

FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

# A EUROPA E OS SEUS IMIGRANTES NO SÉCULO XXI

---

COORDENAÇÃO DE:  
DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU



# A EUROPA E OS SEUS IMIGRANTES NO SÉCULO XXI

COORDENAÇÃO DE:  
DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU

Edição:  
Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento

Coordenação:  
Demetrios G. Papademetriou

Apoio à Coordenação:  
Paulo Zagalo e Melo

Tradução:  
Alexandre José Germano de Abreu

Design:  
Agente Provocador

Paginação:  
António Gonzalez Lopes

Impressão:  
Sócios Gráfica

Tiragem:  
1000 exemplares

Lisboa, Janeiro 2008

ISBN: 978-972-8654-33-7

© 2006 Migration Policy Institute e Fundação Luso-Americana. Proibida a reprodução ou transmissão desta obra, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio, sem autorização prévia e por escrito por parte do Migration Policy Institute e da Fundação Luso-Americana.

Publicado originalmente sob o nome “Europe and its Immigrants” pelo Migration Policy Institute ([www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)), um *think-tank* independente, apartidário e sem fins lucrativos, dedicado ao estudo dos movimentos migratórios mundiais.

# ÍNDICE

---

INTRODUÇÃO

v

PREFÁCIO

ix

GERIR MELHOR AS MIGRAÇÕES  
INTERNACIONAIS: PRINCÍPIOS E  
PERSPECTIVAS PARA MAXIMIZAR  
OS BENEFÍCIOS DAS MIGRAÇÕES

**Demetrios G. Papademetriou**

xiii

O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO  
NA EUROPA

**Sarah Spencer**

1

OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO  
DOS IMIGRANTES: RESULTADOS  
DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA  
E OPÇÕES POLÍTICAS

**Rinus Penninx**

35

CIDADANIA

**T. Alexander Aleinikoff e Patrick Weil**

59

OBTENÇÃO E PERDA  
DE NACIONALIDADE EM 15  
ESTADOS-MEMBROS DA UE.

**Rainer Bauböck**

79

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS  
URBANAS EFICAZES NA NOVA  
ERA DAS MIGRAÇÕES

**Jorge Gaspar e Maria Lucinda Fonseca**

91

PRÁTICAS E POLÍTICAS DE  
INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES  
NOS ESTADOS UNIDOS

**Maia Jachimowicz e Kevin O'Neil**

109

OS EMIGRANTES E O MERCADO  
DE TRABALHO EUROPEU

**Rainer Münz e Thomas Straubhaar**

145

A IMIGRAÇÃO: INIMIGA  
DO ESTADO-PROVIDÊNCIA?

**Grete Brochmann e Jon Erik Dölvik**

183

O NOVO PAPEL DOS IMIGRANTES  
NAS ECONOMIAS RURAIS  
DA EUROPA DO SUL

**Charalambos Kasimis**

211

O CONTRIBUTO DA IMIGRAÇÃO  
PARA O FUTURO DEMOGRÁFICO  
DA EUROPA

**Wolfgang Lutz e Sergei Scherbov**

243

ESTRATÉGIAS DE SELECÇÃO  
DE IMIGRANTES ECONÓMICOS

**Demetrios G. Papademetriou e Kevin O'Neil**

261

SOBRE A FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

301

SOBRE O IMMIGRATION  
POLICY INSTITUTE

305



# A EUROPA E OS SEUS IMIGRANTES NO SÉCULO XXI

---

ANTÓNIO VITORINO

Advogado, especialista em Direito Comunitário e Direito Público  
Ex-Comissário Europeu para a Justiça e Assuntos Internos



A publicação deste livro que a Fundação Luso-Americana representa um marco nas obras em língua portuguesa sobre a imigração no século XXI. A sua actualidade resulta, antes do mais, de este nosso século ser, como já referiu António Guterres, Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, o “século do povo em movimento”. E a sua mais valia reside precisamente na qualidade dos contributos que o coordenador do volume, Demetrios Papademetriou, soube congregar e coligir.

A Europa e os seus imigrantes no século XXI” contribui assim para o primeiro objectivo de quem entende necessário promover um debate público objectivo e sereno sobre a realidade das migrações contemporâneas no continente europeu: o de nos proporcionar o acesso a um vasto conjunto de informação de absoluta fiabilidade. Com efeito, a forma mais relevante de impedir que a temática da imigração fique prisioneira dos fantasmas, das falsas ideias feitas, dos preconceitos racistas e populistas é proporcionar informação objectiva e globalmente compreensiva.

Mas o volume que ora se dá à estampa assume a ambição e também o risco de nos facultar uma reflexão apurada sobre essa informação, identificando as vantagens de uma imigração regulada de par com os desafios que essa regulação e a subsequente integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento colocam. Fugindo da armadilha das categorias gerais, os diversos capítulos conferem-nos uma panorâmica dos diferentes enfoques e das distintas categorias de imigrantes que buscam o continente europeu, ao mesmo tempo que avaliam com rigor e isenção as reacções das sociedades de destino.

A leitura de “A Europa e os seus imigrantes no século XXI” é pois um exercício estimulante que nos interpela directamente sobre um tema central do nosso futuro colectivo: a transformação do perfil das nossas próprias sociedades e do modelo europeu de coesão social, num desafio permanente aos valores da tolerância pelo que é diferente, do respeito mútuo, do diálogo entre diversas culturas, da procura de dinâmicas de integração que preservem a dignidade humana de todos os envolvidos.

Leitura obrigatória para quem quer perceber a Europa onde viveremos neste século XXI!

**António Vitorino**





# PREFÁCIO

---

RUI MACHETE

Presidente do Conselho Executivo  
da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento



O saldo demográfico negativo que se vem registando nestes últimos anos em Portugal representa uma ameaça séria ao desenvolvimento económico do nosso País e, a manter-se por dilatado período, lança sombras sobre o nosso próprio futuro como nação. Este problema específico do nosso País acresce ao vasto conjunto de questões que tornam as migrações internacionais uma matéria candente no Século XXI, carecida de atentas reflexões, mas também, sobretudo, de medidas políticas adequadas.

O livro que agora se traduz, organizado por Demetrios Papademetriou, do *Migration Policy Institute* de Washington e pela Fundação Luso-Americana, mas com alguns textos preparados especialmente para a edição portuguesa, representa um contributo importante para a discussão dos temas migratórios, quer no plano internacional e europeu, quer especificamente em Portugal. Nas matérias objecto do estudo, merece ser sublinhado que foram tomadas em consideração as vastas implicações desta temática noutros sectores como o do urbanismo, o do mercado de trabalho e da segurança social, e a própria dinâmica social de mudança e da inovação. De algum modo os grandes movimentos de massas que transpõem as fronteiras, passam a conviver mais ou menos integrados nas comunidades nacionais, põem questões ao Estado de bem estar, sobretudo no seu modelo europeu, que não podem ser ignoradas.

Gostaria, também de sublinhar a contribuição para este livro de importantes estudos elaborados por cientistas portugueses. A valorização e o reconhecimento internacional dos cientistas portugueses constitui, aliás, um importante objectivo da Fundação, como entidade financiadora da investigação nesta área.

Por último, refira-se que a cooperação entre o MPI e a FLAD, iniciada há uns anos, tem permitido e propõe-se continuar a aprofundar a problemática das migrações, numa óptica europeia e americana, mas também transatlântica, isto é, no quadro das complexas relações entre a União Europeia e os Estados Unidos num mundo cada vez mais global.

**Rui Chancerelle de Machete**  
**Janeiro, 2008**



# GERIR MELHOR AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: PRINCÍPIOS E PERSPECTIVAS PARA MAXIMIZAR OS BENEFÍCIOS DAS MIGRAÇÕES

---

DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU

# INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

**D**e há quase duas décadas para cá, o capital e os mercados de bens, serviços e diferentes tipos de trabalho têm vindo a tecer uma cada vez mais intrincada rede global de interdependências económicas e, também de forma crescente, sociais<sup>1</sup>. Porém, nos últimos anos, estas interdependências estimuladas pela “globalização” parecem ter passado à defensiva, na medida em que os governos e as opiniões públicas um pouco por todo o mundo voltaram a rever alguns dos princípios e práticas fundamentais que caracterizam este fenómeno e a observar mais atentamente os seus efeitos.

De todas as componentes deste processo de introspecção, nenhuma tem tido resultados mais insatisfatórios do que a que concerne aos efeitos do aumento da interdependência ao nível do mercado de trabalho – efeitos esses cujo carácter globalmente positivo foi há muito demonstrado de forma ampla. Existe um volume crescente de indicações de que segmentos significativos da população, tanto nos países ricos como nos países pobres, têm sido efectivamente afectados de forma adversa pelas formas reinantes de interdependência – pelo menos no curto e médio prazo – e de que a maior parte dos governos, independentemente do nível de desenvolvimento dos seus países, se tem revelado mal preparada para ajudá-los a realizar o ajustamento ao aumento da concorrência internacional. Por outro lado, a preocupação em relação à possibilidade de o aumento dos níveis de abertura facilitar o financiamento das actividades e movimentações terroristas veio juntar-se ao cepticismo em relação à abertura face ao exterior segundo os moldes promovidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual se tornou ela própria um foco privilegiado do movimento anti-globalização. Em consequência de tudo isto, de forma algo súbita e até certo ponto inesperada, o caminho para o aprofundamento global da interdependência passou a estar repleto de altos e baixos, becos sem saída e desvios, que tornam impossível prever quando ocorrerá ou que sentido tomará a próxima fase do processo de globalização.

Poucos subprodutos da globalização constituem uma questão tão sensível para as opiniões públicas das sociedades industriais avançadas quanto o movimento de pessoas. Naturalmente, esse movimento preocupa também os países menos desenvolvidos, ainda que a partir de perspectivas diversas. Para estes últimos, o fluxo de pessoas constitui uma autêntica bóia de salvação para os seus cidadãos e economias – em particular, devido às remessas dos emigrantes, cujo montante global está actualmente estimado pelo Banco Mundial em mais de 200 mil milhões de dólares anuais (o que corresponde a mais do triplo do total global da ajuda pública ao desenvolvimento).

Porém, as preocupações não terminam aí, já que estes países se mostram também fortemente apreensivos em relação a três outros aspectos. Em primeiro lugar, em relação à

---

<sup>1</sup> O “Uruguay Round” das negociações para a liberalização global do comércio e os diversos acordos comerciais de âmbito regional (particularmente na região da América do Norte) que tiveram início no final de década de 1980 são habitualmente apontados, ainda que de forma algo arbitrária, como os momentos que marcaram o início da mais recente e intensa fase da globalização.

possibilidade de que o comportamento das autoridades e da população em geral dos países em que trabalham os seus cidadãos assumam um carácter de desrespeito grosseiro pelos direitos humanos, laborais e outros direitos fundamentais desses mesmos cidadãos. Em segundo lugar, em relação aos riscos para as vidas dos seus cidadãos que estão associados à actividade da indústria do tráfico que se tem vindo a desenvolver em torno das deslocações não autorizadas (ao mesmo tempo, em virtude destas redes criminosas operarem com quase total impunidade em numerosos países menos desenvolvidos, têm vindo a corroer a legitimidade das instituições públicas desses países e a dificultar as suas relações com os governos dos países de trânsito e de destino). Finalmente, em relação ao risco de que as políticas de imigração cada vez mais selectivas que têm vindo a ser implementadas nas sociedades industriais avançadas possam estar a ter como consequência o esgotamento das suas reservas de capital humano, cuja educação e formação foi financiada através de recursos públicos escassos.

No centro de todos estes interesses e reacções contraditórios em relação às migrações internacionais está o simples facto de que o alcance deste fenómeno é hoje em dia praticamente universal. As migrações afectam actualmente as vidas de um maior número de pessoas e assumem-se como uma questão mais importante nas esferas política e económica de um maior número de estados do que em qualquer outra fase da era moderna. Num mundo em que o número acumulado de migrantes à escala global está actualmente estimado pelas Nações Unidas (ONU) em mais de 200 milhões de pessoas, quase nenhum país do mundo se encontra à margem das migrações internacionais ou é imune aos seus efeitos. Este facto só por si bastaria para garantir que as migrações permanecerão uma questão central nos debates e negociações aos níveis nacional, regional e “global” no futuro previsível.

Poucos fenómenos sociais na história da humanidade terão tido consequências civilizacionais tão relevantes quanto as migrações. Na verdade, a história está repleta de “eras das migrações” – do estabelecimento das colónias gregas e das conquistas romanas, passando pelos impérios bizantino, árabe e otomano e pelos diversos impérios asiáticos, até às colonizações europeias e às migrações em grande escala do século XIX e de inícios e finais do século XX. Para além do mais, poucos outros fenómenos sociais desta dimensão se relacionam de forma tão próxima com o progresso humano, ou têm tido um papel tão fundamental na ascensão e declínio de entidades politicamente organizadas quanto as migrações.

Surpreendentemente, porém, esta longa experiência humana com o fenómeno das migrações não parece ter encontrado tradução em modelos de boas práticas de gestão que possam ser eficazmente adaptados e aplicados em diferentes contextos. Boa parte da

---

<sup>1</sup>O valor correspondente estimado para 2001 foi de 111 mil milhões de dólares. Este crescimento reflecte sobretudo a assunção de hipóteses mais “ousadas” e a utilização de técnicas de estimação mais sofisticadas.

<sup>2</sup>Quaisquer estimativas a este nível de agregação têm naturalmente associados numerosos problemas de definição e medida. A este propósito, veja-se também a discussão acerca da relativa falta de robustez dessas estimativas mais à frente neste texto.



explicação desta contradição reside no facto das migrações em grande escala, ao porem em causa o sentido de identidade das sociedades receptoras e ao exporem as debilidades dos seus modelos de governância económica e social – bem como a sua capacidade de salvaguardar o respeito pela lei –, facilmente resultarem em contenciosos de natureza política. Por sua vez, essas profundas divergências políticas interferem com a capacidade dos governos prosseguirem políticas internas e externas que lidem com este fenómeno de forma ponderada e, o que é ainda mais importante, de um modo que se revele sistematicamente vantajoso para a maioria dos que estão envolvidos nas migrações ou são por elas afectados.

Por outro lado, de cada vez que os níveis de apoio à imigração caem abruptamente (o que costuma ocorrer com notável regularidade), verifica-se que a duração e a profundidade da experiência das sociedades com este tipo de processo não parecem torná-las imunes à ocorrência de reacções excessivas. Este facto contar-se-á entre os mais próximos de constituírem “leis” das migrações de entre todos quantos possamos identificar. Aliás, tal como sucede com a maioria das leis, parece verificar-se independentemente de factores como a magnitude do impacte da imigração organizada sobre a trajectória das sociedades em questão ou o progresso económico, as vantagens ou a experiência que essas sociedades daí possam ter retirado.

## A. ESTRUTURA DO CAPÍTULO

Esta introdução tem como destinatários principais os decisores políticos, particularmente nos estados industriais avançados. Em consequência disso mesmo, trata por vezes com excessiva rapidez e superficialidade (incorrendo em generalizações algo abusivas) questões cujo tratamento tem maior cabimento no contexto de discussões no âmbito de sistemas migratórios específicos ou de artigos que se debrucem sobre as circunstâncias e perspectivas dos países menos desenvolvidos, cujos cidadãos são os principais protagonistas das migrações internacionais. Esta opção tem como infeliz consequência algum sacrifício da precisão possibilitada pela análise de casos específicos e da generalidade associada às perspectivas verdadeiramente globais.

Assim, após referir de forma breve os principais factores explicativos das migrações internacionais, este capítulo começa por traçar um esboço geral da dimensão deste fenómeno e da sua previsível evolução nas próximas duas décadas, para então discutir de forma mais aprofundada as questões relacionadas com a gestão das migrações, as quais constituem o seu objecto principal. A este respeito, enuncia e explora algumas das questões, tanto práticas como filosóficas, que os decisores políticos deverão ter presentes e dominar melhor na sua busca por formas mais eficazes de actuação política. Neste capítulo, tanto os leitores como os decisores políticos são advertidos em relação à necessidade de estarem cientes das dificuldades com que os governos se deparam ao procurarem, num

---

<sup>4</sup> As expressões “estados/democracias/sociedades/economias industriais avançados”, “estados industrializados”, “primeiro mundo”, “países desenvolvidos”, “estados ocidentais avançados”, “Norte”, “nações ricas” e “países da OCDE” referem-se todas aos 24 estados que constituíam a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico no início da década de 1990, antes da adesão do México e de outros países em desenvolvimento.

mundo cada vez mais interligado, influenciar processos sociais profundamente incrustados e de grande magnitude exclusivamente através da adopção de legislações internas mais restritivas ou de outras políticas unilaterais. A concluir o capítulo, argumenta-se em favor de políticas mais ponderadas que trabalhem com, e não contra, tanto o mercado como a natureza humana, bem como em cooperação com os países a partir e através dos quais os imigrantes – especialmente os irregulares ou não autorizados – acedem às sociedades industriais avançadas.

Neste capítulo, sugere-se também como objectivo das políticas nesta área a identificação mais precisa dos benefícios da imigração para todas as partes interessadas e o controlo e limitação das suas consequências mais negativas e perversas. Segundo se argumenta, a forma mais eficaz de gerir as migrações internacionais em prol do benefício geral deverá passar por leis e regulamentos assentes numa abordagem política realista, na atenção para com as exigências internas dos países receptores (a qual exige só por si grande sensibilidade política) e numa atitude clara e transparente em relação aos objectivos e compromissos internacionais. O elevado grau de exigência associado a estes requisitos sugere que, numa área de intervenção política tão complexa quanto as migrações internacionais, saber gerir a incerteza e saber lidar com as imperfeições poderão constituir requisitos fundamentais – ou até mesmo os únicos objectivos realistas que as políticas deverão assumir.

## O SISTEMA MIGRATÓRIO INTERNACIONAL: MEDIDAS DA INEXACTIDÃO

O sistema migratório internacional une países emissores, receptores e de trânsito através de um conjunto de ligações cada vez mais complexas. No seu conjunto, mais de metade dos países do mundo intervêm neste sistema de forma significativa e é cada vez maior o número dos países que desempenham vários papéis em simultâneo – enquanto áreas de origem e trânsito dos imigrantes e enquanto áreas nas quais esses imigrantes se instalam ou, o que é cada vez mais frequente, para as quais se deslocam temporariamente para trabalhar. É também visível no seio deste sistema a existência de uma relação quase simbiótica entre as várias partes interessadas nas migrações. Para além dos próprios migrantes, estas incluem os empregadores, os consumidores de todo o género de bens e serviços, as famílias, redes transnacionais de todos os tipos (incluindo organizações criminosas) e um vasto conjunto de instituições da sociedade civil e do estado, aos níveis local, regional e nacional.

### NÚMEROS ACUMULADOS DE MIGRANTES

Tal como foi referido, a Divisão de População das Nações Unidas estima que o número acumulado de pessoas que vivem actualmente, e há pelo menos um ano, fora do país onde nasceram (o que constitui a sua definição de migrante internacional) é de cerca de 200 milhões. Esta estimativa significaria que o número acumulado de migrantes internacionais à escala global corresponde a cerca de 3,2 por cento da população mundial. De entre as diversas limitações desta estimativa, a mais relevante consiste no facto de ter por base os números oficiais dos

diversos países, os quais dependem de decisões políticas sobre quem deve ou não ser contabilizado e, o que é ainda mais importante, sobre o que deve ou não ser tornado público.

Por exemplo, a estimativa das Nações Unidas inclui as cerca de 30 milhões de pessoas (a maioria das quais de etnia russa) que haviam sido consideradas migrantes internos até ao início da década de 1990 mas foram reclassificadas como migrantes internacionais aquando do colapso da União Soviética e da sua divisão num grande número de estados independentes. Por outro lado, a maioria dos migrantes temporários cujos vistos têm mais de um ano de duração, para além de pelo menos metade dos migrantes não autorizados, ficam também tipicamente de fora destas estimativas, em virtude de muitos sistemas estatísticos nacionais não os terem em conta.

Existem algumas excepções importantes a esta “regra”. Por exemplo, tanto os EUA como vários países da América do Sul elaboram as suas próprias estimativas das suas populações imigrantes não autorizadas, ou não contestam as produzidas por analistas de renome. Alguns outros países elaboram este tipo de estimativas mas não as divulgam por motivos políticos. Por exemplo, uma estimativa altamente reservada, que apontava para a existência de cerca de meio milhão de imigrantes não autorizados no Reino Unido, saiu a público em 2005 para grande embaraço do governo deste país. Um terceiro grupo de países trabalha com base em “estimativas grosseiras” – sendo a do Canadá ligeiramente inferior mas da mesma ordem de grandeza da britânica. A lição geral que daqui podemos retirar é que é necessário desagregar as estimativas “globais” e examinar as suas partes constituintes tão cuidadosamente quanto possível antes de retirar ilações apressadas.

Porém, as estimativas são importantes se pretendermos avaliar a magnitude global, a distribuição e as direcções gerais dos fluxos migratórios. Por exemplo, do número total de migrantes internacionais estimado pela Divisão de População das Nações Unidas, cerca de 30 por cento encontram-se no continente americano, 42 milhões dos quais no Canadá e EUA (os números relativos aos países do hemisfério ocidental encontram-se provavelmente entre os mais robustos, uma vez que muitos dos principais estados envolvidos têm em conta uma parte substancial dos imigrantes irregulares nas suas estimativas). A parte correspondente à Europa continental corresponde a cerca de 20 a 25 por cento. O nível de incerteza no que diz respeito a este continente é mais elevado devido às razões anteriormente enunciadas. Os restantes cerca de 50 por cento encontram-se no resto do mundo, sendo a Ásia a região que conta com o maior número de imigrantes.

As migrações ilegais/irregulares/indocumentadas/não autorizadas constituem de longe a forma de migração que registou o mais rápido crescimento nos últimos dez anos. Uma estimativa aproximada do número de migrantes não autorizados que contribuem para o verdadeiro total de migrantes a nível mundial aponta para números na ordem dos 30 a 40 milhões. Destes, é nos EUA que se encontra o maior número (cerca de 11 milhões, ou 30 por cento de toda a população estrangeira destes países). A África do Sul e a Rússia contam também com vários milhões de imigrantes irregulares, mas as estimativas variam

consideravelmente. Finalmente, a Europa continental “acolhe” também um número significativo de imigrantes irregulares, a maioria dos quais se encontra na parte meridional da União Europeia (UE). No total, a Europa continental conta com cerca de 6 a 8 milhões de imigrantes não autorizados, embora esse número flutue ao sabor de cada nova campanha de regularização (tipicamente, essas campanhas proporcionam a aquisição de um estatuto legal temporário, enquanto que as regularizações no continente americano costumam dar acesso ao direito legal de residência permanente). No entanto, essas flutuações são mais cíclicas do que se poderia pensar, uma vez que grande parte dos beneficiários das campanhas de regularização regressa tipicamente à situação de irregularidade por não conseguir satisfazer as condições que lhes permitiriam manter o seu estatuto legal.

A imigração ilegal não é, porém, uma característica exclusiva dos países de rendimento elevado ou médio. O México, que é o mais profícuo país de origem de migrantes não autorizados (bem como legais) a nível mundial, conta também provavelmente com perto de um milhão de imigrantes irregulares, muitos dos quais são reformados norte-americanos que se instalaram nesse país sem autorização oficial.

## FLUXOS MIGRATÓRIOS

As estimativas relativas aos fluxos migratórios confirmam este quadro global. Embora os fluxos migratórios anuais sejam ainda mais difíceis de estimar do que os números acumulados – na medida em que muitas dessas estimativas constituem meras “fotografias” de momentos isolados de processos migratórios ainda em curso –, as melhores estimativas disponíveis apontam para qualquer coisa como 10 a 15 milhões de pessoas. Mais uma vez, este número depende em grande medida das entidades que levam a cabo as contagens, pois são também elas quem determina quem deve ser contabilizado. O intervalo de confiança alargado atrás apresentado tem em conta as seguintes três componentes: (a) imigrantes legais (permanentes ou temporários de longa duração), os quais são passíveis de contagem com alguma – mas só alguma – fiabilidade; (b) entradas e permanências não autorizadas, as quais são extremamente difíceis de contabilizar (tal como será discutido em maior detalhe mais adiante); e (c) requerentes de asilo, os quais são relativamente fáceis de contar, mas particularmente difíceis de classificar.

Entre as principais componentes do primeiro grupo, incluem-se as seguintes:

- Reagrupamento familiar e migrações laborais, qualificadas ou não;
- A maioria dos estudantes internacionais (sendo que os estudantes de línguas estrangeiras a frequentarem cursos com três meses ou menos de duração são provavelmente excluídos);
- Trabalhadores temporários de todos os níveis de qualificações (exceptuando os que

---

<sup>5</sup>Segundo esta classificação, muitos “turistas” detentores de vistos de turismo/trabalho concedidos principalmente nalguns países da Commonwealth serão incluídos. O mesmo sucede com a maioria dos trabalhadores agrícolas nos Estados Unidos, em virtude de aí trabalharem durante quase todo o ano, passando de uma região para outra e de uma cultura agrícola para outra. A maior parte dos trabalhadores sazonais do sector agrícola na Europa não serão contabilizados nesta estimativa, uma vez que as épocas

- desempenham trabalhos de curta duração ou verdadeiramente sazonais );
- Homens e mulheres de negócios com direito legal de permanência noutro país por mais de um ano; e
  - Investidores e empresários de todos os tipos.

A contabilização dos requerentes de asilo é ainda mais complexa. Uma forma possível de o fazer consistiria em somar à estimativa do seu número acumulado o número dos requerentes de asilo cujos pedidos são favoravelmente apreciados durante o ano em questão. Os requerentes de asilo que permanecessem nos países em que submeteram os seus pedidos enquanto aguardam o resultado da apreciação poderiam ser incluídos nas estimativas dos fluxos. Finalmente, os requerentes de asilo que permanecessem nos países de acolhimento qualquer que fosse o parecer relativo ao seu pedido seriam incluídos na parte das estimativas relativa às “entradas e permanências não autorizadas”.

Os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia – os chamados países tradicionais de imigração – constituem provavelmente o destino de cerca de 40 por cento de todos estes fluxos. As restantes sociedades industriais avançadas, entre as quais o Reino Unido tem sido nos últimos anos o actor mais relevante nesta matéria, representam provavelmente outros 25 por cento (dentro deste grupo, uma proporção elevada recorre ao canal do asilo político). Os restantes distribuem-se entre as economias de crescimento elevado à escala regional no quintil superior dos países em desenvolvimento e os países contíguos aos estados industriais avançados. É neste último grupo de países que é mais comum encontrar-se um vasto número de migrantes irregulares, que aí são abandonados (ou “temporariamente depositados” por traficantes) durante períodos de tempo mais ou menos alargados, enquanto aguardam uma oportunidade de alcançarem os seus destinos desejados. Poucos desses migrantes estarão minimamente interessados em regressar aos seus países de origem, ou em lá permanecerem no caso de serem deportados.

## A COMPOSIÇÃO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

No que diz respeito à composição em termos de género, o número acumulado de migrantes a nível mundial divide-se mais ou menos equitativamente entre homens e mulheres. Algumas organizações internacionais, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), têm vindo a sugerir que as mulheres ultrapassaram já os homens em termos de números acumulados, em grande medida em virtude do facto de certos fluxos no continente asiático serem predominantemente constituídos por mulheres e de diversos grupos de migrantes (ver em baixo) registarem uma proporção superior de mulheres. Porém, o grupo específico dos imigrantes que regista actualmente o crescimento mais acelerado, tanto no que diz respeito aos números acumulados como sobretudo em termos de fluxos, são as crianças, seguidas pelas mulheres (o número absoluto de crianças continua a ser reduzido, mas a sua evolução tem sido alarmante).

## CATEGORIAS DE MIGRANTES

No que diz respeito às categorias de migrantes, de longe o grupo mais numeroso tem correspondido e continua a corresponder ao reagrupamento familiar, que continua a ser

o elemento central e o multiplicador-chave de todos os sistemas migratórios. Com efeito, mesmo no caso dos sistemas mais selectivos de regulação da imigração – tais como o do Canadá, com o seu altamente copiado sistema de selecção por pontos –, as famílias permanecem o principal pilar do sistema. Isso deve-se ao facto de mesmo a parte do sistema por pontos do Canadá que assenta na avaliação das qualificações dos potenciais imigrantes, e que é responsável por cerca de metade do número total de autorizações de entrada no país com carácter permanente, apenas avaliar as qualificações do “chefe de família”. Isto implica que menos de um quarto do número total de estrangeiros a quem é em cada ano concedida uma autorização de residência permanente são sujeitos a uma avaliação das suas qualificações.

A ordenação em termos quantitativos globais das categorias de migrantes prossegue da seguinte forma: os migrantes familiares são seguidos pelos migrantes possuidores de vistos de trabalho, tanto temporários como permanentes. Com excepção das entradas não autorizadas, é este o tipo de entrada que regista o mais rápido crescimento. Muitos dos migrantes pertencentes ao grupo dos trabalhadores legais migram desde logo acompanhados pela sua família próxima, enquanto outros (re)unem-se com as suas famílias algum tempo depois da entrada no país de destino (a definição de “família próxima” para efeitos administrativos varia de um local para o outro).

*Os requerentes de asilo e refugiados* são o terceiro tipo principal de fluxo, mas constituem uma pequena proporção dos números acumulados globais. O Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estima que, entre 1980 e a actualidade, menos de 10 milhões de pessoas entraram legalmente nos países de destino através dos canais de asilo político e de reinstalação de refugiados. No seu conjunto, menos de 10 por cento do número total acumulado de migrantes tem sido ao longo do tempo constituído por requerentes de asilo e refugiados.

Uma última categoria que se reveste de particular interesse (e que é objecto de análise mais para a frente neste capítulo) consiste na imigração ilegal. Tal como já foi referido, este tipo de migração é de longe a que tem registado o mais acentuado crescimento ao longo dos últimos dez anos.

## TIPOS E DEFINIÇÕES DE IMIGRAÇÃO ILEGAL

Tal como sugerido pela discussão precedente, a imigração ilegal assume diversas formas, de entre as quais há quatro que são especialmente comuns.

*Entradas indocumentadas/não autorizadas.* Correspondem aos cidadãos de um determinado estado que entram da forma clandestina num outro país. A maioria destes migrantes fã-lo através de fronteiras terrestres, mas a via marítima é também frequentemente utilizada, tal como, sempre que os sistemas de fiscalização e controlo são suficientemente permeáveis, a via aérea. Em qualquer um destes casos, o migrante em questão consegue escapar à detecção e, conseqüentemente, ao controlo do seu direito legal de entrada (nos EUA, onde as pessoas que recorrem a esta forma de entrada no país constituem cerca de dois terços

do total de imigrantes residentes irregulares, esta categoria designa-se por “entrada não sujeita a controlo”, ou “EWI” segundo a expressão em inglês “entry without inspection”). Uma proporção cada vez maior destes imigrantes clandestinos é vítima de tráfico ou auxiliada por contrabandistas.

*Indivíduos sujeitos a controlo na entrada mas que entram no país de destino através da utilização de documentos fraudulentos.* A fraude em questão pode dizer respeito à identidade da pessoa e/ou à documentação que permite o acesso ao direito de entrada. Uma variante específica desta categoria consiste na entrega de pedidos de asilo fraudulentos, em que aspectos como a identidade do requerente ou a documentação e narrativa que apoiam o pedido de asilo poderão ter sido falsificados.

*Indivíduos cuja permanência excede o período de validade do visto.* Corresponde aos indivíduos que entram de forma legal num outro país, mas que “deliberadamente” (ver em baixo) excedem o período de permanência legal, caindo assim numa situação de ilegalidade.

*Indivíduos que infringem os termos e condições dos vistos.* Trata-se dos cidadãos de um determinado país que entram num outro país dotados da documentação necessária e através dos canais apropriados, mas que a certa altura infringem as condições associadas ao seu visto de entrada. O tipo mais comum de infracção consiste na aceitação de emprego. Uma variante praticamente institucionalizada deste tipo de infracção consiste na actividade de certas escolas de línguas, por exemplo no Japão, que são conhecidas por aceitarem inscrições de pessoas que oficialmente se deslocam para o país para estudar, mas que na verdade se dedicam fundamentalmente a trabalhar (muitas vezes a tempo inteiro), beneficiando do facto do trabalho ser habitualmente autorizado enquanto actividade suplementar quando desempenhado por estudantes. Uma outra variante deste tipo de infracção ocorre quando indivíduos munidos de vistos que conferem privilégios especiais – por exemplo, “vistos de trabalho transfronteiriço”, que permitem aos residentes nas áreas fronteiriças de um determinado país viver e trabalhar no país adjacente dentro de limites geográficos e temporais estritamente definidos – infringem sistematicamente esses limites.

Embora estes quatro tipos de entrada e permanência não autorizada constituam a esmagadora maioria das infracções associadas aos fluxos migratórios, importa assinalar que muitos estrangeiros podem também incorrer em violações menores ou temporárias das leis de imigração dos países de acolhimento, no âmbito de entradas e permanências que são de uma forma geral regulares. Por exemplo:

- Alguns turistas poderão exceder a sua duração autorizada de permanência enquanto aguardam uma decisão relativa ao pedido de extensão dessa autorização;
- Certos visitantes para fins de negócios poderão desempenhar actividades profissionais que exijam uma categoria de visto distinta da que lhes foi concedida;
- Alguns estudantes poderão infringir as condições dos seus vistos de estudo ao trabalharem por curtos períodos de tempo, seja por trabalharem um número de horas superior àquele que lhes é permitido conciliar com os estudos ou por se dedicarem

a actividade não autorizadas durante a parte dos seus planos de estudos correspondente à formação prática;

- Alguns trabalhadores possuidores de vistos de trabalho temporário poderão mudar de empregador (ou até de sector de actividade) sem a devida autorização das autoridades em matéria de imigração.

Ainda que estes tipos de infracções ocorram com relativa frequência e que algumas assumam certa relevância, a maioria é relativamente “inocente”, no sentido de não assumir um carácter sistemático e de não se prolongar durante um período de tempo alargado. De facto, a maioria dos sistemas estatísticos opta por ignorar este género de infracções, ou nem sequer tem a capacidade de as detectar e contabilizar. Para além do mais, no que se refere aos regulamentos e procedimentos administrativos, muitas destas infracções resultam tipicamente da existência de regras inflexíveis e do carácter burocrático ou da falta de pessoal (logo, do excesso de trabalho) dos organismos responsáveis pela área da imigração, que não dispõem dos recursos necessários para apreciarem os pedidos e requerimentos em tempo devido.

Por exemplo, nos EUA, em 2004, encontravam-se pendentes mais de seis milhões de requerimentos relativos a questões relacionadas com a imigração – muitos dos quais eram requerimentos de alteração do estatuto ou categoria dos imigrantes (é difícil comparar com este número os dados mais recentes, devido ao facto do Departamento de Segurança Interna norte-americano, ou DHS, ter entretanto alterado a forma como são calculados e tornados públicos). Tipicamente, muitos destes requerentes ter-se-ão visto numa situação de ilegalidade em resultado dos longos atrasos na apreciação dos seus pedidos.

## DISTRIBUIÇÃO MUNDIAL DO TOTAL ACUMULADO DE MIGRANTES

A distribuição mundial do número total acumulado de migrantes é aproximadamente a seguinte: o espaço político correspondente à NAFTA (Acordo de Comércio Livre da América do Norte), isto é, os Estados Unidos, o Canadá e o México, contam com aproximadamente 43 milhões de imigrantes em termos de números acumulados e com cerca de 3,5 milhões de imigrantes em termos de fluxos migratórios anuais. A União Europeia a 25, juntamente com a Área Económica Europeia (AEE), acolhe uma proporção ligeiramente inferior do stock total de imigrantes, para uma base populacional sensivelmente idêntica à da NAFTA com cerca de 440 milhões de habitantes. Isto faz da Europa, definida desta forma geral, uma região de destino de importância assinalável (ainda que muito mais recente) em matéria de migrações internacionais.

No entanto, tal como foi já assinalado, tanto os maiores fluxos absolutos como a maior proporção do stock total encontram-se na Ásia. Com efeito, a Ásia tem vindo a ocupar esta posição cimeira ao longo das quatro últimas décadas. A Ásia será ainda o mais provável centro de gravidade em termos de migrações nas décadas que se avizinham, na medida em que é (de longe) o continente mais vasto, bem como o espaço que conta com os dois maiores países de características multiétnicas em acelerado crescimento



económico: a China e a Índia. A instabilidade na Ásia do Sul, no Médio Oriente e na região do Golfo Pérsico contribui de forma adicional para a volatilidade deste continente – aumentando consequentemente o seu potencial para a ocorrência de fluxos migratórios em grande escala.

## PESO RELATIVO DA IMIGRAÇÃO

Finalmente, no que diz respeito ao peso relativo, ou ao número de imigrantes per capita (refiro-me aqui ao critério mais comum e politicamente neutro para a classificação enquanto “imigrantes” – os naturais de outro país), os países industriais avançados que registam os mais elevados rácios entre o número de naturais de outros países e o número de naturais do seu próprio país são os seguintes: o pelotão da frente é constituído pelo Luxemburgo, com cerca de 35 a 40 por cento, a Austrália, com pouco mais de 25 por cento, e a Suíça, com pouco menos de 25 por cento. O segundo grupo é liderado pelo Canadá com cerca de 17 por cento, seguido pela Alemanha com cerca de 13 por cento e os Estados Unidos com pouco mais de 12 por cento. A estes dois grupos de países segue-se um terceiro, no qual a proporção dos naturais de outros países encontra-se entre os 8 e os 11 por cento. Entre estes, encontramos a Suécia, a França, a Holanda, a Bélgica, a Rússia e a Grécia.

## RECAPITULAÇÃO

Em jeito de recapitulação, valerá a pena sublinhar três aspectos principais. Em primeiro lugar, as populações incluídas nas estatísticas da imigração variam consideravelmente de país para país. Por exemplo, alguns países consideram nas suas estatísticas da imigração todos os naturais de outros países a quem foi concedido o direito legal de residência permanente. Os Estados Unidos incluem ainda nas suas estatísticas a maioria dos seus 11 milhões de imigrantes não autorizados e os cerca de 1,6 milhões de residentes temporários de longa duração. A França, em contrapartida, exclui das suas estatísticas oficiais da imigração todos os naturais de outros países que se tenham naturalizado. A Alemanha, por sua vez, não considera nas suas estatísticas oficiais da imigração os milhões de Aussiedler – indivíduos de etnia alemã que regressaram ao país de origem desta diáspora, mas que, na sua quase totalidade, nasceram e viveram durante várias gerações noutros países. Numerosos países europeus consideram os filhos dos imigrantes como sendo “estrangeiros”, ainda que já tenham nascido no território de destino, e nenhum desses países inclui estimativas do número de inigrantes não autorizados nas suas estatísticas oficiais da imigração.

Em segundo lugar, se subtrairmos ao número total acumulado de migrantes a nível mundial os cerca de 30 milhões de indivíduos, na sua maioria russos, que se tornaram migrantes internacionais em resultado de circunstâncias algo “técnicas” (pois foram as fronteiras, e não as pessoas, que se deslocaram), o stock total de migrantes representa hoje em dia cerca de 2,7 ou 2,8 por cento da população do planeta. Esta proporção é apenas ligeiramente superior (em termos relativos, em cerca de 15 ou 20 por cento) às registadas nas décadas de 1960, 1970, 1980 e grande parte dos anos ‘90. É só a partir da segunda metade da década de ‘90 que as migrações internacionais parecem ter registado uma aceleração, causada pelo aumento dos fluxos não autorizados de uma forma crescentemente organizada.

Em terceiro lugar, embora existam diversas tendências gerais que são mais ou menos válidas para a maioria das sociedades industriais avançadas, apenas uma assume um carácter verdadeiramente global. Grande parte do crescimento e sustentação dos números elevados que caracterizam as migrações internacionais deve-se tanto à realidade dos mercados das sociedades industriais avançadas quanto ao facto de “eles” (os migrantes) conseguirem transpôr os portões dos países do Norte e aí “impôrem” a sua presença. Esta consideração reflecte a adopção de uma perspectiva da análise que assume plenamente, e de forma provocadora e controversa, o facto dos países receptores estarem profundamente implicados em todas as formas de migrações internacionais. Os países receptores proporcionam as condições e circunstâncias que permitem a sustentação e desenvolvimento da imigração – um aspecto que está muitas vezes ausente ou, mais frequentemente, que é muito pouco enfatizado na maior parte das análises governamentais. Não é por isso surpreendente que as políticas resultantes se revelem pouco eficazes.

## FACTORES CAUSADORES, DESENCADEADORES E FACILITADORES DAS MIGRAÇÕES

Os conflitos e os desastres em grande escala, tanto naturais como de origem humana, constituem factores desencadeadores evidentes das migrações, na medida em que levam as pessoas a deslocarem-se para salvarem as suas vidas. Outros factores desencadeadores incluem a vontade dos indivíduos se protegerem a si mesmos e às suas famílias da sujeição persistente a dificuldades físicas e económicas e de evitarem situações de declínio dramático e persistente das oportunidades económicas (a emigração com origem na Colômbia e na Argentina nos últimos anos constitui um exemplo deste fenómeno). Esta causa específica das migrações internacionais é diferente em termos qualitativos da tentativa de melhoria da situação económica, que é um dos aspectos que caracterizam a generalidade das migrações.

Dois dos aspectos subjacentes às causas fundamentais atrás enunciadas deverão continuar a constituir importantes factores desencadeadores de migrações nas próximas duas décadas. O primeiro é a intolerância política, social e cultural ou, na sua versão extrema, as violações grosseiras dos direitos. A segunda é a incapacidade sistemática (que alguns considerarão indiferença deliberada) por parte dos governos de actuarem em relação aos problemas de desvantagem sistemática – isto é, as diversas formas de exclusão económica e de discriminação étnico-racial, religiosa ou linguística que prejudicam sistematicamente determinado segmentos da população.

Qualquer um destes factores desencadeadores das migrações tem constantemente desempenhado um papel mais ou menos evidente. Na maior parte dos casos, porém, não são suficientes para iniciar um novo fluxo migratório em grande escala, nem para provocar a súbita expansão substancial de um fluxo existente. Para que isso suceda, é necessária a ocorrência de um conjunto de condições prévias (ou “factores facilitadores”). Alguns dos mais relevantes de entre esses factores facilitadores são em seguida apresentados.

## A. EXISTÊNCIA DE UMA TRADIÇÃO MIGRATÓRIA

A preexistência de relações políticas, sociais e económicas entre a sociedade de origem e a sociedade de acolhimento, que incluam um passado de fluxos migratórios, é um dos mais poderosos factores facilitadores das migrações. Sempre que uma tal tradição exista, terá simplesmente como consequência a renovação dos fluxos migratórios até que uma nova variável relevante passe a fazer parte da equação ou até que a importância de uma das variáveis existentes se altere significativamente. O primeiro caso tem lugar, por exemplo, quando ocorre uma modificação radical ao nível da atitude para com os imigrantes (no seu conjunto ou em parte) por parte da população e das instituições do país de destino. Os receios relativos a ataques terroristas que se revelem fundamentados podem na verdade ter este tipo de consequência, à semelhança dos problemas de violência étnica ou religiosa que se pensa serem exacerbados pelas migrações (a este respeito, convirá estar particularmente atento ao longo dos próximos anos à admissão por parte dos países ocidentais avançados de imigrantes e outras pessoas provenientes de países predominantemente muçulmanos ou árabes). Um exemplo do segundo caso é proporcionado pela redução sustentada do fosso entre os países de origem e acolhimento, em termos económicos mas sobretudo no que diz respeito às oportunidades existentes. A história do declínio dramático das migrações da Europa Ocidental para os Estados Unidos e para os restantes países tradicionais de imigração que teve lugar a partir da década de 1960, ou da estabilização das migrações no interior da UE a partir dos anos '80, constituem exemplos deste fenómeno.

