras áreas de políticas em que os Estados-Membros têm sido reticentes em abdicar da sua soberania, como acontece com a matéria de segurança social, mercado laboral, habitação ou educação. No Tratado de Lisboa (artigo 79.º, n.º 4) ficou explicitamente excluída qualquer harmonização em matéria de integração. BONJOUR, Saskia – Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU: Dynamics of Inclusion and Exclusion. In RIPOLL SERVENT, Ariadna; TRAUNER, Florian (Eds.) – *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Londres: Routledge, 2018, p. 215.

É um equilíbrio que se compreende à luz do argumento segundo o qual, se a curto prazo medidas específicas são aconselháveis e necessárias, no médio e longo prazo não é desejável nem sequer possível desentranhar o processo de integração de uma abordagem com base nas políticas públicas existentes nas diversas áreas. Ver ADAM, Ilke; THYM, Daniel – Integration. In BRUYCKER, Philippe de *et al.* (eds.) – *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*. Bruxelas: European Policy Centre, 2019, p. 78 e 79.

¹⁴ Para uma visão panorâmica das medidas de *soft power* adotadas a nível europeu, ver BONJOUR, Saskia – Family Reunification..., *Op. cit.*, p. 218.

¹⁵ BONJOUR, Saskia – Family Reunification..., *Op. cit.*, p. 219. A autora conclui salomonicamente que, entre avanços e recuos, o impacto terá sido mitigado, sem ser totalmente benéfico nem prejudicial.

identidades nacionais enquanto fatores de unificação política”¹⁶, assistindo-se hoje, no contexto europeu, a um movimento contrário ao reconhecimento da diversidade na esfera pública, o qual é cada vez mais manifesto.

Se as críticas ao multiculturalismo são tão antigas como o próprio multiculturalismo¹⁷, no século XXI parece haver uma certa consonância em relação ao facto de vivermos num momento de crise do modelo multiculturalista ou mesmo de pós-multiculturalismo¹⁸. Vários fatores confluem para esse diagnóstico. Por um lado, uma *superdiversidade*¹⁹ resultante de um aumento muito significativo dos fluxos migratórios e das respetivas origens e trajetórias, em comparação com os grandes grupos de imigrantes resultantes das migrações da segunda metade do século XX, que se alia ao transnacionalismo, ao aumento das ligações transfronteiriças e das ligações aos países de origem. Por outro lado, a manutenção de desigualdades socioeconómicas graves, havendo uma variedade de condições estruturais, de obstáculos institucionais e de falhas políticas que sobressaem como causas de manutenção do baixo estatuto socioeconómico dos migrantes e minorias étnicas, mas que no discurso público é oferecida como uma cristalização causada pelo multiculturalismo. Por outro lado ainda, a cada vez maior ênfase no discurso da segurança, que resulta quer da situação caótica vivida nas fronteiras e no acesso aos territórios de acolhimento, quer do recrudescimento dos meios de combate a alguns tipos de crime organizado transfronteiriço. A estes fatores acresce o aparecimento, nas últimas décadas, de uma ampla reação de rejeição do multiculturalismo no discurso público – não só, mas também na Europa –, assumindo ao mesmo tempo um diagnóstico: o de que o multiculturalismo estaria, afinal, ultrapassado, acabado, falido. As abordagens à integração de imigrantes têm então, correspondentemente, vindo a transmutar-se.

Do mesmo modo que os países aplicaram modelos multiculturalistas de diferentes matizes, também a resposta a esta crise do multiculturalismo e a assunção de tendências de abordagem pós-multiculturalista tem vindo a ser muito diferenciada²⁰. No entanto, aquilo que, de certa forma, se foi ensaiando foi uma quadratura do círculo, que acolhesse as preocupações com a celebração da diferença e as preocupações com um núcleo de valores de cidadania que haveriam de ser comuns a todos. Esta resposta pós-multiculturalista tenta atender às preocupações com a unidade social e cívica,

¹⁶ LEÃO, Anabela Costa, “Breves notas à conferência ‘A cidadania: a construção da identidade e os desafios da diversidade’”, *Interacções*, n.º 36, 2015, p. 36.

¹⁷ GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism to post-multiculturalism: Trends and paradoxes. *Journal of Sociology*, 50:1 (2014), p. 52.

¹⁸ Sobre a crise do multiculturalismo, ver, por todos, KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Migration Policy Institute Working Paper, Washington, DC, 2012, p. 3 e ss.

¹⁹ VERTOVEC, Steven – Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61:199 (2010), *passim*.