## B. EXISTÊNCIA DE ELITES ECONÓMICAS DE PENDOR INTERNACIONALISTA

Quando os grupos dominantes das sociedades de destino estão convencidos das vantagens económicas da imigração regulada e legalmente autorizada (e até mesmo da imigração não autorizada, desde que dentro de certos parâmetros), mobilizar-se-ão tipicamente para abrir ainda mais as “portas” à imigração. Neste tipo de cenário, as vantagens da imigração terão de ser consideradas suficientemente substanciais – e as iniciativas governamentais consideradas relativamente ineficazes no que diz respeito à identificação das necessidades do mercado de trabalho e outras – para que as elites económicas de pendor internacionalista (a que Immanuel Kant se referia como “cosmopolitas”) e os seus aliados defendam uma abertura significativa aos fluxos migratórios. O interesse continuado do Canadá na imigração constitui um exemplo de uma tal abertura legal assente nas elites, tal como os recentes passos no sentido de uma maior liberalização da imigração no Reino Unido e noutros países da UE. A óbvia tolerância dos Estados Unidos em relação à imigração não autorizada é, por outro lado, um exemplo dos esforços que certas elites pró-imigração estão dispostas a desenvolver na ausência de canais satisfatórios de imigração legal.

De uma forma geral, os dois factores com maior responsabilidade no aumento das migrações irregulares estão relacionados com duas características do mundo desenvolvido. A primeira é o forte preconceito prevalecente nestes países contra a imigração não qualificada, em contraste com a existência de forças de mercado que a valorizam

fortemente (e de vastos segmentos da população que necessitam e recorrem abundantemente a esse trabalho não qualificado). A segunda corresponde ao que grande parte da sociedade civil dos países desenvolvidos caracteriza como constituindo uma atitude de excessiva parcimónia em relação aos diversos tipos de migração com um carácter humanitário e social.

O primeiro caso torna-se particularmente evidente quando se verificam situações de escassez de mão-de-obra no sector dos serviços sociais ou pessoais ou para o desempenho de profissões de baixo valor acrescentado. Estas profissões incluem o pessoal auxiliar, pessoas que prestam cuidados a idosos e crianças, pessoal do sector da restauração (que necessita de muito mais pessoas para além daquelas, mais visíveis, que se encontram nas cozinhas ou a servir às mesas e ao balcão), bem como outros tipos de mão-de-obra para o sector dos serviços ou para o desempenho de trabalhos sazonais ou outros trabalhos duros e de baixa remuneração – trabalhos aos quais os habitantes do primeiro mundo já não aspiram, ou que já não estão dispostos a aceitar. A segunda situação é precisamente a que está em causa no intenso debate em curso no continente europeu relativamente ao sistema de asilo, ou no desconforto de grande parte do mundo desenvolvido em relação ao crescimento da imigração de tipo familiar.

## C. EXISTÊNCIA DE COMUNIDADES DA MESMA ETNIA

A existência de comunidades étnicas sedimentadas e influentes nos países de destino serve habitualmente de âncora e contribui para facilitar substancialmente a expansão dos fluxos migratórios quando se verifica uma acentuada deterioração das circunstâncias com que se deparam os seus correligionários ou os indivíduos da mesma etnia presentes noutro país. Esta função “facilitadora” inclui muitas vezes a assistência na integração inicial dos recém-chegados. Muita da emigração judaica para os Estados Unidos e para outros países ocidentais a partir da década de ‘70 enquadra-se precisamente neste modelo.

Porém, o papel “facilitador” não termina aí. Caso a sociedade de destino não responda satisfatoriamente à sua intervenção política em prol dos indivíduos da mesma nacionalidade ou etnia, estas comunidades proporcionam frequentemente elas mesmas a “lubrificação” necessária à imigração não autorizada dos seus concidadãos. Isso inclui frequentemente o apoio financeiro à viabilização da deslocação e entrada no país ou a disponibilização de um ambiente social e económico protegido no seio da própria comunidade após a chegada. Exemplos deste tipo de “cadeias” ou “redes” migratórias abundam por todo o mundo industrial avançado, embora o papel das comunidades mexicanas e hispânicas nos Estados Unidos possa ser considerado paradigmático.

## D. A SOCIEDADE CIVIL

Sempre que certas instituições-chave das sociedades civis dos potenciais países receptores, tais como as organizações religiosas ou de defesa dos direitos humanos, manifestam uma forte preocupação ou oposição relativamente às circunstâncias às quais os migrantes procuram escapar – e estão dispostas a utilizar o seu capital político para apoiar uma “solução” para o problema que assente parcialmente na imigração –, costumam

habitualmente alcançar pelo menos alguns sucessos. Os exemplos da reinstalação por todo o Ocidente de numerosos migrantes provenientes do Sudeste Asiático nas décadas de '70 e '80, ou da admissão de pessoas oriundas de países como o Afeganistão, o Irão e grande parte do Médio Oriente nas duas últimas décadas, constituem bons exemplos deste tipo de “sucessos” (em muitos destes casos, os responsáveis pela política externa tornam-se facilmente aliados dos agentes da sociedade civil).

As organizações da sociedade civil desenvolvem tipicamente o seu trabalho em prol da protecção destas pessoas – e, secundariamente, em prol da imigração – conjuntamente e através de alianças com interesses de natureza étnica, ideológica e económica. Ao fazê-lo, essas organizações e os seus aliados tornam-se rapidamente agentes fundamentais no esforço para sustentar e alargar a abertura à imigração, ao ponto desta se tornar uma característica estrutural das suas sociedades. Quando estas coligações de interesses adquirem um carácter maduro e sedimentado, os esforços unilaterais para mudar o status quo em matéria de imigração por parte das burocracias estatais têm poucas probabilidades de sucesso – sobretudo quando outros actores sociais relevantes, tais como certos sindicatos mais progressistas ou cientes dos seus próprios interesses, a elas aderem. O apoio por parte de numerosos sindicatos norte-americanos à concessão de estatuto legal aos imigrantes ilegalmente residentes e a sua posição favorável face à maior parte dos tipos de imigração constituem exemplos de coligações de interesses diversos que mereceram o epíteto de “aliados improváveis”.

## TENDÊNCIAS A ACOMPANHAR EM MATÉRIA DE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

No dealbar do século XXI, ao olharmos prospectivamente para as próximas duas décadas, existem três tipos de situações que justificam um tratamento separado em virtude de terem vindo recentemente a assumir crescentes virulência e relevância no que diz respeito às migrações internacionais.

- O primeiro são as situações de conflito aberto de carácter étnico-racial e/ou religioso, em que um dos objectivos consiste em forçar um determinado grupo-alvo a abandonar uma área sob disputa (ou seja, as situações de limpeza étnica). Os exemplos do Ruanda, da região do Cáucaso, do Sudão e da ex-Jugoslávia tornam este problema particularmente evidente.
- A segunda questão tem a ver com a deterioração dos ecossistemas ao ponto da vida se tornar praticamente insustentável – circunstâncias em que o acesso à água potável e a degradação da qualidade da água, a contaminação de produtos alimentares básicos e as consequências da desertificação constituem preocupações fundamentais. O conflito duradouro no Sudão constituirá talvez um exemplo clássico desta causa das migrações, ao mesmo tempo que o Médio Oriente poderá vir a tornar-se um ainda

---

<sup>4</sup>Isto é, sindicatos que vêm nos imigrantes a possibilidade de aumentarem o número dos seus membros.

maior foco de instabilidade por estes motivos.

- O terceiro caso corresponde às situações de fuga em massa de diversos tipos de desastres, de origem tanto natural como humana (estes casos estão muitas vezes relacionados com o tipo de situação anterior, na medida em que as alterações climáticas e a deterioração dos ecossistemas tendem a afectar tanto a frequência como o potencial de destruição dos desastres naturais). Vários desastres recentemente ocorridos na América Central vieram colocar esta questão na agenda dos decisores políticos dos Estados Unidos. Por outro lado, as preocupações relativas à segurança das centrais nucleares localizadas nas partes mais ocidentais da ex-União Soviética assumem também (ou deveriam fazê-lo) grande importância para a Europa.

Estes três tipos de situações não são os únicos aos quais os analistas e decisores políticos deverão prestar uma atenção permanente. Existem diversas outras tendências de fundo que também afectam a magnitude, direcção e características das migrações internacionais, ainda que possivelmente a escalas mais limitadas. Entre estas, encontramos as seguintes.

A primeira e possivelmente mais preocupante tendência consiste na recusa em proceder a um ajustamento das políticas de imigração para que estas reflectam melhor a realidade do mercado. Ao fazê-lo, os governos entregam uma parte crescente da sua capacidade de decisão em matéria de imigração às redes de tráfico e à sua “carga” humana.

A segunda tendência principal possui duas dimensões distintas e relaciona-se com o aumento da “concorrência” na atracção de imigrantes de diferentes características e níveis de qualificação. A concorrência na atracção de imigrantes qualificados é já um fenómeno bem conhecido, afectando os estudantes, engenheiros, possuidores de competências técnicas e em matéria de telecomunicações, bem como todos os tipos de pessoal médico. Esta concorrência resulta em grande medida do reconhecimento generalizado de que a capacidade de iniciativa individual, a educação e o talento constituem alguns dos mais valiosos recursos que uma sociedade (e uma economia) tem à sua “disposição”. Garantir a todos aqueles que possuem estes atributos a possibilidade de acesso em termos de imigração tem vindo a tornar-se uma prioridade na maior parte dos países desenvolvidos – dando assim origem a uma atmosfera bem notória de competição entre os potenciais países receptores de imigrantes talentosos e altamente qualificados. Existe, porém, uma outra tendência menos aceite (e politicamente mais controversa) que tem vindo a emergir lentamente e que ainda se depara com dificuldades de aceitação em termos políticos. Diz respeito à imigração de indivíduos que estão dispostos a seguir as regras do jogo e a executar com afinco tarefas que muitos cidadãos do mundo desenvolvido estão cada vez menos dispostos a desempenhar. É este o tipo de migração que se prevê vir a registar o crescimento mais acentuado nas próximas duas décadas; e, provavelmente, será também o mais contestado.

---

<sup>1</sup>D. Papademetriou and S. Yale-Loehr, *Balancing Interests: Rethinking the U.S. Selection of Skilled Immigrants* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996).

A terceira tendência constitui um desafio de primeira ordem em termos éticos e de governância para a comunidade das nações: o crescimento das migrações assentes em promessas falsas e no trabalho forçado. Estes dois fenómenos frequentemente relacionados entre si ocorrem numa escala que ultrapassa largamente a da indústria do sexo – que tem vindo a tornar-se um tema de conversa particularmente “na moda” nalguns países industriais avançados –, afectando na realidade uma vasta proporção dos migrantes no seu conjunto, que é hoje em dia, e de forma sistemática, vítima de traficantes, criminosos e burlões cada vez mais sofisticados.

Ao longo deste capítulo, regressaremos diversas vezes a estes temas, na medida em que constituem peças fundamentais do verdadeiro quebra-cabeças que é a (mais eficaz) gestão das migrações internacionais.

## PORQUE É QUE OS GOVERNOS (E AS SOCIEDADES) TÊM TANTA DIFICULDADE EM LIDAR EFICAZMENTE COM AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Na raiz das dificuldades com que se deparam os governos – e, de uma forma mais geral, as sociedades – para lidarem eficazmente com os efeitos da imigração em grande escala, parecem estar quatro tipos de factores que se reforçam mutuamente. O primeiro consiste na relação próxima entre a imigração e a ocorrência de mudanças sociais e culturais profundas. O segundo tem a ver com o facto da imigração exigir a tomada de opções difíceis e politicamente onerosas. O terceiro relaciona-se com o facto da distribuição dos seus impactes positivos e negativos ser profundamente desequilibrada. O quarto e último conjunto de factores diz respeito à relação entre a imigração e a globalização e interdependência económicas. Todos estes factores exigem que os governos levem a cabo complexos exercícios de “equilíbrio” político, em que o custo do insucesso se mede quase sempre em termos sociais (e por vezes também económicos), mas pode também significar a derrocada política.

### A. GERIR A MUDANÇA

Os organismos vivos evoluem segundo ritmos lentos ou quase glaciais. As sociedades, que são antes do mais organismos vivos, não constituem excepção. A imigração em grande escala acelera o ritmo dessa mudança e acentua os seus efeitos, ao mesmo tempo que a sua visibilidade étnica/racial/cultural a torna particularmente difícil de ignorar – o que faz da mudança, por oposição à estabilidade, a regra. Ainda que a mudança social e cultural seja muitas vezes apontada como o principal factor subjacente às preocupações da opinião pública em relação a esta matéria, existe um tipo de mudança que talvez seja quase sempre subestimado nas análises às reacções e atitudes face à imigração. A imigração em grande escala obriga as sociedades a renegociarem constantemente as fórmulas segundo as quais o poder político, económico e social se encontra distribuído – fórmulas essas nas quais a

maioria das sociedades investiu imensa energia, paixão ou até mesmo sangue. Colocando a questão de outra forma, a maioria das sociedades contemporâneas encontra-se estruturada em torno da noção da sua quase imutabilidade. Os símbolos e mitos em que assenta a construção da nação reforçam tipicamente esta noção, ao enfatizarem o legado comum e muitas vezes inventarem “factos” que o suportam e legitimam – ao mesmo tempo que reinterpretem ou optam por ignorar os factos dissonantes dessa narrativa. A mudança profunda e acelerada, ao pôr em causa os próprios fundamentos desse legado comum, transporta consigo as sementes da instabilidade.

Alguns factos conhecidos acerca das migrações internacionais reforçam ainda mais as preocupações eventualmente compreensíveis manifestadas pelas opiniões públicas e pelos decisores políticos. A imigração para os países avançados do Norte tem vindo a crescer desde meados dos anos '90 a um ritmo claramente mais acelerado do que anteriormente e tem vindo a alastrar a todo o mundo industrial avançado. Ao mesmo tempo, a sua composição étnica, racial e cultural tem também vindo a diversificar-se enormemente, ao mesmo tempo que a forma que tem assumido esse crescimento (muitas vezes inesperada e em claro desafio às tentativas de o regular) tem vindo a gerar desconforto e receio – contribuindo ainda mais para a proeminência desta questão como um “problema” político de primeira ordem.

A forma como numerosos migrantes alcançam os seus destinos deu entretanto origem a uma nova indústria – a do contrabando e tráfico organizados de pessoas. No que diz respeito a este fenómeno em particular, dois desafios há que se afiguram especialmente preocupantes. O primeiro consiste no facto destas redes organizadas organizarem-se segundo estruturas organizacionais em constante mudança, de modo a protegerem-se do risco de serem identificadas, penetradas e desmanteladas pelas autoridades. O segundo tem consequências ainda mais profundas. Os controlos empregues no combate à imigração ilegal têm tido como consequência a emergência de lucrativos mercados paralelos para todo o tipo de bens e serviços que permitam ultrapassar essas tentativas de regulação, incluindo a corrupção dos agentes de autoridade que intervêm ao longo de todo o percurso até ao destino. Este problema aponta para a necessidade de serem concebidas e implementadas formas mais inteligentes e eficazes de salvaguarda da lei, ao mesmo tempo que põe a claro as debilidades estruturais que caracterizam necessariamente as práticas regulatórias que neguem teimosamente a realidade dos mercados de trabalho e o poder da natureza humana, ao assentarem quase exclusivamente em respostas de tipo policial e securitário.

Regressaremos a esta questão mais à frente neste capítulo.

## B. A GESTÃO DE OPÇÕES POLÍTICAS DIFÍCEIS

Se a mudança acelerada e profunda é já por si difícil de gerir, um outro conjunto de forças há que tornam a gestão da imigração ainda mais complexa, na medida em que forçam os governos a efectuarem opções que envolvem sacrifícios e compromissos políticos particularmente difíceis. Na verdade, as consequências políticas de algumas destas opções são tais que os governos têm pouca ou nenhuma capacidade de escolha. Dois exemplos



deste tipo de situações – um relacionado com questões de carácter económico relativas ao mercado de trabalho e à política social, o outro relacionado com questões mais amplas relativas à cooperação internacional – permitem ter uma noção da complexidade que está aqui em causa.

### **1. Liberalização comercial, políticas de educação e formação e protecção social**

A discussão em torno da abertura à imigração pode colocar em confronto uma atitude “just-in-time” para com a competitividade económica, que preconiza o acesso crescente e facilitado à mão-de-obra global, com o interesse mais fundamental dos estados sociais avançados em proporcionar educação e formação aos seus próprios trabalhadores, bem como níveis generosos de protecção social e laboral. Neste quadro, os interesses económicos específicos favoráveis à imigração poderão ser considerados contrários ao interesse geral da sociedade. Naturalmente, tal como é aqui apresentada, esta tensão é em grande medida intencionalmente simplista e artificial. Porém, importa salientar a ilação geral que dela decorre: os decisores políticos vêm-se constantemente obrigados a efectuar cálculos custo-benefício complexos de uma forma praticamente instantânea, num conjunto extremamente vasto de domínios de actuação política, em relação aos quais dispõem de informação claramente insuficiente e de instrumentos de política grosseiros.

Um exemplo relacionado com o comércio internacional ajuda a ilustrar esta questão. A liberalização do comércio constitui uma prioridade política que tem sido vindo a ser prosseguida de forma incansável pelos estados industriais avançados. A intensidade da concorrência global a que a abertura comercial sujeita as sociedades pode ter como consequência que ficar à espera que os sistemas de educação e formação dessas sociedades se ajustem por si mesmos às alterações da procura corresponda a uma autêntico suicídio económico. Por outro lado, a mudança das atitudes dos trabalhadores nacionais em relação às questões laborais e à protecção social em face da concorrência internacional constitui um desafio ainda maior, que provavelmente irá requerer ainda mais tempo. Com efeito, mesmo nas circunstâncias mais favoráveis, este tipo de ajustamentos exige quantidades extraordinárias de astúcia, bom senso e coragem política – atributos que parecem sempre escassear face ao que seria necessário.

Tal como anteriormente assinalado, as razões subjacentes a tudo isto estão para além do facto dos produtos produzidos de forma mais barata e eficiente noutros locais deixarem progressivamente de estar sujeitos a quotas, tarifas ou licenças de importação, tendo como consequência que os sectores não competitivos, bem como as políticas sociais demasiado ambiciosas face à capacidade das economias que as suportam, se tornem insustentáveis. Dois outros factores estão também em causa: (a) o facto dos países desenvolvidos do Norte terem também vindo a prosseguir de forma particularmente insistente (e bem sucedida) a liberalização dos mercados de capitais e o estabelecimento de condições propícias ao investimento estrangeiro; e (b) o facto de numerosos países de médio rendimento – e até alguns países menos desenvolvidos – possuírem forças de trabalho cada vez mais competentes, bem preparadas e “obedientes”. Consequentemente, a não ser que o acesso por parte dos trabalhadores imigrantes seja também ele liberalizado e que as políticas sociais

sejam ajustadas de modo a reflectirem a realidade económica subjacente (nomeadamente em termos de produtividade), as empresas mais competitivas dos diversos países poderão sempre decidir deslocalizar alguns dos seus processos produtivos, ou mesmo toda a sua actividade. Tal como tornado claro pela reemergência destas questões no debate político nos Estados Unidos, na Alemanha e em muitos outros países, não se trata aqui de uma possibilidade meramente teórica, mas sim de um dos maiores dilemas políticos com que a liberalização do comércio e o aumento da interdependência global obrigam os estados sociais avançados a confrontar-se – o que demonstra o quanto as opções políticas nestes domínios são especialmente exigentes em termos de prudência e ponderação.

## **2. Cooperação internacional em matéria de controlo das migrações irregulares**

A questão da cooperação internacional proporciona um segundo exemplo deste tipo de dilema. Esse exemplo diz respeito ao desafio associado ao envolvimento dos principais países emissores na gestão das migrações internacionais, para que estes efectivamente assumam a co-responsabilidade pela prossecução de objectivos comumente acordados. Para que uma tal “gestão conjunta” seja possível, é necessário que ambas as partes efectuem um conjunto de opções particularmente difíceis aquando das negociações.

Ao procurarem estabelecer negociações sérias com os principais países de origem e trânsito das migrações, com vista à formação de uma frente unida contra as formas organizadas de migração ilegal, as democracias industriais avançadas vêm-se obrigadas a colocar em cima da mesa um conjunto de contrapartidas de valor considerável para os países com os quais pretendem negociar. Entre as várias contrapartidas que os países receptores deverão estar dispostos a oferecer, incluem-se a liberalização do comércio em sectores de baixo valor acrescentado tais como a agricultura, o calçado e os têxteis (sectores esses que beneficiam de forte protecção na generalidade dos países ricos), bem como a ajuda internacional ao desenvolvimento das infraestruturas físicas e sociais dos países emissores. Porém, existe ainda uma outra contrapartida essencial: o acesso muito mais facilitado aos mercados de trabalho dos países avançados. Por mais importante que seja o objectivo subjacente a estes sacrifícios, o seu “custo” mede-se não só em termos de empregos perdidos e eventuais dificuldades económicas para alguns segmentos das sociedades em questão, como também ao nível da opinião pública e em termos de penalização eleitoral. Na verdade, o preço a pagar faz-se sentir por duas vezes: uma primeira vez quando os grupos nacionais mais penalizados se organizam para procurar inviabilizar este tipo de acordo e uma segunda vez quando retalias nas urnas.

## **3. Efeitos distributivos das migrações**

A terceira vertente da complexidade que caracteriza estas questões está relacionada com os seus efeitos distributivos. Os impactes económicos e sociais das migrações não se fazem sentir da mesma forma nos diversos domínios de intervenção política (fiscal, comercial, laboral, etc.), nem ao nível dos diferentes grupos que constituem a sociedade (investidores, produtores, consumidores, trabalhadores, etc.). Estes efeitos, aliás tal como os das próprias reacções dos governos aos fluxos migratórios, podem, se não forem geridos adequadamente, dar origem a grupos distintos de “ganhadores” e “perdedores” e suscitar reacções de forte

oposição às migrações. A falta de capacidade para actuar de forma atempada e decidida de modo a evitar essas reacções é precisamente o que está na origem das dificuldades políticas em torno da questão da imigração que é possível observar um pouco por todo o mundo industrial avançado.

#### **4. Migrações e interdependência económica**

Devido à quase total liberdade de movimentos do capital, da produção e dos mercados, as empresas globais altamente competitivas e capitalizadas têm podido tirar partido das oportunidades globais com cada vez maior facilidade e menores riscos. Esta redução dos obstáculos e dos riscos tem vindo a ser objecto de consagração institucional nos acordos de liberalização do comércio e do investimento alcançados através das negociações em curso no âmbito da Organização Mundial do Comércio, bem como através de acordos comerciais e de investimento de âmbito bilateral e regional. Num número relativamente reduzido de casos, têm também tido lugar negociações com vista à “integração” regional, ainda que de forma progressiva (como por exemplo no caso da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, ou SADC segundo a designação em inglês). Estas iniciativas servem claramente os interesses dos sectores empresariais que as promovem e, como consequência, a maioria dos produtores e consumidores é também beneficiada.

Ao mesmo tempo, tal como assinalado de forma breve mais atrás neste capítulo, estes acordos comportam também riscos acrescidos para alguns segmentos das sociedades que a eles aderem. A abertura dos mercados ao exterior, por exemplo, cria claras oportunidades para que as empresas dos países avançados tirem partido da sua vantagem competitiva em iniciativas empresariais caracterizadas por um maior valor acrescentado e um maior conteúdo tecnológico. Consequentemente, tanto as pessoas directamente empregadas por estas empresas como as que trabalham em empresas e ramos de actividade a montante e a jusante beneficiam dos efeitos económicos expansivos directos e indirectos.

Porém, a abertura dos mercados externos requer por outro lado que as economias industriais avançadas efectuem concessões mais ou menos equivalentes – um aspecto que, naturalmente, só é realçado quando os acordos são alcançados e os seus termos vêm a público (poucos processos políticos serão tão pouco transparentes quanto as negociações comerciais). A abertura à concorrência internacional dos sectores protegidos dos países industriais avançados tem consequências adversas substanciais para as empresas desses sectores e para os respectivos trabalhadores – tal como a abertura dos mercados dos países menos avançados as tem para estes últimos. Logo, para cada nova oportunidade gerada pelos acordos comerciais, é quase sempre certo que existam sectores da economia e da sociedade que “ganham”, enquanto outros se vêm forçados a suportar a maior parte dos riscos e dificuldades.

Os efeitos negativos do aumento da interdependência económica e da reestruturação induzida pela globalização afectam de forma desproporcional os sectores da economia e os detentores de competências com menor capacidade competitiva – onde quer que eles se encontrem. Porém, mais importante no contexto desta análise é talvez a questão das

consequências sociais dessa reestruturação. São estas consequências que estão na raiz dos receios e incertezas generalizados suscitados pela globalização. No caso específico das sociedades industriais avançadas, são essas mesmas consequências sociais que estão na raiz da maior parte das reacções desfavoráveis face à imigração.

## A GESTÃO DE UM PROCESSO SOCIAL E ECONÓMICO GLOBAL

A interdependência (económica e não só) atrás referida coloca países e regiões inteiros à mercê de um sistema migratório cada vez mais global, no qual todos os acontecimentos económicos ou sociopolíticos têm consequências directas ao nível dos fluxos migratórios. Recorde-se, por exemplo, os receios sentidos nos EUA em meados da década de '90 de que a incapacidade de evitar o colapso do peso mexicano provocasse um forte aumento da pressão migratória por parte deste país, ou os receios europeus de que o mais recente alargamento a leste da União Europeia originasse fluxos migratórios incontroláveis com destino aos países da UE-15<sup>8</sup>.

Subjacente ao estado de receio e perplexidade que caracteriza a generalidade das sociedades industriais avançadas em relação à imigração encontra-se a miríade de opções e acções (e, em muitos casos, omissões) efectuadas por estas sociedades ao longo dos anos nos planos económico, político e social. Estas decisões e omissões funcionaram como um convite ou encorajamento subtil a que diversos tipos de migrantes se juntassem à corrente das migrações internacionais. Por sua vez, este processo deu origem a um desafio de primeira ordem em matéria de governância, o qual, a partir do 11 de Setembro de 2001, passou a conter claramente uma componente securitária. As questões fundamentais passaram assim a consistir em: (a) como reconquistar a confiança da opinião pública na capacidade e determinação dos governos gerirem a imigração de forma competente (e garantirem a segurança interna); (b) como lidar com o mal-estar em relação à imigração por parte de alguns sectores das sociedades de acolhimento e com as suas consequências; e, ao fazê-lo, (c) como combater o crescimento da xenofobia e evitar a estigmatização das diversas comunidades imigrantes, étnicas e religiosas.

Estas preocupações ilustram claramente a magnitude dos desafios associados à gestão das migrações e reforçam um dos principais argumentos deste capítulo, a saber: *que as migrações internacionais atingiram um ponto de charneira, no qual as respostas unilaterais adoptadas isoladamente por um único país já não são eficazes, nem susceptíveis de garantir resultados que assegurem vantagens para as diversas partes*<sup>9</sup>. Por conseguinte, a gestão mais eficaz das

---

<sup>8</sup>Os diversos países da UE-15 reagiram de forma distinta perante a possibilidade desses fluxos. Não foram levantadas restrições à mobilidade de cipriotas e malteses. Alguns dos países da UE-15 concederam o direito de entrada no país e de acesso ao mercado de trabalho sem restrições aos nacionais dos novos estados-membros, mas parte deles restringiu o acesso destes imigrantes à protecção social. Os restantes optaram por manter as restrições à liberdade de movimentos durante uma parte ou a totalidade do período de transição de sete anos previsto no acordo de adesão.

<sup>9</sup>Ainda assim, esta linha de argumentação não exclui que os países afectados pelos processos migratórios efectuem as suas próprias opções – determinadas mas inteligentes – no que se refere à governância e gestão destes processos.

migrações nos próximos anos, tanto a nível unilateral como bilateral, regional, multilateral ou até global, exigirá uma muito mais profunda compreensão dos seguintes aspectos por parte dos decisores políticos:

- Quais as diferenças entre os factores que causam as migrações (ou que, pelo menos, as afectam de forma decisiva) e os que apenas têm um papel de mediação – e quais os instrumentos políticos à disposição dos decisores políticos e qual a sequência em que estes deverão ser utilizados, de modo a produzirem um determinado resultado?
- Quais as razões pelas quais a reacção de algumas pessoas a determinados acontecimentos consiste na emigração, enquanto que outras em circunstâncias idênticas ou ainda piores optam por permanecer no mesmo local – e como poderão os governos intervir em cada situação para produzir aquele destes resultados que for considerado mais desejável?
- Qual o papel das redes organizadas de tráfico e contrabando de seres humanos no crescimento das migrações indesejadas (uma vez que constituem actualmente um factor crucial) e como responder à necessidade de reafectar recursos e mudar de paradigma, em termos de salvaguarda da lei e detecção deste fenómeno, de modo a combatê-lo de forma sistemática e decidida?
- Qual a relação (ou, mais correctamente, quais as diferenças essenciais) entre a criação de oportunidades para a imigração e a facilitação de actos terroristas – e, em particular, quais as consequências a este nível das decisões de um país em matéria de política externa e estratégia económica, ou no que concerne à sua capacidade de integrar eficazmente os seus imigrantes, numa era caracterizada pelo confronto generalizado com a violência sem sentido?
- Quais os limites do unilateralismo (ou do unilateralismo *de facto*<sup>10</sup>) na resposta às migrações indesejadas?

Os factos são indesmentíveis: as migrações ligam os países de origem, trânsito e destino uns aos outros – bem como os imigrantes, as suas famílias e os empregadores – através de um conjunto de laços intrincados de interdependência complexa que se reforçam mutuamente. É necessária a cooperação de todos estes actores – para além de decisões políticas inteligentes, formas de regulação ponderadas e estratégias de salvaguarda da lei sustentadas – para que se efectuem progressos reais ao nível da minimização dos efeitos negativos das migrações e do melhor aproveitamento dos seus benefícios.

A incapacidade de alcançar uma muito melhor compreensão do género de questões acima enunciadas e de trabalhar em conjunto com os principais actores sociais na maximização dos benefícios das migrações terá como consequência que os governos tendam cada vez mais a perder o comboio da gestão das migrações. Isso é tanto mais certo quanto tivermos em conta o facto dos migrantes indesejados procederem continuamente à readaptação das

---

<sup>10</sup>A expressão “unilateralismo de facto” refere-se às sociedades industriais avançadas que, individualmente ou em grupo, pouco têm para oferecer aos países de origem e de trânsito quando com eles “negoceiam” para além de lições paternalistas, avisos e ultimatos severos, apoio técnico ao desenvolvimento de sistemas de controlo das migrações irregulares por parte destes países e “concessões” comerciais que não só são muito menos significativas do que aparentam como constituem uma “faca de dois gumes”.

suas estratégias de entrada nos países de destino e de inserção nos respectivos mercados de trabalho. Ao mesmo tempo, a impaciência das opiniões públicas em relação à experimentação neste domínio e a sua intolerância para com a falta de resultados quase imediatos agravam ainda mais a situação. A obsessão com o controlo das migrações internacionais através de medidas securitárias unilaterais e o efeito negativo desta abordagem ao nível do debate público criam dificuldades adicionais. Todos estes factores reduzem enormemente a margem de manobra de que os governos dispõem para chamarem a atenção para os seguintes aspectos fundamentais:

- Em primeiro lugar, que a imigração não é a causa dos principais problemas com que se defrontam os países do Norte (embora contribua para expôr esses problemas à luz do dia e sujeitá-los ao escrutínio público).
- Em segundo lugar, que os problemas associados às migrações podem na verdade ser geridos e em grande medida minimizados.
- Em terceiro lugar, que a imigração, desde que adequadamente gerida, pode constituir uma resposta parcial para alguns dos mais intratáveis dilemas de longo prazo dos países do Norte a nível económico, demográfico e de protecção social.

## A GESTÃO DOS DETERMINANTES DAS MIGRAÇÕES

As políticas simplistas, tal como as explicações simplistas, são de pouca valia no que concerne ao desenvolvimento de respostas eficazes para questões complexas e politicamente delicadas. As decisões relativas à imigração assumem um carácter transversal face aos diferentes domínios de actuação política, exigindo por isso, no que diz respeito ao seu planeamento e execução, níveis extraordinários (e formas extraordinárias) de coordenação. Uma lista incompleta dos domínios envolvidos incluiria necessariamente o controlo das fronteiras, a segurança pública, a protecção social, a educação e formação, bem como as políticas externa, comercial e de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, a distribuição de competências ao nível das administrações públicas encontra-se quase sempre estruturada de forma compartimentada e vertical, de modo a assegurar o cumprimento das respectivas funções.

Nem sempre é necessário que assim seja. Por exemplo, a criação do DHS norte-americano constituiu uma oportunidade de começar a alterar este estado de coisas ao nível do paradigma dominante em termos de políticas públicas. Até agora, os resultados têm estado aquém das expectativas (ainda que os ataques terroristas de Londres em Julho de 2005 tenham levado alguns a defender uma semelhante aglutinação de funções sob a alçada de uma única nova entidade). Por outro lado, as subsequentes reestruturações, segundo um modelo próximo do do DHS, das agências federais canadiana e (até certo ponto) mexicana vieram reforçar adicionalmente a possibilidade de problematização e actuação “horizontais” em relação a um conjunto de questões que assumem um carácter eminentemente transversal (de tal forma que os termos mais na moda na actualidade são a “coerência das políticas” e o “mainstreaming”, ou a incorporação transversal dos objectivos num conjunto

alargado de domínios de actuação). A tendência crescente por parte da Comissão Europeia no sentido de reforçar os mecanismos de cooperação entre as diversas áreas de actuação política constitui um outro exemplo disto mesmo, ainda que até agora o tenha vindo a fazer a custo e de forma gradual. Caso algumas destas experiências sejam bem sucedidas, a gestão dos custos e benefícios das migrações poderá vir a tornar-se um exemplo paradigmático de como tomar e implementar decisões políticas de forma transversal.

Um outro aspecto que limita a possibilidade de gerir as questões migratórias de uma forma mais eficaz diz respeito à acentuada tendência para simplificar e exagerar as questões. Com efeito, a tendência para exagerar tanto os factos relativos às migrações como as consequências das respostas tem vindo a tornar-se algo de estrutural. Estes exageros e simplificações excessivos retiram aos governos e administrações públicas a margem de manobra de que necessitam para identificarem as soluções mais eficazes (e que deverão ser implementadas ou encorajadas) e distingui-las das eventuais consequências adversas das migrações. Consequentemente, servem funcionalmente os interesses dos que pretendem “sabotar” todo o sistema. Para referir apenas alguns dos exemplos mais simples, a imigração não é sempre uma panaceia (nem um terrível problema), nem todos os programas de trabalho temporário funcionam mal (tal como nem todos funcionam bem), nem todos os imigrantes constituem um encargo para os sistemas de segurança social (embora alguns o sejam), nem todos os imigrantes se recusam a integrar-se nas comunidades onde vivem (embora muitos o façam) e nem todos os pedidos de asilo são fraudulentos (embora muitos o sejam). Na discussão pública acerca destas e de outras questões, os opositores à imigração pretendem fazer crer que a imigração apenas tem consequências e aspectos negativos, enquanto que os seus defensores pretendem fazer passar a ideia de que só tem vantagens. A conclusão geral é simples mas essencial: a simplificação e o exagero retiram aos governos a margem de manobra de que necessitam para ensaiarem, identificarem e promoverem práticas de gestão responsáveis e eficazes.

## A. QUATRO QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA UMA GESTÃO MAIS EFICAZ DAS MIGRAÇÕES

A gestão mais eficaz dos diversos tipos de fluxos migratórios – e não apenas da sua variante irregular – envolve quatro aspectos intrinsecamente interdependentes, de cuja prossecução concertada depende o sucesso da gestão global desta questão.

Primeiro que tudo, os diversos tipos de canais de imigração legal deverão ser alargados e aprofundados. O aumento das possibilidades de acesso legal à imigração não constitui por si só a solução mágica para todos os desafios associados às migrações, tal como alguns defensores da imigração poderão querer fazer crer. Porém, na ausência de um tal aumento das possibilidades de acesso legal, os governos continuarão no futuro a ver-se inevitavelmente em situações insustentáveis, tanto no que diz respeito aos seus esforços de controlo do fenómeno, como no que concerne à percepção das opiniões públicas em relação às suas capacidades de gestão. Perversamente, essas críticas provirão tanto dos que consideram que os governos não estão a tomar medidas suficientes para alcançar os resultados pretendidos, como dos que pensam que estão a tomar medidas (erradas) a mais.

Em segundo lugar, os sistemas internos de controlo deverão ser revistos de forma sistemática e regular, de modo a reduzir a possibilidade dos imigrantes não autorizados se instalarem nos países de destino. A prossecução deste objectivo deverá assentar em duas vertentes: a primeira diz respeito ao mercado de trabalho, enquanto que a segunda implica ter em conta todo um conjunto de questões complexas relacionadas com a segurança interna, incluindo particularmente o problema do terrorismo. Na primeira destas vertentes, as autoridades políticas verão a sua tarefa bastante simplificada se trabalharem em conjunto com o mercado e a sociedade civil – e não contra eles. A segunda exige a reorientação das prioridades em matéria de salvaguarda da lei e da segurança, a concepção e desenvolvimento de novos métodos de defesa do respeito pela lei e a afectação de recursos adicionais. Tanto num caso como no outro, é necessário algo para o qual poucas análises chamam a atenção e que quase nenhum governo procurou até agora levar a cabo de forma consistente: o envidamento de todos os esforços para converter as principais partes interessadas da sociedade em parceiros, no âmbito de algo que deve ser concebido e prosseguido como um “projecto nacional”. Tais parcerias exigirão excelentes capacidades de auscultação da sociedade por parte dos governos, bem como a disponibilidade de todas as partes para alcançar compromissos – atributos que até agora as diversas partes envolvidas não têm demonstrado possuir em quantidade suficiente.

Em terceiro lugar, as posições dos governos em relação ao controlo das fronteiras deverão ser frequentemente revistas, de forma a garantir que as opções tomadas em cada momento continuam a ser eficazes e racionais do ponto de vista das suas vantagens. Os acordos entre os principais países emissores e receptores com vista à partilha de responsabilidades em matéria de gestão dos fluxos deverão ser adoptados e implementados a par do reforço do policiamento das fronteiras. Tais acordos deverão assumir um carácter verdadeiramente bilateral e deverão ser equilibrados no que respeita ao que cada uma das partes tem para dar e a receber em troca. Uma boa regra geral para avaliar se é esse o caso consiste em verificar se as vantagens para cada uma das partes são suficientemente significativas para criar um verdadeiro incentivo à alteração dos comportamentos, ao mesmo tempo que os respectivos custos não são suficientemente grandes para minarem a legitimidade de qualquer uma das partes de tal modo que a prossecução dos objectivos comumente acordados se torne impossível.

Em quarto lugar, a busca de soluções para o quebra-cabeças da imigração e das relações intercomunitárias deverá exigir um empenho e uma imaginação extraordinários. Nenhuma iniciativa governamental em matéria de imigração tem consequências de longo prazo tão relevantes quanto a criação de condições favoráveis à integração económica, social e política dos imigrantes – tanto dos recém-chegados como dos instalados há mais tempo no país. Os novos imperativos em matéria de segurança multiplicam por mil a importância deste ponto. Porém, o esforço deverá ir ainda mais longe. À medida que as relações entre as sociedades de acolhimento e os imigrantes evoluem, a ênfase na reciprocidade de direitos e deveres, na criação de espaços partilhados e no reforço de identidades comunitárias inclusivas desempenham um papel fundamental no progresso das sociedades. As iniciativas de colaboração e parceria que integrem governos, sectores privados, sociedades civis e sectores



associativos podem permitir mobilizar recursos escassos e estabelecer prioridades, de modo a reconhecer que, no longo prazo, os imigrantes podem não só contribuir de forma muito válida para as suas comunidades, como também assumir-se como membros de pleno direito dessas mesmas comunidades. Em última análise, as iniciativas que visam promover a integração são sempre mais eficazes quando conciliam os interesses e as necessidades dos imigrantes com os da comunidade em geral, num processo dinâmico de transformação e consolidação de uma sociedade coesa. A marginalização e estigmatização dos imigrantes e das suas comunidades étnico-culturais, de forma tanto deliberada como inadvertida, tende a fomentar diversas formas de anomia e a pôr em causa a coesão social, com consequências dificilmente reparáveis – até porque não faltam questões potencialmente geradoras de divisão no seio das sociedades. A vertente interna da actual “guerra contra o terrorismo” levada a cabo pelos Estados Unidos e por uma parte cada vez maior dos países ocidentais constituirá talvez a mais importante via desta estigmatização. Caso não seja conduzida de forma ponderada, esta “guerra” poderá contribuir até certo ponto para o aumento da segurança, mas provocará por outro lado enormes retrocessos ao nível da integração dos imigrantes e da coesão social – pondo assim em causa a segurança interna no longo prazo.

## B. PARA ALÉM DO PONTO DE VISTA DAS SOCIEDADES INDUSTRIAIS AVANÇADAS

As quatro observações anteriores são obviamente formuladas a partir do ponto de vista bastante parcial dos países desenvolvidos. Porém, o objectivo global deverá consistir em otimizar o papel das migrações enquanto recurso essencial para a melhoria do progresso humano. Trata-se de um objectivo cuja prossecução é em grande medida facilitada pelas remessas de diversos tipos, pela aquisição e disseminação de novas ideias e pela transferência de competências económicas e extra-económicas<sup>11</sup>.

Esta questão assume especial importância na actualidade devido ao aumento do recurso à emigração por parte dos países menos desenvolvidos. Porém, este aumento ocorre a par da busca por parte dos países industrializados de um equilíbrio ideal entre a salvaguarda dos interesses próprios, de forma mais egoísta ou mais esclarecida, e o sentimento de solidariedade (reconhecidamente incipiente, mas em todo o caso presente) para com os países menos desenvolvidos de onde provém a maioria dos imigrantes. É no contexto da UE/AEE que o confronto entre estas diferentes motivações assume maior relevância.

Nem todos os migrantes se deslocam “de sul para norte”. Existem também fluxos muito substanciais no interior do mundo desenvolvido, ainda que suscitem pouca discussão. Isso deve-se em parte ao facto desses fluxos terem lugar ao abrigo de acordos e tratados, ou, de uma forma mais geral, de assumirem um carácter recíproco. Em grande medida, a tolerância relativa demonstrada pelos países ricos em relação a este tipo de fluxos deve-se ao facto de se tratar de uma imigração social, cultural e étnico-racialmente “aceitável”.