²⁰ GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism..., *Op. cit.*, p. 60.

e, em grande medida, está eivado de características relacionadas com aquilo a que alguns autores chamam de políticas de integração cívica. Nesta nova abordagem²¹, as democracias liberais introduzem uma série de políticas destinadas a garantir melhor a integração dos imigrantes. No entanto, integração aqui traduz-se já por um processo que se alicerça na aquisição por parte dos imigrantes de competências cívicas, isto é, de competências que são semelhantes às que são tidas pelos cidadãos da comunidade de acolhimento. Isso pode incluir competências linguísticas, conhecimentos de história, cultura e regras do país, e partilha e cumprimento dos valores das democracias liberais. As políticas de integração cívica procuram essa aquisição através do uso de ferramentas como testes de integração, frequência de cursos de línguas e celebração de contratos de integração. Os requisitos estabelecidos por este tipo de políticas preparam os migrantes para uma completa participação na sociedade de acolhimento, mas servem também de porteiro (*gatekeeper*)²², a marcar a transição entre estar de fora e estar dentro a partir de condições de cumprimento obrigatório e outras medidas de índole restritiva.

Este assunto foi calorosamente discutido, quer numa perspetiva de eficácia factual, quer numa perspetiva normativa. Particularmente, a introdução de ‘testes de cidadania’ levou a um aceso debate: sob que condições e de que forma poderiam ser justificados? Se, por um lado, se argumentou que eles são basicamente injustos²³ e que reforçam estereótipos e distinções problemáticas entre ‘nós’ e os ‘outros’, liberais e iliberais, modernidade e tradição²⁴, por outro lado adotou-se uma visão mais positiva dos testes, vendo-os como um incentivo à aquisição de conhecimentos básicos dos princípios liberal-democráticos, das instituições políticas e da história do país de acolhimento²⁵. Desde que determinadas condições sejam atendidas, como os testes não serem muito caros, nem muito difíceis, nem de realização única, etc., então, nessa visão, não haverá nada de moralmente questionável.

Estas medidas, no fim de contas, deixaram de se aplicar apenas no processo de obtenção de cidadania e passaram a aplicar-se também na regulação da entrada e permanência de imigrantes. O foco deixa de estar nos direitos, como acontecia no

²¹ Para uma caracterização destas políticas e uma discussão sobre se se trata verdadeiramente de um novo modelo, ver JOPPKE, Christian - “Civic integration in Western Europe: three debates”, *West European Politics*, vol. 40, n.º 6, 2017, pp. 1154 e ss.

²² GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:12 (2015), p. 19.

²³ CARENS, Joseph H. – *The Ethics...*, *Op. cit.*, p. 55 e ss.

²⁴ PHILLIPS, Anne – *Multiculturalism Without Culture*. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 23.

²⁵ MILLER, David – *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Harvard: Harvard University Press, 2016, p. 137 e ss.

multiculturalismo, e passa a estar nos deveres ou nas obrigações²⁶. O ónus de adotar os valores e as práticas culturais do país de acolhimento e de demonstrar ativamente um desejo de pertença à comunidade recai exclusiva ou preponderantemente sobre os migrantes e minorias étnicas. Na verdade, a integração cívica não *promove* simplesmente a integração numa sociedade inclusiva – ela *exige* essa integração²⁷.

Tem sido essa também a tónica institucional europeia, que veio inspirar os seus Estados-Membros, logo em 2003, para que lançassem mão de instrumentos que podem configurar-se exatamente como medidas de integração cívica. Um indicador em que por vezes se ancora a transformação de paradigma a nível europeu para as políticas de integração cívica prende-se com a controvérsia que rodeou o processo legislativo que conduziu à aprovação das Diretivas 2003/86 sobre reagrupamento familiar e 2003/109 sobre residentes de longa duração e o conceito de integração aí subjacente²⁸. Na proposta inicial da Comissão Europeia, o robustecimento dos direitos dos imigrantes era concebido como uma condição para o processo de integração, ao passo que a concessão dos Estados-Membros ia no sentido de o andamento do processo de integração ser ele próprio condição para o acesso àqueles direitos²⁹. Note-se que a liberdade de circulação concedida no âmbito da integração europeia, e que desembocou nos direitos de cidadania, sempre partiu exatamente do pressuposto de que os recém-chegados só conseguem participar na sociedade de acolhimento se não recearem pelo seu estatuto e se puderem, com as suas famílias, aceder a uma panóplia de direitos sociais, pressuposto que acabou por se inverter então em matéria de integração de nacionais de estados terceiros³⁰, e que ficou plasmado na aprovação das referidas diretivas³¹.

Estas diretivas conferiram aos Estados-Membros a legitimidade para preverem requisitos mais restritivos em matéria de integração – como a frequência ou a aprovação

²⁶ JOOPKE, Christian – “Civic integration ...”, *Op. cit.*, p. 1156.

²⁷ Revisitámos aqui uma breve caracterização das medidas de integração cívica feita no nosso RODRIGUES, Ana – *Integração...*, *Op. cit.*

²⁸ BONJOUR, Saskia – *Family Reunification...*, *Op. cit.*, pp. 221 e ss.

²⁹ Cf. ADAM, Ilke; THYM, Daniel – *Integration...*, *Op. cit.*, p. 75; BONJOUR, Saskia – *Family Reunification...*, *Op. cit.*, p. 221.