---

<sup>11</sup>A importância e o valor das remessas “sociais” e “políticas” são frequentemente subestimadas, em virtude de se manifestarem no longo prazo e de serem ofuscadas pelo impacto das remessas financeiras, que são muito mais habitualmente referidas.

Por outro lado, também ocorrem movimentos “de norte para sul” bastante significativos, principalmente por parte de homens e mulheres de negócios, cooperantes e (de forma crescente) reformados. Estes movimentos têm também lugar à margem dos “radares” da maioria dos analistas e, certamente, dos dos grupos mais alarmados que transformam este tipo de questões em problemas.

Todos estes factos revelam não só a enorme complexidade que está associada à implementação de restrições sem sentido, como também a possibilidade dessas restrições, se levadas ao extremo, poderem afectar pessoas e processos cuja mobilidade é na verdade extremamente benéfica e desejável. A adopção de restrições excessivas e pouco ponderadas põe necessariamente em causa o papel histórico das migrações internacionais enquanto instrumento de liberdade e progresso individuais, enquanto força propulsora do desenvolvimento dos países emissores e enquanto factor essencial para o crescimento dos países receptores.

## C. ELEMENTOS CONSTITUINTES DE UMA MELHOR GESTÃO DAS MIGRAÇÕES

A partir desta perspectiva mais ampla, o que é que os estados industriais avançados poderiam fazer de diferente em matéria de migrações para maximizar os seus numerosos benefícios, de uma forma mais propícia ao desenvolvimento global? Tendo em conta que as recomendações de política são sempre tanto mais fáceis de prescrever quanto menores são as responsabilidades políticas de quem as prescreve, avançamos em seguida um conjunto de sugestões com as devidas cautelas. A discussão encontra-se estruturada em torno de dois eixos fundamentais: (1) questões prévias; e (2) regras básicas de gestão do sistema. O objectivo último da gestão das migrações internacionais parece simples, mas revela-se extremamente difícil em virtude de estarmos em presença de processos sociais complexos: trata-se de regulá-las de uma forma que permita evitar o círculo vicioso da adopção de respostas unilaterais e do respectivo insucesso e incentivar os actores estatais a adoptarem políticas de cooperação que promovam os círculos virtuosos do pragmatismo rigoroso e da boa governação.

### 1. Questões prévias

*a. Reconquistar o controlo sobre os processos migratórios*

A ameaça mais premente e perigosa à possibilidade de maximizar os benefícios resultantes das migrações internacionais provém de duas tendências que se reforçam mutuamente: a demagogia e a ilegalidade. Os demagogos, qualquer que seja a sua posição no espectro político e independentemente de se encontrarem no poder ou na oposição, têm por hábito utilizar esta questão para seu proveito político de uma forma claramente irresponsável. O resultado consiste habitualmente em que sejam eles a definir os parâmetros do debate público. No cenário mais frequente, é só quando uma crise emerge que os governos se pronunciam acerca da importância das migrações, dos seus muitos aspectos positivos e da forma de maximizar as suas vantagens e minimizar os seus custos. Porém, por essa altura já se encontram necessariamente na defensiva e as suas acções reforçam tipicamente os argumentos dos demagogos. A consequência é que a opinião pública tenha uma percepção

distorcida das migrações e que as ideias e respostas ponderadas e responsáveis estejam cada vez mais ausentes do debate.

O segundo obstáculo consiste na ilegalidade e, em particular, na percepção de que a maior parte da imigração ocorre de forma não autorizada. A aparente onnipresença e ousadia das redes organizadas de tráfico de seres humanos e a publicidade dada aos seus “feitos” reforçam essa percepção e minam a possibilidade de serem tomadas medidas responsáveis e consequentes. Para além de muitas vezes maltratarem os migrantes que traficam, estas redes constituem também um factor de perturbação da ordem social e do primado da lei nas sociedades para onde transportam a sua “carga humana”. Reconquistar o controlo sobre os processos migratórios, retirando-os das mãos dos demagogos e das redes organizadas – de forma simbólica no caso dos primeiros e literal no caso das segundas – é um imperativo da maior importância em matéria de gestão das migrações.

#### *b. Utilizar processos muito mais transparentes*

As migrações internacionais são um domínio repleto de mitos, falta de dados fiáveis, análises preconceituosas e procedimentos administrativos obtusos (que muitas vezes o são de forma deliberada). Por exemplo, qual o significado de um “visto de turista com autorização para trabalhar”, quando tal visto pode prolongar-se por um ano ou mais? Quão “temporários” são na verdade os vistos de trabalho ou as autorizações de permanência, quando estes são prorrogáveis por vários anos e permitem ao seu detentor adquirir facilmente o estatuto de residência permanente? A questão das migrações internacionais caracteriza-se pela adopção de posições excessivamente apaixonadas e radicalizadas por parte dos diversos participantes no debate. A busca de uma muito maior transparência em tudo o que tem a ver com as migrações pode por isso ser considerado um objectivo político a prosseguir pelos seus méritos intrínsecos.

Em particular, são duas as áreas que mais necessitadas estão de maior transparência, de mais introspecção política e de um debate mais ponderado: (1) a discussão em torno dos motivos para a procura crescente, por parte de todos os países industrializados, de trabalhadores imigrantes com todo o tipo de qualificações e para todos os sectores de actividade; e (2) a relação entre as migrações, por um lado, e as democracias sociais avançadas e o estado-providência, por outro (ver o capítulo da autoria de Brochmann e Dolvic contido neste volume). A complexidade destas duas questões (e a relevância das suas repercussões políticas) permitiria consagrar vários volumes exclusivamente ao seu tratamento. Neste capítulo, a ideia consiste apenas em identificar algumas das questões principais.

No que se refere à primeira questão, os Estados Unidos e a generalidade das sociedades industriais avançadas terão de reflectir de forma mais aprofundada acerca das possíveis relações entre as eventuais insuficiências sistémicas dos seus sistemas de educação e formação e o aumento da imigração. Dever-se-á escrutinar de forma mais sistemática as relações entre a imigração e a habitual indisponibilidade dos trabalhadores do mundo desenvolvido para se deslocarem para onde exista procura para o seu trabalho ou para aceitarem trabalhos duros, sujos e perigosos. Por outro lado, como se esta última questão

não fosse já suficientemente incendiária do ponto de vista político, qualquer abordagem séria deverá também examinar de forma séria e honesta as relações entre a imigração (legal ou não autorizada), os níveis de desemprego e a existência de apoios sociais e subsídios de desemprego relativamente generosos.

Finalmente, e de forma relacionada com este último conjunto de questões, dever-nos-emos também questionar até que ponto será ainda possível continuar a pagar salários “elevados” por empregos pouco qualificados e de baixo valor acrescentado, na presença de uma concorrência internacional que obriga a que os custos salariais e não salariais do trabalho associado aos bens e serviços comercializáveis seja um reflexo da sua produtividade. Em última instância, e de forma ainda mais directa, a questão é até que ponto será possível continuar a remunerar os trabalhos duros, sujos e perigosos da mesma forma que o era nos tempos em que o proteccionismo garantia que os produtos nacionais beneficiassem de diversos tipos de subsídios e de outras vantagens face aos produtos importados. Estes últimos eram muitas vezes simplesmente banidos, através da imposição de limites quantitativos à importação, ou tornados muito mais caros, através de sistemas bizantinos de tarifas, licenças e outras formas de “regulação”.

A segunda questão será talvez ainda mais explosiva do ponto de vista político, exigindo por isso ainda maior sensibilidade e transparência. Por um lado, a geração nascida no baby boom do pós-2ª Guerra Mundial adoptou progressivamente um tal conjunto de expectativas para com o estado-providência que mesmo as mais pequenas alterações ao nível das políticas laboral e social se tornam extremamente controversas. A experiência do ex-chanceler alemão Gerhard Schroeder em finais de 2003, quando procurou introduzir um conjunto modesto de reformas ao nível do mercado de trabalho e dos sistemas de protecção social, ilustra bem esta dificuldade, como o fazem as experiências dos sucessivos líderes políticos em França <sup>12</sup>. Por outro lado, a incapacidade por parte dos estados industriais avançados de adaptarem os seus sistemas educativos e de formação aos requisitos da concorrência global, antes de procederem à liberalização comercial (ou pelo menos em simultâneo com ela), contribuiu para a existência de níveis elevados de desemprego estrutural em numerosos sectores de actividade. A razão é simples: perante o impacto da globalização, todos aqueles que não possuam as competências necessárias, que se revelem incapazes de se adaptarem às regras da concorrência global, ou que acedam facilmente a incentivos governamentais para não o fazerem (sob a forma de diversos tipos de protecção social) vêem-se rapidamente entre os “perdedores” do processo. As decisões de deslocalização dos investimentos e empregos por parte de numerosas empresas dos países avançados – pelo mesmo tipo de razões e perante o mesmo imperativo de adaptação à concorrência e maximização dos lucros – complicam ainda mais a questão do desemprego.

Estas e outras questões parecem coarctar e até mesmo intimidar muitos políticos, ao mesmo tempo que proporcionam a outros o bode expiatório ideal, sob a forma da imigração.

---

<sup>12</sup>Embora ambos os exemplos provenham do contexto europeu, de modo a salientar a dificuldade política de alterar hábitos e práticas profundamente enraizados, o argumento não é menos válido no caso dos Estados Unidos e Canadá.

A saída possível deste dilema provavelmente não passará pela recusa ou subestimação das actuais relações (admitidamente complicadas) entre a imigração e o estado-providência, mas sim por uma reflexão mais aprofundada e pelo investimento adicional de todas as formas de capital na transformação da imigração numa aliada da competitividade e do estado-providência<sup>13</sup>. Algumas experiências neste âmbito são referidas mais à frente neste capítulo.

Em suma, ao tratarem questões politicamente delicadas, a generalidade dos governos diz a verdade e revela os factos menos frequentemente do que deveria. No caso da imigração, porém, as distorções deliberadas e as mentiras puras e simples servem directamente os interesses dos detractores da imigração e inviabilizam a gestão mais eficaz desta questão.

### *c. O imperativo da sensibilização da opinião pública*

É essencial um esforço sustentado de sensibilização da opinião pública para que se façam verdadeiros progressos no sentido de reconquistar o controlo político sobre as migrações. Concretamente, os governos terão provavelmente menores dificuldades e maior sucesso no seu esforço de sensibilização da opinião pública se abandonarem gradual mas firme a retórica em torno de “fechar as portas à imigração” e se procurarem em vez disso sublinhar as vantagens de políticas migratórias que permitam alcançar directamente os objectivos prioritários. Será assim muito mais produtivo, e até certo ponto mais fácil para o estado, estimular a participação de todos os actores sociais relevantes num debate público que se concentre nos factos, bem como estimular esse debate a partir de uma posição de maior autoridade. Ao fazê-lo, esse debate, bem como a implementação das decisões que dele resultem, terão uma muito maior probabilidade de deixarem de consistir na aplicação de regras tipicamente arbitrárias, para passarem a caracterizar-se pela partilha de responsabilidades ao nível da implementação de opções tomadas de mútuo acordo em relação a uma série de domínios.

A questão mais fundamental pode assentar na aplicação de um critério simples: se os líderes políticos não forem capazes ou não estiverem dispostos a explicar de forma clara ao eleitorado porque é que o seu país tem a ganhar com as migrações, então esse país talvez deva simplesmente evitar recorrer a elas. Qualquer cenário alternativo constitui uma combinação potencialmente explosiva de cobardia política e arbitrariedade. Não é de todo invulgar que os líderes políticos sejam punidos nas urnas quando se generaliza a percepção de que o seu comportamento assume tais características – tanto no que se refere à imigração, como em relação a outras questões controversas mas inevitáveis. Em vários países europeus nos últimos anos, bem como no Canadá no início dos anos '90, os eleitorados castigaram vários governos com derrotas estrondosas em grande medida devido a este tipo de percepções.

Existe um modelo alternativo em matéria de imigração. O governo canadiano tem vindo a discutir regularmente as suas políticas de imigração com os canadianos e descobriu que

---

<sup>13</sup>D. Papademetriou and K. O'Neil, “Reflections on Immigration and the Welfare State” (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2004).

isso permite evitar o tipo de ciclos de “tudo ou nada” em relação à imigração que encontramos entre a opinião pública dos Estados Unidos, bem como o forte cepticismo e hostilidade em relação à imigração com que praticamente todos os governos europeus se vêm confrontados.

## **2. Regras básicas de gestão**

### *a. A importância de regras claras*

A existência de regras claras é uma componente essencial de qualquer sistema de gestão sólido e eficaz. Com efeito, quanto maior for a complexidade dos desafios de gestão, tanto maior será a necessidade de regras claras e consistentes.

No entanto, a existência de regras consistentes não basta. Os sistemas de gestão complexos requerem também que essas regras sejam aplicadas de modo uniforme e fiável em todos os contextos. Posto de outra forma, um sistema de gestão baseado no primado do direito deverá também produzir resultados consistentes e, consequentemente, previsíveis. Por sua vez, a previsibilidade dos resultados constitui uma condição prévia essencial para conquistar a confiança da opinião pública em relação às questões mais complexas e controversas.

Este objectivo da previsibilidade dos resultados é extremamente difícil de alcançar por parte de qualquer país envolvido na gestão da imigração – embora alguns pareçam ter mais sucesso do que outros. Duas áreas há em que a inconstância dos resultados é mais pronunciada e talvez mais preocupante do ponto de vista da gestão pública: a salvaguarda da lei e as naturalizações. Por outro lado, a inconstância em relação a estas duas matérias é também mais problemática no caso dos estados federais do que no dos estados unitários.

### *b. Implementar e assegurar o reforço da capacidade de gestão*

A criação de sistemas de gestão capazes e a afectação de financiamento adequado são condições prévias fundamentais para a implementação de um modelo de imigração eficaz. Em vez disso, porém, a existência de sistemas de gestão “débeis” e a afectação de recursos insuficientes parecem afectar de forma generalizada a maior parte dos estados industriais avançados. Por outro lado, os requisitos não terminam aí. As metodologias e estratégias de implementação deverão ser regularmente revistos e ajustados de modo a que estejam sempre ao serviço dos objectivos políticos definidos e o desempenho das suas funções deverá ser constantemente alvo de avaliação. O motivo para isto é bastante forte: é no momento da implementação que a maior parte dos sistemas, mesmo os mais bem concebidos, se desmorona.

A implementação e reforço da capacidade de gestão da imigração deveriam por isso tornar-se prioridades políticas de primeira ordem em todos os países de destino da imigração. No entanto, de entre os países substancialmente afectados pela imigração, apenas a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá se aproximam do tipo de gestão sólida e eficaz que aqui defendemos.

### *c. Trabalhar em parceria com o mercado e a sociedade civil*

Finalmente, para garantir que todos os envolvidos na questão das migrações possam retirar o máximo de vantagem deste fenómeno, é necessário transformar em parceiros dois dos mais convictos e poderosos críticos das políticas e sistemas de imigração – o mercado e a maior parte da sociedade civil organizada –, para que o esforço para proporcionar vantagens a todas as partes tenha possibilidade de sucesso. Os esforços para contrariar o mercado – em vez de cooperar com ele – são muitas vezes exercícios em vão; e as iniciativas que não beneficiem da colaboração da sociedade civil – que constitui a principal parte interessada do sistema – tornam a governância de questões complexas muito mais difícil do que o necessário. Trabalhar em parceria com os elementos mais críticos da sociedade no que diz respeito às questões mais complexas tem ainda uma outra vantagem, frequentemente subestimada ou ignorada: possibilita que as várias partes partilhem a responsabilidade pelos sucessos, em vez de passarem o tempo a culparem-se umas às outras pelas inevitáveis insucessos.

## AS “GUERRAS” CONTRA A IMIGRAÇÃO ILEGAL E O TERRORISMO

Ainda que os governos observem diligentemente as prescrições fundamentais atrás indicadas, a perfeita consecução dos objectivos não poderá nunca constituir o critério de avaliação das políticas quando falamos de questões sociais e económicas tão complexas como as que estão associadas à imigração económica. Esperar alcançar a perfeição é simplesmente demasiado exigente, pelo que qualquer política que tenha por objectivo cumprir tais padrões será inevitavelmente considerada um fracasso.

A tentativa de “derrotar” a imigração ilegal exclusivamente através de respostas de tipo securitário constitui provavelmente o domínio de actuação política em que a busca retórica da perfeição mais tem conduzido a becos sem saída em termos políticos e de governância. Esta conclusão é válida mesmo nos casos em que essas respostas são abrangentes e coordenadas e em que incluem controlos fronteiriços mais rigorosos, um policiamento mais intrusivo no interior do país e esforços continuados para reduzir o número de requerentes de asilo, tanto através da criação de restrições adicionais à candidatura a asilo como através da imposição de critérios mais apertados de concessão do estatuto de refugiado. Tanto nos Estados Unidos como um pouco por toda a Europa, os factos falam por si.

Esta conclusão é particularmente óbvia por quatro motivos distintos:

- Em primeiro lugar, sem a concomitante criação de canais legais que permitam a entrada de estrangeiros segundo uma série de critérios alternativos<sup>14</sup>, bem como o envolvimento dessas pessoas num projecto comum de construção das comunidades

---

<sup>14</sup>Critérios esses que deverão incluir as necessidades do mercado de trabalho, as responsabilidades assumidas a nível humanitário e as obrigações legais.

onde vivem, a implementação de medidas securitárias nunca produz resultados eficazes – isto é, a não ser (alguns analistas dirão “mesmo que”) a sociedade esteja disposta a militarizar a sua resposta à imigração e a afectar cada vez mais recursos a esse combate. Os Estados Unidos têm vindo a tomar medidas nesse sentido, particularmente em matéria de controlo das fronteiras. Apesar desse gigantesco investimento em medidas securitárias, o número de imigrantes irregulares neste país tem vindo a crescer em média a um ritmo superior a 500.000 por ano<sup>15</sup> – e os efeitos perversos da aposta no controlo não se ficam por aqui. Várias centenas de pessoas morrem todos os anos ao tentarem migrar ilegalmente do México para os Estados Unidos. Por outro lado, muitos mexicanos cujas práticas migratórias costumavam consistir em numerosas idas e vindas (a chamada “migração circular”) vêm-se agora contrangidos a permanecer no interior dos Estados Unidos, em virtude de terem tido de investir muito mais (em pagamentos aos contrabandistas e em termo de risco pessoal) para contornarem os controlos de entrada neste país.

- Em segundo lugar, os fluxos migratórios alimentam-se a si próprios, originando dinâmicas propícias à sua própria perpetuação, tanto em termos de atracção por parte do país de destino como de repulsão do país de origem (ver também o ponto seguinte). Logo, a opção por regras claras e flexíveis que o estado tenha a capacidade de salvaguardar constitui uma resposta mais inteligente do que a mera recusa em aceitar a realidade.
- Em terceiro lugar, a não ser que os estados optem pelo isolamento total, o que constitui obviamente uma opção absurda, é necessário reconhecer que quaisquer relações transnacionais (a nível económico, político, social ou cultural) têm consequências o nível dos fluxos migratórios. A globalização, qualquer que seja a sua definição, é por isso um dos principais factores propiciadores das migrações. Se um estado considerar que pode retirar vantagens significativas da abertura proporcionada e regulada pela globalização, é mais inteligente trabalhar com ela, e não contra ela, também no domínio das migrações.
- Em quarto lugar, as pessoas que procuram escapar a circunstâncias consideradas intoleráveis não deixarão de engrossar os fluxos migratórios irregulares e de pôr à prova as defesas dos países de destino vezes sem conta. Fá-lo-ão independentemente de terem de arriscar as suas próprias vidas, de pagar somas exorbitantes ou de procurar ludibriar os sistemas de asilo ou quaisquer outras modalidade de entrada que estejam disponíveis – desaparecendo em seguida na economia subterrânea do país de destino.

Nada isto deve ser entendido como uma defesa da adopção de uma atitude branda para com a imigração ilegal. Para além de pôr em causa o estado de direito, a imigração ilegal pode contribuir para ocultar a presença de pessoas que desejem causar dano à sociedade de acolhimento, bem como para perverter ou prejudicar a prossecução dos objectivos de política externa e interna desse país. Mesmo deixando de lado por agora a questão do terrorismo, uma das consequências negativas mais importantes da imigração ilegal resulta do

---

<sup>15</sup>Crítérios esses que deverão incluir as necessidades do mercado de trabalho, as responsabilidades assumidas a nível humanitário e as obrigações legais.



facto da “carga humana” dos traficantes – uma vez que a maior parte da imigração ilegal assume um carácter cada vez mais organizado – ser constituída por pessoas desesperadas. Essas pessoas estão por isso dispostas a trabalhar longas horas nas piores condições para conseguirem pagar as dívidas associadas à sua entrada no país – que podem variar entre alguns milhares de dólares pela travessia de uma única fronteira e várias dezenas de milhares de dólares por um “serviço completo” que inclua o transporte para um destino específico.

Cada vez mais, as redes de contrabando de seres humanos recebem à cabeça apenas uma parte dos respectivos pagamentos – pois muito poucos migrantes potenciais (e respectivas famílias) conseguem reunir os fundos necessários para pagar a viagem antecipadamente, ou imediatamente após a chegada ao destino. Consequentemente, um número crescente de imigrantes não autorizados vê-se obrigado a hipotecar a sua vida e o seu futuro, colocando-os nas mãos dos contrabandistas e ficando completamente à mercê destas redes sem escrúpulos. Este exército de escravos contemporâneos provoca a deterioração dos salários e das condições de trabalho no país receptor, corrói o seu sistema de segurança social e põe em causa a ordem legal e social e o bem-estar, para além da própria segurança, das comunidades em que estes imigrantes se instalam – ao mesmo tempo que prejudica seriamente todos os esforços favoráveis à imigração em geral.

No entanto, tal como no caso de muitas outras actividades ilegais lucrativas, a “guerra” global ao tráfico e contrabando de seres humanos não poderá ser ganha da forma como tem vindo a ser travada. Uma das razões fundamentais prende-se com a diferença radical em termos de estrutura organizacional entre as partes em disputa. Neste campo, a vantagem está do lado das redes ágeis, transnacionais e relativamente circunscritas, por oposição aos organismos estatais lentos, pesados e burocratizados com base num único estado.

Por contraste com a fluidez que caracteriza as redes ilegais, os organismos estatais encontram-se ainda em desvantagem em resultado de três factores adicionais. O primeiro está implícito no que acima foi dito e tem a ver com as sérias limitações com que os estados se deparam ao nível da sua capacidade de actuação além-fronteiras. O segundo consiste no facto de, ao contrário dos seus adversários, os organismos estatatais terem habitualmente à sua disposição recursos demasiado escassos (ou, pelo menos, raramente atempados) em termos tanto financeiros como tecnológicos. Finalmente, os estados têm habitualmente de observar um conjunto de regras e procedimentos que limitam a sua capacidade de responderem “olho por olho” – regras essas que nada significam para as redes criminosas transnacionais que controlam o tráfico.

Ainda assim, a maior desvantagem de todas aquelas com que os estados se deparam talvez consista no facto de, ao procurarem contrariar as forças do mercado, perfilarem-se para travar uma guerra na qual têm de confrontar-se com opositores no interior das suas próprias fronteiras. Esses opositores incluem uma multiplicidade de interesses económicos, legislações laborais e sistemas de segurança social arcaicos e inadequados, defensores dos direitos humanos que consideram que a protecção das pessoas que se vêem forçadas a

mudar de país é uma responsabilidade fundamental das sociedades liberais democráticas e ainda segmentos do sector privado empenhados numa maior abertura e liberalização.

A lição que devemos retirar é que, em vez de travarem batalhas que não têm qualquer possibilidade de vencer, os governos deveriam antes optar por deixarem os mercados encontrarem os seus próprios equilíbrios, dentro de um conjunto de regras definidas pela sociedade e salvaguardadas em parceria pelos próprios governos e pelas principais partes interessadas no seio da sociedade civil.

A questão do controlo assume contornos particularmente espinhosos no que se refere ao combate ao terrorismo. Muitos opositores da imigração têm utilizado a questão do terrorismo como argumento anti-imigração de uma forma bastante oportunista. Porém, algumas das preocupações a que dão eco são legítimas. Os ataques terroristas nos Estados Unidos, em Espanha e no Reino Unido mostram como alguns estrangeiros puderam tirar partido dos sistemas de admissão destes países – e, em menor grau, dos seus sistemas de imigração propriamente ditos – para desferirem os seus ataques a partir de dentro do território. Além do mais, restam poucas dúvidas de que a causa defendida por estes terroristas goza de algum apoio no seio das comunidades étnicas e nacionais das quais eles faziam parte – nem de que esse apoio contribuiu de forma cúmplice para o sucesso dos ataques.

Em vista de tudo isto, a questão em termos políticos para cada estado consiste em como proteger-se da ameaça que o terrorismo representa, o que está longe de ser uma tarefa fácil. Na linha da frente deste combate, terão necessariamente de estar as forças policiais e os serviços secretos, bem como uma atitude muito mais pró-activa em matéria de cooperação internacional do que a que existe actualmente ou que se prevê vir a existir no futuro próximo. Para que este esforço possa ser bem sucedido, será também necessário repensar de forma sistemática as relações políticas e económicas externas dos países desenvolvidos do Norte, com vista à identificação das políticas e atitudes que poderão estar a alimentar o ódio em relação a esses mesmos países.

Simultaneamente, há ainda um outro aspecto da abordagem a este problema que importa não descurar: a concepção e implementação de um plano para conquistar o afecto e o apoio das comunidades imigrantes e étnicas. Através de iniciativas desse tipo, bem como da promoção sistemática da inclusão social e da participação, essas comunidades podem tornar-se aliadas fundamentais na luta contra o terrorismo – em vez de esconderijos e incubadoras para a próxima vaga de terroristas.

A escolha é tão simples quanto crucial. Em grande medida, os terroristas e os seus apoiantes constituem uma ameaça ainda maior para o bem-estar das suas comunidades étnicas nos países democráticos avançados do que para a própria sociedade visada pelos ataques. Este facto deverá servir como um alerta para estas comunidades, sob pena de verem-se sujeitas a uma ainda maior marginalização e estigmatização. Analogamente, a defesa dos interesses da sociedade como um todo requer a concepção e implementação determinada de políticas

de inclusão social que permitam evitar a marginalização dos imigrantes no seu seio. Esse esforço deve aliás procurar ir ainda mais longe, no sentido de que devem ser tomadas medidas positivas para assegurar o apoio dos próprios imigrantes na resolução do quebra-cabeças do combate ao terrorismo.

## PARA ALÉM DO UNILATERALISMO E DOS CONTROLOS SIMPLISTAS

A regulação é uma parte fundamental de qualquer sistema eficaz de gestão. Na verdade, constitui a garantia última da integridade de qualquer sistema. No caso de sistemas regulatórios complexos e em constante evolução, tais como os sistemas de gestão das migrações, é absolutamente fundamental estabelecer objectivos sérios e adequados. Nesse sentido, em vez de procurarem alcançar a perfeição e o sucesso totais, com todas as desilusões que isso acarreta, as políticas migratórias deveriam talvez começar por aceitar que a incerteza e a imperfeição fazem parte integrante da realidade que as rodeia. Ao mesmo tempo, deveriam procurar actuar com base numa melhor compreensão das motivações e estratégias de todas as partes e em conformidade com as realidades social, económica, demográfica e do mercado de trabalho. Mesmo assim, a política de imigração será sempre, pelo menos em parte, um exercício falível e incerto. Procurar canalizar e enquadrar a imigração é por isso uma estratégia mais eficaz e realista do que negar a sua existência ou estabelecer como objectivos o controlo ou a exclusão totais – objectivos que tendem a criar expectativas irrealistas por parte da opinião pública e a agravar ainda mais o clima de intolerância.

Os exemplos provenientes de outros países constituem também uma importante indicação do que é ou não possível. Consequentemente, os vários países (ou agrupamentos regionais de países) fariam bem em experimentar novas formas inteligentes de regulação das migrações e em avaliá-las de forma contínua e sistemática. Tais experiências incidiriam eventualmente sobre um conjunto de diferentes respostas assentes no mercado e visariam a introdução de novas ideias que superassem o mero aperfeiçoamento das “ratoeiras” existentes. Eis alguns exemplos<sup>16</sup>:

1. Requerer o depósito de fianças por parte dos migrantes e dos seus empregadores (uma vez que é possível fazê-lo em relação a qualquer actividade ou comportamento sem que isso envolva custos ou esforços substanciais por parte do sector público). A Áustria, a Austrália e a Nova Zelândia, entre outros países, recorrem às fianças como forma de incentivo destinado a influenciar o comportamento dos vários agentes numa série de questões relacionadas com a imigração e outros países estão actualmente a considerar adoptá-las. A formação linguística e o retorno dos imigrantes temporários são algumas das áreas em que este tipo de fianças tem sido mais comumente utilizado.

---

<sup>16</sup>Estas respostas poderão ser testadas isoladamente, aos pares ou em bloco. O mais importante é que as novas ideias sejam testadas e avaliadas, de modo a que, quando se revelem eficazes, permitam aos governos trocar as velhas rotinas estafadas por novas soluções.

2. Cobrar aos empregadores de trabalhadores imigrantes uma taxa de montante superior ao necessário para apenas cobrir os custos administrativos – e aplicar essas receitas em iniciativas que tenham como destinatários os trabalhadores nacionais, designadamente ao nível da formação profissional. Os Estados Unidos – bem como Singapura e alguns outros países – criaram uma taxa deste tipo, aplicável a uma das categorias de admissão de trabalhadores estrangeiros qualificados, e utilizam as respectivas receitas precisamente para esses fins. A colecta de taxas e a utilização das respectivas receitas com o objectivo de criar uma rede básica de protecção social para os imigrantes e para as suas famílias nucleares (em matéria de saúde e de serviços educativos de apoio à integração, por exemplo) poderia também constituir uma forma importante de investimento na integração e acolhimento dos imigrantes.
3. Permitir, a título experimental, que os empregadores paguem salários mínimos ligeiramente mais baixos no caso dos trabalhos menos qualificados desempenhados por imigrantes recém-chegados detentores de títulos de residência permanente. Esta autorização teria um carácter temporário – seis meses, por exemplo – e poderia incentivar as empresas a contratar e investir na formação de imigrantes legais de baixas qualificações no contexto da economia formal, em vez da subterrânea.
4. Reduzir as prestações sociais devidas pelos imigrantes temporários, incentivando-os porém a constituir contas a prazo com benefícios fiscais às quais só poderiam aceder após o seu regresso aos países de origem. Este género de abordagem constituiria um incentivo adicional que visaria garantir o efectivo retorno dos migrantes aos seus países de origem e a aplicação das poupanças entretanto acumuladas em actividades económicas nesses países. Juntamente com as fianças atrás referidas e com os esforços por parte dos países emissores no sentido de ajudarem os seus emigrantes a manterem e reforçarem os laços com as suas famílias e comunidades (por exemplo, através do enquadramento das famílias dos emigrantes em sistemas mínimos de protecção social durante o período de ausência do respectivo familiar), tais esquemas poderão constituir a verdadeira prova de que a migração circular pode ser implementada com sucesso, desde que todas as partes interessadas sejam tratadas de forma decente e adequada.
5. Exigir, no caso da migração para reagrupamento familiar, que os familiares que patrocinam o reagrupamento suportem parte dos custos e dos riscos associados à vinda dos seus familiares – por exemplo, através da subscrição obrigatória de seguros activáveis numa série de circunstâncias imprevistas. Tendo em conta que vários países optaram já por responsabilizar em termos financeiros os familiares que patrocinam o reagrupamento, bem como a crescente preocupação generalizada em relação ao impacto da migração ao nível dos sistemas de segurança social, as experiências nesta área teriam talvez a grande virtude de começarem a atenuar um dos principais “problemas de imagem” da migração.
6. Fomentar a constituição de fundos, financiados através de contribuições obrigatórias por parte dos próprios migrantes, destinados a suportar parte dos custos da educação para a integração dos imigrantes recém-chegados e das suas famílias. Esta solução poderia ser experimentada em conjunto com as apresentadas nos pontos 2 e 5 ou em alternativa a elas.
7. Testar a concessão de autorizações de trabalho a grupos-piloto de requerentes de asilo e de imigrantes ao abrigo do reagrupamento familiar, imediatamente após a sua entrada

no país. À concessão destas autorizações seguir-se-ia o acompanhamento e avaliação da mobilidade e desempenho profissional, bem como de outras eventuais repercussões ao nível da integração destes imigrantes. Este tipo de experiência permitiria tomar decisões mais fundamentadas em relação às consequências das diversas políticas, medidas e regras alternativas, o que poderia ser particularmente relevante no caso dos países europeus em que vigoram regras pouco ponderadas que impedem a maioria dos imigrantes recém-chegados de trabalhar – o que fomenta uma cultura de dependência em relação ao estado que muitas vezes se prolonga para além do momento em que passam a poder trabalhar.

Através da sistemática implementação e avaliação de políticas inovadoras, de testes à adequação e durabilidade de novos quadros legais e da apresentação de conjuntos de políticas alternativas, as iniciativas em matéria de gestão das migrações terão uma muito mais forte probabilidade de sucesso do que sucede actualmente – para além de que nunca será demais sublinhar a importância dos governos fazerem prova da sua capacidade de gerir as migrações. Até agora, o tratamento da questão das migrações tem sobretudo ensinado os estados industriais avançados a como lidar com o fracasso. É agora tempo de olhar para o futuro e reflectir acerca de como alcançar resultados mais satisfatórios para o maior número possível de partes interessadas nas migrações internacionais e como medir esse sucesso.

Porém, o aspecto mais importante de todos talvez consista na necessidade de evitar tanto os cenários mais catastrofistas como as expectativas irrealisticamente optimistas. Em vez disso, importa reconhecer que a coerência das políticas é um processo e não um facto momentâneo; compreender os obstáculos com que se deparam os decisores políticos quando se propõem “controlar” a imigração ilegal e gerir a imigração legal de forma mais eficaz; e estabelecer metas mais realistas do que a “vitória” neste combate, em função das quais seja possível medir os progressos efectuados.

Numerosos países têm tido experiências bastante bem sucedidas com diferentes tipos de imigração. Além do mais, a década passada veio mostrar que as boas práticas de gestão podem permitir evitar que a imigração se torne um “problema” político descontrolado cujo controlo exige medidas extremas. Por exemplo, as medidas tomadas pelos Estados Unidos em defesa da moeda mexicana em meados dos anos '90 revelaram um entendimento particularmente sofisticado das relações complexas entre a instabilidade económica e política e a imigração indesejada, ao mesmo tempo que ilustraram as obrigações e deveres mútuos impostos a todas as partes em virtude da pertença a espaços regionais como a NAFTA. Da mesma forma, as negociações entre a administração Bush e o México relativamente à partilha de responsabilidades pela gestão bilateral das migrações constituem um exemplo promissor do desenvolvimento de um novo paradigma de regulação bilateral, cujas repercussões extravasam em muito a região da América do Norte (estas negociações foram encetadas em Fevereiro de 2001, menos de um mês após o início da presidência Bush, mas foram interrompidas em resultado do ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos). A vontade demonstrada pelo Reino Unido (ao longo da última década), Austrália e Canadá no sentido de reverem regularmente as suas políticas e investirem sistematicamente

na investigação e avaliação de políticas migratórias tem permitido a estes países retirarem vantagens substanciais da imigração e minimizarem as suas desvantagens.

O empenho demonstrado de forma intermitente pelo Presidente Bush no sentido de procurar lidar com a questão da imigração ilegal, bem como uma série de propostas legislativas apresentadas ao Congresso dos Estados Unidos no ano de 2005, denotam um entendimento cada vez mais sofisticado, por parte dos círculos governamentais norte-americanos, da relação entre a expansão dos canais legais de imigração permanente e temporária e a redução da imigração ilegal. Ainda que menos ambiciosos, os esforços bilaterais por parte da Grécia e da Itália no sentido de reduzirem a imigração ilegal proveniente da Albânia e de outros países dos Balcãs essencialmente através da regulação da emissão de vistos de trabalho ter-lhes-á permitido retirar vantagens bastante substanciais ao nível da ordem pública e do mercado de trabalho. Considera-se também habitualmente que os acordos análogos estabelecidos com a Turquia e alguns outros países da região do Mediterrâneo terão também tido consequências benéficas, ainda que em menor grau. Finalmente, o mais recente acordo assinado entre Espanha e Marrocos, assim como as negociações em curso entre a Comissão Europeia e uma série de países de origem e trânsito da imigração, deverão ser assinalados e continuar a ser acompanhados no que se refere aos seus desenvolvimentos futuros, apesar de ser ainda muito cedo para avaliar a sua eficácia.

Ainda que sejam provavelmente meras gotas de água num oceano de retórica e ênfase exclusivo no controlo unilateral, estas respostas, e outras semelhantes, constituem efectivamente um importante sinal de esperança em que os estados democráticos avançados possam começar a reconhecer publicamente aquilo que as suas acções indiciam há décadas: nomeadamente, que a maioria dos imigrantes, incluindo os não autorizados, têm desempenhado um papel essencial na sua prosperidade. Estes estados nada têm agora a ganhar em ignorar que os migrantes são titulares de direitos humanos, sociais, económicos e políticos, ou que esses direitos não deverão ser violados ou retirados unilateralmente. Mais importante do que isso, as nações avançadas deverão reconhecer que é simplesmente irresponsável da sua parte abdicarem das vantagens da mobilidade internacional cuidadosamente regulada (na qual os seus próprios cidadãos participam activamente) ou ignorarem os efeitos muito positivos das migrações (ainda que de longo prazo) ao nível do desenvolvimento das sociedades de origem e do planeta como um todo.

## GERIR MELHOR OS FLUXOS

A ideia geral deste capítulo é que, em termos de eficácia ainda que não em termos de facto, a “era do unilateralismo” na gestão das migrações está em rápido declínio ou terá já chegado ao seu fim. Esta afirmação implica que, no campo da gestão dos fluxos migratórios, as negociações bilaterais e, de forma muito mais gradual, as formas de regulação regionais e globais desempenharão papéis cada vez mais centrais. Naturalmente, a natureza específica desses papéis e o ritmo a que evoluirão variarão necessariamente consoante o contexto geográfico e geopolítico.

Neste início do século XXI, uma boa regra geral poderá consistir em que quanto mais próximo estiver um determinado estado de um processo supranacional e das instituições que o enformam, tanto mais provável será que esse estado transfira para esse processo parte da sua soberania em matéria de gestão das migrações. Segundo esta lógica, será habitualmente dada prioridade às iniciativas bilaterais sobre as de carácter regional – e ambas serão tipicamente consideradas preferíveis (no que se refere à disponibilidade dos estados-nação para negociarem e comprometerem-se a seguir um conjunto de regras) às iniciativas globais<sup>17</sup>.

Naturalmente, uma afirmação tão geral quanto esta oculta necessariamente um elevado grau de variabilidade. As vantagens do bilateralismo são evidentes. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, faz todo o sentido empreender esforços conjuntos com o México em relação à questão da imigração proveniente desse país, uma vez que se calcula que três quintos da sua população imigrante indocumentada tenham nacionalidade mexicana e que um quinto adicional tenha entrado nos Estados Unidos através do México. Ainda que de forma lenta, é precisamente isso que os Estados Unidos têm vindo a procurar fazer. Analogamente, a Alemanha encetou em meados da década de '90 uma relação privilegiada com a Polónia em matéria de concessão de vistos, como um primeiro passo para gerir mais eficazmente a questão da imigração proveniente desse país (em termos de origem e de trânsito) e, segundo alguns, como recompensa pela adesão da Polónia à UE em Maio de 2004 (naturalmente, os objectivos políticos da Alemanha decorrem em grande medida de racionalidades económicas e geopolíticas, tal como no caso dos Estados Unidos em relação ao México e ao Canadá). Por último, e tal como assinalado, os acordos estabelecidos em matéria de migrações entre a Grécia e Itália e a Albânia, ou entre Espanha e Marrocos, deverão também ser entendidos no âmbito deste quadro explicativo.

Para recapitular, as vantagens das negociações bilaterais consistem fundamentalmente na possibilidade de chegar a acordo em relação a um conjunto de obrigações recíprocas, cujo cumprimento pode ser avaliado (de modo a que sejam feitos ajustamentos quando necessário) e salvaguardado. Os processos de carácter regional poderão proporcionar oportunidades ainda maiores de cooperação, mas, por definição, as correcções e ajustamentos serão mais difíceis de efectuar. Para além disso, é imensamente mais difícil no âmbito dos contextos regionais actuar de forma eficiente e eficaz em caso de incumprimento. Pelo menos por enquanto, nenhum processo regional em todo o mundo à excepção da União Europeia é muito mais do que um fórum de conversações desprovido

---

<sup>17</sup>O conteúdo das regras em causa assume enorme importância para esta questão. As tentativas de definição de regras comuns serão acima de tudo úteis na medida em que constituam esforços no sentido de fomentar a ideia de que o estabelecimento de “códigos de conduta” para as migrações, com os quais a maior parte das nações consegue identificar-se, é efectivamente possível. A Comissão Global para as Migrações Internacionais, presidida por Jan Karlsson, ex-Ministro para o Desenvolvimento Internacional e Migrações da Suécia, e pelo ex-Director do Banco Mundial Mamphela Ramphele, constitui um exemplo recente de uma iniciativa desse tipo. Esta Comissão, que apresentou o seu relatório ao Secretário-Geral das Nações Unidas no Outono de 2005, procurou actuar como catalizador para o estabelecimento de conversações multilaterais sobre as migrações internacionais nos anos subsequentes. A reacção pouco entusiástica de Kofi Annan e o desinteresse da maior parte dos governos dos países avançados receptores de imigração ilustram os progressos políticos que terão ainda de ser feitos antes que seja possível dar início às conversações que a Comissão esperava desencadear.

de quaisquer mecanismos institucionais que permitam estabelecer acordos vinculativos e, o que é ainda mais importante, de quaisquer instrumentos verdadeiramente capazes de salvaguardar a observância desses acordos.

A União Europeia cumpre a maioria dos requisitos – embora certamente não todos – que fazem das conversações bilaterais a modalidade mais comumente preferida em matéria de gestão dos fluxos migratórios. Para poder cumprir ainda mais esses requisitos, especialmente no que se refere à capacidade de salvaguardar e impôr o cumprimento dos acordos estabelecidos, terá de “elevantar” a questão das migrações para o nível comunitário muito mais do que sucede actualmente ou do que está previsto no actual Tratado Europeu. Dito de outra forma, quanto maior for o recurso aos mecanismos intergovernamentais com vista à gestão dos fluxos migratórios, tanto menor será a probabilidade de negociação, estabelecimento e cumprimento de acordos relevantes<sup>18</sup> com os países de origem e trânsito das migrações não autorizadas. Especificamente, se não for conferida autoridade à Comissão para negociar acordos em matéria de migrações com os países terceiros, incluindo em relação à questão dos vistos de trabalho, e se a própria Comissão e/ou os estados-membros não estiverem dispostos a comprometer-se a honrar e salvaguardar esses acordos, a posição da União Europeia em matéria de gestão das migrações continuará a ser apenas ligeiramente mais avançada do que a dos restantes acordos de carácter regional.

Poder-se-á pensar que esta crítica é demasiado severa, particularmente se tivermos em conta o sistema comum de vistos da UE e a capacidade da Comissão Europeia negociar estas e outras matérias em nome dos estados-membros. Porém, esta crítica tornar-se-á menos severa se as considerações atrás tecidas em relação à natureza das migrações internacionais forem acolhidas ao nível da UE. Se o forem, daí decorrerá que a prossecução de negociações mais eficazes em relação à questão dos fluxos migratórios requer uma abordagem mais ampla. Tal abordagem deverá incluir a disponibilidade para pôr em cima da mesa das negociações um maior número de vistos de trabalho de diversos tipos. Ao mesmo tempo, dever-se-á também reforçar a capacidade de garantir a salvaguarda e o cumprimento dos acordos, através da imposição de cláusulas de condicionalidade em relação a outros “bens públicos” (tais como certos tipos de ajuda pública ao desenvolvimento).

Apesar do pico de actividade verificado em finais do ano 2005, a Comissão não dispõe actualmente destes poderes – para além de que eventuais reservas de última hora por parte da Alemanha em relação à proposta de Tratado Europeu retiraria à Comissão quaisquer poderes em matéria de concessão de vistos. Finalmente, as reservas de diversos estados-membros (especialmente no que se refere a condicionar a ajuda externa e a cooperação para o desenvolvimento ao cumprimento das obrigações dos países terceiros no âmbito de acordos em matéria de fluxos migratórios) tiram à Comissão o poder fundamental de salvaguardar o cumprimento integral de eventuais acordos.

---

<sup>18</sup>A utilização deste termo visa sublinhar a importância de que ambas as partes abdicuem de algo de valioso para elas em troca de ganhos ainda mais significativos para ambas.



## INTEGRAÇÃO DE COMUNIDADES IMIGRANTES E COESÃO SOCIAL

Se a questão da gestão dos fluxos se torna tanto mais complicada quanto mais elevado (e mais distante do âmbito bilateral) é o nível a que decorrem as negociações, a questão da integração é em muitos sentidos ainda mais complexa. Neste último caso, os níveis subnacionais e locais de governo, a par dos poderes “difusos” mas cruciais do sector não governamental (a sociedade civil), devem desempenhar, e desempenham efectivamente, os papéis mais críticos. Tal como assinalado anteriormente, as tentativas de definição de “códigos de conduta” permitem identificar e estabelecer algumas das acções que devem e não devem ser implementadas no âmbito da gestão das migrações internacionais. Algumas destas iniciativas poderão e deverão talvez incluir ideias inovadoras acerca de como integrar mais eficazmente as comunidades imigrantes e como construir sociedades multiculturais mais inclusivas no século XXI.

No entanto, em virtude da sua própria natureza, a integração/coesão será sempre primeiro que tudo uma questão de âmbito local, já que é ao nível local que mais naturalmente ocorrem as interacções fundamentais entre os recém-chegados e as comunidades de acolhimento, bem como a maior parte dos sucessos e fracassos – e, consequentemente, a possibilidade de inovação e aperfeiçoamento das políticas. Por outras palavras, é à escala local que os efeitos de quaisquer decisões e omissões por parte dos governos em relação aos vários aspectos das migrações internacionais mais se fazem sentir – ainda que, naturalmente, caiba às autoridades nacionais (e, quando aplicável, estaduais e regionais) proporcionarem os recursos e o enquadramento legal necessários à implementação e avaliação de políticas inovadoras.

Esta realidade em nada reduz a importância do papel que as formas supranacionais de governo do tipo da UE podem e devem desempenhar em relação à questão da integração. Esse papel é essencial e tenderá a tornar-se cada vez mais importante. Porém, a sua eficácia variará consoante a maturidade e a robustez dos mecanismos supranacionais em questão e de acordo com o mérito e a ponderação das suas intervenções.

Por sua vez, estes últimos factores serão influenciados em grande medida por quatro aspectos relacionados entre si. Primeiro que tudo, a sensibilidade das instituições supranacionais em relação a esta questão, particularmente no que se refere àquilo que fizeram sentir aos recém-chegados e às sociedades de acolhimento como sendo esperado deles. Em segundo lugar, a autoridade de que estas instituições estiverem investidas para actuarem politicamente neste domínio, bem como a coragem de que derem provas ao manifestarem claramente a sua posição sempre que os estados-membros deixarem de efectuar progressos em matéria de integração (o que está relacionado com a velha questão da afectação de competências e da cedência perante as pressões dos estados-membros). Em terceiro lugar, o grau de envolvimento e a capacidade de intervenção da sociedade civil a nível supranacional, bem como a qualidade das suas intervenções. Em quarto lugar e por último, os recursos colocados à disposição deste nível de poder para fomentar novas ideias e iniciativas, bem como para financiar políticas “correctivas” de âmbito regional (a maioria das quais incidirá naturalmente sobre as áreas do emprego e da protecção social).

# UM OLHAR PROSPECTIVO PARA 2020

Tentar prever como evoluirão as migrações internacionais nos próximos quinze anos é simultaneamente mais fácil e mais difícil do que poderá parecer à primeira vista. É mais fácil na medida em que actualmente já conhecemos bastante bem o fenómeno e o seu comportamento, tanto pelo que poderemos designar como o lado da oferta como, cada vez mais, pelo lado da procura. Conhecemos também melhor os factores causadores, desencadeadores e facilitadores das migrações. Ao mesmo tempo, porém, é mais difícil em resultado de dois factores cujo efeito é semelhante ao dos trunfos num jogo de cartas: as questões da segurança (terrorismo) e das reacções sócio-culturais às migrações internacionais. Ambos estes factores foram já discutidos nas páginas anteriores.

Nos próximos quinze anos, a oferta – a chamada “pressão migratória” – continuará a ser intensa. Neste horizonte temporal relativamente curto, não há nada que faça prever uma alteração positiva radical nas circunstâncias que afectam os principais países em desenvolvimento emissores de migrantes internacionais, de modo a permitir um declínio acentuado do interesse generalizado em emigrar. Quando muito, é provável que alguns países que actualmente desempenham ainda papéis relativamente menores vejam a sua importância reforçada, ao mesmo tempo que a China e o subcontinente indiano poderão vir a assumir discretamente papéis cada vez mais centrais no contexto do sistema migratório global.

Ao mesmo tempo que podemos assim esperar que a oferta permaneça praticamente infinita, a procura de imigrantes deverá também crescer substancialmente, ainda que em progressão aritmética. Esse crescimento será em grande medida resultado de três factores. Primeiro que tudo, a demografia, particularmente o efeito conjunto do declínio da fecundidade e do aumento do peso relativo dos idosos e dos muito idosos nos países desenvolvidos do Norte e na China – sendo que as necessidades destes últimos grupos em matéria de cuidados de saúde, serviços pessoais e pensões de reforma ocuparão necessariamente um lugar cimeiro na lista das prioridades (questão abordada no ponto seguinte deste capítulo e discutida em profundidade no capítulo da autoria de Lutz e Scherbov incluído neste volume). Em segundo lugar, o agravamento dos problemas de escassez de mão-de-obra qualificada e não qualificada (incluindo desajustamentos entre a oferta e a procura tanto a nível geográfico como em relação a competências específicas), em resultado do declínio da fecundidade. Em terceiro lugar, a inércia intrínseca ao próprio processo, consubstanciada na formação de alianças pró-imigração e na consolidação dos fluxos migratórios através das diversas aberturas disponíveis – tais como o reagrupamento familiar, o asilo político ou a reinstalação de refugiados.

Naturalmente, os ataques terroristas poderão vir a desempenhar um papel ainda maior do que até agora na eventual transformação do contexto que ao longo das últimas décadas tem permitido o florescimento das migrações internacionais. A esse respeito, tanto o terrorismo como os esforços para o combater introduzem uma forte componente de incerteza na análise contida neste capítulo. Essa mesma incerteza veio aumentar a probabilidade – por

enquanto ainda relativamente reduzida – de reacções extremas por parte dos estados em relação aos fluxos migratórios. Porém, se estivermos actualmente à beira de uma nova era de conflito generalizado assente no ressurgimento dos nacionalismos (não apenas nos países em desenvolvimento), nos fundamentalismos religiosos de expressão política, ou noutros “ismos” atávicos e se as baixas de cada lado crescerem proporcionalmente às capacidades dos instrumentos de destruição do nosso tempo, o cenário que aqui temos vindo a delinear tornar-se-á necessariamente irrealizável. Caso um tal cenário alternativo de caos e conflito venha a verificar-se, a única previsão razoável que podemos fazer é que as preocupações de segurança nacional terão prioridade sobre todos os outros objectivos políticos associados às migrações durante um período de tempo indeterminado – e que a maioria das formas de migrações internacionais para os países desenvolvidos reduzir-se-á dramaticamente.

Caso contrário, o alcance das migrações internacionais continuará ao longo dos próximos quinze anos a expandir-se para além dos países industrializados do Ocidente – para abranger o Japão, os “tigres asiáticos” e a generalidade das economias de mercado emergentes um pouco por todo o mundo. Inicialmente, parte desta expansão será conduzida ou regulada pelos poderes públicos e consistirá na admissão regulada e temporária dos trabalhadores estrangeiros, qualificados ou não, julgados necessários. Porém, não se ficará por aí. A adopção de mecanismos destinados a converter os imigrantes legais “temporários” mais valiosos em imigrantes permanentes deverá também proliferar, transformando os canais de admissão de imigração temporária em sistemas de filtragem e selecção dos imigrantes permanentes. Paralelamente, deverão também aumentar as oportunidades de admissão e concessão imediata de autorizações de residência permanente aos estrangeiros altamente qualificados, especialmente quando se iniciar a retoma da economia mundial e se intensificar a concorrência global pela atracção de competências.

Ao mesmo tempo, é também provável que a pressão dos fluxos migratórios não autorizados permaneça a níveis substanciais e que a sua gestão continue a constituir uma das preocupações centrais dos governos. No entanto, a alteração do status quo exigirá a revisão do actual paradigma “estafado” que consiste na mera afectação de recursos cada vez mais avultados ao controlo de fronteiras e à actividade policial. Requererá a adopção de estratégias tão ágeis e multifacetadas quanto o próprio fenómeno em causa, para além de rigor e disciplina extraordinários, um invulgar grau de coordenação entre políticas e novos modelos de cooperação entre os países de origem e de destino.

## DEMOGRAFIA, MERCADO DE TRABALHO E MIGRAÇÕES NO ANO 2020

As reduzidas taxas de crescimento demográfico endógeno verificadas na generalidade dos países industrializados têm tido como consequência que a imigração se assuma já hoje como um factor central para as respectivas demografias. A título de exemplo, um quarto do crescimento populacional verificado nos países industrializados entre 1985 e 1990 deveu-se aos migrantes internacionais, tendo esse valor aumentado para cerca de 45 por cento no período entre 1990 e 1995 – em resultado do aumento da imigração e do declínio persistente da fecundidade – e correspondendo provavelmente a cerca de dois terços na

actualidade. Como é óbvio, estas médias ocultam tipicamente enormes variações regionais, subregionais e nacionais. Por exemplo, a totalidade do crescimento populacional actualmente verificado na UE deve-se provavelmente à imigração proveniente de outras partes do mundo. Porém, o que nos reservará o futuro?

Os factos em matéria de demografia não permitem grande discussão. Há cerca de uma geração que a maior parte do mundo industrializado é incapaz de assegurar a sua própria reprodução. À medida que os baby boomers do pós-2ª Guerra Mundial (uma vez que se verificou uma “réplica” no final dos anos '60 e início dos anos '70) saírem de cena em termos económicos ao longo da próxima década, a maioria das democracias ocidentais ver-se-á sujeita a uma escassez substancial de população em idade activa. No entanto, é o previsível aumento significativo da população reformada que assume maior relevância para esta análise. O número de reformados e pensionistas alcançará níveis absolutos e relativos sem qualquer precedente. Uma vez que as pessoas viverão em média muito mais anos do que alguma vez fizeram, os impostos e contribuições de um número cada vez mais reduzido de trabalhadores terão de garantir a subsistência de um número cada vez maior de reformados – um rácio habitualmente designado por índice de dependência de idosos.

Os números falam por si. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) estima que, no ano 2020, o índice de dependência de idosos nos seus estados-membros variará entre um mínimo de cerca de 30 por cento no caso dos países tradicionais de imigração e um máximo de 42 por cento no Japão (projectões essas que foram entretanto corroboradas por relatórios mais recentes da Comissão Europeia e dois relatórios da Divisão de População das Nações Unidas publicados em 2000 e 2003). Isto significa que, no caso dos países dotados de sistemas de segurança social solidários e horizontais, o contributo do erário público para a subsistência de cada reformado terá de ser garantido por apenas entre 3,3 e 2,4 trabalhadores, respectivamente. No número relativamente reduzido de países em que os sistemas solidários de pensões de reforma coexistem com regimes privados, esquemas de poupança obrigatória e/ou (o que é muito mais raro) os chamados regimes de capitalização (em que o sistema de segurança social público medeia a poupança de cada grupo etário com vista à sua própria reforma), o cenário é ligeiramente mais favorável, uma vez que o risco se encontra mais distribuído. Porém, tal como assinalado pela OCDE em 2001, embora os sistemas de capitalização sejam menos vulneráveis às alterações na estrutura demográfica, são mais vulneráveis aos riscos associados às taxas de retorno dos investimentos. O desempenho recente dos mercados bolsistas vem reforçar a importância desta questão.

Os números são ainda mais preocupantes se tivermos em conta o índice de dependência total, ou seja, o rácio entre o número de indivíduos em idade activa e a soma dos que já se encontram reformados com os que ainda são demasiado novos para trabalhar – e as más notícias para as próximas duas décadas não se ficam por aqui. A maioria dos exercícios de projecção e estimação assume que a idade activa se inicia a meio da adolescência e que a reforma tem lugar aos 65 anos. Qualquer uma destas duas convenções está em desacordo com a prática efectiva nos países industrializados, enviezando sistematicamente as estimativas

de forma optimista – e promovendo a complacência e inacção. A situação é ainda mais grave se tivermos em conta que, ao contrário das projecções de longo prazo em matéria de fecundidade – as quais, no que se refere ao futuro, não são mais do que exercícios de “adivinhação” informada –, os números relativos ao envelhecimento populacional nas próximas duas décadas são bastante bem conhecidos. Mais especificamente, mesmo que se registasse um aumento radical e imediato da fecundidade, o efeito desse aumento ao nível do índice de dependência de idosos seria escasso ou nulo, devido ao número de anos necessário para um jovem passar a fazer parte da força de trabalho nos países industrializados.

Qual o papel que as migrações internacionais poderão desempenhar neste contexto? Nenhum analista razoável considera que a “solução” para o problema demográfico poderá assentar exclusivamente na imigração. A simples referência ao volume de imigração necessário para manter os índices de dependência de idosos aos níveis actuais bastará para comprovar esta ideia. A manutenção em 2020 dos índices de dependência de idosos de 2010 através da imigração exigiria saldos migratórios várias vezes superiores aos efectivamente verificados na maior parte dos países no período entre 1985 e 1995. Fluxos de uma tal magnitude são claramente inviáveis, tanto social como politicamente. Por outro lado, uma análise mais sofisticada demonstrará que qualquer “solução” assente na imigração permanente sofre ainda de um outro problema essencial: a não ser que cada país admita quase exclusivamente imigrantes muito jovens, irá necessitar de um número cada vez maior de efectivos estrangeiros para evitar a deterioração do índice de dependência de idosos no futuro. Por esse motivo, é provável que a opção alternativa assente na imigração, a qual implica a admissão de um maior número de trabalhadores temporários, venha a tornar-se mais popular entre os estados industriais avançados e adquira maior relevância, em detrimento da imigração permanente. A ponderação da idade dos candidatos à imigração permanente – tal como fazem já alguns dos países que adoptaram mecanismos de selecção por pontos – poderá também tornar-se mais comum.

## RESPOSTAS AO PROBLEMA DO ENVELHECIMENTO NOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

O envelhecimento dos baby boomers e o aumento da esperança média de vida têm vindo a provocar um aumento sem precedentes da população idosa nos países desenvolvidos. Porém, isso constitui apenas parte do “problema”. Simultaneamente, a sofisticação dos métodos de planeamento familiar e o efeito de um conjunto de forças sociais, culturais e económicas poderosas e profundamente enraizadas parecem também “conspirar” para manter o número de jovens a níveis historicamente baixos. Em conjunto, estas duas realidades estarão na origem de profundos dilemas económicos, sociais e políticos que passarão a ocupar gradualmente lugares cada vez mais cimeiros na lista das preocupações políticas do Ocidente.

O ritmo e a gravidade deste fenómeno irão variar de um país desenvolvido para o outro, mas a tendência é clara e, pelo menos no que se refere aos próximos vinte anos, o resultado é praticamente inevitável. As forças poderosas que lhe estão subjacentes incluem os progressos notáveis da medicina, o acesso quase universal a cuidados de saúde financiados ou apoiados pelo

estado, o aumento dos níveis de rendimento (que permite o acesso a melhores cuidados de saúde e provoca a redução da fecundidade) e o aumento persistente das taxas de actividade femininas.

Estas realidades colocam três desafios da maior importância, ao mesmo tempo que sugerem três domínios prioritários de actuação política. O primeiro diz respeito ao momento da reforma, passando a resposta pela desaceleração (primeiro) e inversão (depois) da deterioração da relação entre o número de anos passado a trabalhar e na reforma por cada grupo etário. O segundo refere-se à qualidade das reformas e passa por garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde, a par da satisfação das necessidades e (da maioria das) expectativas dos idosos e outros grupos desfavorecidos (doentes, inválidos, pobres, etc.). O terceiro desafio consiste na forma de expandir e combinar as diferentes fontes de rendimento à disposição dos reformados – uma área sobre a qual a OCDE tem vindo a debruçar-se sistematicamente, mas que extravasa largamente o âmbito deste capítulo.

Entre os dias de hoje e o ano 2020, com o aumento da esperança média de vida e a emergência de uma geração septuagenária constituída pelos baby boomers do pós-2ª Guerra Mundial, assistiremos a um aumento explosivo do número de pessoas com mais de 70 anos. Mesmo que o índice sintético de fecundidade (ISF, ou o número médio de filhos por mulher) aumente ligeiramente nestes países, os dois primeiros desafios atrás referidos tornar-se-ão ainda mais prementes (o limiar de substituição de gerações corresponde a um ISF de cerca de 2,1) – para além de que não é provável que o ISF aumente significativamente nos países industrializados, especialmente tendo em conta que a fecundidade continuará certamente a diminuir na Europa meridional e oriental. Embora algumas projecções admitam um aumento do ISF na Europa dos actuais 1,4 para 1,55, isso corresponderia a um feito notável, uma vez que a tendência actual neste continente continua a ser de declínio.

Este contexto coloca uma série de desafios. O maior de todos consistirá talvez em assegurar níveis de vida adequados aos reformados e pensionistas sem impôr cargas fiscais avassaladoras aos trabalhadores – um desafio que se tornará mais complicado a cada década que passa. Projecções efectuadas pela OCDE em 1998 indicam que, até 2020, os países membros desta organização sofrerão aumentos diversos mas consideráveis do peso das despesas públicas com pensões expresso em percentagem do PIB – entre 2,9 por cento no caso da Austrália e mais de 12 por cento nos casos da Alemanha e Japão. De forma ainda mais significativa, as estimativas actuais para os países desenvolvidos do montante das despesas futuras com pensões cujo financiamento não está assegurado ascendem a biliões de dólares – e as despesas com cuidados médicos a idosos acrescentam um montante igualmente gigantesco a esse valor. Ambos estes tipos de despesas deverão registar um aumento segundo uma progressão primeiro geométrica e depois exponencial, à medida que os escalões etários mais idosos forem engrossando e os padrões de consumo de cuidados médicos forem aumentando (uma vez que se estima que o consumo de cuidados médicos por parte das pessoas com mais de 65 anos seja várias vezes superior ao do resto da população).

As consequências não se ficam por aqui. A idade mediana da população irá também aumentar, ao mesmo tempo que o peso relativo da população autóctone na maior parte do

mundo desenvolvido deverá registar um decréscimo. O declínio populacional e as mudanças na composição étnica e etária das populações europeias darão origem a desafios políticos adicionais, que irão do risco de deflação (em resultado da diminuição do número de consumidores nos mercados internos e do aumento da concorrência pela conquista dos mercados externos) até diversas distorções ao nível dos mercados de trabalho. Estas últimas incluirão problemas cada vez mais graves de escassez de mão-de-obra, que excederão em muito os desajustamentos entre a oferta e a procura de competências que já hoje se verificam na maior parte dos mercados de trabalho. Na melhor das hipóteses, os desequilíbrios futuros obrigarão a uma redefinição radical do mundo do trabalho na maioria das sociedades industriais avançadas – ainda que provavelmente para além do horizonte temporal considerado neste capítulo.

As implicações deste quebra-cabeças demográfico ao nível do mercado de trabalho far-se-ão sentir de forma mais directa nos sectores económicos de maior interesse para a população idosa. Entre os sectores mais vulneráveis, contam-se aqueles em que, a par do crescimento de uma procura já hoje robusta, a natureza, estatuto social e estrutura salarial dos empregos os tornam pouco atractivos para os trabalhadores nacionais. Este tipo de empregos inclui a prestação de cuidados a idosos e de serviços pessoais aos cidadãos mais abastados do primeiro mundo. Porém, a escassez de mão-de-obra será generalizada. Serão necessários mais trabalhadores que ajudem a garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde através dos seus impostos e contribuições, bem como, em muitos casos, para contribuírem para a estabilidade dos níveis de produção e de consumo.

Esta análise sugere que as sociedades que enfrentarem estes desafios demográficos de forma mais precoce e determinada terão melhores perspectivas de estabilidade e crescimento económico. Para aquelas que não o fizerem, resta a promessa de maior instabilidade e, nos cenários mais desfavoráveis, de declínio económico. Em qualquer dos casos, porém, é de esperar que os problemas extravasem para o âmbito social, pelo que as respostas terão de ter em conta o imperativo da coesão social.

Entre os desafios mais críticos que os governos terão de enfrentar eficazmente, incluem-se os efeitos ao nível da fecundidade da generalização dos agregados familiares em que ambos os progenitores estão presentes no mercado de trabalho (incluindo o cada vez mais popular e necessário, mas depressor da fecundidade, adiamento da idade de procriação). Porém, os desafios políticos não se ficarão por aí. Será também necessário actuar eficazmente ao nível dos cuidados infantis e a idosos (especialmente tendo em conta o aumento da procura por estes últimos), bem como em relação às questões políticas associadas às responsabilidades intergeracionais em termos de transferência de rendimento e prestação de cuidados. Em suma, será necessário nada mais, nada menos do que um novo paradigma de solidariedade social e relação com o estado.

Quão provável é uma tal mudança de paradigma? Uma das formas de começar a responder a esta pergunta consiste em decompôr o paradigma actual nas suas principais componentes e em avaliar a susceptibilidade (ou resistência) de cada uma delas à mudança. Se começarmos por examinar os sistemas de saúde e de pensões, por exemplo, é evidente

que o erário público não poderá sustentar os seus actuais compromissos no longo prazo, quanto mais expandir a sua cobertura, sob as condições actuais em termos de carga fiscal e produtividade. Porém, o aumento da carga fiscal sobre os indivíduos e as pequenas ou grandes empresas deparar-se-á certamente com uma forte resistência. Os contribuintes europeus consideram já actualmente que a carga fiscal é excessiva, pelo que os políticos terão de proceder cautelosamente em relação a esta questão se desejarem ser reeleitos. Da mesma forma, dificilmente se poderá esperar que os empresários aceitem de bom grado aumentos dos impostos e contribuições num contexto de globalização e liberalização comercial, em que são necessários constantes aumentos de produtividade e reduções dos custos para assegurar a capacidade concorrencial e a viabilidade das empresas.

A enumeração destes problemas não deverá ser entendida como implicando a conclusão que os países desenvolvidos não dispõem de armas para os enfrentarem – pois não é esse o caso. Contudo, quaisquer respostas políticas implicarão desvantagens e perdas substanciais por parte de sectores importantes da sociedade – o que sugere que os governos começarão provavelmente por procurar prolongar o status quo e adiar as medidas mais críticas. No longo prazo, essa tática revelar-se-á tão inadequada quanto prejudicial.

Entre as soluções que os governos ver-se-ão certamente obrigados a adoptar, incluem-se as seguintes:

- O aumento da duração da vida activa (o Japão, os Estados Unidos e diversos outros países estão já a tomar medidas neste sentido).
- A redução das pensões de reforma.
- A busca de ganhos de eficiência ao nível dos sistemas públicos de saúde (incluindo a introdução da possibilidade de concorrência por parte de prestadores privados no âmbito dos sistemas financiados pelo estado).
- Incentivos ao desenvolvimento e generalização de regimes de pensões alternativos (uma vez que os regimes solidários e horizontais tornar-se-ão insustentáveis, na ausência de um conjunto coerente de políticas que inclua o recurso a mais imigração a par de aumentos de produtividade extraordinários e sustentados).
- Novas (e muito mais radicais) fases de reestruturação económica – desta feita em consequência da realidade política imposta pelas transformações demográficas.

A maior parte dos estados tem já vindo a tomar medidas num ou mais destes sentidos, o que tem permitido a emergência de um conjunto de “boas práticas”. Porém, a oposição política às soluções mais evidentes começa já a revelar-se significativa e tenderá a acentuar-se à medida que os efeitos dos cortes ao nível dos serviços públicos previstos na maioria dos casos passarem a ser sentidos por segmentos cada vez mais alargados da população. Segundo a perspectiva veiculada neste capítulo, apenas três soluções são verdadeiramente de considerar no longo prazo: (a) o aumento gradual da idade de reforma; (b) o aumento significativo e sustentado dos níveis de fecundidade; e (c) o aumento muito substancial dos níveis de imigração.

A primeira destas soluções obrigará os governos a confrontarem-se com a resistência dos reformados e dos grupos etários próximos da reforma – dois grupos que detêm uma fatia



desproporcional da riqueza e do poder político em cada país. Nesta batalha, é bem possível que os governos apenas consigam vitórias marginais – as quais poderão levar muito mais tempo do que o permitido pelo problema em questão.

A segunda – o aumento da fecundidade – implicará uma inversão das tendências de longo prazo e exigirá nada mais, nada menos do que uma revolução ao nível da lógica económica e das normas sociais actualmente prevalentes. Ainda assim, certos governos (como os do Japão e França) oferecem já enormes incentivos ao aumento do número de filhos e é de esperar que mais governos optem por esse caminho.

A última solução – o aumento muito substancial da imigração – exigirá uma mudança de atitudes ainda mais radical, que permita ultrapassar as resistências tradicionais à imigração em grande escala e às mudanças sociais e culturais que ela implica. Serão certas sociedades que parecem valorizar a tradição e a continuidade acima de tudo o resto, como é o caso das sociedades europeias e das sociedades milenares asiáticas, capazes de dar o salto exigido pelo aumento dos níveis de imigração? Terão os países tradicionais de imigração a capacidade de começar a preparar politicamente o terreno para o aumento dos fluxos de entrada de imigrantes de que também irão necessitar no futuro? Serão estes dois tipos de sociedades capazes de gerir as reacções políticas e sociais a que esta difícil solução dará origem? Efectivamente, o que está em causa é um conjunto de mudanças e ajustamentos extremamente significativos. Porém, estas sociedades não poderão almejar a continuar a ser actores relevantes no panorama internacional se se revelarem incapazes de enfrentar as transformações demográficas atrás indicadas, ou se o fizerem sem a sabedoria necessária.

## CONCLUSÃO

As categorias utilizadas na análise social não emergem espontaneamente; pelo contrário, são criadas e desenvolvidas pelos analistas quando pretendem apreender um determinado “problema”. Uma vez estabelecidas, porém, essas categorias são extremamente difíceis de alterar. O domínio complexo e em constante mutação das migrações internacionais, a crescente complexidade das suas causas, processos e consequências e o contexto global radicalmente novo no qual têm lugar são três factores que requerem uma constante revisão tanto da pertinência dos instrumentos analíticos e conceptuais de que dispomos como das categorias e estruturas administrativas que deles resultam neste domínio.

Mesmo a uma mais superficial das recensões dos modelos administrativos e de gestão dominantes nos países industriais avançados e dos dados e políticas que os acompanham permite verificar que o actual sistema migratório internacional se baseia em construções ideais ultrapassadas e alarmantemente dicotómicas. Lamentavelmente, grande parte dos trabalhos científicos tem reforçado estas tendências. Por exemplo, os estados são classificados como emissores ou receptores; os migrantes como permanentes ou temporários; e as razões para a migração como correspondendo ao desejo de melhoria da situação económica ou à busca de protecção em resultado de desastres, calamidades ou de um receio fundado de perseguição. Estas dicotomias

grosseiras, bem como as estruturas administrativas e os sistemas de recolha e tratamento de dados que foram erigidos em torno delas, pouco contribuem para tornar inteligível a realidade dos padrões migratórios actuais. Actualmente, as pessoas movem-se por diversas razões ao mesmo tempo. Por outro lado, muitos estados são simultaneamente emissores e receptores de números substanciais de migrantes, podendo ainda servir como regiões de trânsito. Uma proporção cada vez maior dos imigrantes “permanentes” regressa ao país de origem ou decide reenigrar a partir do país que adoptou para residência, ao mesmo tempo que muitos residentes temporários, incluindo estudantes e profissionais liberais, optam mais tarde por se instalar nos seus países de acolhimento.

A necessidade de compreender estes comportamentos e de adaptar de forma consentânea os modelos de gestão de fluxos e de processamento de dados constitui um desafio adicional em matéria de gestão das migrações que se vem somar aos discutidos ao longo deste capítulo. Uma vez que tanto os estados como os indivíduos actuam simultaneamente no contexto de múltiplos “sistemas” de mobilidade, parece ser claro que a gestão de processos transnacionais complexos através de mecanismos atávicos e ineficazes dará cada vez menos frutos nos tempos que se avizinham.

Tendo em conta as repercussões significativas em termos de migrações internacionais que resultarão das necessidades e dos diferenciais a nível económico, político, demográfico e de direitos humanos, é essencial que nos preparemos melhor para o futuro. O facto das migrações constituírem um ingrediente cada vez mais essencial do sucesso económico dos países do Norte implica que as políticas e as estruturas administrativas concebidas no âmbito de quadros conceptuais tão ingénuos quanto os atrás referidos estejam destinadas ao fracasso no longo prazo.

A adopção de um conjunto de políticas mais perspicazes e eficazes terá de ter em conta a multiplicidade de experiências levadas a cabo nos diferentes estados industriais avançados e o respectivo grau de sucesso, ao mesmo tempo que terá de reconhecer que o “sucesso” é acima de tudo uma função do esforço, recursos, empenho, flexibilidade e adaptabilidade das respostas, a par da sua adequação à história e à cultura de cada estado. Isto é válido tanto para o controlo dos fluxos ilegais como, de forma mais ampla, para a gestão dos fluxos legais. Para que seja possível alcançar maior sucesso na resolução do quebra-cabeças da imigração, serão ainda necessárias confiança, determinação, liderança e visão por parte dos decisores políticos. Ainda que estes atributos sejam raros e preciosos, porém, estão certamente ao alcance dos países democráticos avançados.

Existe um reconhecimento generalizado de que o regime global de gestão das migrações internacionais está carente de uma reforma profunda. O que é muito menos certo é que essa reforma venha a resultar de um esforço ponderado que tenha em consideração os interesses de todas as nações e que consiga equilibrar esses interesses com os compromissos internacionais de cada uma – ou que, pelo contrário, constitua pouco mais do que mais um novo exemplo da típica reacção reflexa de reforço securitário dos controlos.

*Este capítulo baseia-se em parte num texto mais breve e menos amplo publicado com o título “Managing Rapid and Deep Change in the New Era of Migration”, In The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change, editado por Sarah Spencer, 39-58. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.*

## SUGESTÕES DE LEITURA

- Aleinikoff, A. and D. Klusmeyer. *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- Athens Migration Policy Initiative. *Proceedings, July 2002 - May 2003*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2003.
- Bilsborrow, R. E., G. Hugo, A. S. Oberai, and H. Zlotnik. *International Migration Statistics: Guidelines for Improving Data Collection Systems*. Geneva: International Labor Office, 1997.
- Chishti, M., D. Meissner, D. Papademetriou, J. Peterzell, M. Wishmie, and S. Yale-Loher. *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties, and National Unity After September 11*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2003.
- Cohen, R., ed. *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration, and Employment*. Brussels, June 2003.
- European Commission. *Communication on Immigration, Integration, and Employment*. COM (2003) 336 final, 2003.
- European Commission. *An EU Approach to Managing Economic Migration*. COM (2004) 811 final, 2004.
- European Commission. *Confronting Demographic Change: A New Solidarity Between the Generations*. COM (2005) 94 final, 2005.
- Global Commission on International Migration (GCIM). *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*. Report of the Global Commission on International Migration, October 2005.
- International Organization for Migration. *World Migration 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*. Vol. 2 - IOM World Migration Series. Geneva: International Organization for Migration, 2003.
- Migration Information Source. *Special Issue: Integration and Immigrants*. Washington, DC: Migration Policy Institute, October 2003, [http://www.migrationinformation.org/special\\_integration.cfm](http://www.migrationinformation.org/special_integration.cfm).
- Migration Information Source. *Special Issue: US-Mexico Migration*. Washington, DC: Migration Policy Institute, March 2004, [http://www.migrationinformation.org/special\\_mexico.cfm](http://www.migrationinformation.org/special_mexico.cfm).
- Niessen, J. and Y. Schibel. *EU and US Approaches to the Management of Immigration: Comparative Perspectives*. Brussels: Migration Policy Group, 2003.
- OECD Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI). *Trends in International Migration*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development. Annual.
- Papademetriou, D. "Alles eine Frage der Ausgewogenheit: Zur Verbesserung der Wettbewerbsätzliche Betrachtung aus amerikanscher Perspektive." In *Arbeitsmarktsteuerung der Zuwanderung - neuere deutsche Ansätze und internationale Erfahrungen*, UllrichHeilemann and Hans Dietrich von Loeffelholz, Eds. Essen: Rheinisch - Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2003.
- Papademetriou, D. "The Global Struggle with Illegal Mion: No End in Sight." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, September 1, 2005, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=36>.
- Papademetriou, D. "International Migration and US Security Interests: An Overview and Assessment." Prepared for the US National Intelligence Council, 1999.
- Papademetriou, D. "Migration Trends in Russia and the CIS and their Potential Consequences for Europe (Migrationstendenzen in Russland und den GUS - Staaten und ihre potenziellen Folgen fuer Europa)." in *Illegal Migration (Illegale Migration)*. Bonn: Varus Verlag, 2000.
- Papademetriou, D. "Reflections on Restoring Integrity to the United States Immigration System: A Personal Vision." Insight V. Washington, DC: Migration Policy Institute, September 2005.
- Papademetriou, D. "'The Regularization' Option in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective." Policy Brief IV. Washington, DC: Migration Policy Institute, September 2005.
- Papademetriou, D., ed. *Managing Migration: A Policy Agenda for Economic Progress and Social Cohesion*. Migration Policy Institute, forthcoming.

- Papademetriou, D., J. Audley, S. Polaski, and S. Vaughan. *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004.
- Papademetriou, D. and K. Hamilton. "La inmigración entre México y Estados Unidos: lo que está en juego". *Economía Exterior* 28 (Spring 2004): 59-66.
- Papademetriou, D. and K. O'Neill. "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants." Report prepared for the European Commission (DG Employment and Social Affairs), May 2004.
- Papademetriou, D. and K. O'Neill. "Reflections on Immigration and the Welfare State." Washington, DC: Migration Policy Institute, 2004.
- Papademetriou, D. and S. Yale-Loehr. *Balancing Interests: Rethinking the U.S. Selection of Skilled Immigrants*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- Pedersen, P., M. Pytlikova, and N. Smith. "Selection or Network Effects? Migration Flows into 27 OECD Countries, 1990-2000." Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper No. 1104. Bonn: IZA, 2004.
- Ratha, D. "Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance." In *Global Development Finance 2003*. Washington, DC: World Bank, 2003.
- Ray, B. "Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets." Report prepared for the European Commission (DG Employment and Social Affairs), March 2004.
- Smith, J. and B. Edmonston, eds. *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*. Washington, DC: National Academy Press, 1997.
- Spencer, S., ed. *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.
- Tribalat, M., J. P. Garson, Y. Moulrier-Boutang, and Roxane Silberman. *Cent Ans D'Immigration, Etrangers d'Hier Français d'Aujourd'Hui*. Paris: Presses Universitaires de France, Institut National d'Etudes Démographiques, 1991.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Ageing 1950-2050*. New York: United Nations, 2002.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects: The 2000 Revision, Highlights*. New York: United Nations, 2001.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Prospects: The 2002 Revision Population Database*. United Nations, 2003.  
<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=1>.
- US-Mexico Migration Panel. *Mexico-US Migration: A Shared Responsibility*. Convened by the Carnegie Endowment for International Peace and the Instituto Tecnológico Autónomo de México. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.



# O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO NA EUROPA

---

SARAH SPENCER



A integração é actualmente uma questão central na agenda europeia. Existe um reconhecimento generalizado de que as migrações – a diferentes níveis e sob diversas formas – chegaram para ficar e que a integração eficaz dos imigrantes não pode ser dada por adquirida.

As migrações podem proporcionar vantagens importantes. Desde há gerações que migrantes de todo o mundo têm vindo a instalar-se e a prosperar na Europa, contribuindo positivamente nos planos económico e cultural. As migrações contribuem por isso para a prosperidade tanto das sociedades europeias como dos próprios migrantes.

Porém, as migrações colocam também diversos desafios. Para começar, é necessário investir na integração para que esta ocorra eficazmente. Alguns migrantes conseguem ultrapassar os obstáculos à integração sem qualquer tipo de apoio. Alguns, como é o caso dos Indianos no Reino Unido, apresentam até desempenhos superiores aos da restante população ao nível do sucesso escolar e do mercado de trabalho. No entanto, nas suas trajectórias de inserção económica e social, os migrantes deparam-se com barreiras – e, sejam quais forem os indicadores escolhidos para medir a integração (domínio da língua, sucesso escolar, desempenho no mercado de trabalho, segregação social, níveis de saúde, condições de vida ou participação cívica), existem motivos para preocupação na generalidade dos estados-membros da União Europeia (UE).

Para além disso, a presença de imigrantes, na medida em que constitui a face mais visível da globalização e da mudança social por ela suscitada, tem também vindo a tornar-se um foco de tensão nalgumas comunidades locais e um factor de mobilização da extrema-direita, os quais têm provocado o alastramento do vírus da exclusão em comunidades que precisariam antes de confiança, cooperação e respeito mútuo. O envolvimento de uma pequena parte dos imigrantes em actos violentos politicamente motivados tem vindo a agravar estas tensões, levando os líderes europeus a temer o aumento da radicalização dos jovens de origem imigrante. Esta preocupação incide especialmente, embora não exclusivamente, sobre os muçulmanos. Os alegados perpetradores de diversos actos de terrorismo extremamente mediáticos, incluindo os ataques de 11 de Setembro de 2001, os atentados de Madrid em Março de 2004 e o homicídio do realizador holandês Theo Van Gogh em Novembro de 2004, eram todos muçulmanos. Existe por isso a percepção de que certos valores e crenças associados ao Islão são incompatíveis com os “valores ocidentais”.

O receio da radicalização tem dominado as discussões sobre esta matéria nas esferas pública e privada. A possibilidade de adesão à UE por parte de um país maioritariamente muçulmano – a Turquia – veio subir ainda mais a parada em termos políticos. Porém, ao mesmo tempo que o receio da radicalização veio colocar o debate sobre a integração num plano particularmente parcial e negativo, ofuscando a questão paralela da inclusão

---

<sup>1</sup> Nota do Editor: o texto deste capítulo foi concluído em 2005, em Língua Inglesa, não tendo sido actualizado na versão portuguesa, pelo que algumas das referências a projectos pendentes ou iniciativas futuras deverão ser analisadas cuidadosamente, aconselhando-se a verificação das mesmas.

económica, teve apesar de tudo o mérito de criar espaço para a formulação e implementação de um conjunto amplo de políticas de integração.

A União Europeia, aquando do encerramento da Presidência grega em Salónica em Junho de 2003, reconheceu a necessidade de actuar de forma mais determinada neste domínio. Os fundamentos da nova abordagem haviam já sido apresentados numa Comunicação da Comissão Europeia sobre Imigração, Integração e Emprego tornada pública nesse mesmo mês. As responsabilidades fundamentais na área da integração continuarão a caber aos níveis nacional e local – porém, a Presidência holandesa conseguiu promover um acordo entre os 25 estados-membros em relação a um conjunto de Princípios Básicos Comuns em matéria de integração no Inverno de 2004 e Franco Frattini, Comissário Europeu com a pasta da Justiça, Liberdade e Segurança, anunciou já a sua intenção de procurar promover o desenvolvimento de uma estratégia política comum mais alargada. A questão consiste em qual a forma que deverá assumir a estratégia que começa a emergir – e em quão assertiva deverá ser a Comissão na sua indicação aos estados-membros do rumo a seguir.

Numerosos estados-membros, particularmente entre os UE-15, têm já vindo a reforçar a importância dada à questão da integração ao nível das suas agendas políticas internas. O enfoque e a abordagem adoptados por cada um desses países têm variado, reflectindo as diferenças ao nível do que consideram ser o significado e os objectivos da integração, bem como as estratégias que devem ser utilizadas para os alcançar. Nalguns países do Norte da Europa (Dinamarca e Holanda, por exemplo), tem havido uma ênfase crescente nos programas de ensino da língua e de educação para a cidadania destinados aos imigrantes recém-chegados, cuja frequência é muitas vezes obrigatória. Outros (como a Espanha e a Irlanda) têm optado por delegar nos serviços públicos gerais e/ou na sociedade civil a tarefa de apoiar os imigrantes, ou ainda por actuar prioritariamente no sentido da remoção dos obstáculos com que os imigrantes se defrontam – incluindo o problema da discriminação –, em detrimento de atenderem directamente às suas necessidades (como é o caso no Reino Unido).

No entanto, verifica-se também alguma convergência ao nível das abordagens. Em particular, existe um reconhecimento generalizado de que a integração é um processo de duplo sentido – que requer a adaptação do imigrante, mas também das instituições e da sociedade em geral do país de acolhimento – e multidimensional – na medida em que envolve quatro esferas distintas: económica, social, cultural e política.

As divergências em relação a quais deverão ser os objectivos da integração e as estratégias adequadas para os atingir, a par da insistência por parte dos estados-membros em que as decisões sejam tomadas sempre que possível ao nível nacional e não em Bruxelas, têm no passado impedido a UE de utilizar os instrumentos privilegiados à sua disposição para contribuir eficazmente em relação a esta matéria. O facto da questão da integração ter necessariamente um carácter transversal, envolvendo nomeadamente a pasta da Justiça, Liberdade e Segurança e a do Emprego e Assuntos Sociais ao nível da Comissão (e as respectivas comissões do Parlamento Europeu) não tem ajudado a que sejam efectuados



progressos. A importância prioritária que actualmente assume a necessidade de actuar mais eficazmente em relação à questão da integração poderá talvez proporcionar o incentivo necessário à superação destas barreiras.