³⁰ Ver, por todos, MONTALDO, Stefano – Regular migrants’ integration between European law and national legal orders: a key condition for individual and social development. In BRUNO, Giovanni Carlo *et al.* (eds) – *Migration and Development: Some Reflections on Current Legal Questions*. Roma: CNR Edizioni, 2016, p. 61.

³¹ Importa notar que a Diretiva 2003/109 sobre residentes de longa duração foi objeto de um processo de revisão, malgrado no início de 2024 em virtude da oposição de alguns Estados-Membros, cujo objetivo ia exatamente no sentido de promover a mobilidade intraeuropeia e de aproximar o estatuto dos residentes de longa duração ao dos cidadãos europeus, designadamente ao nível do acesso a direitos sociais.

de cursos da língua de acolhimento ou de integração cívica – e, assim, condicionarem o acesso dos nacionais de estados terceiros a determinados direitos³².

Em contrapartida, por ação do Tribunal de Justiça³³, se por um lado ficou estabelecido, em 2006³⁴, que a Diretiva 2003/86 sobre reagrupamento familiar garante um direito subjetivo à reunificação e que os Estados-Membros têm de assegurar o efeito útil da Diretiva, apontando ao objetivo que esta estabelece de facilitar a integração através desta forma de promoção da vida familiar, por outro o Tribunal confirmou, em 2015³⁵, que os requisitos de integração são admissíveis, ainda que prévios à admissão ao território, desde que representem um meio eficaz e proporcional para conduzir à integração.

A tónica institucional manteve-se alinhada pelo mesmo paradigma em diversos instrumentos posteriores, mesmo que juridicamente não vinculativos. Logo em 2004, o Conselho estabeleceu onze Princípios Básicos Comuns³⁶ em matéria de integração, tendo aí declarado que “a integração implica o respeito pelos valores básicos da União Europeia” e que “o conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração”. Em 2008, o Conselho Europeu adotou solenemente o primeiro Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, no qual acordou regular melhor a imigração familiar, convidando cada Estado-Membro a tomar em consideração “as capacidades de integração das famílias, avaliadas em função (...), por exemplo, do seu conhecimento da língua”. Bem mais recentemente, no Plano de Ação sobre a Integração e a Inclusão para 2021-2027³⁷, a Comissão Europeia³⁸ alude a apoios, esforço e responsabilidades, parecendo secundária a vertente dos direitos que assistem aos nacionais de estados terceiros e mesmo aos cidadãos dos Estados-Membros com antecedentes migratórios, também aí abrangidos. A integração implica “respeitar os valores europeus comuns consagrados nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente a democracia, o Estado de direito, as liberdades de expressão e de religião, bem como

³² BONJOUR, Saskia – Family Reunification..., *Op. cit.*, p. 220.

³³ Também o Tribunal Europeu de Direitos Humanos tem um caminho jurisprudencial nesta matéria, cujas linhas orientadoras, mais conservadoras do que as assumidas pelo Tribunal de Justiça, são discutidas por MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration..., *Op. cit., passim*. Esta abordagem conservadora baseia-se num exercício de equilíbrio entre o interesse dos Estados em controlar a entrada, permanência e saída de não-nacionais, por um lado, e as circunstâncias individuais da família, por outro – não contendo o artigo 8.º da CEDH um direito ao reagrupamento familiar de recortes nítidos.

³⁴ Caso C-540/03.

³⁵ Caso C-579/13, P e S e caso C-153/14, K e A.

³⁶ Conselho da União Europeia, 2618.ª Reunião do Conselho, Justiça e Assuntos Internos, Bruxelas, 19 de novembro de 2004.

³⁷ Comissão Europeia, Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 24 de novembro de 2020.

³⁸ A mesma que criou a pasta *Promoção do Modo de Vida Europeu*.

os direitos à igualdade e à não discriminação”, enquanto “parte essencial do modo de vida e da participação na sociedade europeia”, respeito que, naturalmente, não é exigível aos cidadãos originários (*i.e.*, sem antecedentes migratórios) senão através do cumprimento da lei.

E aqui estará, com efeito, o maior paradoxo³⁹ destas políticas: os Estados pretendem que as pessoas ganhem determinadas competências para aprofundarem a sua participação na sociedade de acolhimento e conseguirem um melhor exercício da sua autonomia. Mas onde traçar a linha entre o que o Estado pode e deve fazer para conseguir esse propósito, numa tensão entre o apoio e o comando? Na verdade, em parte das políticas de integração cívica, a promoção da autonomia e participação não se faz através de políticas emancipatórias e antidiscriminatórias, mas sim à custa de paternalismo de Estado⁴⁰. Questiona-se, assim, se uma tal integração condicional promove verdadeira integração ou se, ao invés, apenas cria e alimenta exclusão⁴¹.

Resta então saber se, em última análise, estas medidas são eficazes no papel que é suposto desempenharem – o de constituírem um apoio ao processo de integração –, ou se na verdade o propósito é outro, designadamente uma função de controlo das entradas, permanências e acesso à cidadania⁴², enquanto forma de, simbolicamente, apaziguar os receios sentidos pelas comunidades nativas em relação à imigração⁴³. Desta forma, entre o uso de conceitos aproximados ao multiculturalismo, como pluralismo, diversidade ou diálogo intercultural, mas sem nunca o nomear, em virtude do seu peso tão forte e politicamente controverso, acabam por manter o mesmo tipo de medidas e programas que já tinham, ou por continuar a não prosseguir os que antes já não prosseguiam. Mas a essas aliam medidas de integração cívica, que como

³⁹ GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration..., *Op. cit.*, pp. 4 e 5.

⁴⁰ MACCRORIE explica que o paternalismo estadual goza de uma característica que o distingue das restantes medidas restritivas do Estado que se dirijam à defesa de interesses públicos ou de terceiros – a proteção da pessoa contra más escolhas que esta possa fazer, seja para evitar um dano próprio, seja para determinar um curso de ação que não se considere moralmente válido. MACCRORIE, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. In *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho: Responsabilidade e Cidadania*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012, p. 34.

⁴¹ Assumindo exatamente o efeito excludente da integração cívica, KOSTAKOPOULOU propõe mapear e justapor o âmbito e a estrutura das políticas de integração com o âmbito e estrutura das políticas de antidiscriminação. KOSTAKOPOULOU, Dora – EU legal migration templates and cognitive ruptures: ways forward in research and policy-making. In CARRERA, Sergio *et al.* (eds.) – *Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2017, p. 180.

⁴² GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration..., *Op. cit.*, p. 19 e ss.; MONTALDO, Stefano – Regular migrants'..., *Op. cit.*, pp. 61 e ss.

⁴³ KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success...*, *Op. cit.* explicita a ideia de que o multiculturalismo é fundamentalmente sobre o tratamento dos imigrantes depois de estes estarem já instalados, bem mais do que sobre aqueles que são admitidos ao território, mas que o multiculturalismo dirigido aos primeiros é mais controverso nas circunstâncias em que os cidadãos receiam perder o controlo sobre as fronteiras e sobre quem é admitido ao território.

desígnio têm, em grande parte, demonstrar ao eleitorado que os governos tomam efetivas medidas relativamente à imigração, garantindo aos cidadãos que esta não se constitui como uma ameaça ao seu modo de vida e permitindo aos governos demonstrar a sua competência e controlo, quando tantos outros aspetos das migrações lhes parecem fugir inexoravelmente das mãos.

3. A situação em Portugal

Portugal integra o grupo de países do sul da Europa que, por razões históricas, políticas e económicas, de que se podem destacar a sucessão de ciclos emigratórios e imigratórios, a informalidade da economia, a história colonial ou a posição como fronteira externa mediterrânica da UE, foram conduzindo a sua política migratória em termos mais liberais e assumindo a imigração como benéfica para o Estado. Especificamente quanto aos mecanismos de flexibilidade que se foram mantendo para permitir a regularização de imigrantes laborais em Portugal, fala-se⁴⁴ “num consenso nacional” que sobreviveu a governos de esquerda e de direita e que pragmaticamente permitiu a “uma pequena economia aberta ao exterior” manter-se competitiva. O mesmo consenso também pode ser referido a propósito da abordagem liberal de Portugal relativamente aos fluxos decorrentes de reagrupamento familiar e da necessidade de proteção internacional – embora nestes dois casos com muito menor expressão relativa⁴⁵. Pode ainda ser referido⁴⁶ o mesmo consenso em matéria de integração, tendo este favorecido a criação de condições favoráveis para os nacionais de países terceiros se poderem radicar em Portugal e eventualmente acederem à cidadania portuguesa⁴⁷.

Este contexto levou a que a pertença à comunidade política por parte dos estrangeiros e migrantes, que resulta de e em inclusão socioeconómica e coesão política, seja a nível nacional, de forma consistente, um fator de distinção positiva. Portugal é genericamente considerado como um país generoso e aberto nas suas políticas de integração, destacando-se as crescente e consistentemente boas avaliações do *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX)⁴⁸, que avalia as políticas de integração em cerca de

⁴⁴ Ver, por todos, GÓIS, Pedro – Redes, Interligações e Sistemas Migratórios num Portugal Europeu e Atlântico. *Relações Internacionais*, n.º 75 (2022), p. 101.

⁴⁵ É o que faz CARVALHO, João – Emigration and immigration in Portugal. In FERNANDES, Jorge M. *et al.* (eds.) – *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2022, p. 451.

⁴⁶ CARVALHO, João – Emigration..., *Op. cit.*, pp. 451 e ss.

⁴⁷ Em favor de um maior rigor terminológico, poderia justificar-se, em Portugal, falar em nacionalidade e não em cidadania, uma vez que é essa a opção do legislador português. No entanto, a relativa indistinção entre cidadania e nacionalidade permite-nos manter a referência a cidadania, que é aliás mais consentânea com o sentido mais liberal e menos comunitarista que aqui pretendemos exprimir. Num sentido sensivelmente semelhante, JERÓNIMO, Patrícia - “Cidadania e reconstrução...” (cit.), pp. 4 e ss..