O objectivo fundamental deste capítulo consiste na identificação dos obstáculos à integração e dos grupos-alvo de qualquer estratégia neste domínio. Para isso, passa-se em revista as responsabilidades do estado, dos imigrantes e da sociedade civil no processo de integração, antes de se analisar os últimos desenvolvimentos ao nível da UE e de se propor uma agenda política para o futuro. Primeiro que tudo, porém, comecemos por analisar a natureza do desafio com que nos confrontamos.

## O DESAFIO

Os saldos migratórios têm vindo a aumentar na Europa, constituindo actualmente a principal componente do crescimento populacional na maioria dos países. Por outro lado, a mobilidade interna no seio da UE tem também vindo a crescer em consequência do alargamento de Maio de 2004, nomeadamente em virtude dos fluxos de trabalhadores para os países (Reino Unido, Irlanda e Suécia) que não optaram por impor um período de transição. Alguns estados europeus têm uma longa experiência de imigração, mas outros, como a Espanha e a Irlanda, só se tornaram países de imigração nos últimos dez anos. Em particular, os estados da Europa de Leste têm pouca experiência de como lidar com os impactes sociais e económicos da imigração e bastante necessidade de estratégias que lhes permitam fazê-lo eficazmente.

A imigração para os estados-membros da UE provém actualmente de um conjunto muito mais variado de países do que no passado, sendo caracterizada por uma muito maior diversidade linguística e cultural. Em Londres, por exemplo, as crianças em idade escolar falam hoje em dia mais de 200 línguas maternas diferentes; na cidade sueca de Malmö, Mohammed é actualmente o nome mais frequente entre os atribuídos às crianças recém-nascidas.

Os imigrantes detêm também diferentes estatutos perante a lei. Alguns são admitidos, a título temporário ou permanente, com vistos de trabalho ou de negócios. Outros são admitidos enquanto requerentes de asilo, alcançando ou não posteriormente o estatuto de refugiados. Outros ainda entram nos países de destino ao abrigo do reagrupamento familiar, enquanto estudantes, ou no âmbito de uma série de outras categorias variadas, que vão das baby-sitters aos sacerdotes. A importância relativa de cada uma destas categorias varia de estado-membro para estado-membro: nuns, é o reagrupamento familiar que constitui a categoria maioritária; noutros, a imigração laboral. Finalmente, os imigrantes poderão ainda estar ilegais, quer por terem sido admitidos regularmente mas terem deixado caducar os seus vistos ou trabalharem sem autorização, quer por a própria entrada no país de destino ter tido lugar de forma irregular. A questão fundamental, porém, é que o estatuto dos imigrantes perante a lei determina o seu direito de acesso ao trabalho, aos serviços públicos e à protecção social.

O estatuto legal dos imigrantes determina também em parte o carácter permanente ou temporário (por alguns meses ou anos) da sua permanência na UE. Caso possam entrar e sair dos países de destino, poderão manter fortes laços transnacionais com os seus países de origem e remeter parte das suas poupanças para os seus familiares que aí se encontram. No entanto, poderão optar não por regressar e instalar-se antes noutro país, dentro ou fora da Europa. No passado, os estados-membros incorreram frequentemente no erro de assumir que todos os imigrantes haveriam de regressar aos seus países de origem; porém, é igualmente errado assumir que todos quererão permanecer nos países de destino. Ainda assim, os residentes temporários necessitam de um certo grau de integração, a nível tanto económico como social. Qualquer estratégia de integração terá de ter em conta esta diversidade de intenções migratórias.

Em 2001, residiam na UE-15 catorze milhões de cidadãos de países terceiros, ou menos de 4 por cento da população. Porém, a sua concentração em determinadas regiões e cidades, a sua especial vulnerabilidade à exclusão mesmo após eles e os seus descendentes terem adquirido a nacionalidade dos países de destino e o facto dos próprios cidadãos autóctones dos países da UE confrontarem-se muitas vezes com obstáculos à integração tornam esta questão mais relevante do que os números poderão sugerir.

Apesar de muitos imigrantes serem bem sucedidos no mercado de trabalho e relacionarem-se de forma positiva com os restantes residentes, são múltiplas as situações de desvantagem e exclusão. Ao nível da educação, os imigrantes encontram-se sobrerrepresentados entre os casos de insucesso escolar – o que é em parte explicado pelas dificuldades ao nível do domínio da língua –, assim como, ao nível do mercado de trabalho, em termos de desemprego e subemprego. A taxa de emprego na UE-15 entre os cidadãos nacionais de países terceiros em 2001, 52,7 por cento, era muito inferior aos 64,4 por cento dos cidadãos da UE. Este diferencial era especialmente acentuado no caso das mulheres. No que se refere à habitação, os imigrantes sofrem com especial incidência de problemas de segregação em bairros pobres, falta de abrigo e más condições de alojamento. A evidência empírica sugere que a saúde dos imigrantes tende a deteriorar-se após a chegada; e, em certas comunidades locais, enfrentam muitas vezes a hostilidade dos restantes residentes.

Os padrões de exclusão e de desvantagem têm um carácter complexo. Verificam-se diferenças substanciais em termos de integração económica, social e cultural tanto entre as diferentes comunidades imigrantes como no seio de cada uma delas. Por outro lado, a integração pode ter um carácter “segmentado”, tal como assinalado por Portes, Zhou e outros autores: em vez de se integrarem na classe média, os imigrantes e os seus descendentes limitam-se muitas vezes a integrar-se na “subclasse” constituída pelos autóctones vítimas de exclusão e desvantagem, cujas perspectivas económicas e modos de comportamento passam a partilhar. A classe social e o local de residência podem por isso influenciar as perspectivas de vida de forma mais significativa do que o grupo étnico ou o tempo de permanência no país de acolhimento. Aliás, é possível os imigrantes e os seus descendentes exibirem níveis consideráveis de integração numa determinada dimensão (por exemplo, incidência elevada de casamentos mistos), mas fracos noutra (por exemplo, taxas de emprego reduzidas). Outros

poderão ter sucesso ao nível do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que permanecem culturalmente distintos, privilegiando os valores e a solidariedade do seu grupo étnico e demonstrando que a assimilação cultural não é uma condição necessária para a integração económica. Em contrapartida, poderão ainda passar rapidamente por um processo de “aculturação” sem que isso seja acompanhado por qualquer outra forma de integração.

Esta situação traduz-se numa forte pressão política e económica no sentido da adopção de estratégias de integração mais eficazes. A Europa necessita de uma força de trabalho treinada e qualificada, que possa suprir as necessidades de um mercado de trabalho em mutação. Os estados-membros não se poderão dar ao luxo de dispensar os talentos dos imigrantes que já fazem parte das suas forças de trabalho e, para que possam competir pelos “melhores e mais brilhantes”, é necessário que os potenciais imigrantes se sintam confiantes de que não serão vítimas de discriminação e exclusão. Apesar dos níveis elevados de desemprego em certas partes da Europa, existe uma escassez concomitante de trabalhadores que desempenhem trabalhos mal remunerados – para os quais é evidente que os imigrantes, autorizados ou não, oferecerão tipicamente os seus serviços. Os líderes políticos não poderão permitir que a sua presença provoque o ressentimento dos autóctones e dos residentes de longa duração que não conseguem encontrar emprego. Entre as necessidades mais prementes, contam-se a de evitar que as tensões intercomunitárias assumam um carácter violento e a de prevenir o crescimento dos partidos de extrema-direita – para além de assegurar, ao nível de toda a União Europeia, o envolvimento e a integração dos imigrantes cujos níveis de alienação possam resultar no apoio ao extremismo político ou religioso.

## O OBJECTIVO DA INTEGRAÇÃO

Hoje em dia, existe um reconhecimento por parte de todos os estados-membros de que a integração é um processo de duplo sentido: é necessário ter em atenção tanto os obstáculos com que os imigrantes se confrontam como a adaptação por parte dos próprios imigrantes. Esta abordagem decorre da conclusão, por parte da comunidade científica, de que o resultado do processo de integração depende da interacção entre os factores relevantes da sociedade de acolhimento e as características dos imigrantes. Porém, os vários estados têm divergido substancialmente no que se refere à ênfase que atribuem a cada um dos dois pólos deste processo. A Alemanha, por exemplo, tem apostado tradicionalmente na promoção da empregabilidade dos trabalhadores imigrantes, procurando garantir que estes possuem ou adquirem as competências necessárias para obter um emprego e prosperar. No Reino Unido, em contrapartida, embora os imigrantes com estatuto de residentes tenham também acesso aos programas de promoção da empregabilidade destinados à população em geral, a ênfase tem sido colocada no combate à discriminação racial com que se confrontam, ao nível do acesso ao emprego, habitação e serviços, os imigrantes e os seus descendentes pertencentes a minorias étnicas. Porém, apesar das persistentes diferenças de abordagem entre os estados-membros da EU, existem alguns indícios de convergência que poderão permitir o desenvolvimento e a consolidação de uma estratégia verdadeiramente europeia em relação a esta matéria.

É também muito significativo que a integração seja encarada como um processo – e não como um estado a atingir. Embora o recurso a indicadores quantitativos para medir a integração seja cada vez mais comum – taxas de emprego das comunidades imigrantes, por exemplo –, traduzindo a concepção implícita de que a integração corresponde à consecução de níveis idênticos aos da população autóctone, a verdade é que a integração é um processo potencialmente reversível. Em face de uma recessão económica, os trabalhadores de origem imigrante têm maior risco de ficarem desempregados – para além de que há uma forte evidência empírica de que os imigrantes de segunda geração, mesmo quando dominam a língua e possuem a nacionalidade do país de acolhimento, apresentam muitas vezes problemas de integração social mais graves do que a geração dos seus progenitores.

Os diversos estados-membros têm também apresentado diferenças significativas no que diz respeito à ênfase relativa que colocam na integração ao nível do mercado de trabalho ou, em alternativa, na integração social e assimilação cultural. Porém, para evitar o risco da integração segmentada, é necessária uma estratégia multidimensional que permita assegurar:

- A integração no mercado de trabalho de uma forma que reflecta as qualificações e a experiência profissional dos imigrantes;
- A inclusão social ao nível das instituições e actividades destinadas à população em geral que permitem satisfazer as necessidades dos indivíduos e das comunidades – educação, saúde, apoio social, habitação;
- A inclusão na vida cívica – em termos de participação activa nas instituições e organizações da sociedade civil, particularmente no caso dos imigrantes cuja permanência tem um carácter duradouro; e
- O desenvolvimento do “capital relacional”, confiança e boas relações entre os imigrantes, os seus vizinhos e as comunidades em geral.

Será o conceito de “inclusão” mais apropriado do que o de “integração”? Muitos opõem-se a este último em virtude da sua conotação, que remete mais para a assimilação do que para um processo de adaptação mútua. Em contrapartida, o conceito de inclusão enfatiza a responsabilidade por parte de cada sociedade em abranger no seu seio as pessoas e grupos vítimas de exclusão, o que constitui o objectivo último tanto em relação aos autóctones como em relação aos residentes de longa duração. Na UE, existem planos nacionais de acção para a inclusão que têm como destinatária a população como um todo – porque não utilizar o mesmo termo no caso dos imigrantes?

## OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO

### OBSTÁCULOS LEGAIS

Existe uma razão pertinente pela qual poderá ser necessário manter uma distinção ao nível da terminologia utilizada no caso dos imigrantes (embora não no das segundas gerações), que consiste no facto dos níveis de inclusão económica e social permitidos por lei aos cidadãos estrangeiros serem inferiores aos dos cidadãos nacionais. Dependendo do seu estatuto perante

a lei, os cidadãos estrangeiros poderão ver-lhes ser vedado o acesso ao emprego (ou a determinados empregos); à possibilidade de reagrupamento familiar; ao acesso a determinados serviços públicos e apoios sociais; e/ou à própria permanência no território para além de determinado período de tempo.

Estas restrições legais à integração, quer decorram das condições associadas ao estatuto de cada imigrante, quer das regras de acesso aos serviços e apoios estatais, são raramente objecto de discussão política e o seu impacto está em grande medida por estudar. O seu objectivo consiste em proteger o erário público e a força de trabalho nacional: poder-se-á certamente argumentar que um imigrante que chegue a Copenhaga ou a Dublin, ou que tenha acabado de pisar a pista dos aeroportos Charles de Gaulle ou Heathrow, não deverá ter imediatamente acesso a toda a gama de serviços públicos e benefícios sociais para os quais contribuíram os residentes que há muito se encontram no país. Porém, os estados deverão reconhecer que estas restrições podem constituir um obstáculo à integração, sendo talvez necessário encontrar um novo equilíbrio entre a exclusão do acesso aos serviços públicos por parte dos imigrantes (destinada a conter a despesa pública, a dissuadir deslocações exclusivamente com o objectivo de aceder a esses serviços e, eventualmente, a agradar à opinião pública) e a possibilidade de um maior acesso aos serviços que permitem a inclusão. Qualquer estratégia de integração eficaz terá por isso de ter em consideração quais os serviços e benefícios aos quais os imigrantes deverão em cada momento poder aceder, na medida em que isso seja do interesse tanto dos próprios imigrantes como da sociedade de acolhimento – pela via da promoção da auto-suficiência e da inclusão social.

## DISCRIMINAÇÃO

O segundo obstáculo fundamental é o da discriminação – tanto de natureza racial como, segundo parece de forma crescente, com base na religião. Embora a discriminação seja por vezes explícita, assume mais frequentemente um carácter sistémico e não intencional, que decorre dos mecanismos de recrutamento e da forma como os serviços são organizados para satisfazer as necessidades da maioria. A falta de atenção por parte dos serviços às diferentes necessidades das novas comunidades – por exemplo, através da inexistência de intérpretes ou de materiais escritos noutras línguas – pode ter como consequência que mesmo alguns dos serviços especificamente destinados aos imigrantes não satisfaçam as suas necessidades ou não consigam evitar excluí-los completamente.

A discriminação constitui um obstáculo à inclusão não só porque exclui os imigrantes dos empregos a que desejam aceder e dos serviços de que necessitam, como também por causa do ressentimento que provoca. De que serve continuar a tentar quando se é sistematicamente rejeitado? Tal como assinalado em 2004 por Trevor Phillips, Presidente da Comissão para a Igualdade Racial no Reino Unido,

O ressentimento devido à discriminação, ou ao sentimento de rejeição, pode remeter os imigrantes para os braços da minoria que prefere regressar à aldeia em vez de se abrir para o mundo – para os braços daqueles que defendem os casamentos forçados, que não permitem que as suas mulheres trabalhem ou falem inglês ou que apoiam qualquer tipo de comportamento com o argumento que as diferenças culturais o justificam.

Consequentemente, as medidas para combater a discriminação deverão ser encaradas como mais do que uma questão de direitos individuais ou do que um aspecto pontual sem relação com as restantes dimensões da integração – devendo constituir, isso sim, uma componente central e fundamental das estratégias de integração.

## A ATITUDE POR PARTE DA SOCIEDADE DE ACOLHIMENTO

O terceiro obstáculo, que está relacionado com os anteriores, consiste na atitude por parte da sociedade de acolhimento. Em certas comunidades locais, os imigrantes são muito bem acolhidos, o que reflecte o melhor da tradição europeia de hospitalidade; noutros, porém, são recebidos com suspeição e hostilidade. Tais atitudes podem gerar discriminação – e podem provocar uma quebra generalizada da confiança, tensões e até problemas de ordem pública. Do ponto de vista dos imigrantes, nenhuma lição de cidadania e nenhum estímulo à identificação com a comunidade do país de destino poderá sobrepor-se a uma mensagem colectiva do tipo “não pertences aqui” por parte dos seus vizinhos. Qualquer estratégia de integração que se preocupe apenas com os imigrantes e não com os seus vizinhos não estará a dar a devida atenção a esta importante causa de exclusão.

## OS DESTINATÁRIOS DA INTEGRAÇÃO

Parte-se frequentemente do princípio de que as estratégias de integração podem destinar-se apenas a determinados segmentos específicos das comunidades imigrantes presentes no território europeu: apenas aqueles que provêm de países terceiros; apenas aqueles cujo período de permanência for suficientemente alargado para o justificar; ou apenas os refugiados. Os documentos oficiais da UE referem constantemente, e de forma bastante estreita, os “residentes legais oriundos de países terceiros” como constituindo os destinatários das estratégias de integração, assumindo implicitamente que é este seu estatuto legal, e não a experiência de mobilidade transnacional, que justifica a necessidade de apoio e acompanhamento. São os próprios estados quem obriga a que os imigrantes utilizam uma determinada via legal e adquiram uma determinada “etiqueta” – “trabalhador sazonal”, “refugiado”, “detentor de visto de trabalho altamente qualificado” ou “familiar dependente”. Consequentemente, esses mesmos estados podem por isso dar-se ao luxo de assumir que cada uma destas categorias tem necessidades distintas, ou que só vale a pena investir naqueles que deverão permanecer no país no longo prazo, ou ainda que os cidadãos europeus, na medida em que são detentores de direitos iguais, se encontram perfeitamente integrados imediatamente após a chegada.

Contudo, é bem sabido que, mesmo no interior da UE-15, os cidadãos europeus que exerçam o seu direito de liberdade de movimento confrontam-se muitas vezes com barreiras linguísticas, com dificuldades ao nível do reconhecimento das suas qualificações ou com o ressentimento da sociedade de acolhimento. Designamos a sua chegada por “mobilidade”, em vez de “imigração”, mas estes cidadãos não deixam por isso de ser recém-chegados e de deparar-se com obstáculos à integração. A necessidade que sentem de aceder ao ensino da língua, à educação para a cidadania, ao apoio social e até mesma à protecção face à exploração

por parte dos empregadores em nada se vê reduzida pelo facto de gozarem do estatuto de cidadãos da UE. Terá a estratégia da UE para a integração a capacidade de reconhecer estas suas necessidades, ou restar-lhes-á desvencilharem-se por si próprios?

Entre os cidadãos de países terceiros, aqueles cuja permanência é temporária são também aqueles com menor probabilidade de terem junto de si as suas famílias, de modo a que estas possam prestar-lhes apoio. Serão talvez também aqueles que têm à partida menor interesse em aprender a língua local ou em estabelecer boas relações com as suas comunidades de acolhimento, ao mesmo tempo que são também os mais vulneráveis à exploração laboral. Poderão por isso necessitar de apoio, de forma a garantir que o seu nível de inclusão é consentâneo não só com os seus próprios interesses, como também com os da sociedade de acolhimento. A questão que se coloca consiste em saber se a estratégia europeia para a integração terá a capacidade de identificar estes imigrantes temporários enquanto destinatários prioritários, ou se, pelo contrário, serão postos de parte em virtude do seu estatuto temporário ou das restrições orçamentais.

Por outro lado, dentro de cada uma das categorias de imigrantes, as mulheres poderão sentir necessidades distintas das dos homens e os mais jovens poderão sentir necessidades distintas dos mais velhos. Isto sugere que, na prática, qualquer estratégia de integração eficaz deverá assentar:

- Na compreensão dos obstáculos com que cada grupo específico se confronta;
- Na clareza dos objectivos estabelecidos em relação a cada grupo; e
- Numa intervenção multidimensional e adaptada a cada situação, assente no reconhecimento de que as respostas rígidas e universais são tão pouco apropriadas para este conjunto heterogéneo de pessoas como para a população em geral.

## OS IMIGRANTES IRREGULARES

Em último lugar na lista encontra-se o grupo mais difícil de abordar no contexto da integração – os imigrantes irregulares, incluindo aqueles que foram admitidos no país de destino de forma regular mas que excederam o prazo de permanência autorizado. Não há dúvida que são muitas as pessoas nesta situação – e que, certamente, muitas delas ocupam postos de trabalho que os cidadãos nacionais não estão dispostos a desempenhar. Em privado, alguns responsáveis reconhecem que não só não é possível às autoridades detectarem-nas e expulsarem-nos a todas, como, mesmo que o fosse, isso teria graves consequências económicas e sociais. Para além disso, a partir do momento em que estes imigrantes se encontrem efectivamente no interior do território dos países de destino, é do interesse das próprias sociedades de acolhimento que os imigrantes irregulares tenham acesso a serviços básicos como os cuidados médicos básicos ou, no caso das crianças, a educação.

Alguns estados-membros mostram-se particularmente reticentes em relação à realização de campanhas de regularização extraordinárias. Ainda assim, a Comissão Europeia poderia talvez fomentar o diálogo entre os estados-membros com vista à concepção e implementação de vias através das quais certos imigrantes irregulares pudessem aceder a um estatuto legal. Essas vias poderiam talvez assentar num esquema do tipo da “legalização merecida” – defendida

por Papademetriou como devendo fazer parte de um conjunto amplo de medidas destinadas a combater a exclusão dos imigrantes nestas condições, sem com isso incentivar a permanência dos futuros imigrantes para além do período autorizado pelos seus vistos.

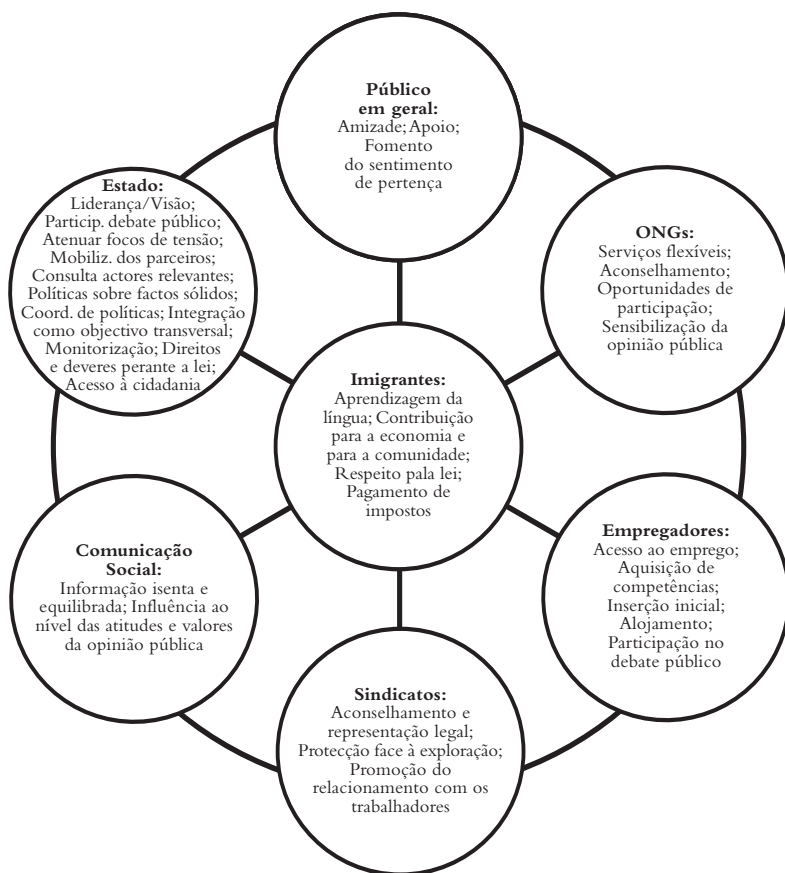
## A QUEM CABE A RESPONSABILIDADE PELA INTEGRAÇÃO?

Para além dos próprios, a quem deverá caber a responsabilidade de promover a integração dos imigrantes? A tendência, particularmente na Europa do Norte, é para que os governos e as administrações centrais assumam a responsabilidade pela concepção dos programas, que são depois habitualmente implementados pelas autarquias locais. As autoridades de numerosos municípios de grandes dimensões, como é o caso de Frankfurt ou Roterdão, possuem já os seus próprios programas, concebidos com o intuito de dar resposta a necessidades prementes ao nível local. Outras têm optado por apoiar iniciativas desenvolvidas fora do âmbito do sector público.

São múltiplas as iniciativas ao nível local actualmente em fase de concepção ou implementação, envolvendo empregadores, sindicatos, grupos comunitários e o público em geral e visando proporcionar formação linguística, aconselhamento, educação para a cidadania, acesso ao emprego e encorajamento à participação cívica. O que isto sugere é que devemos encarar a integração não como uma responsabilidade exclusiva do estado, mas sim como uma responsabilidade partilhada por um conjunto de actores, que incluem mas não se limitam aos próprios imigrantes e ao estado.



# A TEIA DA INTEGRAÇÃO: A INCLUSÃO DOS RECÉM-CHEGADOS ENQUANTO RESPONSABILIDADE PARTILHADA



Tal como ilustrado pelo diagrama, existe bastante margem para debate acerca das responsabilidades respectivas de cada um dos tipos de actores.

## OS IMIGRANTES

A questão mais controversa diz talvez respeito ao grau de responsabilidade que cabe aos próprios imigrantes na sua própria adaptação e, consequentemente, ao grau de adaptação que a sociedade de acolhimento pode legitimamente esperar. Poucos questionarão a obrigação dos imigrantes respeitarem a lei e pagarem os seus impostos tal como os restantes residentes. Da mesma forma, é também razoável esperar que os imigrantes, tal como os outros residentes, façam todos os esforços ao seu alcance para serem auto-suficientes e evitem depender do estado (e, consequentemente, dos restantes contribuintes).

Para além destas exigências, é também sabido que a aprendizagem da língua aumenta a probabilidade dos imigrantes obterem emprego. Podemos por isso questionar-nos se será ou não legítimo exigir que os imigrantes frequentem cursos de línguas. Nos casos em que não haja indícios de que os imigrantes não estão dispostos a frequentar esses cursos de livre vontade, esta questão será talvez descabida. Nalgumas regiões, existem longas listas de espera para frequentar esses cursos e, quando assim não é, isso deve-se muitas vezes ao facto do custo ou dos horários desses cursos serem demasiado inoportunos ou inconvenientes para os imigrantes. Logo, a estratégia a adoptar pelo estado deverá passar, primeiro que tudo, por garantir a possibilidade de acesso efectivo ao ensino por parte dos imigrantes. Nos casos em que os próprios imigrantes se mostrem relutantes em fazê-lo, e antes de impor sanções pela não frequência, dever-se-á considerar a possibilidade da criação de incentivos.

## A QUESTÃO DOS VALORES FUNDAMENTAIS

Dever-se-á exigir que os imigrantes adoptem os valores e normas da sociedade de acolhimento e, consequentemente, dar prioridade à assimilação em detrimento da integração? Num extremo, deverão os estados-membros permitir que os imigrantes mantenham ou adoptem qualquer tipo de prática cultural ou religiosa? Ou, no outro extremo, deverão proibir qualquer prática que suscite a censura de uma parte da opinião pública? Entre estes dois extremos, onde é que se deverá situar o equilíbrio a adoptar pelos estados?

Antes de procurar responder a esta questão, convém recordar que a vasta maioria dos imigrantes não desenvolve práticas nem se identifica com valores que sejam incompatíveis com as práticas e valores dos cidadãos europeus. Por outro lado, foi já demonstrado que a segurança proporcionada pela identificação com uma cultura étnica constitui uma forma de capital social que se pode revelar extremamente importante a nível psicológico e económico, ao permitir que os indivíduos superem o isolamento associado à experiência migratória.

É também necessário reconhecer que os cidadãos nacionais dos estados-membros são eles próprios diferentes uns dos outros, não só em termos de etnicidade e língua materna, como também no que se refere à classe social, género, idade, religião e outras características. Os valores e normas sociais não só variam de uns grupos para os outros, como têm também vindo a evoluir significativamente ao longo das últimas décadas e continuarão a fazê-lo no futuro – influenciados em parte pelo contacto com os valores e normas das comunidades imigrantes.

Para além disso, apesar da maioria dos europeus se identificar com os direitos humanos e com os valores democráticos, os seus níveis efectivos de empenhamento em relação a estes valores (por exemplo, tal como reflectido nos níveis de participação eleitoral) e de adopção de práticas caracterizadas pela responsabilidade social (por exemplo, tal como indicado a contrario pelos níveis de criminalidade ou outros tipos de comportamento anti-social) sugerem que não faz sentido conceber os europeus enquanto tais como modelos a seguir pelos cidadãos de países terceiros.

Os princípios comuns em matéria de integração anunciados durante a Presidência holandesa da UE vieram formular esta questão de uma forma mais apropriada, ao afirmarem que todas as pessoas que residam no território europeu deverão partilhar os valores fundamentais da União Europeia. Os tratados europeus e a Carta dos Direitos Fundamentais são apontados como constituindo a referência para esses valores, entre os quais se destacam o respeito pelos direitos humanos e pelo primado da lei.

No Reino Unido, vários ministros têm sublinhado a importância dos direitos humanos enquanto valores fundamentais capazes de garantir a coesão de uma sociedade diversa. Dirigindo-se aos funcionários públicos aquando da sessão parlamentar que consagrou a transposição da Convenção Europeia dos Direitos do Homem para o ordenamento jurídico do Reino Unido, o deputado Jack Straw, então ministro da administração interna, declarou o seguinte:

Considere-se a natureza da sociedade britânica actual. Trata-se de uma sociedade enriquecida por diferentes culturas e diferentes credos. Para que possa evoluir de forma coesa e confiante, necessita consequentemente de uma concepção partilhada e formalizada daquilo que, em última instância, é correcto ou incorrecto... A transposição da Convenção Europeia dos Direitos do Homem vem precisamente estabelecer essa concepção partilhada e formalizada.

Na maioria dos casos, os direitos humanos não têm um carácter absoluto. À excepção de casos como o direito a não ser vítima de tortura, os direitos humanos de cada indivíduo podem ser alvo de restrições ou limitações com vista a salvaguardar os direitos dos outros ou da sociedade como um todo, por exemplo no que se refere ao crime. Os padrões internacionais em matéria de direitos humanos estabelecem as circunstâncias e termos em que são permitidas estas restrições e proporcionam a ferramenta mais útil para determinar se elas são aceitáveis em determinadas circunstâncias: o teste da proporcionalidade. Ao considerarmos se é ou não legítimo que a lei proíba uma determinada prática cultural ou religiosa, o teste da proporcionalidade exige que tenhamos em conta o seguinte: destina-se tal proibição a alcançar um objectivo legítimo e é ela proporcional aos malefícios que visa prevenir? Os direitos humanos não oferecem necessariamente respostas directas às questões colocadas pelas diferenças culturais – nem sempre nos dizem se uma determinada prática é correcta ou incorrecta –, mas proporcionam um quadro geral que permite dirimir os conflitos de direitos suscitados por uma determinada prática.

## AS ADMINISTRAÇÕES CENTRAL E LOCAL

A primeira e principal responsabilidade do estado e dos diferentes níveis da administração é a liderança. O estado deverá formular e prosseguir uma visão clara do tipo de sociedade que a estratégia de integração visa alcançar, ao mesmo tempo que expõe claramente a racionalidade subjacente a essa estratégia perante a opinião pública e que promove um debate público informado e equilibrado. A administração, particularmente ao nível local, deverá assumir a responsabilidade pela promoção de relações harmoniosas entre as diferentes comunidades, o que inclui a preparação dos residentes para o contacto com os recém-chegados. Por outro lado, deverá também exercer a liderança atrás referida no sentido de mobilizar os parceiros da sociedade civil que sejam necessários para garantir o sucesso da estratégia de integração adoptada.

Qualquer estratégia eficaz terá de assentar numa sólida base de conhecimentos. O estado poderá levar a cabo por si mesmo – ou, em alternativa, financiar – investigação científica, consultar especialistas e avaliar o que é que “funciona”; garantir a coerência e coordenação entre os diversos programas e políticas; e assegurar que a estratégia de integração assume um carácter transversal, constituindo parte integrante dos programas e políticas públicos de emprego, habitação, educação, saúde e reabilitação urbana.

Os governos nacionais poderão procurar garantir que os controlos da imigração após a entrada no país não constituem um obstáculo desnecessário à integração e que os direitos e deveres dos imigrantes são claros para todos (para os próprios imigrantes, para os empregadores e para os prestadores de serviços a eles destinados). Por outro lado, todos os estados-membros têm a responsabilidade de assegurar a implementação de legislação eficaz contra a discriminação. Poderão ainda assumir directamente a responsabilidade pela prestação de serviços destinados aos imigrantes: educação para a cidadania, ensino da língua, ou formação noutras competências diversas. Por último, cabe aos estados definirem as condições em que os imigrantes se poderão naturalizar e assim aceder ao conjunto de direitos, deveres e oportunidades conferidos pela cidadania.

## A SOCIEDADE CIVIL

As responsabilidades do estado são múltiplas, mas o processo de integração tem lugar ao nível da vida quotidiana e é aí que os agentes da sociedade civil – empregadores, sindicatos, associações, organizações comunitárias e grupos religiosos – têm papéis fundamentais a desempenhar.

Os empregadores, por exemplo, não se limitam a proporcionar emprego. Alguns oferecem também formação linguística aos imigrantes recém-chegados, ou dispensam-nos durante parte do horário de trabalho para que possam frequentar esses cursos noutros locais. Muitos sindicatos têm assumido a responsabilidade por assegurar que os imigrantes têm acesso a informação sobre higiene e segurança no trabalho e sobre os seus direitos enquanto trabalhadores. O seu papel na prevenção da exploração dos trabalhadores não qualificados por parte de empregadores sem escrúpulos é simplesmente crucial. A adesão a um sindicato é, por outro lado, uma importante forma dos imigrantes se relacionarem com os cidadãos autóctones em circunstâncias caracterizadas pela partilha de interesses.

As associações, e o terceiro sector em geral, desempenham também um papel muito importante em numerosos países, ao proporcionarem serviços que visam satisfazer as necessidades específicas dos imigrantes – da saúde à educação, passando pela habitação e pelo aconselhamento legal especializado. A própria administração pública reconhece que nem sempre possui um conhecimento pormenorizado das diferentes necessidades dos imigrantes e que essas necessidades podem ser satisfeitas mais eficazmente pelas organizações e associações do terceiro sector.

Para além da prestação de serviços, as organizações comunitárias e religiosas desempenham ainda um outro papel fundamental ao nível da criação de laços entre os próprios imigrantes, entre eles e os restantes membros das suas comunidades étnicas ou religiosas e entre eles e a comunidade em geral. Proporcionam à administração pública um canal privilegiado de acesso aos imigrantes e proporcionam aos imigrantes formas não só de acederem aos empregos e serviços à disposição da sociedade em geral, como também de contribuírem a título voluntário para o bem da comunidade.

## OS MEMBROS DAS COMUNIDADES LOCAIS

Os membros da comunidade em geral podem proporcionar um ingrediente fundamental do processo de integração que governo algum pode garantir: o acolhimento caloroso e a compreensão que permitem a emergência de sentimentos de pertença e de segurança. A abertura demonstrada em relação às pessoas e ideias novas e a disponibilidade para entabular conversas e convidar os recém-chegados para as suas casas podem constituir a mais importante fonte de informação e aconselhamento em relação aos serviços locais e às normas sociais a que os imigrantes podem aceder, como o são para qualquer pessoa que se mude para um novo bairro dentro do seu próprio país. Através de vizinhos amigáveis, os imigrantes podem passar a conhecer outros membros da comunidade, ficar a par dos empregos e habitações disponíveis, aprender a utilizar o centro de saúde local e descobrir onde deixar o lixo para que seja recolhido. Por sua vez, os vizinhos passam a conhecer melhor os imigrantes, podendo assim, nas suas conversas com terceiros, contribuir para um debate público mais informado.

## A COMUNICAÇÃO SOCIAL

A comunicação social tem a responsabilidade de assegurar uma cobertura isenta e equilibrada dos acontecimentos que envolvem os imigrantes, bem como a utilização e divulgação de dados rigorosos, por exemplo em relação ao número de imigrantes ou aos seus níveis de utilização dos serviços públicos. Nalguns países, existem códigos de conduta auto-regulatórios que proporcionam orientação aos jornalistas nestas matérias. Por sua vez, os governos deverão procurar assegurar o acesso dos jornalistas a informação rigorosa e corrigir activamente quaisquer erros ou imprecisões.

## A SITUAÇÃO ACTUAL AO NÍVEL EUROPEU

Há muito que a UE tem vindo a reconhecer que a integração é uma parte essencial de qualquer estratégia alargada para a questão dos imigrantes e refugiados. Na sua Comunicação sobre a Imigração de 1994, a Comissão Europeia procurou dar uma ênfase acrescida à

questão da integração dos cidadãos de países terceiros, tendo esta passado a fazer formalmente parte da agenda europeia aquando do Conselho Europeu de Tampere de 1999 enquanto uma das quatro vertentes da nova estratégia alargada para a questão das migrações.

A responsabilidade fundamental em matéria de integração continua a caber aos níveis nacional e local. Porém, existe agora o reconhecimento de que os objectivos da UE em relação à imigração, ao crescimento económico e à coesão social exigem uma atenção especial à questão da integração. A UE não detém competências legais específicas em relação à integração dos imigrantes. No entanto, tem competência para actuar em relação a numerosas questões que assumem uma importância central para a integração, tais como a regulação dos direitos dos imigrantes após a admissão (de que é exemplo a directiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar); programas que incluem as minorias étnicas como destinatários, tais como a Iniciativa Comunitária EQUAL; ou estratégias transversais em matéria de emprego, inclusão social e saúde.

Desde o Tratado de Amesterdão, foi especificamente concedido à UE o mandato de exigir aos estados-membros a promulgação de legislação contra a discriminação. As Directivas 2000/43/EC e 2000/78/EC obrigam actualmente os estados-membros a promulgar legislação contra a discriminação racial (no mercado de trabalho e no acesso aos bens e serviços); a estabelecer organismos públicos que prestem apoio e assistência às vítimas de discriminação; e a erradicar a discriminação no mercado de trabalho com base nas crenças ou na religião (desde Dezembro de 2003).

## O CONSELHO EUROPEU DE SALÓNICA

O Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos Internos (JAI) de Outubro de 2002 solicitou à Comissão que apresentasse um conjunto de propostas para uma estratégia mais abrangente em matéria de integração, tendo as conclusões da Presidência grega, apresentadas em Salónica em Junho de 2003, confirmado que “o Conselho Europeu considera necessária a elaboração de uma política abrangente e multidimensional para a integração dos residentes legais oriundos de países terceiros, a quem deverão ser conferidos direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos da UE”.

Foi também acordado em Salónica que essa política deveria abranger áreas como o emprego, a participação económica, a educação, a formação linguística, a saúde, a acção social, a habitação e as questões urbanas, para além da cultura e da participação na vida social, e que deveria ter em conta as características específicas de certos grupos, tais como as crianças e os refugiados. Assinalou-se ainda com satisfação que se havia chegado a um acordo em relação às directivas relativas ao direito ao reagrupamento familiar e ao estatuto de residente de longa duração, as quais foram consideradas instrumentos fundamentais para a integração.

As conclusões de Salónica apresentaram a integração como um “processo contínuo e de duplo sentido, assente num conjunto de direitos e obrigações mútuos por parte dos residentes oriundos de países terceiros e das sociedades de acolhimento”. Embora a responsabilidade central continuasse a caber aos estados-membros, defendia-se que as

políticas em matéria de integração deveriam ser concebidas e implementadas no âmbito de um quadro europeu coerente, que tivesse em conta a diversidade legal, política, económica, social e cultural dos estados-membros. O desenvolvimento desse quadro assentaria na definição de um conjunto de princípios básicos comuns. Seria também necessária a partilha de experiências e conhecimentos, cuja coordenação seria assegurada por um recém-criado grupo de responsáveis que actuariam como “pontos de contacto nacionais” em matéria de integração. Convidava-se a Comissão a apresentar um relatório anual em matéria de migração e integração na Europa, que sistematizasse dados, políticas e práticas, como contributo para o desenvolvimento de “iniciativas políticas com vista a uma gestão mais eficaz das migrações na Europa”. A integração era por isso encarada claramente como uma das componentes de uma agenda política mais ampla em matéria de migrações. Finalmente, reconhecia-se que o sucesso da política de integração dependia do envolvimento de um conjunto amplo de actores, que incluía não só os organismos públicos, como também os sindicatos, os empregadores, as ONGs, as associações de imigrantes e as organizações culturais, sociais e desportivas.

## A COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO DE 2003

A Comunicação da Comissão Europeia sobre a Imigração, a Integração e o Emprego fora publicada algum tempo antes, a 3 de Junho, definindo a nova abordagem em matéria de integração que foi depois aprovada em Salónica e que tem vindo a ser implementada – motivo pelo qual merece uma discussão mais pormenorizada.

Esta Comunicação veio colocar a integração no contexto das estratégias tanto de Tampere (migrações) como de Lisboa (prosperidade económica), apresentando a integração eficaz dos imigrantes, sejam eles recém-chegados ou instalados há mais tempo, como uma questão de coesão social e de eficiência económica. Veio também colocar a ênfase na participação e na necessidade dos estados criarem condições que permitam aos imigrantes participarem na vida económica, social, cultural e cívica, ao mesmo tempo que afirmava que “os imigrantes deverão respeitar os valores e normas fundamentais da sociedade de acolhimento e participar activamente no processo de integração, sem terem de abdicar da sua própria identidade”. Por outro lado, na presença de medidas de promoção da integração disponibilizadas logo após a admissão no país de acolhimento, a aquisição de direitos e obrigações por parte dos imigrantes foi aí concebida como constituindo uma função do seu tempo de permanência. Para além disso, admitiu-se que os requerentes de asilo poderão também necessitar de ser alvo de medidas de promoção da integração, mas chamou-se a atenção para o facto de estarem fora do âmbito da Comunicação, na medida em que se trata de imigrantes sem direito legal de permanência. Em relação aos imigrantes irregulares, embora defendendo a necessidade de uma política de expulsão eficaz, a Comissão reconheceu porém que “as políticas de integração só serão verdadeiramente eficazes se lidarem de forma razoável e apropriada com as questões suscitadas pela presença deste grupo de pessoas”.

Esta Comunicação veio estabelecer um conjunto de princípios importantes, nomeadamente no que concerne ao facto da abordagem dever ser holística (abrangendo a integração económica e social e tendo em conta a diversidade cultural e religiosa, bem como as questões

da cidadania e dos direitos políticos); reflectir as diferentes necessidades dos diversos grupos de imigrantes; envolver um conjunto alargado de actores não-estatais; e exigir a afectação de recursos significativos. Nela, a Comissão defendeu por outro lado que os próprios imigrantes deverão participar na concepção e avaliação dos programas e políticas a eles destinados. De forma particularmente significativa, afirmou que embora sejam necessários programas específicos na fase inicial do processo de integração, o objectivo último no longo prazo é que os imigrantes acedam aos serviços destinados à população em geral, os quais deverão ter em conta as suas necessidades particulares.

No que diz respeito à integração no mercado de trabalho, a Comunicação da Comissão de 2003 referiu a importância do reconhecimento das qualificações já detidas pelos imigrantes, da remoção dos obstáculos desnecessários (tais como os requisitos desproporcionais em termos de competências linguísticas) e do apoio à aquisição de competências linguísticas e profissionais adicionais. O objectivo proposto consistiu em reduzir para metade, até 2010, o diferencial ao nível da taxa de desemprego entre os cidadãos nacionais e os estrangeiros. A Comissão referiu também que os parceiros sociais deverão assegurar que os imigrantes beneficiem de salários e condições de trabalho idênticos e que os empregadores deverão zelar pela gestão harmoniosa da diversidade nos locais de trabalho.