⁴⁸ Os dados podem ser consultados em: <https://www.mipex.eu/portugal>. [Consultado em 7 jul. 2024].

50 países, através da análise de um conjunto de indicadores relacionados com educação, reagrupamento familiar, participação política ou acesso à cidadania. Neste índice, Portugal não só figura em terceiro lugar⁴⁹, atrás da Suécia e Finlândia, como lidera especificamente os novos países de destino, destacando-se em relação a Itália e Espanha, por exemplo. O paradigma das políticas de integração em Portugal é considerado como intercultural, alicerçando-se na celebração da diversidade cultural e na promoção de iguais direitos e oportunidades, por um lado, mas também na inclusão e coesão social, através do estabelecimento de mecanismos de diálogo entre os imigrantes e a comunidade política que os recebe.

Nos últimos anos, porém – no que não pode deixar de se ver como uma circunstância para a qual terá contribuído a expressão pública e politicamente sufragada de um partido de extrema-direita⁵⁰ – o contexto parece ter começado a mudar.

De facto, em resposta a uma sucessão de situações mediatizadas que afetaram pessoas de origem imigrante, verificou-se um clamor da opinião publicamente veiculada no sentido de diagnosticar problemas de *integração de imigrantes*. Na sequência de um incêndio na zona mais multicultural de Lisboa, a Mouraria, que deflagrou num rés do chão sobrelotado, matando dois imigrantes e ferindo muitos mais, discutiu-se na arena pública a política de vistos⁵¹. Em reação a uma campanha de violência e perseguição a imigrantes levada a cabo no Porto, por uma milícia que as forças policiais identificaram como tendo ligações a grupos neonazis, e que atingiu o clímax na invasão de uma casa e agressão dos seus moradores de origem imigrante, diversas pessoas com responsabilidades políticas fizeram declarações sobre a (falta de uma) política de imigração em Portugal⁵². Já assim tinha acontecido em episódios anteriores, entre eles uma série de roubos e ataques de grande violência cometidos, em Olhão, contra imigrantes e pessoas em situação de sem-abrigo, e um caso de violência policial, em Odemira, por parte de militares da Guarda Nacional Republicana contra imigrantes.

No imaginário coletivo de uma dada sociedade, problemas sociais como desemprego, criminalidade, falta de habitação condigna convertem-se, neste contexto, de problemas sociais em problemas individuais característicos daqueles que estão à margem da sociedade – aqueles que necessitam de (ou são insuscetíveis de) *ser integrados*. Trata-

⁴⁹ Índice de 2020.

⁵⁰ HAAS, Hein de; NATTER Katharina – *The Determinants of Migration Policies. Does the political orientation of governments matter?* DEMIG/IMI Working Paper no. 107. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2015, pp. 5 e 10.

⁵¹ “Direita aberta: imigrantes sim, mas só com contrato de trabalho”. *Jornal Expresso*, notícia de 10 de fevereiro de 2023.

⁵² Sobre o caso, ver, por todos, “Rui Moreira pede extinção da AIMA e condena ‘ataque inaceitável’ a imigrantes no Porto”. *Jornal Público*, notícia de 6 de maio de 2024.

-se, na feliz asserção de Schinkel⁵³, de uma procura de purificação que converte o conceito de integração numa espécie de higienismo social.

Ora, no contexto português, que não se afasta muito do de outros Estados-Membros do sul, a imigração e a integração têm sido enquadradas de uma forma razoavelmente diferente. É certo que se vão podendo identificar algumas medidas mais restritivas, mas a tendência geral é a de que não se verificou, ao contrário do que aconteceu em outros Estados-Membros, uma ‘viragem cívica’ (*civic turn*)⁵⁴, como tem sido designada na literatura política e jurídica a aposta em políticas de integração cívica dirigidas a imigrantes que se foi verificando um pouco por toda a União nestas primeiras duas décadas do século XXI.

Até agora, a única vertente em que se podia identificar, na legislação portuguesa, uma ligação às políticas de integração cívica era um requisito marginal, correspondente à necessidade de demonstrar conhecimentos básicos de português para a emissão de autorização de residência permanente⁵⁵, conhecimentos esses cuja preparação pode ser garantida através de formação gratuita e cuja falta ou não comprovação determina apenas a não emissão de residência permanente. Trata-se, portanto, de um requisito, apesar de tudo, relativamente inócuo.

Neste quadro, a apresentação, em junho passado, de um novo Plano de Ação para as Migrações, de iniciativa governamental, levanta algumas preocupações. Concretamente aquilo que parece ser a consagração de um pacote de medidas de integração cívica suscita apreensão. É, na verdade, veiculada no novo Plano a ideia de haver planos individuais de formação que contemplem cidadania, cultura e valores constitucionais portugueses. Embora falte ainda perceber os particulares contornos desta ideia, visto que não houve até agora nenhuma medida legal aprovada daí decorrente⁵⁶, a previsão *per se* desta ideia assim formulada pode ser problemática.

O primeiro problema passa exatamente por assumir que a integração recai sobre os ombros dos imigrantes, e não igualmente sobre a sociedade. A formação é *individual* e visa abranger concretos destinatários, o que levanta a questão de saber se não se justificaria, na mesma medida, a frequência de formação para os membros da sociedade de acolhimento. Os membros da sociedade de acolhimento devem deter também outro tipo de competências necessárias à integração, como diversidade cultural, respeito pela diferença e não discriminação.

⁵³ Em SCHINKEL, Willem – *Against...*, *Op. cit.*, p. 5.

⁵⁴ BONJOUR, Saskia – The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2:2 (2014), p. 210.

⁵⁵ Nos termos da Lei de Estrangeiros e respetivo Decreto Regulamentar.

⁵⁶ A única medida aprovada até à data (já publicada em *Diário da República* e atualmente em vigor) prende-se com a reversão de um mecanismo de regularização, não havendo calendário definido para aprovação das restantes medidas apresentadas.

Por outro lado, a menção a cidadania, cultura e valores constitucionais portugueses não é isenta de dificuldades, concretamente no que se refere a *cultura [portuguesa]*. O que se pretenderá significar? A noção de cultura não é mais do que um conceito operativo e contingente. Ora, tal como é posta, esta ênfase parece convocar perspectivas essencialistas, de inspiração herderiana, que fazem da cultura um instrumento de identidade agregadora da comunidade política e de alterização, e que não atendem à sua heterogeneidade, à sua evolutividade e à sua volatilidade⁵⁷. Dito de outro modo: os grupos culturais são tendencialmente híbridos, evoluem e transformam-se por ação dos seus membros, por ação de outros grupos, por ação das diversas circunstâncias históricas, económicas ou sociais, não sendo a localização, os antepassados ou a cidadania de uma pessoa a permitir defini-la⁵⁸ ou caucionar a sua identidade. Os valores e significados que orientam a vida coletiva de uma comunidade política estão permanentemente abertos a negociações e ressignificações.

Levantam-se ainda questões que dependem dos efetivos contornos que estas medidas assumirão. Serão simples medidas ou verdadeiras condições? Será obrigatória a frequência? Haverá sanções? De que tipo? A incerteza jurídica que está inerente à aplicação de políticas de integração cívica de natureza obrigatória acarreta desafios assinaláveis⁵⁹ à luz dos parâmetros de direitos humanos, como aliás já decorre do que discutimos acima. Poderá a lei delimitar e definir *cultura portuguesa*? Será a cultura portuguesa a mesma numa remota povoação do nordeste transmontano ou no miolo cosmopolita de um bairro lisboeta? Ou será a mesma entre um jovem universitário de classe média e uma operária fabril? Tal noção de cultura parece fadada a falhar o teste desenvolvido pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos em relação à legitimidade de interferências com os direitos previstos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, e muito particularmente o artigo 8.º, que consagra o direito ao respeito pela vida privada e familiar, aqui aplicável. De facto, há alguns requisitos que uma interferência do Estado com esse direito necessariamente terá de cumprir para que a sua atuação se possa considerar de acordo com a lei. Estes requisitos não implicam apenas que a interferência esteja prevista na lei, mas ainda que a lei seja clara, previsível e acessível

⁵⁷ Para uma discussão sobre o conceito de cultura, ver CUNHA, Manuela Ivone – *Cultura, Diversidade, Diferenciação. Um Guia Elementar*. Braga: CICS/LASICS, 2016, pp. 113 e ss.

⁵⁸ WALDRON, Jeremy – Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 25 (1992), p. 754.

⁵⁹ No entender de CARRERA e VANKOVA, aqui reside o risco mais elevado em termos de direitos humanos. CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe Issue Paper, 2019, pp. 43 e ss.

– ou seja, são requisitos que se alicerçam no Estado de Direito e que se relacionam com a qualidade da lei⁶⁰.

Por outro lado, as políticas de integração cívica assumem muitas vezes um “fundamento subterrâneo”⁶¹, de natureza étnica, uma vez que se dirigem a pessoas e famílias de países em desenvolvimento, na sua maioria de expressão muçulmana, ao mesmo tempo que isentam imigrantes provenientes de países desenvolvidos, pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)⁶², cujo processo de integração se apresenta como não implicando ou exigindo favorecimento e monitorização. São, portanto, na conceção e na execução, políticas desigualitárias⁶³. E, efetivamente, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial considerou, em 2010⁶⁴, que requerer apenas de imigrantes de certos países (ditos “não-ocidentais”) e não de outros (ditos “ocidentais”) a aprovação num teste de integração cívica poderia resultar em discriminação com base na nacionalidade, razão por que recomendou a abolição da aplicação discriminatória a nacionais de países terceiros não-ocidentais.