Por outro lado, a Comissão salientou também nesta Comunicação a importância da educação para a aquisição de competências linguísticas e de cidadania e para o fomento do diálogo intercultural. Sugeriu que a diversidade dever-se-á reflectir nos currícula escolares, que as escolas deverão trabalhar em parceria com os encarregados de educação e que será necessário actuar de forma eficaz com vista à resolução dos problemas – dos quais, no contexto desta Comunicação, são referidos apenas os relacionados com a concentração de números significativos de imigrantes nos estabelecimentos de ensino. A Comissão realçou ainda os factores conducentes à segregação residencial, a escassez de habitações a preços razoáveis e os problemas que o racismo e a xenofobia colocam ao nível do sentimento de pertença e da participação dos imigrantes. As estratégias de planeamento regional e urbano para contrariar a segregação foram indicadas como sendo uma das áreas prioritárias para a formulação de novas políticas. Uma outra área em relação à qual a Comissão sugeriu que as políticas existentes deverão ser adaptadas às necessidades específicas dos imigrantes foi a do acesso à saúde e aos serviços sociais. Finalmente, recomendou ainda a divulgação de informação junto dos imigrantes e a formação dos técnicos responsáveis pela prestação de serviços, bem como a participação dos próprios imigrantes na organização desses mesmos serviços.

Esta ênfase na participação dos imigrantes destina-se a assegurar que a organização e as formas de prestação dos serviços têm em atenção as especificidades culturais, mas tem também o objectivo mais amplo de promover as relações intercomunitárias e o desenvolvimento do respeito mútuo entre as várias comunidades. Na Comunicação, a Comissão realçou a importância de garantir o acesso da opinião pública a informação rigorosa acerca dos contributos dos imigrantes para a sociedade, como forma de contrariar as atitudes negativas e hostis. Para tal, os políticos e a comunicação social deverão procurar dar o exemplo à sociedade civil.



As conclusões do Conselho Europeu de Tampere (1999) haviam já sublinhado a importância da naturalização dos cidadãos de países terceiros para a promoção do sentimento de pertença e para a aquisição de direitos legais importantes por parte destes. A própria Comissão propusera já um conceito de “cidadania cívica”, segundo o qual os imigrantes adquiririam progressivamente um conjunto de direitos ao longo do tempo, designadamente no que se refere à participação eleitoral. A Carta dos Direitos Fundamentais foi neste contexto indicada como uma ferramenta fundamental para a concretização destes direitos.

Em relação aos instrumentos legais a utilizar no âmbito da nova política, a Comissão propôs que fossem feitos progressos mais rápidos no que diz respeito às directivas pendentes (de que é exemplo a relativa ao reconhecimento de qualificações), bem como a plena implementação das directivas sobre a discriminação racial e religiosa. Recomendou que os estados-membros não se limitem a fazer o mínimo a que se encontram obrigados e que confiram aos organismos públicos a obrigação de promover a igualdade de tratamento e de oportunidades. Anunciou ainda a realização de uma campanha publicitária em grande escala, destinada principalmente aos trabalhadores e aos empregadores, e a publicação de um relatório anual sobre a igualdade e a discriminação ao nível da UE.

Os pontos de contacto nacionais, na sua maioria funcionários e responsáveis governamentais de cada um dos estados-membros, constituiriam uma forma de disseminar informação e de reforçar a coordenação das políticas ao nível nacional, ao mesmo tempo que assegurariam a criação e o aproveitamento de sinergias com as políticas europeias nos domínios relacionados com a integração: emprego, inclusão social e discriminação. As prioridades iniciais indicadas pela Comissão ao grupo de contacto consistiram na identificação de boas práticas ao nível dos programas destinados aos imigrantes recém-chegados; no alargamento do acesso à formação linguística; e na promoção da participação na vida cívica, cultural e política.

No que diz respeito à Estratégia Europeia de Emprego, a Comunicação incitou os estados-membros a:

- Promoverem o acesso dos imigrantes aos serviços de emprego e formação profissional, de modo a reduzir o desemprego;
- Desenvolverem uma combinação de sanções e medidas preventivas destinadas a reduzir a incidência do trabalho não declarado;
- Monitorizarem as necessidades do mercado de trabalho e o papel desempenhado pela imigração nesse âmbito;
- Partilharem informação sobre boas práticas; e
- Implementarem uma série de outras medidas, incluindo a possibilidade de criação de cursos de línguas intensivos para os trabalhadores qualificados.

Desde 2001 que os estados-membros estão obrigados a elaborar e a apresentar Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, tendo a Comissão solicitado que os relatórios futuros contendo medidas destinadas a promover a integração social dos indivíduos em especial risco de exclusão prestem maior atenção aos imigrantes.

Para além do Fundo Europeu para os Refugiados já existente, anunciou-se também a afectação de 12 milhões de Euros ao financiamento de projectos-piloto (projectos “INTI”) visando a disseminação de informação e de boas práticas, com o objectivo de reforçar a coerência das práticas adoptadas nos diversos estados-membros. Paralelamente, a Comissão tem vindo a explorar a possibilidade de desenvolver um conjunto de indicadores que permitam a análise comparativa da questão da integração, como parte de um plano de acção para a recolha e tratamento de dados estatísticos no domínio das migrações ao nível comunitário.

## PROGRESSOS EFECTUADOS EM 2004

O primeiro (e breve) relatório em matéria de migração e integração foi publicado pela Comissão em Julho de 2004. Apresentando um conjunto de informação sucinta acerca das tendências ao nível dos fluxos migratórios e dos impactos aos níveis fiscal e do mercado de trabalho, o relatório foi elaborado a partir dos contributos dos pontos de contacto nacionais e dos Planos Nacionais de Emprego e de Acção para a Inclusão. Em relação a estes últimos, a Comissão considerou que havia sido dada maior importância à questão da integração. Porém, ao nível tanto da UE como de alguns estados-membros, a inclusão transversal da questão da integração nalguns dos principais domínios das políticas foi considerada lenta. Ao nível nacional e no que se refere ao emprego, a Comissão considerou insuficiente a participação dos parceiros sociais, bem como a avaliação da eficácia das políticas já implementadas. Verificou-se que o acesso a numerosas profissões continua a estar vedado aos cidadãos estrangeiros. Em contrapartida, a oferta de formação linguística aos recém-chegados, bem como de educação para a cidadania, tem vindo a aumentar.

Neste relatório, considerou-se por outro lado que muitos estados-membros, para além de disporem de informação insuficiente acerca dos motivos pelos quais os imigrantes são especialmente vulneráveis à pobreza e à exclusão, deparam-se com bastantes dificuldades ao nível do combate à segregação residencial e às más condições de alojamento. As medidas de combate à discriminação e ao racismo encontram-se frequentemente desligadas das estratégias de integração e vêm a sua tarefa dificultada pelos estereótipos negativos difundidos pela comunicação social, bem como pelo crescente apoio à extrema-direita.

A Comissão referiu ser “difícil avaliar se foram efectuados progressos no que se refere ao desenvolvimento de estratégias de integração abrangentes ao nível nacional”, ao mesmo tempo que reconheceu a adopção de medidas específicas e, pelo menos, a existência de uma consciência generalizada da importância de incluir de forma transversal os objectivos relacionados com a imigração nos diversos programas e políticas. A questão do género não fora ainda alvo de suficiente atenção tanto ao nível das políticas como da recolha de dados e alguns estados-membros ainda não haviam transposto as directivas sobre a discriminação para os seus ordenamentos jurídicos – situação em relação à qual a Comissão tencionava actuar.

Os pontos de contacto nacionais tinham entretanto vindo a elaborar um manual destinado a técnicos, responsáveis e políticos, que foi entretanto publicado nesse mesmo ano e que incluiu um conjunto de boas práticas em matéria de programas de integração para imigrantes recém-chegados, participação cívica e indicadores de progresso.

Por outro lado, a Comissão sublinhou no relatório a importância do desenvolvimento de canais de diálogo em rede com as associações de imigrantes e indicou que iria passar a monitorizar o quadro jurídico dos direitos dos imigrantes em cada um dos estados-membros. Avançaria também com propostas para a definição de um conjunto de princípios comuns em matéria de integração, como base para a subsequente identificação de objectivos comuns nos vários domínios políticos. Ao mesmo tempo que anunciou que os pontos de contacto nacionais desempenhariam um papel relevante nestas iniciativas subsequentes, a Comissão revelou também que iria ter em conta a necessidade de estabelecer mecanismos mais formais de partilha de informação em matéria de integração, à semelhança dos já existentes nos domínios do emprego e da inclusão social.

Finalmente, o relatório anual anunciou que o orçamento da Comissão para o período 2007-2013 contemplaria a afectação de verbas ao desenvolvimento de uma política europeia comum em matéria de integração, embora não tenha especificado a forma que esse processo assumiria (na prática, talvez faça sentido transformar o Fundo Europeu para os Refugiados num fundo mais alargado para a integração, como forma de ultrapassar as barreiras institucionais que separam as medidas destinadas aos refugiados das destinadas aos outros imigrantes, cujas necessidades são muitas vezes idênticas).

Existem outros mecanismos de financiamento transversais, tais como o Fundo Social Europeu, que, no período 2000-2006, por exemplo, afectou um quinto do seu orçamento à promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, tendo parte desta verba sido especificamente destinada aos imigrantes. O mesmo sucede nos casos do Programa Sócrates, do programa de apoio à formação profissional e do Plano de Acção para o Empreendedorismo, o que demonstra o potencial da inclusão transversal dos objectivos ao nível das diversas políticas, quando comparada com iniciativas específicas cuja dotação financeira é necessariamente menor.

## OS PRINCÍPIOS BÁSICOS COMUNS

A Presidência holandesa (entre Julho e Dezembro de 2004) atribuiu depois prioridade à realização de progressos em matéria de integração, considerando que “provavelmente, o bem-estar de muitas das nossas sociedades depende mais da resolução do quebra-cabeças da imigração e das relações intercomunitárias do que muitos de nós têm admitido publicamente”.

O objectivo da Presidência holandesa não passou pela tentativa de harmonização das políticas dos diversos estados-membros, mas sim por alcançar um acordo quanto aos elementos fundamentais do quadro de referência comum europeu anunciado em Salónica. O seu principal sucesso foi o acordo a que chegaram todos os 25 estados-membros, aquando do Conselho da Justiça e Assuntos Internos de Novembro de 2004, em relação a um conjunto de Princípios Básicos Comuns em matéria de integração dos imigrantes<sup>2</sup>.

O preâmbulo desses Princípios Básicos Comuns enuncia os fundamentos da actuação

---

<sup>2</sup> Documento 14615/04 do Conselho da União Europeia, 19 de Novembro de 2004.

política ao nível europeu, ao afirmar que “a incapacidade por parte de um determinado estado-membro na formulação de uma política de integração eficaz pode ter diversas consequências negativas para os restantes estados-membros e para a União Europeia”.

Entre as consequências potenciais dessa incapacidade, enumera-se os impactos ao nível da economia, do cumprimento dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e das tensões no seio da sociedade. Nesse sentido, o preâmbulo sugere que é do interesse de todos os estados-membros que cada um deles seja incentivado a prosseguir estratégias de integração eficazes.

Os Princípios Básicos Comuns não são vinculativos, visando, isso sim, orientar os estados-membros no estabelecimento de objectivos e prioridades – tanto no caso daqueles com uma experiência de imigração mais longa como no dos que só mais recentemente se tornaram países de destino. Pretende-se também que “auxiliem o Conselho a reflectir e a chegar a acordo ao longo do tempo em relação às políticas e mecanismos de nível europeu que são necessários para enquadrar e apoiar as iniciativas políticas de âmbito nacional e local, particularmente através da aprendizagem e da disseminação de conhecimentos entre todos os estados-membros”.

Claramente, os Princípios Básicos Comuns são encarados como um primeiro passo para uma maior intervenção da UE na garantia da implementação de medidas adequadas de promoção da integração por parte de cada estado-membro, a bem do interesse geral da UE.

Os onze princípios adoptados na sequência de uma longa discussão reflectem em grande medida a abordagem holística assumida pela Comissão na sua Comunicação anterior: a integração é encarada como um processo de adaptação mútua, multidimensional e de duplo sentido, que implica necessariamente a remoção por parte da sociedade de acolhimento das barreiras à integração, incluindo a discriminação; sendo, por outro lado, um processo no qual tanto os direitos como os deveres dos imigrantes devem necessariamente ser respeitados. Os Princípios Básicos Comuns sublinham a importância do emprego, da aquisição de competências linguísticas, da educação, do ambiente quotidiano, das oportunidades de interacção social e da participação dos imigrantes nos processos de tomada de decisão. Afirmam que todas as pessoas que se encontrem no espaço da UE – e não apenas os imigrantes – devem “partilhar os valores fundamentais da UE” e que o exercício das diferentes culturas e religiões é garantido pela Carta dos Direitos Fundamentais, devendo ser sempre salvaguardado, excepto quando determinadas práticas específicas colidam com outros direitos invioláveis previstos nos ordenamentos jurídicos europeu ou nacionais. A esse respeito, referem expressamente a liberdade das mulheres escolherem livremente se desejam ou não observar um determinado culto religioso. Por outro lado, os Princípios Básicos Comuns enfatizam a importância de que as medidas de promoção da integração sejam incluídas de forma transversal em todas os principais domínios políticos. Chamam a atenção para a importância de envolver os actores não-estatais e de coordenar os contributos que estes têm para dar. No que diz respeito ao futuro, referem o estabelecimento de indicadores e objectivos claros ao nível da UE, bem como a criação de mecanismos de avaliação que permitam retirar lições da experiência de cada um.

Os Princípios Básicos Comuns são menos abrangentes e ambiciosos do que a Comunicação da Comissão que os antecedeu e o conceito de integração que lhes está subjacente é menos subtil. Por exemplo, consideram por vezes implicitamente que a integração é um processo de sentido único que é possível levar a cabo de forma definitiva; os imigrantes temporários e irregulares não são incluídos no grupo dos destinatários; a visão positiva e inclusiva é por vezes substituída por um tom mais negativo (referências aos imigrantes “cumpridores da lei” e aos “delinquentes juvenis de origem imigrante”), enfatizando-se nalguns casos mais a responsabilidade dos imigrantes em se integrarem do que a da sociedade de acolhimento em proporcionar-lhes as oportunidades para o fazerem; e o objectivo assumido consiste em colmatar o défice de integração dos imigrantes e não na construção de uma sociedade mais coesa e inclusiva. Porém, a principal força dos Princípios Básicos Comuns consiste no reforço da adesão dos estados-membros a uma estratégia de integração que não assenta exclusivamente nos próprios imigrantes, mas também na remoção dos obstáculos com que eles se deparam.

A Presidência holandesa conseguiu também reunir pela primeira vez todos os ministros europeus com a pasta da integração. Numa conferência em Groningen dedicada aos programas de integração para recém-chegados e às medidas destinadas aos jovens, tornou-se evidente que os estados-membros valorizavam a coordenação de políticas e a partilha de informação, mas que não estavam de acordo em relação ao grau de responsabilidade que a UE deverá assumir no que diz respeito a liderar o processo e a suportar os seus custos. Enquanto que alguns defenderam a criação de um Fundo Europeu para a Integração, outros consideraram que o financiamento das políticas e dos programas de integração deveria continuar a ser da competência dos estados-membros. Ainda assim, solicitaram que a Comissão Europeia, juntamente com os pontos de contacto nacionais, criasse uma página de Internet especificamente dedicada à questão da integração, onde fosse disponibilizada informação relativa às boas práticas adoptadas tanto nos diversos estados-membros como fora do território da UE.

O Conselho Europeu de princípios de Novembro de 2004 aprovou os Princípios Básicos Comuns no quadro da sua agenda para o futuro da UE – o “Programa de Haia”. Adoptado num momento de especial sensibilidade em relação ao problema da segurança, o Programa de Haia apresentou a integração como sendo, ao nível europeu, uma questão do âmbito da segurança e da justiça. Transparece de todo o Programa um sentimento de urgência em relação à implementação, à obtenção de resultados e à avaliação. Em matéria de integração, sublinha a necessidade de coordenação acrescida entre as políticas nacionais e as iniciativas de nível comunitário e afirma que “um quadro de referência assente nestes princípios básicos comuns constituirá a base das iniciativas futuras da UE, privilegiando a definição de objectivos claros e o estabelecimento de mecanismos de avaliação”. A disseminação de informação deverá assentar fundamentalmente na criação da página de Internet dedicada à questão da integração solicitada pelos ministros da tutela.

Após a sua nomeação como Comissário da Justiça e Assuntos Internos, Franco Frattini anunciou que tencionava apresentar em 2005 uma nova comunicação sobre a criação de um

quadro de referência europeu coerente em matéria de integração, com vista à implementação da parte do Programa de Haia que se refere a essa questão – comunicação essa que foi efectivamente apresentada em Setembro de 2005.

## CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS FUTURAS

A alienação de uma pequena minoria dos imigrantes, bem como a existência de problemas mais generalizados de exclusão económica e social, obrigaram a UE a incluir a questão da integração na agenda europeia. Em cada uma das dimensões da integração – emprego, educação, saúde, nível de vida, participação cívica e relações de vizinhança – os imigrantes, mesmo os de segunda ou terceira geração, encontram-se em franca desvantagem. A atenção reforçada que tem vindo a ser dedicada a esta questão poderá constituir o estímulo necessário para a remoção dos obstáculos com que os imigrantes se deparam. Porém, os receios da opinião pública, a hostilidade existente nalguns contextos e o crescimento do apoio à extrema-direita dão origem a um problema eventualmente sem solução: as medidas de promoção da integração são necessárias, mas a afectação de recursos aos serviços e medidas destinados aos imigrantes pode ser controversa, particularmente num contexto de restrição orçamental em que os recursos destinados à população em geral são eles próprios limitados.

Os estados-membros reconhecem que a imigração continuará a ser uma característica permanente e em constante evolução do futuro da Europa e que a integração dos imigrantes é uma questão que requer a intervenção das autoridades públicas. A necessidade de assegurar a coesão social faz-se acompanhar pela necessidade de garantir a integração dos imigrantes nos mercados de trabalho europeus, uma vez que o seu trabalho e as suas competências continuarão a ser essenciais para a prosperidade da Europa. Mesmo nos estados com uma longa experiência de imigração, as medidas destinadas à promoção da integração são ainda limitadas e não têm assentado numa visão abrangente dos obstáculos à integração. Os vários estados-membros têm apresentado numerosas diferenças entre si no que diz respeito à ênfase respectiva que colocam nos estrangeiros ou nas minorias étnicas, nos imigrantes recém-chegados ou nas segundas gerações e na integração económica ou na assimilação cultural. Para além disso, os vários estados-membros têm divergido entre si no que concerne à expectativa de que seja o estado, por oposição à sociedade civil, a assumir a responsabilidade pelas iniciativas de promoção da integração. Existem alguns sinais de convergência, mas subsistem ainda enormes diferenças em termos de ênfase e abordagem.

As Presidências grega e holandesa de 2003-2004 procuraram dar um ímpeto reforçado ao processo de reconhecimento por parte dos estados-membros de que a UE tem um papel a desempenhar em matéria de integração, ainda que a responsabilidade fundamental continue a caber aos níveis nacional e local. Chegou-se a acordo em relação à necessidade de um quadro de referência comum para as políticas de integração, tendo sido dado o primeiro passo sob a forma da aprovação dos Princípios Básicos Comuns.

Apesar da forte ênfase que alguns estados colocam naquilo que consideram ser um fracasso da responsabilidade dos próprios imigrantes em se adaptarem, bem como do carácter compulsivo de alguns programas de educação para a cidadania e de ensino da língua, os estados-membros conseguiram chegar a um compromisso em relação à adopção de uma abordagem mais equilibrada e multidimensional. Para além disso, chegaram ainda a acordo relativamente a um conjunto de medidas concretas:

- Implementação de legislação contra a discriminação (que em termos práticos era antes uma questão controversa nalguns dos estados-membros);
- Inclusão transversal da questão da integração nas estratégias de emprego e de inclusão social da UE;
- Partilha de boas práticas através de um grupo de pontos de contacto nacionais, para além de diversas edições do manual entretanto criado e da criação de uma página de Internet especificamente dedicada à questão da integração;
- Uma pequena dotação orçamental para apoio a iniciativas-piloto, a aumentar eventualmente a partir de 2007; e
- Um relatório anual sobre a integração com vista à monitorização dos progressos efectuados.

Os próximos passos consistem por isso no aprofundamento da estratégia europeia em matéria de integração e na actuação da Comissão nas áreas para as quais dispõe de um mandato claro – por exemplo, no que diz respeito à salvaguarda das directivas relativas à discriminação.

## MECANISMOS POLÍTICOS TRANSVERSAIS

Nesta que é, por excelência, uma questão transversal, a Comissão terá de criar mecanismos mais eficazes de cooperação entre as suas direcções-gerais. Isso assume especial importância no caso da cooperação entre a Direcção-Geral da Justiça, Liberdade e Segurança (conhecida como “JLS” e antes denominada Direcção-Geral da Justiça e Assuntos Internos), que tem a seu cargo as migrações, a integração e os direitos fundamentais, e a do Emprego e Assuntos Sociais, responsável pelo emprego, a inclusão social e a luta contra a discriminação. Não é segredo para ninguém que existem algumas diferenças de perspectiva entre estas duas direcções-gerais e que ambas consideram dever desempenhar o papel principal em matéria de integração – o que tem dificultado a definição de uma estratégia comum.

Continua a não ser claro como é que a Comissão poderá pretender implementar uma estratégia para a integração que seja transversal e coerente sem primeiro sanar esta divisão. Ao nível nacional, os ministros com a tutela da integração, sejam eles quais forem, têm também perante si o desafio de assegurar que é dada alguma prioridade a esta questão no âmbito dos organismos governamentais responsáveis pelo emprego, saúde, ajuda ao desenvolvimento (tendo em conta a cooperação com os países de origem) e outros domínio políticos relevantes. São por isso necessários mecanismos que permitam o diálogo entre todas as partes interessadas, dentro e fora dos governos nacionais e no seio da Comissão, de modo a não só facilitar a inclusão transversal dos objectivos relacionados com a integração nos

vários domínios de actuação política, como também a permitir uma concepção comum dos múltiplos objectivos desta estratégia.

## O CARÁCTER TRANSVERSAL DA INTEGRAÇÃO

Os objectivos relacionados com a integração deverão ser incorporados em todos os programas e iniciativas relevantes da Comissão e tidos em conta nos respectivos orçamentos, tal como tem já vindo a suceder no caso do emprego e da inclusão social. Estes programas de alcance mais geral – particularmente aqueles que exigem a prestação regular de contas por parte dos estados-membros sob a forma de planos nacionais periódicos – têm maior eficácia potencial no que concerne a fomentar a mudança do que quaisquer projectos ou medidas adicionais que visem exclusivamente as comunidades imigrantes. As metas e os indicadores de desempenho previstos nas orientações estabelecidas pelos planos nacionais deverão incluir especificamente indicadores que permitam medir a inclusão dos cidadãos imigrantes, a par da restante população. Sempre que for relevante, os dados recolhidos e apresentados deverão também ter em conta a dimensão do género e não deverão ocultar as diferenças existentes entre as diversas comunidades imigrantes e no seio de cada uma delas.

A Comissão poderá também levar a cabo um levantamento das políticas, programas, fundos e instrumentos comunitários que assumem maior relevância para a questão da integração, como vista a garantir o carácter transversal da sua estratégia. Poderá liderar pelo exemplo, através de uma revisão dos seus próprios mecanismos de recrutamento de forma a aumentar a proporção de funcionários pertencentes a minorias étnicas em todos os níveis hierárquicos – o que permitiria não só assegurar a igualdade de oportunidades, como também garantir que a formulação das políticas beneficiaria da experiência e do ponto de vista desses funcionários. Finalmente, a Comissão poderá ainda passar a permitir o recrutamento de cidadãos residentes oriundos de países terceiros, ao mesmo tempo que incentive os estados-membros a terem em conta o impacto das barreiras profissionais com que os estrangeiros se deparam.

## INVESTIGAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A Comissão tem um papel a desempenhar no que diz respeito à compilação e ao estabelecimento de uma base empírica sólida para as políticas de integração, através da investigação científica e da monitorização e avaliação. O facto de sabermos que as competências linguísticas têm um impacto significativo e mensurável ao nível do desempenho no mercado de trabalho, por exemplo, constitui uma razão forte para que apoiemos o acesso à formação linguística. Porém, não conhecemos igualmente bem o impacto de muitos outros instrumentos. As abordagens que “funcionam” num determinado estado-membro poderão não ser totalmente apropriadas no caso dos outros estados-membros, mas proporcionarão certamente um conjunto de lições com que todos poderão aprender. A Comissão está empenhada na disseminação de informação sobre boas práticas através da sua página de Internet dedicada à questão da integração. Porém, aquilo que constitui uma “boa prática” depende dos critérios utilizados para avaliar os resultados, para além de ser necessário que a própria avaliação seja levada a cabo com independência e rigor. O trabalho actualmente em curso com vista à definição de um conjunto de indicadores que



permitam medir os progressos efectuados ao nível dos estados-membros é sem dúvida importante, mas a Comissão poderá procurar assegurar também a afectação de recursos e a definição de linhas orientadoras para a monitorização e avaliação de programas específicos de acordo com critérios preestabelecidos, de forma a tornar mais significativas as comparações com os programas adoptados noutros estados-membros.

É também necessária mais investigação relativamente aos obstáculos à integração existentes no mercado de trabalho e para além dele. Os resultados deverão ser disseminados de uma forma a que os decisores políticos possam aceder facilmente, de modo a corrigir os eventuais enganos, erros e imprecisões em que, caso contrário, as iniciativas políticas poderão assentar.

## A REVISÃO DAS RESTRIÇÕES LEGAIS

É bem sabido que as políticas de admissão têm um impacto sobre a capacidade de integração, mas tem sido dada relativamente pouca atenção ao impacto das restrições pós-admissão ao nível do acesso dos imigrantes ao emprego, aos serviços e à participação. Ao nível nacional e da UE, é essencial rever o impacto das restrições impostas aos imigrantes, de modo a garantir que as restrições que se mantenham são apenas as estritamente necessárias à prossecução de outros objectivos mais importantes. Os direitos e deveres conferidos aos imigrantes deverão reflectir o seu estatuto temporário ou permanente, permitindo o máximo acesso possível aos direitos que promovem a integração – incluindo os direitos de acesso ao emprego, ao reagrupamento familiar, aos serviços públicos e à participação no sistema democrático. O conhecimento mais aprofundado dos impactos destas restrições – por exemplo, ao nível do estilo de vida dos trabalhadores imigrantes do sexo masculino a quem não é concedido o direito ao reagrupamento familiar, ou as consequências das autorizações que obrigam os imigrantes a permanecerem ligados a um determinado empregador – poderá ser um tópico a merecer investigação adicional.

Por outro lado, a Comissão poderá também esforçar-se por consolidar a noção de cidadania cívica, através do estabelecimento de um quadro de referência mínimo para os direitos e deveres económicos, sociais, políticos e cívicos que deverão ser conferidos a todos os imigrantes presentes no território da UE – alguns dos quais aplicar-se-ão à chegada, outros após um determinado tempo de residência. Poderá ainda – e aliás tem-no feito – consubstanciar esses direitos através de directivas tais como as relativas ao reagrupamento familiar ou aos direitos dos trabalhadores imigrantes nacionais de países terceiros.

Ao procurar estabelecer um quadro de referência mínimo para os direitos dos imigrantes, a Comissão deverá pelo menos trazer a debate a questão dos imigrantes irregulares – os quais, independentemente do seu estatuto legal, são detentores de diversos direitos fundamentais. Para além disso, a exclusão dos imigrantes irregulares do acesso aos cuidados de saúde básicos, ou a exclusão dos seus filhos do acesso ao sistema de ensino, acarreta consequências sociais que importa ter em atenção. Alguns estados-membros (por exemplo, a Itália) asseguram pelo menos o acesso dos imigrantes irregulares aos cuidados de saúde de urgência. A Comissão poderá fomentar a avaliação do impacto das abordagens deste tipo, com vista a contribuir para a formulação de políticas mais informadas.

## O COMBATE À DISCRIMINAÇÃO

No que diz respeito à discriminação, a Comissão dispõe de autoridade para zelar pela transposição e implementação das directivas e para aplicar sanções a qualquer um dos 25 estados-membros que não o faça, incluindo no que se refere à criação de um organismo especializado na questão da discriminação racial. Poderá ter de assumir uma atitude mais dura para com os estados-membros que se mostrem menos activos neste domínio. Os imigrantes que forem tratados de forma injusta em virtude da sua raça ou religião, ou a quem seja negada a oportunidade de prosperar e participar, nunca poderão nutrir os sentimentos de pertença e de empenhamento para com o seu novo país que os programas de integração, por mais bem concebidos que sejam, não são capazes de garantir. São também necessárias medidas adicionais para assegurar que os empregadores (e, no caso da discriminação racial, os prestadores de serviços) possuem os conhecimentos e os incentivos necessários para cumprirem a lei.

Na sua Comunicação, a Comissão recomendou que os estados-membros não se limitem a fazer o mínimo a que estão obrigados e que confirmem aos organismos públicos a obrigação de promover a igualdade de tratamento e de oportunidades. O Conselho da Europa tem também vindo a fazer a mesma recomendação aos seus membros desde 2003<sup>4</sup>. O Reino Unido está actualmente a pô-la em prática no que se refere à discriminação racial, tendo, no quadro desta nova abordagem, colocado a ênfase nos resultados, mais do que nas vítimas e na litigação judicial. Têm as minorias étnicas a possibilidade de acederem aos postos de trabalho e aos serviços em igualdade de circunstâncias com o resto da população e de alcançarem níveis idênticos de educação, emprego e saúde? A nova lei, ao exigir que os organismos públicos – das escolas e centros de saúde às autoridades policiais e em matéria de habitação – identifiquem as barreiras à igualdade de tratamento e de oportunidades existentes ao nível dos serviços por eles prestados e que tomem medidas para a sua remoção, está na vanguarda da actuação em matéria de igualdade de oportunidades, na medida em que visa a incorporação transversal deste objectivo ao nível da organização de cada serviço. A Comissão poderá ter um papel a desempenhar na garantia da disseminação destas e de outras experiências de implementação de legislação de combate à discriminação junto de decisores políticos, parceiros sociais, organismos especializados, ONGs e associações de imigrantes.

A legislação europeia confere actualmente protecção face à discriminação racial ao nível do emprego e dos serviços, mas apenas ao nível do emprego no caso da discriminação com base nas crenças ou na religião. Tendo em conta os actuais níveis de hostilidade para com os muçulmanos, é de esperar um aumento da discriminação com base na religião ao nível dos serviços – por parte de senhorios, professores ou educadores de infância, por exemplo. Em certas partes da Europa – por exemplo, na Irlanda do Norte –, os exemplos de discriminação com base na religião são bastante frequentes. A Comissão poderá assegurar a compilação da evidência empírica existente em relação à discriminação de índole religiosa e, se necessário, apoiar a realização de investigação científica adicional, com vista ao alargamento da directiva

---

<sup>4</sup> Recomendação de Política Geral n.º 7 da CERI relativa à Legislação Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação, adoptada em 13 de Dezembro de 2002. CERI (2003) 8.

relativa à discriminação religiosa no mercado de trabalho de modo a abranger também a discriminação ao nível dos mercados de bens e serviços. Se o objectivo desejado consiste em que as minorias religiosas estejam e se sintam integradas, qualquer estratégia eficaz de integração deverá procurar garantir que beneficiam de igualdade de tratamento no acesso à habitação, à saúde ou à educação.

## INFORMAÇÃO E ACONSELHAMENTO PARA OS IMIGRANTES

Os estados-membros têm vindo a aperceber-se cada vez mais da importância de proporcionar aos imigrantes informação acerca dos seus direitos e deveres, acerca de aspectos práticos da vida quotidiana tais como a forma de abrir uma conta bancária ou ter acesso a uma consulta médica e acerca das expectativas em relação ao seu comportamento em sociedade. O manual destinado aos novos membros da sociedade dinamarquesa, por exemplo, para além de disponibilizar informações práticas diversas, aconselha os imigrantes a não se ofenderem se um colega de trabalho fizer uso da ironia de uma forma aparentemente ofensiva.

Muitas vezes, os imigrantes não recorrem a certos serviços essenciais (cuidados de saúde, por exemplo) por desconhcerem o seu direito a fazê-lo. Este problema pode revelar-se especialmente preocupante sempre que a questão da integração é da responsabilidade de organismos públicos cujos recursos escassos têm de destinar-se também a outras finalidades – por exemplo, o combate ao crime ou a salvaguarda da segurança nacional. A UE poderá contribuir para solucionar este problema através da criação de um fundo especificamente dedicado à integração, parte do qual poderia ser afectado à prestação de informação e aconselhamento aos imigrantes recém-chegados.

Os imigrantes necessitam de poder aceder ao aconselhamento isento e independente para poderem tirar partido das oportunidades e evitar situações de exploração – por exemplo, por parte de empregadores ou senhorios sem escrúpulos. A experiência sugere que a maior parte dos imigrantes não adere a qualquer sindicato no período imediatamente após a chegada, recorrendo sobretudo ao aconselhamento prestado pelas associações de imigrantes, as quais são muitas vezes incapazes de proporcionar a informação e o aconselhamento de que os imigrantes necessitam. A barreira da língua impede muitos imigrantes de procurarem informação e apoio junto de outras fontes, pelo que a capacitação das associações de imigrantes de modo a que estas possam desempenhar melhor o papel de “porto de abrigo” constituirá provavelmente uma aposta eficaz.

## A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Existe um consenso generalizado em relação à necessidade de promoção de um diálogo que informe, envolva e mobilize os parceiros da sociedade civil no processo de integração. Embora os agentes da sociedade civil constituam para os governos um recurso em grande medida por explorar, são também um contraponto importante a qualquer estratégia estatal assente de forma demasiado estreita nas competências linguísticas e na empregabilidade. A integração ocorre ao nível local e são os empregadores, os sindicatos e as associações e organizações comunitárias quem, ao nível local e juntamente com as famílias e os vizinhos,

assume o papel central no processo de integração, quer os governos os reconheçam formalmente como parceiros, quer não.

Contudo, os parceiros sociais possuem apenas uma consciência difusa do papel-chave que desempenham e da responsabilidade que detêm pelo sucesso ou insucesso do processo de integração. De uma forma geral, e à semelhança do que acontece com as associações e organizações comunitárias e religiosas, muitas vezes nem são reconhecidos como parceiros no âmbito do processo de integração. Poder-se-á por isso promover quanto antes um debate acerca das formas mais eficazes de conceber e disseminar novas ideias em relação aos papéis a desempenhar por estes parceiros e das formas de monitorizar o seu impacto.

A questão que se coloca é se a Comissão Europeia está em condições de conduzir directamente esse debate ou, em alternativa, se deverá antes proporcionar um conjunto de sugestões, linhas orientadoras e recursos financeiros de forma a permitir que ele ocorra naturalmente. Esta questão poderá ser tida em conta pelos pontos de contacto nacionais no âmbito da sua agenda para o desenvolvimento e orientação de políticas para 2006. Para que os parceiros locais possam desempenhar um papel relevante, terão também de poder pronunciar-se ao nível da formulação das políticas. A rede Eurocities, constituída por diversas cidades europeias de grandes dimensões, apelou recentemente à constituição formal de uma parceria para a integração e manifestou-se interessada em desempenhar um papel ao nível da formulação de políticas.

## O DIÁLOGO INTERCOMUNITÁRIO

São numerosos os exemplos de iniciativas locais que permitem criar pontes e laços entre os imigrantes e os seus vizinhos, aproximando as pessoas no contexto de circunstâncias que lhes permitem desenvolver a partilha de interesses, o conhecimento mútuo e relações amistosas. Entre as iniciativas que têm produzido resultados especialmente promissores, incluem-se os comités de boas-vindas ao nível do bairro, os projectos de tutoria e o envolvimento dos imigrantes em projectos comunitários a título voluntário. Porém, existe muito pouca coordenação nesta matéria, tanto entre os estados-membros como no interior de cada um deles, e uma escassez evidente de avaliação ou disseminação de informação. Por outro lado, quase não existem recursos disponíveis para apoiar a realização deste tipo de iniciativas nos locais em que elas mais são necessárias.

A hostilidade por parte da comunidade pode ser um reflexo de problemas de racismo ou xenofobia. Pode também traduzir o receio de concorrência ao nível do mercado de trabalho ou no acesso aos serviços públicos e apoios estatais, ou ainda receios em relação à segurança individual. É necessário ter em conta estes receios. As boas práticas existentes nesta matéria têm geralmente sido levadas a cabo por autarquias ou organizações comunitárias, em resposta a problemas urgentes ao nível local. A Comissão poderá apoiar este tipo de iniciativas através da criação de mecanismos de co-financiamento, da disseminação de informação sobre as iniciativas que se tenham revelado mais eficazes na sua futura página de Internet dedicada à integração e da recomendação no sentido de que seja dada prioridade a estas iniciativas no âmbito do programa de trabalho dos pontos de contacto nacionais. As grandes questões, tais

como o possível papel a desempenhar pelas organizações religiosas no fomento do diálogo intercultural, deverão ser objecto de investigação científica adicional, de forma a dotar o debate público de informação e análises mais rigorosas.

## A COMPREENSÃO E A ACEITAÇÃO DOS PADRÕES EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

Os Princípios Básicos Comuns afirmam que todas as pessoas presentes no território europeu deverão aceitar e partilhar um conjunto de valores fundamentais comuns. Todos os estados-membros são signatários da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a qual não só estabelece um padrão mínimo de conduta por parte do estado em relação aos seus cidadãos, como proporciona também um código ético para a forma como nos tratamos uns aos outros. A Convenção salvaguarda o respeito pela privacidade, igualdade e vida familiar, ao mesmo tempo que condena a intolerância e o tratamento abusivo. A Carta dos Direitos Fundamentais assenta nestes valores de referência. A sociedade europeia, na sua diversidade, não tem de estar de acordo em relação a todas as questões. A diversidade de valores no seio da União Europeia era já substancial mesmo antes das migrações do pós-guerra terem vindo aumentar a diversidade cultural. No entanto, a Europa necessita de um quadro de referência comum que permita evitar as condutas e valores inaceitáveis. A CEDH e, de uma forma mais geral, o ordenamento jurídico internacional em matéria de direitos humanos proporcionam esse quadro. A UE deverá continuar a reflectir acerca dos passos a tomar com vista à promoção da compreensão e aceitação deste quadro de referência comum por parte dos indivíduos e instituições.

No caso dos estados que tenham já criado Comissões para os Direitos Humanos, ou comissões para a igualdade cujo mandato seja suficientemente abrangente para incluir a defesa dos direitos humanos, estas poderão desempenhar um papel crucial na consciencialização da população (um processo no qual o Conselho da Europa deverá continuar a assumir a sua responsabilidade). Ao nível da UE, o Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia será em breve transformado num organismo com um mandato mais amplo em matéria de direitos humanos, o qual poderá desempenhar um papel relevante na promoção da consciencialização e compreensão dos direitos humanos, bem como na monitorização de eventuais abusos. Também aqui, o diálogo interconfessional poderá contribuir para identificar as vastas áreas em que existe um consenso em matéria de valores e aquelas em que é necessário ter em conta as divergências existentes entre os grupos maioritários e minoritários no seio de uma determinada confissão religiosa.

## O DEBATE PÚBLICO

As iniciativas destinadas a fomentar o diálogo intercultural e a tomada de consciência em matéria de direitos humanos poderão contribuir para o objectivo mais amplo de promover um debate público mais equilibrado e positivo. Existe uma necessidade urgente de responsáveis políticos que liderem esse debate aos níveis local, nacional e da UE e que possam assegurar a disponibilização de informação rigorosa à opinião pública de uma forma tal que promova a confiança pública na gestão das migrações e que evite os preconceitos e a falta de informação. A racionalidade subjacente às políticas migratórias não tem sido

suficientemente explicada à opinião pública, a qual não reconheceu ainda que a imigração é uma componente necessária do futuro da Europa e que pode proporcionar vantagens significativas. Por outro lado, os estados-membros também não reconheceram ainda suficientemente o papel da imigração na sua própria história e a importância das lições que podem daí retirar, por exemplo através do apoio à criação de museus da imigração. A Comissão poderá debruçar-se sobre as diversas formas de os órgãos de poder local e nacional disseminarem os factos relativos às migrações junto da opinião pública, explicarem a racionalidade subjacente às políticas e evitarem contribuir para a cobertura negativa por parte da comunicação social. Por sua vez, a Comissão poderá ela própria publicar uma maior quantidade de dados estatísticos relativos à imigração ao nível da UE.

Caso a Comissão venha a adoptar e implementar esta agenda alargada para a questão da integração, deixará de ter apenas a função de legislar, regular e monitorizar, para passar a desempenhar também um papel de liderança e mobilização, sob o olhar atento dos estados-membros e do Parlamento Europeu. O carácter urgente desta agenda e a importância do estabelecimento de um quadro de referência a nível europeu que abranja a participação política, cultural, social e ao nível do mercado de trabalho sugerem que a Comissão Europeia deverá ser incentivada a fazê-lo e ser dotada dos recursos necessários nesse sentido.

O perigo inerente numa estratégia de nível europeu é que a abordagem assuma um carácter centralizado e “de cima para baixo”. A integração ocorre ao nível local. Para além disso, não é algo que seja proporcionado aos imigrantes, mas sim um processo no qual eles são apenas um dos actores fundamentais. A UE pode proporcionar recursos, um quadro de referência e padrões mínimos a respeitar. Pode também ajudar a mobilizar as partes interessadas. Porém, tanto a Comissão como os estados-membros deverão procurar assegurar que as vozes dos imigrantes e das organizações que actuam ao nível local se fazem ouvir no processo da tomada de decisão em relação aos objectivos e aos instrumentos do processo de integração. Os imigrantes serão uma parte necessária e permanente do futuro da Europa e, em última análise, os novos e os velhos residentes terão de negociar o seu futuro em conjunto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabinet Office. *Ethnic Minorities in the Labour Market*. Final Report, Prime Minister's Strategy Unit, 2003.
- European Commission. *Communication on Immigration, Integration, and Employment*, COM (2003) 336 final, 2003.
- European Commission. *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*. 2004, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/](http://europa.eu.int/comm/justice_home/).
- European Commission. *First Annual Report on Migration and Integration*, COM (2004) 508 final, 2004.
- European Policy Centre/King Baudoin Foundation. *Beyond the Common Basic Principles on Integration: The Next Steps*, Issue Paper 27, April 6, 2005.
- EU Presidency Conclusions Thessaloniki European Council June 2003. Council of the EU, Brussels, October 1, 2003. 11638/03. Polgen 55, 2003.
- Frazer, H. "The National Action Plans on Poverty and Social Exclusion and Provision for Migrants." Presentation at the Irish Presidency Conference "Reconciling Mobility and Social Inclusion: The Role of Employment and Social Policy." Bundoran, April 1, 2004.
- Parekh, B. *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*. London: MacMillan, 2000.
- Portes, A. and M. Zhou. "The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants." ANNALS, AAPSS, 530, November 1993.
- Rudiger, A. and S. Spencer. "Social Integration of Immigrants and Ethnic Minorities." Presentation and paper to the OECD/European Commission Conference on *The Economic and Social Aspects of Migration*, Brussels, January 21-22, 2003, <http://www.compas.ox.ac.uk/about/publications/Sarah/OECDpaper03.pdf>
- Spencer, S. and A. di Mattia. "Introductory Programmes and Initiatives for New Migrants," Paper for the *Ministerial Conference on Integration*, Groningen, November 2004, <http://www.compas.ox.ac.uk/publications/Integration%20report%20summary.html>
- Weil, P. and J. Crowley. "Integration in Theory and Practice: A comparison of France and Britain." In *Migration and Social Cohesion*, edited by S. Vertovec. United Kingdom/United States: Edward Elgar, 1999.

# OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E OPÇÕES POLÍTICAS

---

RINUS PENNINX





A integração dos imigrantes é actualmente uma questão discutida de forma acesa em toda a Europa, mas a história e a natureza destas discussões diferem de país para país. Nalguns países, o debate teve início na sequência da percepção dos fracassos das políticas de integração. Na Suécia e na Holanda, por exemplo, certas políticas de integração adoptadas desde há muito viram-se recentemente debaixo de fogo na sequência da radicalização do contexto político. Noutros países do noroeste europeu, contudo, a politização da questão da imigração teve lugar muito mais cedo, atrasando ou mesmo impedindo a própria implementação de políticas de integração. Na Alemanha, por exemplo, só recentemente é que se chegou a um compromisso político em relação à aprovação de uma nova lei de imigração e integração.

Esta posição ambígua por parte da maioria dos estados europeus em relação às políticas de integração reflecte-se ao nível da União Europeia, no qual as tentativas de formulação deste tipo de políticas são relativamente recentes. O carácter recente destas tentativas em matéria de integração contrasta, por outro lado, com uma longa história de iniciativas no sentido da formulação de um quadro de referência comum em matéria de imigração, as quais remontam ao Tratado de Amesterdão de 1997 e ao estabelecimento das bases legais para a harmonização das políticas comunitárias de asilo e imigração. Mais tarde, o Conselho Europeu de Tampere (1999) anunciou o lançamento de um programa político e de um plano de acção com vista à formulação gradual de uma política comum de imigração. A Comunicação relativa a uma Política de Imigração Comunitária (22 de Novembro de 2000) estabeleceu depois as linhas gerais dessa política, o que conduziu a que, nos primeiros quatro anos que se seguiram à ratificação do Tratado de Amesterdão, fossem transpostos 23 diplomas legais vinculativos. Onze deles diziam respeito ao controlo de fronteiras e à emissão de vistos, seis às questões da imigração ilegal e expulsão, cinco ao asilo político e um à imigração legal<sup>1</sup>. Estes tópicos reflectem a orientação predominante em relação à regulação das migrações ao nível da UE, que no essencial é ainda largamente restritiva e securitária.

É exactamente esta atitude ambivalente dos países europeus em relação à imigração que torna problemática a questão das políticas de integração. Ao contrário de países tradicionais de imigração como o Canadá, a Austrália ou os Estados Unidos, os países europeus não se vêem a si mesmos como países receptores de imigrantes, apesar dos números significativos que cruzam regularmente as suas fronteiras. É por este motivo que a integração apenas passou a figurar na agenda da UE a partir da Comunicação relativa à Imigração, Integração e Emprego publicada a 3 de Janeiro de 2003. No Conselho Europeu de Salónica de Junho de 2003, sob a Presidência grega, este último documento foi adoptado como base para a formulação de uma futura política europeia de integração. Porém, essa política foi concebida desde logo não como uma política comunitária, mas sim como uma política no âmbito do “Terceiro Pilar”, o que significa que a implementação de qualquer iniciativa comum requer a aprovação unânime do Conselho. Mais recentemente, sob a Presidência holandesa, foi dado

---

<sup>1</sup>C. A. Groenendijk and P. E. Minderhoud, “De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asyl”, in *Immigratie in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid*, ed. W. A. Brussee, D. Broeders and R. Griffith (Utrecht: Lemma BV, 2004), 137–162; J. Nielsen, *Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates* (Brussels: MPG, 2004).

um novo passo no sentido da formulação da política comum em matéria de integração, ao terem sido discutidos e aprovados onze princípios básicos comuns.

Assim, embora a questão das políticas e processos de integração tenha sido largamente descurada no passado, está agora em vias de assumir um lugar cimeiro na agenda política aos níveis local, nacional e da UE. Neste capítulo, é formulado um quadro conceptual relativo a esta questão e são retiradas algumas ilações com base nas experiências do passado. Em primeiro lugar, lança-se a discussão através de um conjunto de observações elementares acerca da lógica do processo de integração e das lógicas, muitas vezes contraditórias, da formulação e implementação de políticas. Segue-se uma discussão em torno das seguintes questões: 1) se já possuímos um conhecimento sólido dos processos de integração e se já conseguimos formular políticas adequadas para gerir esses processos, a quem e a que níveis deverá caber a implementação das políticas? 2) Por outro lado, como é que as políticas aos níveis local, nacional e da UE se devem articular umas com as outras?

A concluir, este capítulo apresenta uma discussão das estratégias que poderão ou deverão ser adoptadas com vista à implementação eficaz das políticas e com um conjunto de conclusões acerca dos aspectos mais determinantes das políticas de integração e dos principais dilemas a elas associados.

## A LÓGICA DA INTEGRAÇÃO

A partir do momento em que os imigrantes se instalam num país, é necessário que adquiram um lugar nessa nova sociedade. Isto é válido não só no que se refere a necessidades físicas como o alojamento, como também no sentido social e cultural. A integração é o processo através do qual os imigrantes se tornam aceites pela sociedade, tanto na sua qualidade de indivíduos como enquanto comunidades. Esta definição de integração é deliberadamente vaga, uma vez que os requisitos específicos dessa aceitação variam significativamente de um país para o outro. O carácter vago desta definição reflecte, por outro lado, o facto da responsabilidade pela integração não caber apenas a um determinado grupo, mas sim a todo um conjunto de actores – os próprios imigrantes, o governo do país de acolhimento, as instituições, as diversas comunidades, etc.

O processo de integração envolve dois parceiros principais: os imigrantes, através das suas características, dos seus esforços e das suas formas de adaptação, e a sociedade de acolhimento, através das suas interacções com os recém-chegados e das suas instituições. É a interacção entre estas duas partes que determina o sentido e, em última instância, o resultado do processo de integração. Porém, estes dois parceiros não se encontram em pé de igualdade. A sociedade de acolhimento, no que se refere à sua estrutura institucional e à sua forma de reagir aos recém-chegados, desempenha um papel muito mais decisivo para o resultado do processo.

Assim, o processo de integração não ocorre – como muitas vezes se supõe – exclusivamente à escala do imigrante individual, cujo grau de integração pode ser medido ao nível do

alojamento, emprego, escolaridade e adaptação social e cultural à nova sociedade. Tem também lugar à escala colectiva das comunidades imigrantes. As associações de imigrantes são muitas vezes a expressão da mobilização de recursos e ambições, pelo que os mecanismos do processo de integração se aplicam também a este nível.

Para além destes, existe ainda o nível das instituições, que podemos dividir em dois tipos principais. O primeiro corresponde às instituições genéricas dos países ou cidades de destino, tais como o sistema educativo ou as características institucionais do mercado de trabalho. As leis, os regulamentos e os organismos públicos, bem como as normas e práticas não formalizadas, constituem algumas destas instituições. Muitas vezes, algumas delas dificultam o acesso por parte dos imigrantes, ou excluem-nos até completamente, pelo que as características e o modo de funcionamento das instituições genéricas da sociedade de acolhimento (e o seu possível ajustamento em face da crescente diversidade) assumem uma importância central. A este nível, a integração e a exclusão constituem duas faces da mesma moeda.

O segundo tipo diz especificamente respeito às diversas comunidades imigrantes e inclui as instituições culturais e religiosas. Este tipo específico de instituições e a sua possível integração podem ser encaradas de forma análoga ao que sucede no caso das comunidades imigrantes, na medida em que também elas podem tornar-se uma parte aceite da sociedade ao mesmo nível das instituições correspondentes da população autóctone, ou, em alternativa, autoexcluírem-se ou serem alvo de exclusão ou de não-reconhecimento por parte dessa população.

Os mecanismos actuantes ao nível dos indivíduos, das comunidades e das instituições são distintos, mas os resultados em cada uma destas esferas estão claramente relacionados entre si. O quadro institucional determina a estrutura de oportunidades e a margem de manobra das organizações. Conjuntamente, as organizações e as instituições determinam a estrutura de oportunidades e/ou limitações com que os indivíduos se deparam. De forma inversa, os indivíduos podem conseguir mobilizar-se para transformarem o cenário das organizações e, em última instância, até mesmo contribuir para a ocorrência de mudanças significativas ao nível do quadro institucional.

O carácter interrelacionado dos processos de integração aos diferentes níveis pode ser ilustrado através de uma comparação entre os turcos de religião muçulmana residentes na Holanda e na Alemanha. Estes dois grupos chegaram na mesma altura, pelos mesmos motivos e apresentam mais ou menos as mesmas características, mas as reacções face ao Islão e à comunidade turca foram muito diferentes nos dois países. A Holanda introduziu uma “política para as minorias étnicas” no início dos anos ’80, a qual, entre outras coisas, implicou o reconhecimento oficial do Islão em pé de igualdade com outras religiões, o que constituiu uma oportunidade para a sua expressão pública. A política holandesa implicou, por outro lado, o reconhecimento das associações, incluindo as de carácter religioso, enquanto parceiros potenciais no âmbito das políticas de integração. Por sua vez, isto teve como resultado o estabelecimento de relações e negociações permanentes entre estas organizações e as autoridades públicas, tanto em relação à regulação e regulamentação das actividades especificamente relacionadas com o Islão em território holandês (construção e actividade das

mesquitas, emissões radiofônicas e televisivas de carácter religioso, chamada para as orações, financiamento público das escolas muçulmanas), como em relação ao desenvolvimento de iniciativas por parte das organizações islâmicas com vista à integração dos seus membros e seguidores. Em contrapartida, a Alemanha, com algumas excepções ao nível local, teve uma actuação muito menos pró-activa.

O resultado destas políticas claramente divergentes no que diz respeito ao enquadramento institucional do Islão e das organizações muçulmanas foi que, ao nível individual, as atitudes para com o país de acolhimento e para com a integração, particularmente entre os cidadãos turcos mais jovens e de segunda geração, revelam-se claramente distintas nos dois países. Vários autores que se debruçaram sobre o caso alemão detectaram atitudes generalizadas de falta de abertura e até de fundamentalismo entre os jovens turcos. Na Holanda, pelo contrário, foi assinalada uma atitude muito mais positiva em relação à integração, ao envolvimento e à participação, especialmente ao nível da sociedade local. Esta atitude faz-se por outro lado acompanhar por uma visão mais crítica e independente por parte dos jovens turcos de origem muçulmana residentes na Holanda em relação às organizações de carácter religioso<sup>2</sup>.

Um último aspecto da lógica dos processos de integração que assume uma importância decisiva é o factor tempo. A integração dos recém-chegados é um processo de longo prazo. Ao nível individual, um imigrante adulto poderá adaptar-se, aprender como é que as coisas são feitas e por quem, etc., com o objectivo pragmático de daí retirar dividendos imediatos. Porém, os sentimentos e afectos individuais, bem como a percepção do que é ou não correcto, são traços relativamente persistentes ao longo da vida de um indivíduo. Esta regra aplica-se de forma geral a toda a humanidade, mas torna-se mais visível no caso dos indivíduos que mudam de ambiente em resultado de um processo migratório.

De uma forma geral, os descendentes de imigrantes distinguem-se da “primeira geração” no que se refere a essa questão. Através das suas relações primárias com a família e com outros imigrantes, estão familiarizados com a comunidade imigrante e, possivelmente, até mesmo com as suas raízes no país de origem. Ao mesmo tempo, porém, conhecem perfeitamente a língua e a cultura da sociedade de acolhimento através dos contactos informais. Estes contactos ocorrem à escala do bairro desde a mais tenra infância, tendo os contactos subsequentes lugar através das instituições genéricas da sociedade de acolhimento,

---

<sup>2</sup>K. Canatan et al., *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën* (Rotterdam: COS, 2003); J. Doornik, *Turkse moskeeën en maatschappelijke participatie: De institutionalisering van de Turkse islam in Nederland en de Duitse Bondsrepubliek*, (Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, 1991); W.J. Heitmeyer et al., *Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland*, (Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997); Y. Karakasolu and S. Koray, *Islam and Islamic organizations in the Federal Republic of Germany. A short summary of study of the Zentrum für Türkeistudien on Islamic organizations in Germany*, (Birmingham: Centre for the Study of Islam and Christian-Muslim relations, 1996); N. Landman, *Van mat tot minaret. De institutionalisering van de islam in Nederland*, (Amsterdam: VU-uitgeverij, 1992); Y. Özbek and S. Koray, *Muslim voices. A stranger within? Section on Germany, Part I and II*, (Essen: Zentrum für Türkeistudien, 1998); N. Ögelman, “Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics Among Germany’s Turks,” *International Migration Review* 37 (2003): 163-193; Th. Sunier, *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*, (Amsterdam: Het Spinhuis, 1996); Th. Sunier, “Niederländisch-Islamische Staatsbürgerschaft? Ansichten über Islam, Bürgerschaft und Bürgerrechte unter türkische Jugendlichen in den Niederlanden,” in *Der Fundamentalismus-verdacht. Plädoyer für eine Neuorientierung der Forschung im Umgang mit allochtonen Jugendlichen*, ed. W.D. Bukow and M. Ottersbach (Opladen: Laske und Budrich, 1999).

particularmente o sistema de ensino. Se este duplo processo de socialização decorrer sob condições favoráveis (para o que é fundamental o papel desempenhado pelas políticas), esta segunda geração desenvolve modos e estilos de vida em que combinam papéis, identidades e solidariedades de, e para, cada um destes dois mundos. Conseguem fazê-lo de muitas formas diferentes, o que contribui para uma cada vez maior diferenciação no seio da comunidade imigrante original. Ao nível da comunidade, isto significa que a prova última da integração, e do sucesso ou fracasso das políticas neste domínio, é a situação da segunda geração<sup>3</sup>.

Se o processo de integração é o resultado de uma interacção entre duas partes que tem lugar a diferentes níveis, de que forma é que os efeitos diferenciadores da passagem do tempo e das sucessivas gerações determinam esse resultado? Os estudos comparativos indicam que a regra é a pluralidade de desfechos.

Uma primeira categoria de estudos tem procurado comparar os processos de integração de diferentes comunidades imigrantes no contexto de um mesmo país ou cidade – logo, no quadro do mesmo contexto político e institucional. São duas as principais conclusões que emergem destes estudos. Em primeiro lugar, os estudos longitudinais levados a cabo no Reino Unido, Alemanha, França e Holanda revelam que, de uma forma geral, as comunidades imigrantes desaparecem enquanto tal ao fim de uma ou duas gerações, uma vez que se tornam parte integrante da sociedade. As políticas de integração são por definição selectivas, na medida em que elegem como destinatárias apenas as comunidades de imigrantes que (ainda) não constituem uma parte “reconhecida” da sociedade. Na Holanda, por exemplo, isto é ilustrado pelo caso do vasto número de eurasiáticos “retornados” das Índias Orientais Holandesas a partir de 1945, os quais não foram abrangidos pelas políticas destinadas às minorias étnicas dos anos ’80. Isso significou que, por essa altura, esses imigrantes haviam já adquirido um lugar reconhecido na sociedade.

Em segundo lugar, outros estudos têm revelado que os diferentes grupos e comunidades de imigrantes seguem trajectórias de inserção e integração distintas. Ainda no caso holandês, por exemplo, foi detectado que os imigrantes oriundos das Molucas, do Suriname, das Antilhas, da Europa do Sul, da Turquia e de Marrocos – todos eles grupos-alvo das políticas de integração de minorias étnicas – caracterizam-se por diferentes ritmos de integração e por diferentes trajectórias típicas de mobilidade social<sup>4</sup>. Por motivos que decorrem das próprias opções metodológicas destes estudos – nomeadamente, o facto de se tratar de imigrantes residentes na mesma cidade ou país – essas diferenças foram atribuídas fundamentalmente às características específicas das diferentes comunidades.

Uma segunda categoria de estudos comparativos internacionais tem procurado debruçar-se sobre os processos de integração de comunidades imigrantes com as mesmas origens

---

<sup>3</sup>M. Crul and H. Vermeulen, “The second generation in Europe, Introduction” *International Migration Review* 379 (2003): 965-986.

<sup>4</sup>H. Vermeulen and R. Penninx, *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid* (Amsterdam: Het Spinhuis, 1994); H. Vermeulen and R. Penninx, *Immigrant integration. The Dutch case* (Amsterdam: Het Spinhuis, 2000).

geográficas ou culturais em diferentes contextos nacionais. O esquema explicativo subjacente a esses estudos é exactamente o inverso: as diferenças em termos de desfecho ou resultado são atribuídas fundamentalmente ao efeito diferenciador do contexto no qual cada um dos grupos se insere. As diferenças detectadas por este tipo de estudos são também significativas, tal como assinalado no exemplo atrás referido relativo aos turcos de religião muçulmana na Alemanha e na Holanda. Alguns outros estudos concluíram pela existência de diferenças claras ao nível dos resultados dos processos de integração em consequência das diferenças existentes entre a Bélgica, a Alemanha e o Reino Unido ao nível do quadro institucional vigente e da existência de uma tradição de tolerância religiosa<sup>5</sup>. Por outro lado, os estudos disponíveis sobre os efeitos da atitude e da actuação dos sindicatos em relação à imigração e à posição dos imigrantes na sociedade parecem corroborar estas conclusões. Por exemplo, o elevado nível de adesão a sindicatos por parte dos imigrantes turcos na Suécia (mais de 90 por cento) e o reduzido nível apresentado pela mesma comunidade nacional em França (cerca de 15 por cento) parecem ser uma consequência das características organizacionais dos próprios sindicatos e da sua maior ou menor participação nos processos de tomada de decisão sócio-económica ao nível nacional<sup>6</sup>.

Um projecto de investigação empírica recente, que se debruçou sobre as políticas multiculturais e as formas de cidadania em 17 países europeus, revelou a heterogeneidade que caracteriza tanto os imigrantes como as sociedades de acolhimento. Este estudo começou por analisar os próprios imigrantes, revelando a diversidade dos seus percursos anteriores em termos tanto de espaço como de tempo. Alguns movimentos migratórios para as cidades europeias são o reflexo de relações coloniais com os países de destino – um facto claramente visível no caso de cidades como Amesterdão, Birmingham, Lisboa e Marselha. Um outro factor determinante deste tipo de migrações consiste na existência de uma procura (altamente selectiva) por trabalhadores de baixas qualificações – que nalguns casos é um fenómeno que remonta há bastante tempo, como nalgumas cidades suíças, belgas e francesas, enquanto noutros tem origens mais recentes, tendo tido início nas décadas posteriores à 2ª Guerra Mundial.

Este estudo revelou também que, ao longo das últimas três décadas, os países e cidades europeus têm sido destino de fluxos migratórios com diferentes características em proporções variáveis – fluxos substanciais de refugiados, requerentes de asilo e migrantes irregulares, para além de trabalhadores independentes altamente qualificados de características cosmopolitas, ou ainda migrantes no âmbito dos mercados de trabalho internos das organizações. O retrato global que emergiu deste projecto foi o de um aumento substancial da diversidade dos imigrantes em termos das suas origens – tendo-se passado de um acentuado predomínio dos europeus para uma composição muito mais global. Para além

---

<sup>5</sup>J. Rath, et al., *Western Europe and its Islam* (Leiden/Boston/Köln: Brill, 2001).

<sup>6</sup>R. Penninx and J. Roosblad (eds.), *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993. A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries* (New York/Oxford: Berghahn Books, 2000).

<sup>7</sup>A. Rogers and J. Tillie, *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities* (Aldershot: Ashgate, 2001); R. Penninx et al., *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies* (Aldershot: Ashgate, 2004).

disso, foram também detectadas diferenças significativas no que diz respeito à dotação de capital social e cultural que os imigrantes trazem consigo e/ou adquirem após a chegada.

A variabilidade é também uma característica central da outra parte nesta relação – as cidades de acolhimento. Verificou-se que as dezassete áreas urbanas incluídas no estudo caracterizam-se por uma grande diversidade ao nível das políticas adoptadas e dos contextos institucionais vigentes. Alguma desta variabilidade pode ser explicada pelas diferenças ao nível dos contextos institucionais de âmbito nacional nos quais as cidades se encontram inseridas, mas existem muitos outros factores e circunstâncias locais que contribuem para as diferenças entre os diversos tipos de respostas e políticas ao nível das cidades. Esses factores e circunstâncias incluem o panorama político-partidário e a configuração das ligações existentes, que podem ser mais ou menos propícias à inclusão; a configuração física da cidade e a sua relação com as áreas circundantes; as experiências históricas em matéria de imigração e diversidade; e os instrumentos e recursos concretos à disposição dos decisores políticos locais nos domínios essenciais da habitação e reabilitação urbana, mercado de trabalho e empreendedorismo, saúde e educação, etc.

## A LÓGICA DA ACTUAÇÃO POLÍTICA

A formulação e implementação de políticas de integração eficazes exigem mais do que apenas perspicácia e compreensão da lógica dos processos de integração. Requer também a capacidade de mobilizar o apoio popular e de assegurar uma base de apoio política. Porém, a lógica da decisão e actuação políticas mantém muitas vezes uma relação problemática com a imigração.

Tal como assinalado, uma condição essencial de qualquer política eficaz é que à residência de longa duração corresponda um estatuto legal adequado para os imigrantes e um conjunto de oportunidades de participação política e ao nível da tomada de decisão. No entanto, os sistemas políticos existentes raramente proporcionam essas condições.

O dilema implícito nesta questão consiste no facto das decisões relativas ao conteúdo e à orientação das políticas de integração serem tomadas no quadro de sistemas políticos assentes no primado da maioria. É no âmbito deste tipo de sistemas que têm lugar as relações entre as maiorias e as minorias e que se desenrolam os conflitos de interesses, reais ou percebidos, que lhes estão associados. Isto acontece tanto ao nível nacional como ao nível das cidades, podendo resultar na exclusão pura e simples de alguns imigrantes (nomeadamente, os estrangeiros desprovidos de direitos políticos) do sistema político. Mesmo nos casos em que os imigrantes beneficiam de algum nível de inclusão, as suas vozes têm muitas vezes um impacto apenas marginal. Frequentemente, a forma como a sociedade de acolhimento percepciona os imigrantes assume maior importância do que os próprios factos da imigração – uma tendência que se torna especialmente acentuada sempre que a questão da imigração e do estatuto dos imigrantes se torna uma arma de arremesso político, o que pode conduzir quer a uma ausência total de políticas de integração e à recusa de todas as questões

relacionadas com os imigrantes, quer a políticas enviesadas e paternalistas que traduzem apenas os interesses da maioria e ignoram as necessidades e aspirações dos imigrantes.

Embora seja esta a regra na Europa, existem excepções aos níveis tanto nacional como local. Algumas cidades britânicas constituem bons exemplos à escala local. Uma vez que a maioria dos imigrantes dessas cidades tem origens pós-coloniais e possui cidadania britânica, o sistema político é-lhes basicamente acessível desde o primeiro momento. Porém, tal como testemunhado por numerosos estudos, isso não evita a polarização significativa das relações entre a maioria e as minorias. Ainda assim, a concentração significativa dos imigrantes em certos bairros, a par da formação de ligações com os principais partidos, permitem uma participação significativa dos imigrantes na política da cidade – processo que aliás se vê tipicamente reforçado sempre que ocorrem situações de crise nestas cidades. Consequentemente, as cidades podem desempenhar um papel de relevo na afirmação de práticas novas e inovadoras ao nível da participação e integração políticas.

Os casos da Suécia e da Holanda apresentam características algo distintas, na medida em que ambas estas sociedades, e as respectivas cidades, têm desde há muito adoptado políticas de integração e participação política mais inclusivas. Nestes dois países, este tipo de políticas foi introduzido a nível nacional numa fase em que a imigração e a integração dos imigrantes eram questões muito menos politizadas. Por outro lado, na Suécia de meados dos anos '70 e na Holanda dos anos '80, existia uma relação próxima de colaboração entre os decisores políticos e os investigadores com trabalho realizado nestes domínios. Essas condições permitiram a implementação precoce de políticas e medidas liberais e inclusivas nestes países, incluindo, entre outras coisas, a concessão aos estrangeiros do direito de voto nas eleições locais desde há bastante tempo (1976 na Suécia, 1985 na Holanda) e o acesso facilitado à naturalização. Estas medidas, que à época constituíram uma novidade absoluta, foram introduzidas na convicção de que é necessário mobilizar as forças existentes no seio das comunidades imigrantes para assegurar a aceitação generalizada e o sucesso da implementação das políticas e para promover a coesão social. A naturalização e a concessão do direito de voto foram encaradas como um meio de promover a integração e não como a prova final da conclusão do processo de integração.

As trajectórias e opções acima descritas a partir do exemplo de cidades do Reino Unido, da Suécia e da Holanda parecem, porém, constituir efectivamente excepções ao padrão habitual. Na maior parte dos restantes casos deste projecto que abrangeu 17 cidades europeias, as condições propícias acima descritas têm estado ausentes. Nesses outros casos, as políticas que têm vindo a ser implementadas, bem como o momento da sua implementação, parecem ter estado em geral associados à ocorrência de situações de crise. Na prática, essas situações propiciam tipicamente a adopção de medidas e políticas que reflectem fortemente e de forma bastante enviesada as percepções e interesses dos grupos dominantes locais.

Existe um outro aspecto da lógica da actuação política que emerge quando determinadas políticas conquistam a aprovação dos decisores. Ao contrário do já referido carácter de longo prazo dos processos de integração, os mecanismos políticos das sociedades democráticas



requerem políticas que dêem frutos num horizonte temporal muito mais curto – até às eleições seguintes. As promessas e exigências irrealistas que resultam desta “impaciência democrática” – isto é, a vontade política de encontrar soluções rápidas para problemas e processos de longo prazo – suscitam muitas vezes reacções desfavoráveis. O recente debate aceso acerca do (suposto) fracasso das políticas de integração na Holanda constitui uma excelente ilustração disto mesmo.

Ainda mais problemáticas do que a questão da paciência democrática, porém, são as situações em que um contexto político hostil à imigração e aos interesses dos imigrantes, quando traduzido na emergência ou crescimento de certos movimentos políticos e na radicalização das questões da imigração e integração, impede a aceitação e aprovação de propostas políticas bem fundamentadas. O que isto significa é que é necessário prestar bastante mais atenção ao modo de formular e apresentar as políticas de imigração e integração, para que estas sejam politicamente aceitáveis por parte do sistema político vigente, dos partidos políticos e das suas bases de apoio.

Todas as observações anteriores incidiram sobre a questão dos processos políticos que podem facilitar – ou bloquear – a implementação de políticas explícitas de integração. O passo essencial seguinte consiste na discussão da forma e conteúdo dessas políticas uma vez implementadas.

Em primeiro lugar, as políticas de integração têm um carácter necessariamente contextual. Como tal, alguns autores têm procurado examinar sistematicamente as diferentes ideologias e modelos práticos de acordo com os quais os diversos países têm procurado integrar os imigrantes.

A natureza contextual das políticas foi bem ilustrada por Hans Vermeulen, que num estudo realizado em 1997 procurou efectuar uma análise comparativa das políticas de imigração adoptadas em cinco países europeus durante os anos '60<sup>8</sup>. Especificamente, o estudo debruçou-se sobre medidas relacionadas com a integração e o mercado de trabalho, com as questões linguísticas e com as práticas religiosas introduzidas pelos imigrantes. As conclusões de Vermeulen revelaram que, em grande medida, o conteúdo efectivo das políticas de integração depende, ou é inspirado, pelo quadro institucional preexistente nos diferentes países: os países que tiveram tradicionalmente de lidar com a questão do reconhecimento de diferentes línguas (ou religiões) no interior do seu território têm em geral maior facilidade em proceder a adaptações motivadas pela chegada de imigrantes. Um outro estudo realizado com o mesmo intuito em 2003 por Vermeulen e Boris Slijper procurou examinar as políticas multiculturais adoptadas no Canadá, na Austrália e nos Estados Unidos<sup>9</sup>. Os autores concluíram que o “multiculturalismo” praticado nestes países não difere apenas no que diz respeito às suas origens históricas, na medida em que apresentam também características claramente específicas em termos de prática efectiva. Estes dois exemplos correspondem ao

---

<sup>8</sup>H. Vermeulen (ed.), *Immigrant policy for a multicultural society. A comparative study of integration, language and religious policy in five Western European countries* (Brussels/Amsterdam: MPG/IMES, 1997).

<sup>9</sup>H. Vermeulen and B. Slijper, *Multiculturalisme in Canada, Australië en de Verenigde Staten. Ideologie en Beleid, 1950-2000* (Amsterdam: Aksant, 2003).

nível nacional, mas existem diversos estudos que revelam que a mesma regra se aplica também ao nível das cidades.

As diferenças ao nível do quadro institucional vigente nas várias cidades, bem como das oportunidades nelas existentes para a implementação de políticas de integração e para a participação dos imigrantes, podem ser em parte explicadas pelas políticas e instituições nacionais e pelas concepções que lhes estão subjacentes. Na medida em que as cidades se encontram profundamente inseridas nos seus contextos nacionais, reflectem necessariamente as respectivas políticas e concepções dominantes. É possível verificar isto mesmo através de uma comparação das diferentes formas “problemáticas” de definir e conceber os imigrantes e a sua integração ao nível nacional, bem como das estratégias e políticas que daí decorrem.

A primeira concepção típica é a que considera o imigrante acima de tudo como um estranho. As sociedades em que predomina este tipo de concepção recusam enfaticamente ver-se a si mesmas como países de imigração, pelo que os imigrantes têm permanentemente um estatuto de “convidados” temporários. Na melhor das hipóteses, serão tomadas medidas para garantir que essa estadia temporária seja confortável e vantajosa para ambas as partes e para facilitar o regresso dos imigrantes aos seus países de origem; não existe qualquer espaço para políticas inclusivas que visem integrar esses imigrantes enquanto cidadãos de pleno direito ou enquanto actores políticos. Este tipo de *concepção assente na exclusão* conduz ao tipo de medidas que Michael Alexander caracteriza na sua tipologia como correspondendo a políticas de “trabalhadores convidados” ou a “não-políticas”<sup>10</sup>. Os instrumentos utilizados e as formas assumidas por essas políticas são arbitrários e variáveis, consistindo sobretudo em reacções *ad-hoc* a problemas concretos.

Por contraste com estas políticas geradoras de exclusão, existem concepções que em princípio implicam a inclusão dos imigrantes ao longo do tempo. Porém, dependendo da forma como esta inclusão é encarada, é possível discernir dois tipos de concepção em relação aos imigrantes e à sua integração. A primeira corresponde tipicamente à visão republicana de tipo francês. Para esta concepção do estado, das suas relações com os cidadãos, do sistema político, do quadro institucional e da esfera pública, a distinção entre cidadãos e estrangeiros assume uma importância decisiva. Preferencialmente, os imigrantes estrangeiros deverão tornar-se cidadãos, para assim poderem ser reconhecidos a título individual enquanto actores políticos. As associações de imigrantes não são reconhecidas enquanto tal. A terminologia republicana francesa evita deliberadamente conceitos como os de etnicidade, minorias étnicas ou multiculturalismo, na medida em que remetem para o carácter colectivo e institucionalizado das diferenças, assentem elas nas origens geográficas, na cultura, na religião ou na classe social. O princípio político fundamental é o da igualdade (formal) ao nível individual e o objectivo fundamental em relação a esta matéria é a despolitização das questões da imigração e da integração (embora na prática isso não impeça a imigração de constituir uma arma de arremesso político).

---

<sup>10</sup>M. Alexander, Comparing local policies toward migrants as an expression of Host-Stranger relations, Tese de doutoramento (Universiteit van Amsterdam, 2003).

A segunda concepção típica de características inclusivas é a anglo-americana, segundo a qual é também esperado dos imigrantes que acedam individualmente à cidadania. Uma vez consumado esse acesso, porém, o sistema político concede-lhes um amplo espaço de actuação e manifestação colectivas. A etnicidade e as minorias étnicas são consideradas noções relevantes, ao ponto de toda a população ser oficialmente classificada enquanto tal, por exemplo nos recenseamentos populacionais. Embora a igualdade constitua também um princípio importante para esta concepção política, existe o entendimento adicional de que a igualdade substantiva pode na prática depender da pertença a determinados grupos culturais, étnicos, nacionais ou sócio-económicos. O debate entre as diferentes facções em torno da questão do multiculturalismo constitui por isso uma componente explícita do debate político (independentemente do desfecho desse debate).

A lógica interna de cada uma destas concepções arquetípicas de tipo inclusivo tem associada a adopção de diferentes estratégias de integração. À concepção francesa-republicana, estão sobretudo associadas estratégias assentes nos princípios gerais da prioridade à igualdade no contexto de cada sistema ou no acesso a cada serviço; da opção pela não identificação de grupos-alvo determinados; e do não reconhecimento das manifestações colectivas ou das associações enquanto actores relevantes. A maior dificuldade intrínseca desta concepção diz respeito à mobilização e envolvimento das forças existentes no seio das comunidades imigrantes com vista à implementação das políticas, devido ao receio que estas se oponham à integração. Em contrapartida, a segunda concepção tende a identificar grupos-alvo específicos e a formular estratégias especificamente destinadas a cada comunidade, ao ponto da discriminação positiva fazer por vezes parte do pacote das políticas adoptadas. Esta concepção é mais propícia ao reconhecimento, senão mesmo ao estímulo, das formas de representação assentes nas comunidades, por exemplo através da atribuição de apoios às associações de imigrantes, ou, indirectamente, através da concessão de subsídios a certas actividades por elas realizadas. Esta concepção é também mais propícia à conjugação da igualdade com a diferença cultural, reconhecendo implicitamente a importância dos aspectos culturais e religiosos no processo de integração.

Neste capítulo, estes dois modelos de tipo inclusivo foram deliberadamente apresentados de forma arquetípica e contrastante, de forma a ilustrar as suas lógicas internas. Na realidade, existem inúmeras variações e combinações ecléticas que incorporam elementos de ambas as concepções ao nível da formulação das políticas e da definição dos instrumentos, podendo isso ocorrer à escala tanto dos países como das cidades. Aliás, em muitos casos, os elementos de cada uma dessas combinações variam ao longo do tempo.

## DIVERGÊNCIA VERSUS CONVERGÊNCIA

O argumento apresentado na secção anterior é o de que as diferenças de contexto (local e nacional) explicam a divergência existente ao nível das políticas de integração. Porém, o caso muda de figura quando procuramos explicar a convergência existente.

Diversas análises comparativas internacionais indicam efectivamente a existência de certas formas de convergência, ainda que hesitantes e parciais. Vermeulen enumerou uma série de

questões em que parece existir pelo menos algum tipo de convergência<sup>11</sup>. Em primeiro lugar, em matéria de políticas de imigração (especialmente na parte que diz respeito ao estatuto de residência dos imigrantes oriundos de países terceiros), a União Europeia tem nos últimos anos vindo a aprovar um conjunto de directivas destinadas a harmonizar parcialmente as políticas dos diversos estados-membros. Em segundo lugar, tem também havido alguma convergência no que diz respeito às políticas de naturalização: por exemplo, as enormes diferenças existentes em tempos entre as legislações e práticas adoptadas em França e na Alemanha em relação a esta matéria têm vindo a atenuar-se. Assim, o *jus sanguinis* tem vindo a perder alguma da sua importância central no âmbito da lei alemã – tendo o princípio do *jus soli* sido introduzido para permitir aos filhos de imigrantes um acesso mais fácil à cidadania –, ao mesmo tempo que, em França, têm também sido introduzidas nos últimos anos diversas excepções ao *jus soli*. Diversos estudos recentes que se debruçaram sobre os critérios de atribuição da nacionalidade a estrangeiros corroboram esta tendência de convergência um pouco por toda a Europa<sup>12</sup>. Finalmente, Vermeulen detectou também um certo grau de convergência ao nível da utilização de uma terminologia comum, que se deve especialmente ao encorajamento dos organismos supranacionais. Porém, este autor alerta para o facto da utilização de um léxico comum, incluindo termos como “integração” e “multiculturalismo”, não implicar necessariamente que os seus utilizadores estejam de acordo quanto ao seu significado, o que pode até ter como consequência o estabelecimento de acordos e compromissos ilusórios.

Para além destas tendências de convergência emergentes aos níveis nacional e supranacional, existem também diversas forças específicas actantes ao nível local que promovem a convergência. Aparentemente, o próprio carácter eminentemente local do processo de instalação e integração dos imigrantes constitui uma poderosa força promotora da convergência das políticas. Independentemente do contexto institucional, as autoridades locais são obrigadas a encontrar respostas para as mesmas questões, incluindo como proporcionar alojamento adequado e emprego aos imigrantes, como garantir-lhes o acesso aos sistemas de ensino e de saúde e como responder às suas solicitações no sentido de que lhes seja permitido cumprir as suas obrigações religiosas e aprender as suas línguas maternas. Por outro lado, as autoridades locais têm também de lidar com reacções muito semelhantes por parte das próprias populações autóctones, para além de fenómenos semelhantes de discriminação e exclusão social. É mais fácil descurar e evitar estas questões ao nível distante das políticas nacionais, mas nas cidades estes problemas são sentidos de forma concreta, sobretudo quando o número dos imigrantes aumenta e a sua concentração em certas partes da cidade se intensifica. Se as autoridades urbanas não procurarem actuar em relação a todas estas questões por sua própria iniciativa, poderão ser forçados a fazê-lo na sequência da

---

<sup>11</sup>Vermeulen, Immigrant policy. (ver n.º 8.)

<sup>12</sup>R. Bauböck (ed.), *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe* (Aldershot: Avebury, 1994); V. Guiraudon, “Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands,” in *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, ed. C. Joppke (Oxford: Oxford University Press, 1998); R. Hansen and P. Weil, *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU* (Houndmills/New York: Palgrave, 2001); P. Weil, “Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws,” in: *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, ed. A. Aleinikoff and D. Klusmeyer (Washington, DC: Carnegie Foundation, 2000).

emergência de crises. Os “*inner city riots*” (motins no centro urbano), como são muitas vezes designados no Reino Unido, ou a “*banlieu-problematique*” (problemática dos subúrbios), em França, constituem exemplos de eventos potencialmente catalizadores de (novas) políticas urbanas. Neste sentido, essas crises podem ser consideradas forças de convergência que actuam “de baixo para cima”.

Uma consequência lógica do carácter circunscrito deste tipo de eventos e manifestações enquanto catalizadores da acção política é que as políticas daí resultantes são elas próprias quase sempre circunscritas em termos espaciais e incidem fundamentalmente sobre os domínios da habitação, concentração e segregação. As “*Inner City Policies*” implementadas no Reino Unido desde 1968 e a “*Politique de la Ville*” adoptada em França desde os anos ’90 ilustram bem esta tendência.

Todas estas forças não se limitam a estimular a emergência de novas políticas e a influenciar o seu conteúdo; tendem também a encorajar a implementação de estratégias semelhantes. Nalguns casos, as consultas junto dos imigrantes e o envolvimento de indivíduos e associações na implementação das políticas constitui uma parte integrante dessas estratégias. Quando assim não é, porém, torna-se rapidamente evidente que é impossível implementar políticas de integração de forma eficaz sem a participação das próprias comunidades imigrantes ao nível da sua formulação e implementação<sup>13</sup>. Por conseguinte, diversos estudos parecem sugerir que as próprias condições necessárias à eficácia da implementação favorecem uma certa convergência das estratégias adoptadas, ainda que as formas específicas que estas assumem possam diferir.

## NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO: POLÍTICAS E ACTORES

Do ponto de vista dos imigrantes, os processos de integração ocorrem sobretudo à escala local. Tendo em conta que as circunstâncias a essa escala podem variar significativamente, deveria ser conferida a máxima prioridade às políticas de integração de âmbito local. Por outro lado, existem também argumentos em favor da assunção dessa prioridade estratégica a partir do ponto de vista das próprias cidades. As cidades acolhem recém-chegados oriundos de todo o tipo de regiões, que trazem consigo culturas, religiões e estilos de vida diferentes. A sua integração no tecido social não é um processo que ocorra automaticamente: a segregação, a exclusão social e a marginalização (de algumas) destas comunidades imigrantes podem ameaçar a coesão social das cidades. As cidades e os seus bairros são locais onde têm lugar acontecimentos importantes que afectam a vida quotidiana de todos os residentes, incluindo os imigrantes, sendo também a esse nível que é possível conquistar, ou em alternativa perder, os afectos e a identificação dos imigrantes.

Decorre destas premissas que é necessário dotar os decisores políticos locais dos meios e da margem de manobra necessários para actuarem de formas adaptadas ao contexto. As políticas

---

<sup>13</sup>D. Moore, *Ethnicité et Politique de la Ville en France et en Grande-Bretagne* (Paris: L'Harmattan, 2001).

nacionais de integração – e, por maioria de razão, as europeias – deverão acima de tudo procurar facilitar a tarefa dos actores locais, tanto das autarquias como da sociedade civil, através da formulação e criação de quadros de referência, regras e instrumentos de carácter geral.

## POLÍTICAS DE ÂMBITO NACIONAL E LOCAL

Na prática, porém, o relacionamento entre os níveis locais e nacionais de decisão política nem sempre são assim tão complementares e harmoniosos. No contexto europeu, as tensões entre os níveis nacional e local têm assumido fundamentalmente dois tipos de padrões. O primeiro padrão é visível em países como a Suíça, a Alemanha e a Áustria, onde as políticas nacionais de integração têm primado pela ausência ou pelo seu carácter ocasional e onde as pressões no sentido da formulação de políticas adequadas e da atribuição de competências e recursos adicionais têm provindo das grandes cidades. Por exemplo, perante a ausência de políticas de integração de âmbito nacional na Suíça, as cidades de Zurique, Berna e Basileia tomaram elas próprias a iniciativa de formular políticas de âmbito local no final dos anos '90<sup>14</sup>. Berlim, Frankfurt e Viena formularam políticas do mesmo tipo ainda mais cedo e nas mesmas circunstâncias – isto é, face à ausência de políticas e recursos ao nível nacional.

Nos países onde as políticas de integração começaram a ser implementadas mais cedo ao nível nacional, como é o caso da Holanda e da Suécia, as tensões têm assumido outras formas. As principais cidades destes países têm-se visto confrontadas com níveis de imigração muito superiores aos da média do respectivo país, o que se tem traduzido numa forte pressão ao nível das instituições fundamentais como o sistema urbano e residencial (segregação e degradação dos bairros), o mercado de trabalho (desemprego acima da média, custos elevados associados aos apoios sociais), o sistema de ensino (concentração de estudantes de origem imigrante em certas áreas e sectores) e a ordem pública (hostilidade motivada por questões raciais, crime e tensões intercomunitárias). Para lidarem com estas situações, estas grandes cidades optaram por unir esforços no sentido de exigirem a atribuição de mais poder executivo e de recursos adicionais por parte da administração central. Na Holanda e na Suécia, as políticas genéricas para as áreas urbanas e as políticas de integração para os imigrantes foram nos últimos anos reunidas – pelo menos em termos formais – no âmbito de um único quadro de referência, o que em princípio cria possibilidades novas e mais abrangentes.