Outro órgão quase-jurisdicional de direitos humanos, no caso o Comité Europeu dos Direitos Sociais, mecanismo de monitorização da Carta Social Europeia (CSE)⁶⁵, vem-se reiteradamente pronunciando no sentido da não conformidade da atuação de diversos Estados-partes com a Carta, por violação do direito aí contido no n.º 6 do artigo 19.º, relativo à facilitação do reagrupamento familiar dos trabalhadores migrantes autorizados a estabelecer-se no seu território. Não serão, no entender do Comité, sempre contrárias à CSE quaisquer medidas de integração dirigidas aos trabalhadores migrantes e suas famílias. No entanto, os requisitos que imponham a aprovação em testes de integração ou de conhecimento da língua, ou a frequência obrigatória de formação, seja esta imposição prévia ou posterior à admissão em território do Estado-parte, podem impedir – em vez de facilitar – o reagrupamento familiar. Serão, assim, contrários à CSE quando tenham um efeito potencial de não permitir a entrada ou a permanência de membros da família de um trabalhador migrante, ou de por qualquer outra forma privar de substância o direito consagrado no n.º 6 do artigo 19.º, por exemplo impondo

⁶⁰ No mesmo sentido, CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects...*, *Op. cit.*, pp. 43 e 44.

⁶¹ Nas palavras de JOPPKE, Christian – *Civic integration...*, *Op. cit.*, p. 1155.

⁶² A Alemanha e os Países Baixos são exemplos de aprovação destas isenções.

⁶³ SCHINKEL, Willem – *Against...*, *Op. cit.*, pp. 4 e ss.

⁶⁴ Observações Finais do Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial aos Países Baixos no processo de avaliação dos 17.º e 18.º Relatórios Periódicos de aplicação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 25 de março de 2010.

⁶⁵ Veja-se, no último ciclo de monitorização, em 2023, as conclusões de violação à Alemanha, à Áustria ou aos Países Baixos, por exemplo.

o pagamento de taxas proibitivas, ou não considerando circunstâncias individuais específicas como a idade, o grau de educação ou constrangimentos laborais ou familiares^{66 67}.

Atualmente, não parece haver avaliação suficientemente robusta do sucesso das políticas de integração cívica para a inclusão dos seus beneficiários e, portanto, para uma verdadeira integração. Nesse sentido, importa lembrar que os atores locais são determinantes para o sucesso das políticas de integração, estando particularmente bem posicionados para compreender, em primeira linha, o seu funcionamento e aplicação prática. Ora, os atores locais tendem a considerar os efeitos das políticas de integração cívica como negativos – muito particularmente, o facto de serem responsáveis por atrasar o processo de integração⁶⁸.

Conclusões

Apesar das suas competências limitadas, a União Europeia tem contribuído de forma muito significativa para a evolução e as modulações da política de integração, oscilando entre posições que encaram os direitos como condição para a integração e as que encaram a integração como condição para os direitos. Neste processo, são determinantes algumas variáveis que assumem por vezes feições menos previsíveis, como a jurisprudência do Tribunal de Justiça, por um lado, a leitura política e posição institucional assumida pela Comissão Europeia, por outro, e as circunstâncias políticas vividas em cada Estado-Membro, por outro ainda.

As políticas de integração cívica, enquanto paradigma (relativamente) novo na abordagem à integração, bem como a sua previsão e implementação, são um exemplo expressivo disso mesmo e, à luz dos parâmetros internacionais de direitos humanos, apresentam desafios difíceis, quer no que toca à proteção contra a discriminação, quer no que toca à proteção da vida privada e familiar, quer mesmo, em certos casos, no que toca à liberdade de autonomia individual e à concomitante possibilidade de fazer escolhas. Assim, a abordagem à integração, ainda que fazendo uma opção política por medidas de integração cívica, não deve perder de vista que tem como

⁶⁶ Comité Europeu dos Direitos Sociais, Statement of Interpretation on Article 19§6 – language and integration tests, 2015. [Consultado em 7 jul. 2024]. Disponível em: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#%22sort%22: \[%22escpublicationdate%20descending%22\],%22escdcidentifier%22:\[%222015_163_04/EN%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#%22sort%22: [%22escpublicationdate%20descending%22],%22escdcidentifier%22:[%222015_163_04/EN%22]}).

⁶⁷ No mesmo sentido se pronunciou também o Tribunal de Justiça quanto ao reagrupamento familiar, considerando que condições tais que não permitem tomar em consideração circunstâncias especiais que objetivamente impedem que os interessados possam ser aprovados nesse exame, e que fixam o montante dos encargos relacionados com esse exame num nível demasiado elevado, tornam impossível ou excessivamente difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar, sendo portanto contrárias ao Direito da União. Caso C-153/14, K e A. No mesmo ano, o Tribunal decidiu paralelamente, e no mesmo sentido global, em relação à aplicação dos testes a residentes de longa duração, no caso C-579/13, P e S.

⁶⁸ CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects...*, *Op. cit.*, pp. 45 e ss.

propósito último a participação e a igualdade de oportunidades, e é com base nesse propósito que as medidas devem ser desenhadas.

Finalmente, todas essas preocupações devem ser tidas em conta no desenho das medidas que venham a ser aprovadas pelo governo português na sequência do Plano de Ação para as Migrações, no caso de se verificar a ‘viragem cívica’ que a simples leitura do Plano permite supor.

Bibliografia

ADAM, Ilke; THYM, Daniel – Integration. In BRUYCKER, Philippe de *et al.* (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*. Bruxelas: European Policy Centre, 2019, pp. 73-86.

BONJOUR, Saskia – Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU: Dynamics of Inclusion and Exclusion. In RIPOLL SERVENT, Ariadna; TRAUNER, Florian (Eds.) – *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Londres: Routledge, 2018, pp. 215-226.

BONJOUR, Saskia – The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union. *Comparative Migration Studies*, 2:2 (2014), pp. 203-226.

BOTTERO, Matteo – Integration (of Immigrants) in the European Courts’ Jurisprudence: Supporting a Pluralist and Rights-Based Paradigm? *Journal of International Migration and Integration*, vol. 24 (2023), pp. 1719-1750.

CARENS, Joseph H. – *The Ethics of Immigration*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

CARRERA, Sergio; VANKOVA, Zvezda – *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states*. Council of Europe Issue Paper, 2019.

CARVALHO, João – Emigration and immigration in Portugal. In FERNANDES, Jorge M. *et al.* (eds.) – *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2022, pp. 440-456.

CUNHA, Manuela Ivone – *Cultura, Diversidade, Diferenciação. Um Guia Elementar*. Braga: CICS/LASICS, 2016.

GÓIS, Pedro – Redes, Interligações e Sistemas Migratórios num Portugal Europeu e Atlântico. *Relações Internacionais*, n.º 75 (2022), pp. 87-105.

GOODMAN, Sara W.; WRIGHT, Matthew – Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:12 (2015), pp. 1885-1908.

GOZDECKA, Dorota A. *et al.* – From multiculturalism to post-multiculturalism: Trends and paradoxes. *Journal of Sociology*, 50:1 (2014), pp. 51-64.

HAAS, Hein de; NATTER, Katharina – *The Determinants of Migration Policies. Does the political orientation of governments matter?* DEMIG/IMI Working Paper no. 107. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2015.

JERÓNIMO, Patrícia – Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contextos multiculturais. *Interações*, n.º 36 (2015), pp. 3-19.

JERÓNIMO, Patrícia, “O princípio da diversidade e o Direito da União: breves notas sobre o artigo 22.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano IX, 2012, pp. 245-282.

JOPPKE, Christian – Civic integration in Western Europe: three debates. *West European Politics*, 40:6 (2017), pp. 1153-1176.

KOSTAKOPOULOU, Dora – EU legal migration templates and cognitive ruptures: ways forward in research and policy-making. In CARRERA, Sergio *et al.* (eds.) – *Pathways Towards Legal Migration into the EU: Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2017, pp. 176-182.

KYMLICKA, Will – *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Migration Policy Institute Working Paper, Washington, DC, 2012.

LEÃO, Anabela Costa, “Breves notas à conferência “A cidadania: a construção da identidade e os desafios da diversidade””, *Interações*, n.º 36, 2015, pp. 34-46.

MACCRORIE, Benedita – O paternalismo estadual e a legitimidade da defesa da pessoa contra si própria. In *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho: Responsabilidade e Cidadania*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012, pp. 33-45.

MILLER, David – *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Harvard: Harvard University Press, 2016.

MODOOD, Tariq – *The strange non-death of multiculturalism*. EUI Max Weber Lecture no. 2013/03, 2013.

MONTALDO, Stefano – Regular migrants’ integration between European law and national legal orders: a key condition for individual and social development. In BRUNO, Giovanni Carlo et al. (eds) – *Migration and Development: Some Reflections on Current Legal Questions*. Roma: CNR Edizioni, 2016, pp. 47-71.

MURPHY, Clíodhna – The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *European Journal of Migration and Law*, 12:1 (2010), pp. 23-43.

PHILLIPS, Anne – *Multiculturalism Without Culture*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RODRIGUES, Ana – “Integração”, in *Dicionário Global*, Projecto Dignipédia Global, 2024. Disponível em: <https://dignipediaglobal.pt/dicionario-global/integracao>.

SCHINKEL, Willem – Against ‘immigrant integration’: for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6:31 (2018).

VERTOVEC, Steven – Towards post-multiculturalism? Changing communities, conditions and contexts of diversity. *International Social Science Journal*, 61:199 (2010), pp. 83-95.

WALDRON, Jeremy – Minority Cultures and the Cosmopolitan Alternative. *University of Michigan Journal of Law Reform*, vol. 25 (1992), pp. 751-793.