O que todos estes casos têm em comum é a possibilidade das tensões desencadearem um diálogo entre as principais cidades e as administrações centrais em torno de um conjunto de questões em relação às quais as políticas de âmbito local e nacional são muitas vezes contraditórias. Embora nem sempre saiam a ganhar deste diálogo, as autoridades municipais podem, apesar de tudo, utilizar a margem de manobra de que dispõem para defenderem os interesses dos imigrantes (ou de alguns deles). De uma forma geral, o que estes exemplos revelam é que os interesses em jogo ao nível das políticas de integração e da sua implementação podem ser substancialmente diferentes, ou encarados de forma

---

<sup>14</sup>J. D'Amato and B. Gerber (eds.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa* (Zurich: Seismo Verlag, 2005).

substancialmente diferente, às escalas local e nacional, pois o confronto com as consequências quotidianas da imigração é muito mais imediato ao nível da cidade. Consequentemente, cada tentativa séria de lidar com os problemas associados à imigração e à integração ao nível local, ou – para colocar a questão de uma forma mais positiva – para maximizar as vantagens associados à presença de novos residentes, constituirá uma pressão adicional sobre os níveis de poder mais elevados e distantes à escala nacional.

## AS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DA UE

Tendo em conta a divisão ideal de tarefas acima delineada e o empenhamento político da Comissão Europeia em relação à questão das políticas europeias de integração – tal como atestado pela Comunicação de 2003 e pelas conclusões do Conselho Europeu de Salónica (Junho de 2003) e do recente Conselho Ministerial de Groningen (Novembro de 2004) –, o que é que deveremos esperar das políticas ao nível da UE? Quais as funções específicas que a UE/CE poderão desempenhar para facilitar as tarefas dos níveis local e nacional? Segue-se uma breve discussão desta questão.

A primeira tarefa que cabe à UE consiste no “enquadramento”. A UE poderá procurar enquadrar as questões das migrações, da integração e da relação entre ambas de uma forma diferente do que é actualmente o caso ao nível nacional na maioria dos países da UE. A mudança a efectuar consistiria na passagem de uma perspectiva essencialmente defensiva e securitária para: 1) uma abordagem pró-activa, abrangente e voltada para o futuro; 2) uma perspectiva equilibrada entre uma orientação (realista) para a resolução de problemas e a maximização das possíveis vantagens presentes e futuras da imigração, promovendo por essa via uma melhor aceitação da imigração; e 3) ênfase na necessidade de uma actuação comum nos domínios da imigração e integração. Em princípio, a UE tem competência e capacidade para desincentivar as práticas de competição negativa e de “passagem do fardo para o vizinho do lado” por parte dos estados-membros, substituindo-as por uma abordagem que defenda os interesses comuns.

A tarefa de enquadramento deve ser desempenhada ao nível das estruturas políticas e administrativas da UE/CE, bem como entre Bruxelas e os decisores políticos e as autoridades políticas nacionais, o que requer negociações difíceis e demoradas. No entanto, tal como defendido por Sarah Spencer, a UE/CE deverá também assumir uma “responsabilidade activa pela promoção e liderança de um debate público equilibrado e informado em relação aos motivos pelos quais os imigrantes se encontram na Europa, proporcionando à opinião pública informação acerca dos seus contributos e dos obstáculos que enfrentam, reconhecendo os receios da opinião pública e combatendo a falta de informação”<sup>15</sup>. Esta responsabilidade mais ampla é da maior importância, uma vez que estabelece as bases para a actuação política junto da sociedade civil e da população em geral e permite mobilizar forças que contrabalançam o aproveitamento populista da questão da imigração. As duas Comunicações apresentadas pela CE em 2000 e 2003 e atrás referidas podem ser

---

<sup>15</sup>S. Spencer, “The Challenges of Integration for the EU,” Migration Information Source. (Washington, DC: Migration Policy Institute, October 1, 2003), <http://www.migrationinformation.org>.

consideradas como primeiros passos fundamentais no sentido do estabelecimento por parte da CE de um quadro geral mais favorável às políticas de integração.

A segunda função ou tarefa, que decorre da de enquadramento, corresponde à “formulação de normas gerais”. O quadro geral acima indicado deverá ser concretizado num conjunto de documentos normativos – regulamentos, directivas ou mesmo leis – que assinalem os pontos de partida fundamentais das políticas de integração. Tais normas deverão dizer respeito a:

1) A definição dos destinatários das políticas de integração – o que poderá envolver a formulação e implementação de diversos diplomas legais importantes, nomeadamente em relação às seguintes questões:

- Quais os imigrantes que, num determinado momento, deverão ser considerados residentes e a quem se deverão destinar de forma abrangente as políticas de integração? (a resposta a esta questão deverá assentar numa articulação explícita entre as políticas de imigração/admissão e as políticas de integração)
- De que forma é que as políticas de admissão deverão efectuar a distinção entre os imigrantes temporários e os residentes de longa duração? Por outro lado, se os imigrantes forem inicialmente admitidos a título temporário, a partir de que momento é deverão deixar de ser considerados temporários?
- Que estatuto deverá ser conferido aos familiares e cônjuges dos imigrantes plenamente estabelecidos?

2) O âmbito das políticas de integração. Se o objectivo último consiste, em princípio, no pleno acesso por parte dos residentes de longa duração a todas as instituições, serviços e vantagens das sociedades de acolhimento, então dever-se-á desenvolver gradualmente (e através de negociação política) um quadro jurídico que assegure as três dimensões fundamentais da cidadania: sócio-económica, legal-política e cultural/religiosa.

3) Políticas de combate à discriminação. Com efeito, estas constituem o corolário negativo de qualquer enquadramento jurídico pela positiva. Sendo uma componente necessária das políticas, apresentam porém sérias limitações. Qualquer regra anti-discriminação começa por assumir a existência de um conjunto de direitos afirmados pela positiva, os quais, por sua vez, são eventualmente violados em resultado da discriminação. Uma vez que esses direitos afirmados pela positiva continuam a diferir de estado-membro para estado-membro, e enquanto assim for, a implementação prática da legislação de combate à discriminação continuará também ela a diferir de estado para estado.

A terceira função da CE, para além do enquadramento e da formulação de normas gerais, consiste na utilização dos instrumentos específicos ao seu dispor com vista à promoção de actividades relacionadas com a formulação de políticas de integração. Várias rubricas orçamentais das Direcções-Gerais responsáveis por diversos domínios políticos (Justiça, Liberdade e Segurança no que concerne à imigração, asilo e acolhimento de refugiados e



requerentes de asilo; Emprego e Assuntos Sociais no que diz respeito à integração e ao combate à discriminação) poderão ser mobilizadas com este fim. Tais iniciativas poderão incluir, por exemplo, a criação de mecanismos de recolha sistemática de informação (a nível tanto interno como externo), o financiamento da investigação científica em relação a questões relevantes para a formulação de políticas por parte de investigadores externos, etc. Neste sentido, importa referir a criação do Fundo Europeu para o Refugiados, com o intuito de promover o envolvimento de organizações não governamentais no acolhimento dos refugiados e requerentes de asilo. Em 2003, foi dado início a um programa, de seu nome INTI, destinado a promover a integração dos vários projectos e a disseminar as boas práticas existentes a esse nível, estando previsto que este programa seja significativamente alargado ao longo dos próximos anos.

O financiamento deste tipo de actividades por parte da CE poderá assumir grande relevância, desde que essas actividades permitam que os actores locais desenvolvam e implementem projectos estratégicos, que os projectos de maior sucesso sejam sistematicamente analisados e documentados e que os resultados daí decorrentes sejam disseminados enquanto exemplos de boas práticas.

## INSTRUMENTOS E ESTRATÉGIAS DAS POLÍTICAS LOCAIS

As avaliações das políticas de âmbito local existentes sugerem a existência de um conjunto de importantes aspectos estratégicos e táticos no que diz respeito a essas mesmas políticas. Para começar, a eficácia dessas políticas requer o envolvimento no processo de integração de uma série de parceiros a diferentes níveis. Primeiro que tudo, requer o envolvimento dos próprios imigrantes aos níveis individual, associativo e institucional. A maior parte dos processos de formulação de políticas é excessivamente centralizada e “de cima para baixo”, dirigindo-se aos imigrantes apenas a título individual, ao passo que a implementação dessas mesmas políticas exige a mobilização das forças existentes no seio das comunidades imigrantes para ser bem sucedida. Têm sido desenvolvidos, e encontram-se em desenvolvimento, diversos bons exemplos de como mobilizar o potencial das próprias comunidades. Um exemplo possível provém dos projectos de tutoria, no âmbito dos quais estudantes imigrantes proporcionam apoio e acompanhamento a outros estudantes mais jovens da mesma etnia ao longo do ensino secundário<sup>16</sup>. Outros exemplos incluem as iniciativas levadas a cabo por associações de imigrantes no sentido da mobilização dos seus membros para cursos de línguas e acções de formação ou para projectos na área do mercado de trabalho<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>M. Crul, “Turkish and Moroccan Sibling Support and School Achievement Levels: An Optimistic View” *Netherlands Journal of Social Sciences* 35 (1999): 110-128; M. Crul, “Success Breeds Success. Moroccan and Turkish Student Mentors in the Netherlands,” *International Journal for the Advancement of Counselling* 24 (2002): 275-287.

<sup>17</sup>A. Zolberg and A. J. Clarkin, *Sharing Integration Experiences: Innovative Community Practices on Two Continents* (New York: International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship, New School University, 2003).

Contudo, as políticas de âmbito local deverão também envolver diversos actores institucionais relevantes da sociedade de acolhimento, tais como as organizações religiosas, as organizações patronais, os sindicatos, os partidos políticos e a comunicação social. Em suma, é necessário mobilizar toda a sociedade civil. Estes parceiros não governamentais são importantes por dois motivos. Em primeiro lugar, porque desempenham um papel-chave enquanto parceiros na implementação das políticas. No entanto, a sua importância será talvez ainda maior enquanto actores políticos, na medida em que influenciam o contexto e ambiente políticos e contribuem para que as questões sejam encaradas de uma forma que permita a adopção de políticas adequadas, podendo assumir-se como agentes fundamentais no combate à exclusão, à discriminação e à xenofobia. No caso da Suíça, por exemplo, actores institucionais tais como as organizações religiosas, os sindicatos e as organizações patronais têm contribuído frequentemente para evitar o perigo da realização de referendos anti-imigração. No caso alemão, os sindicatos e as organizações religiosas têm sido – na ausência de políticas de integração de âmbito nacional – os mais importantes actores e promotores do processo de integração dos trabalhadores estrangeiros.

Em segundo lugar, as políticas locais de integração deverão definir claramente linhas de acção prioritárias numa série de domínios. No caso dos imigrantes de longa duração, deverá ser atribuída prioridade aos domínios em relação aos quais as autoridades locais dispõem de instrumentos de promoção da integração (e de prevenção da exclusão) eficazes e generalizadamente aceites: o domínio económico do trabalho e do emprego; e o domínio social, especialmente no que se refere à educação, à saúde e à habitação. No longo prazo, as políticas no domínio político e cultural (incluindo a religião) são também fundamentais para a integração dos imigrantes. Inicialmente, a forma assumida pelas políticas adoptadas nestes últimos domínios poderá depender em grande medida do quadro institucional existente nas sociedades e áreas urbanas de acolhimento. Porém, no longo prazo, é indispensável a adopção gradual de políticas mais inclusivas.

Ao nível mais concreto dos instrumentos estratégicos, os estudos de avaliação disponíveis sugerem que a monitorização do desempenho tanto das instituições públicas genéricas como das políticas específicas de integração constitui uma estratégia importante. A monitorização constitui um instrumento de consciencialização e de formulação de diagnósticos fundamentados, permitindo orientar a implementação das políticas. A premissa básica subjacente é que a situação dos recém-chegados na sociedade de acolhimento depende em grande medida do impacto diferenciado (e em grande medida inadvertido) das instituições públicas genéricas. Em consequência do estatuto socioeconómico dos imigrantes, das características do processo migratório e, nalguns casos, das suas características culturais e religiosas, o impacto destas instituições junto dos imigrantes poderá ser desigual. Esse impacto inadvertido poderá incluir uma maior incidência de desemprego e, consequentemente (desde que o acesso lhes seja permitido), a sobrerepresentação dos imigrantes ao nível dos serviços e prestações de apoio aos desempregados. Outros impactos deste tipo poderão incluir desempenhos escolares mais fracos por parte das crianças de origem imigrante ou a concentração/segregação residencial em resultado das políticas e regulamentos em matéria de habitação e alojamento.

Se virarmos esta linha de raciocínio ao contrário, a conclusão é que a monitorização do desempenho pode promover a consciencialização do impacto do funcionamento das instituições públicas genéricas junto dos imigrantes. O escrutínio dos procedimentos que originam os impactos diferenciados permite a formulação de diagnósticos fundamentados. Ao nível da UE, pretende-se que o relatório anual apresentado pelos estados-membros – na sequência do Conselho Europeu de Salónica em 2003 – sirva esta mesma finalidade, enquanto instrumento ao serviço da promoção da eficácia das políticas.

Uma segunda componente importante das políticas de integração de âmbito local consiste em dotar os recém-chegados dos meios fundamentais de que necessitam para conquistarem por si mesmos um lugar na sociedade: um conjunto de ferramentas básicas em matéria de formação linguística, educação cívica, conhecimentos básicos sobre a sociedade de acolhimento, etc. A ideia fundamental neste caso (e a lição que é possível retirar das políticas do passado destinadas aos imigrantes temporários e trabalhadores convidados) é que é necessário dotar os imigrantes das ferramentas necessárias para que eles estejam em condições de participar de forma plena na sociedade. Vários países e cidades têm vindo já a implementar políticas neste domínio. Contudo, importa encarar essas iniciativas como visando acima de tudo facilitar o início do processo de integração (de modo a evitar qualquer intenção normativa de adaptação ou assimilação). De preferência, estas iniciativas deverão ser implementadas em articulação com as trajectórias de integração no mercado de trabalho ou com o prosseguimento dos estudos.

## ASPECTOS FUNDAMENTAIS E DILEMAS DAS POLÍTICAS

São muitas as ilações que podemos retirar das observações gerais atrás formuladas em relação às características dos processos de integração e às políticas que lhes estão associadas. Em particular, é possível identificar três aspectos fundamentais que decorrem da lógica dos processos de integração (e que, aos olhos dos decisores políticos, se apresentam muitas vezes como dilemas).

O primeiro consiste no facto da transparência dos processos de admissão de imigrantes e de concessão de estatuto legal e de residência constituir uma condição-chave para a eficácia das políticas de integração. As expectativas de residência no longo prazo e a forma de lidar com essas expectativas dever-se-ão traduzir num estatuto consentâneo perante a lei e num conjunto de oportunidades de participação ao nível da formulação e implementação das políticas, especialmente as que afectam directamente os imigrantes. Tal como referido, as políticas de âmbito local neste domínio político-legal dependem em grande medida das políticas de imigração, integração e naturalização ao nível nacional. Porém, esta dependência não é absoluta. Em primeiro lugar, os decisores políticos dispõem de alguma margem de manobra na implementação das políticas e regras de nível nacional. Por outro lado, podem criar mecanismos alternativos de participação, fomentando por essa via formas de inclusão e cidadania à escala local.

Em segundo lugar, as políticas de integração deverão ser abrangentes no que diz respeito aos domínios e dimensões que cobrem, o que significa que não deverão limitar-se a traduzir as preocupações da maioria, devendo reflectir também os interesses e aspirações dos próprios imigrantes. Deverá ser dada prioridade aos domínios económico e social, na consciência de que, no longo prazo, as políticas nos domínios político e cultural são também indispensáveis para a integração. As formas assumidas por estas políticas poderão depender na prática dos quadros institucionais vigente em cada sociedade e cidade de acolhimento, bem como da disponibilidade política para a introdução de mudanças no sentido de tornar esses quadros institucionais progressivamente mais inclusivos.

Em terceiro lugar, as políticas locais de integração deverão empregar estratégias e táticas assentes na mobilização de diferentes parceiros a diferentes níveis. Deverão conjugar aspectos de activação “de cima para baixo” com a mobilização “de baixo para cima”. Deverão conceber o processo de integração de uma forma aberta e inclusiva, no quadro das regras em vigor nas sociedades liberais democráticas, e, consequentemente, permitir a emergência de uma sociedade mais diversa mas também mais coesa.

As observações anteriores acerca da lógica do processo de integração permitem ainda extrair conclusões em relação à existência de alguns aspectos fundamentais, ou dilemas, adicionais. O primeiro consiste no facto da formulação e implementação das políticas exigirem não só um conhecimento científico rigoroso da lógica dos processos de integração, como também uma concepção política adequada do que é que torna as políticas desejáveis e aceites. O que é necessário é uma abordagem equilibrada que, sem camuflar os problemas a resolver, saliente acima de tudo os interesses comuns de todas as partes. Este tipo de abordagem tem muitas vantagens: permite não só evitar a emergência de crises que se tornariam inevitáveis caso os problemas fossem sistematicamente ignorados, como também restabelecer e promover o tipo de coesão no seio dos estados e das cidades que permite colher os frutos potenciais da imigração. O acolhimento dos imigrantes e a sua participação activa são condições essenciais para esta abordagem, a qual tem como consequência a emergência de novas formas de diversidade negociada. Todos os actores têm um papel a desempenhar em relação a esta questão, mas a responsabilidade fundamental cabe aos decisores políticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexander, M. *Comparing local policies towards migrants as an expression of Host-Stranger relations*. PhD Thesis, Universiteit van Amsterdam, 2003.
- Bauböck, R., ed. *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury, 1994.
- Canatan, K., C.H. Oudijk, and A. Ljamai. *De maatschappelijke rol van de Rotterdamse moskeeën*. Rotterdam: COS, June 2003.
- Crul, M. "Turkish and Moroccan Sibling Support and School Achievement Levels: An optimistic View." *Netherlands Journal of Social Sciences* 35, no. 2 (1999): 110-128.
- Crul, M. "Success breeds success. Moroccan and Turkish student mentors in the Netherlands." *International Journal for the advancement of Counselling* 24 (2002): 275-287.
- Crul, M. and H.Vermeulen. "The second generation in Europe, Introduction." *International Migration Review* 37, no. 3 (2003): 965-986. (Special Issue of the IMR on "The future of the second generation: the integration of migrant youth in six European Countries," edited by Crul and Vermeulen).
- D'Amato, J. and B. Gerber, eds. *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa*. Zurich: Seismo Verlag, 2005.
- Doomernik, J. *Türkse moskeeën en maatschappelijke participatie. De institutionalisering van de Turkse islam in Nederland en de Duitse Bondsrepubliek*. Amsterdam: Instituut voor Sociale Geografie, 1991.
- European Commission. *Communication on a Community Immigration Policy*. November 22, 2000.
- European Commission. *Communication on Immigration, Integration and Employment*. June 3, 2003.
- Groenendijk, C.A. and P.E. Minderhoud. "De Nederlandse invloed op nieuwe Europese regels betreffende migratie en asyl." In *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid*, edited by W.A.brusse, D. Broeders, and R. Griffith, 137-162. Utrecht: Lemma BV, 1991.
- Guiraudon, V. "Citizenship rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands." In *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, edited by C. Joppke. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Hansen, R. and P.Weil. *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Houndmills/New York: Palgrave, 2001.
- Heitmeyer, W., J. Müller, and H. Schröder. *Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.
- Karakasoglu, Y. and S. Koray. *Islam and Islamic organizations in the Federal Republic of Germany. A short summary of study of the Zentrum für Türkeistudien on Islamic organizations in Germany*. Birmingham: Centre for the Study of Islam and Christian-Muslim Relations, 1996.
- Landman, N. Van mat tot minaret. *De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: VU-uitgeverij, 1992.
- Moore, D. *Ethnicité et Politique de la Ville en France et en Grande-Bretagne*. Paris: L'Harmattan, 2001.
- Niessen, J. *Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates*. Brussels: Migration Policy Group, 2004.
- Oezbek, Y. and S. Koray. *Muslim voices. A stranger within?* Section on Germany, Part I and II. Essen: Zentrum für Türkeistudien, 1998.
- Ögelman, N. Documenting and Explaining the Persistence of Homeland Politics Among Germany's Turks. *International Migration Review* 37, no. 1 (2003): 163-193.
- Penninx, R., K. Kraal, M. Martiniello, and S.Vertovec. *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration policies*. Aldershot: Ashgate, 2004.
- Penninx, R. and j. Roosblad, eds. *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe. 1960-1993. A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries*. New York/Oxford: Berghahn Books, 2000.
- Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk, and A. Meyer. *Western Europe and its Islam*. Leiden/Boston/Köln: Brill, 2001.
- Rogers A. and J.Tillie. *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- Spencer, S. "The Challenges of Integration for the EU." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, October 1, 2003, <http://www.migrationinformation.org>
- Sunier, Th *Islam in beweging. Turkse jongeren en islamitische organisaties*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1996.

Sunier, Th. "Niederländisch-Islamische Staatsbürgerschaft? Ansichten über Islam, Bürgerschaft und Bürgerrechte unter türkische Jugendlichen in der Niederlanden," *Der Fundamentalismus-verdacht. Plädoyer für eine Neuorientierung der Forschung im Umgang mit allochtonen Jugendlichen*, edited by W.D. Bukow and M. Ottersbach, 85-97. Opladen: Leske und Budrich, 1999.

Vermeulen, H. ed. *Immigrant policy for a multicultural society. A comparative study of integration, language and religious policy in five Western European countries*. Brussels/ Amsterdam: MPG/IMES, 1997.

Vermeulen, H. and R. Penninx, eds. *Het democratisch ongeduld*. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid. Amsterdam: Het Spinhuis, 1994.

Vermeulen, H. and R. Penninx, eds. *Immigrant Integration: The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.

Vermeulen, H. and B. Slijper. *Multiculturalism in Canada, Australië en de Verenigde Staten. Ideologie en Beleid, 1950-2000*. Amsterdam: Aksant, 2003.

Weil, P. "Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws." In: *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, edited by A. Aleimikoff and D. Klusmeyer. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

Zolberg, A. and A.J. Clarkin, eds. *Sharing Integration Experiences: Innovative Community Practices on Two Continents*. New York: International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship, New School University, 2003.



# CIDADANIA

---

T. ALEXANDER ALEINIKOFF  
E PATRICK WEIL





Ao longo das últimas décadas, tem-se assistido a um notável ressurgimento do interesse pela questão da cidadania por parte dos decisores políticos, académicos e público em geral. Uma parte importante desse debate tem sido suscitada pelos desafios colocados pela imigração em grande escala. Para qualquer país, a chegada e instalação de um grande número de novos residentes coloca diversas questões importantes em matéria de cidadania.

Para os estados liberais democráticos modernos, a cidadania consiste fundamentalmente num estatuto legal que denota e proporciona a pertença a um determinado estado. Enquanto estatuto legal, a cidadania implica um conjunto significativo de direitos e deveres, os quais estabelecem hoje em dia o fundamento formal da igualdade entre todos os cidadãos. A imigração em grande escala constitui um desafio para os estados, na medida em que dá origem à presença nos respectivos territórios de populações constituídas por membros “parciais” da sociedade dotados de direitos e deveres também eles “parciais”.

As migrações tornam as sociedades mais diversas do ponto de vista cultural e social. Permitem a vinda de novos talentos e novas energias, o alargamento dos horizontes criativos de todos os membros e a expansão da força de trabalho local; contudo, as migrações podem constituir também uma fonte de tensões e ansiedades. As políticas de cidadania podem constituir um instrumento importante para promover a inclusão harmoniosa dos novos membros. Qualquer política eficaz de cidadania deverá procurar conjugar um conjunto complexo de factores e ter em conta questões tão fundamentais quanto as que dizem respeito à pertença, ao empenho e à integração política e social. Nos estados liberais democráticos, as políticas de cidadania deverão ainda pautar-se pelas normas de justiça e equidade, as quais assumem uma importância crucial para os ideais liberais democráticos contemporâneos.

Este capítulo aborda quatro conjuntos de questões relacionadas com a cidadania: o acesso à cidadania, a questão da dupla nacionalidade, a integração política e os direitos económicos e sociais. Em cada uma das secções, é apresentado um conjunto de recomendações em matéria de políticas.

## ACESSO À CIDADANIA

### A CIDADANIA ENQUANTO DIREITO ADQUIRIDO POR VIA DO NASCIMENTO

A classificação tradicional dos critérios de atribuição da cidadania distingue os regimes assentes no *jus soli* (em que o critério fundamental é o nascimento num determinado território) dos baseados no *jus sanguinis* (em que o critério consiste na descendência de um progenitor detentor da nacionalidade em questão). É habitual caracterizar os regimes de *jus soli* como sendo mais inclusivos – ou “favoráveis aos imigrantes” –, na medida em que permitem a aquisição imediata da cidadania por parte dos filhos dos imigrantes; por contraste, os regimes de *jus sanguinis* têm sido habitualmente caracterizados como sendo baseados na etnicidade e geradores de exclusão, permitindo frequentemente que as segundas,

e por vezes até terceiras, gerações continuem a não ser cidadãos dos estados onde nasceram. No entanto, para além destas caracterizações não serem rigorosas em termos históricos, a prática contemporânea dos estados tem vindo a reduzir dramaticamente a aplicabilidade e interesse desta categorização.

Na Europa do século XVIII, o *jus soli* era o critério predominante ao nível das leis de cidadania. Esta prática foi o produto histórico de concepções que remontam ao feudalismo, no qual os seres humanos se encontravam vinculados ao senhor feudal que era dono da terra onde haviam nascido. A Revolução Francesa veio quebrar esta tradição de obediência feudal. O Código Civil de 1804 garantia a nacionalidade francesa apenas às crianças cujo pai fosse francês, quer tivessem nascido em França, quer no estrangeiro. Assim, o critério do *jus sanguinis*, que constituiu uma inovação da era moderna, não teve uma motivação de ordem ética: reflectiu simplesmente o facto dos direitos individuais e a família se terem tornado mais importantes do que os vínculos à terra e o poder do estado. Esta inovação foi depois adoptada por numerosos estados, tendo-se tornado lei na Áustria (1811), Bélgica (1831), Espanha (1837), Prússia (1864), Holanda (1888), Noruega (1892) e Suécia (1894).

A tradição britânica de *jus soli* foi transplantada sem alterações para as colónias britânicas na Europa (Irlanda), África (África do Sul), América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e Austrália. A maior parte destes países eram países de imigração, pelo que esta tradição legal era consentânea com os interesses do estado no que dizia respeito à integração dos descendentes dos imigrantes.

Para a maior parte dos países de emigração da Europa continental, o *jus sanguinis* permitia a manutenção dos laços com os cidadãos ausentes do território. Ao longo das últimas décadas, muitos destes estados tornaram-se países de imigração em grande escala, pelo que grande parte adoptou cláusulas de *jus soli* que permitem aos imigrantes de segunda ou terceira geração aceder à cidadania aquando do nascimento ou algum tempo depois. Ao mesmo tempo, certos países tradicionais de *jus soli* (tais como o Reino Unido, Portugal e a África do Sul) adoptaram diversas regras restritivas, tais como a limitação do acesso à cidadania por via do nascimento aos filhos de imigrantes detentores de autorizações legais de admissão e permanência ou residência.

O respeito estrito por qualquer um destes sistemas impede a adopção de políticas de cidadania apropriadas. O critério de *jus soli* é inclusivo demais, na medida em que atribui a cidadania aos filhos de imigrantes que tenham apenas laços muito tenues com o seu país de residência – tais como os imigrantes temporários ou os imigrantes irregulares acabados de entrar no país. Noutros casos, o critério de *jus soli* é inclusivo de menos, nomeadamente no que diz respeito aos filhos de cidadãos que se encontrem temporariamente ausentes do território. Não é por isso surpreendente que praticamente todos os estados que praticam o *jus soli* reconheçam, sob certas circunstâncias, a cidadania dos filhos de cidadãos nacionais nascidos no exterior do território. O critério de *jus sanguinis* também é muitas vezes inclusivo de menos, uma vez que recusa a cidadania aos filhos e netos de imigrantes plenamente integrados, mesmo que esses filhos e netos já não possuam a cidadania do país de origem dos seus pais ou avós.

Os desenvolvimentos atrás referidos põem em causa a adequação das análises assentes na distinção entre *jus soli* e *jus sanguinis*. Provavelmente, uma forma mais útil e perspicaz de analisar as políticas de cidadania consistirá talvez – no caso da imigração – em recorrer às gerações como categoria de análise. Esta abordagem alternativa reflecte de forma mais adequada as realidades sociais do processo de integração, através do estabelecimento de uma ligação entre as regras de acesso à cidadania e as diferentes fases do processo de instalação e integração. Por outro lado, permite também analisar de uma forma mais adequada as mudanças legais em curso nos países que adoptam actualmente uma combinação de critérios não enquadrável na distinção tradicional rígida entre *jus soli* e *jus sanguinis*.

Esta análise assenta na premissa segundo a qual é desejável que os imigrantes e os seus descendentes se tornem cidadãos e possuam o direito de tornar-se cidadãos. Esta premissa pode ser defendida com base em princípios de ordem moral (isto é, a importância para o indivíduo da plena pertença a um estado, num mundo estruturado em termos de estados-nação), enquanto consequência necessária da adesão às normas democráticas por parte de um determinado estado (uma vez que as pessoas têm o direito de participar nos sistemas políticos aos quais estão sujeitas) e enquanto política pública socialmente virtuosa (na medida em que a cidadania facilita o processo de integração). Aliás, pode ainda ser defendida com base no argumento de que contribui para a salvaguarda da soberania do estado, uma vez que se pode alegar que esta é potencialmente ameaçada pela presença de uma população estrangeira numerosa, legalmente dependente de um outro estado, no interior do território.

A primeira geração é constituída pelos indivíduos nascidos e criados num determinado país que migraram para um outro país enquanto adultos. A segunda geração consiste nos filhos da primeira geração que nasceram já no país de acolhimento. Naquilo que constitui um desvio face à categorização habitual, neste capítulo são também considerados como pertencentes à segunda geração os filhos de imigrantes que nasceram no país de origem ou noutro país qualquer, mas que imigraram para o país de destino muito jovens e aí realizaram o seu processo de socialização primária. Finalmente, a terceira geração inclui os netos da primeira geração, os quais se presume terem nascido e sido criados no seio da sociedade de acolhimento.

A “abordagem com base nas gerações” permite retirar algumas ilações importantes em matéria de políticas de cidadania.

Assim, como primeira recomendação,

- Os imigrantes de terceira geração deverão adquirir automaticamente e por via do nascimento a cidadania do país de acolhimento dos seus pais.

Em termos sociológicos, a vasta maioria da terceira geração construirá a sua vida no seu país de nascimento, mantendo provavelmente laços já muito ténues com o país de origem dos seus avós. Uma vez que os seus pais já foram plenamente socializados no país de acolhimento, não há qualquer justificação para que a terceira geração deva esperar até à maioridade para poder naturalizar-se. Diversos países de *jus sanguinis* possuem regras que conferem a cidadania

automaticamente e por via do nascimento às crianças de terceira geração – é o caso da França (desde 1889), Holanda (desde 1953), Espanha (desde 1990) e Bélgica (desde 1992).

Uma outra ilação importante da “abordagem com base nas gerações” diz respeito à segunda geração. Concretamente,

- Nos estados em que predomine o *jus sanguinis*, as crianças nascidas no território nacional cujos pais são imigrantes deverão poder aceder à cidadania, desde que a própria criança ou pelo menos um dos seus progenitores aí resida legalmente há um certo número de anos.

No caso da segunda geração, a socialização tem lugar fundamentalmente no país de imigração, que é também o seu país de nascimento. Para todos os efeitos práticos, estas pessoas são membros da sociedade onde residem. Naturalmente, nos estados em que vigora o *jus soli*, as crianças tornam-se automaticamente cidadãos assim que nascem. Porém, há que reconhecer que as tradições e os valores dos estados em que predomina o *jus sanguinis* podem variar de caso para caso. Consequentemente, poderão ser aceitáveis diferentes tipos de políticas, desde que honrem o seguinte princípio básico: a atribuição da cidadania aos imigrantes de segunda geração deve ocorrer de forma automática, a partir do momento em que eles ou um dos seus progenitores tenham adquirido e mantido um estatuto legal no país de acolhimento há um certo número de anos. A França, a Bélgica, a Finlândia, a Suécia, a Dinamarca, a Holanda e a Itália conferem cidadania às crianças nascidas nesses países que sejam filhas de pais estrangeiros, ao fim de alguns anos de residência por parte das próprias crianças (por exemplo, no final do período correspondente ao ensino primário). Na Alemanha, a cidadania é atribuída por via do nascimento aos filhos de pais estrangeiros que possuam estatuto de residentes permanentes. Caso essas crianças possuam alguma outra cidadania, têm de optar entre as duas ao atingirem os 23 anos de idade.

Nem o critério automático associado ao *jus soli* nem as abordagens do tipo “nascimento mais residência legal” permitem conferir a cidadania às crianças nascidas no estrangeiro que sejam filhas de imigrantes mas que tenham chegado ao país de acolhimento muito novas. Tradicionalmente, essas crianças vêm-se obrigadas a seguir os procedimentos necessários para a naturalização (quer se encontrem num estado predominantemente de *jus soli* ou de *jus sanguinis*), independentemente do facto de ser em grande medida impossível distingui-las das crianças de segunda geração ou dos filhos dos cidadãos desse estado. Consideramos que a forte probabilidade de que a socialização tenha ocorrido fundamentalmente no país de acolhimento, a par do objectivo de garantir a plena integração dos imigrantes, justifica a concessão de cidadania a estas crianças, desde que grande parte do seu processo de socialização ou do seu percurso escolar tenha tido lugar no seu actual país de residência. O critério poderá talvez consistir num período suficientemente alargado de residência (dez anos, eventualmente) ou de escolaridade (talvez seis anos). Consequentemente, consideramos ser também de recomendar que:

- As crianças nascidas no estrangeiro que tenham imigrado quando muito novas e que satisfaçam determinados requisitos em termos de tempo de residência ou de escolaridade no país de acolhimento deverão ter direito à cidadania.

## A NATURALIZAÇÃO

A naturalização é o processo através do qual os membros da primeira geração acedem à cidadania do país de acolhimento. Em consonância com uma abordagem que privilegia a tendência para o reforço dos laços que unem os imigrantes aos seus países de acolhimento, consideramos que os requisitos associados à naturalização deverão ser tanto menos exigentes quanto maior for o tempo de residência. Tipicamente, requer-se que os imigrantes façam prova da sua integração, mas os critérios para a naturalização deverão ser sempre claros, em número limitado, precisos e objectivos. As condições que não sejam consistentes com os valores liberais democráticos deverão ser revistas. Assim,

- Para efeitos de atribuição da cidadania, será razoável que o estado requeira que o imigrante resida no seu território há um determinado período de tempo e que domine a língua que aí é falada; o cadastro criminal poderá também ser tido em consideração.

O período de residência exigido não deverá exceder os cinco anos; os requisitos em matéria de competências linguísticas deverão ter em conta as circunstâncias do candidato; quanto à existência de cadastro, não deverá constituir uma barreira intransponível à aquisição da cidadania, a não ser que os actos praticados sejam fundamento de deportação. Caso seja ainda exigido um determinado nível de conhecimento da história e/ou cultura, esse nível deverá ter em conta as circunstâncias do candidato.

- Dever-se-á evitar requisitos demasiado vagos para a atribuição da cidadania, tais como a exigência de uma “estrutura moral adequada” ou de “provas de integração social”.

Neste sentido, a capacidade discricionária dos decisores deverá ser limitada tanto quanto possível e sujeita a escrutínio judicial.

- As taxas cobradas pelos processos de naturalização deverão ser razoáveis e não constituir um elemento dissuasor.

Os indivíduos que não possuam recursos suficientes deverão estar isentos do pagamento de taxas; cabe ao estado assegurar a afectação de recursos adequados.

## A GESTÃO DA DUPLA NACIONALIDADE

A dupla cidadania constitui um fenómeno cada vez mais comum no mundo actual, apesar do ordenamento jurídico internacional se opor formalmente a esse estatuto. Uma vez que essa oposição se encontra cada vez mais em desacordo com as realidades e necessidades contemporâneas, as provisões legais contra a dupla cidadania têm vindo a sofrer uma erosão um pouco por todo o mundo, ainda que de forma não uniforme. A posição tradicionalmente adoptada por alguns estados (Alemanha, Japão, Estados Unidos) contra a dupla nacionalidade parece cada vez menos apropriada e, com efeito, tem vindo a ser posta em causa por um conjunto de alterações legais em países tanto de origem como de destino. Consequentemente, mais do que evitar a incidência da dupla nacionalidade, é a sua gestão que parece constituir a abordagem política mais apropriada ao mundo actual.

O principal motivo subjacente à proliferação da dupla (e múltipla) nacionalidade é já um lugar-comum: o mundo está cada vez mais interligado, em resultado de tecnologias que facilitam enormemente as telecomunicações, os transportes e o comércio e de mudanças

políticas cada vez mais propícias ao comércio e investimento internacionais; cada vez mais pessoas, de todos os níveis socioeconómicos, residem fora dos seus países de origem; consequentemente, tem-se assistido a uma proliferação dos casamentos e uniões entre pessoas de diferentes nacionalidades – e as crianças nascidas no seio dessas famílias adquirem tipicamente a nacionalidade de ambos os progenitores. Mesmo no caso em que ambos os progenitores têm a mesma nacionalidade, a sua residência fora do país de origem pode conferir a dupla nacionalidade às crianças através da naturalização ou do critério de *jus soli*.

Apesar de se considerar habitualmente que a dupla cidadania debilita a relação de compromisso para com o estado ou provoca conflitos insanáveis nos indivíduos, o facto é que existe muito pouca evidência empírica que sustente estas afirmações. Os opositores da dupla cidadania consideram frequentemente que a relação de pertença e lealdade para com o estado tem um carácter intrinsecamente exclusivo e indivisível. Porém, qualquer que tenha sido o peso deste argumento na Alemanha ou nos Estados Unidos dos séculos XIX e XX, a sua validade é certamente muito menor hoje em dia. Uma proporção cada vez maior das nações contemporâneas permite, ou até estimula, a coexistência de uma vasta gama de pertenças e lealdades ao nível da sociedade civil – para com a família, a empresa, a comunidade local, a confissão religiosa, organizações não governamentais defensoras de causas políticas e não políticas, etc. –, não considerando que essas pertenças e lealdades (mesmo quando assumem um carácter transnacional) sejam incompatíveis com uma dose saudável de identificação com o estado-nação. Analogamente, os indivíduos detentores de dupla nacionalidade podem manter laços significativos com dois estados-nação sem sentirem necessariamente que a identificação com um deles põe em causa ou entra em conflito com a identificação com o outro. Isto não quer dizer que a identificação e a lealdade para com o estado-nação não são importantes. Pelo contrário: são elas que permitem a mobilização política que sustenta as democracias. No entanto, esse empenhamento para com uma comunidade politicamente organizada e democrática é certamente possível no mundo actual mesmo quando se possua duas ou mais nacionalidades.

A par do facto dos argumentos em prol da nacionalidade exclusiva serem cada vez menos convincentes, existem razões cada vez mais fortes que justificam que os estados liberais democráticos contemporâneos aceitem a dupla nacionalidade. Em primeiro lugar, o reconhecimento da legitimidade da dupla nacionalidade justifica-se por uma questão de respeito pela ligação dos imigrantes aos seus países de origem. Ao pretenderem aprofundar a sua ligação ao país de acolhimento, os imigrantes raramente desejam, ou consideram necessário, cortar completamente os laços com o seu país de origem – para além de que muitos imigrantes que desejariam eventualmente naturalizar-se poderão optar por não o fazer se a aquisição da cidadania do país de destino implicar a renúncia aos laços legais que os unem ao país de origem.

Assim, a premissa fundamental é a seguinte: no contexto do mundo actual, a dupla nacionalidade traduz frequentemente a realidade das identidades e ligações complexas que caracterizam um mundo cada vez mais interligado. Em vez de ser sistematicamente vedado, o estatuto de dupla nacionalidade deverá ser expressamente aceite e gerido de forma

ponderada. Eis algumas linhas orientadoras que poderão servir de base à essa gestão:

- Os estados deverão reconhecer a legitimidade da dupla ou múltipla nacionalidade sempre que isso reflita uma ligação genuína aos países em questão.

Os estados deverão rejeitar as provisões legais que requeiram a renúncia às nacionalidades anteriores aquando da naturalização ou que imponham a perda da nacionalidade aos cidadãos que se naturalizem noutro país; deverão também adoptar regras neutras em termos de género, que permitam que as crianças herdem a nacionalidade de ambos os progenitores; e não deverão exigir que as crianças que possuam dupla nacionalidade optem entre essas nacionalidades ao atingirem a maioridade.

- Os estados deverão facilitar a renúncia à nacionalidade por parte dos indivíduos que possuam outra nacionalidade, desde que essa decisão não os torne apátridas.

Os procedimentos adoptados pelos estados deverão garantir o respeito pelo livre arbítrio e pela capacidade de decisão dos indivíduos.

- Sempre que existir um conflito entre as obrigações legais, deveres ou direitos associados a diferentes estados, deverá ser dada primazia ao país de residência habitual.

No âmbito do direito civil, este tipo de conflitos, habitualmente sanado através do recurso à lei do estado correspondente à nacionalidade, deverá passar gradualmente a ser resolvido com recurso à lei do país de residência habitual. Analogamente, as obrigações em matéria de serviço militar deverão ter lugar fundamentalmente para com o país de residência habitual. O corolário destas conclusões é que os titulares de dupla nacionalidade deverão exercer e reclamar os seus direitos primeiro que tudo junto do país de residência habitual.

- Para assegurar o carácter genuíno da relação entre o cidadão e o estado, a cidadania não deverá ser transmissível de geração em geração se a família já não mantiver qualquer contacto significativo com o estado em questão.

Esta consideração assenta na ideia de que é possível a uma pessoa manter laços reais e afectivos com dois estados distintos e que é também possível gerir os conflitos em matéria de obrigações que daí podem decorrer. Porém, a dupla nacionalidade não deverá constituir um direito automático se a pessoa não tiver qualquer ligação a um país cuja cidadania foi originalmente detida por um familiar distante. Pelo contrário, os estados deverão requerer a efectiva ligação territorial durante algum tempo de vida por parte de um dos progenitores para que estes possam transmitir a cidadania aos seus filhos por via do *jus sanguinis*. Por outro lado, esses estados poderão condicionar a manutenção da cidadania por parte de uma criança nascida no estrangeiro à posterior residência dessa criança no território nacional durante um período de tempo razoável, ou a algum tipo de ligação concreta ao país de origem.

- Caso assumam cargos eleitos em órgãos de soberania nacional, os titulares de dupla nacionalidade deverão abdicar da outra nacionalidade.

Porém, a dupla nacionalidade não deverá constituir uma barreira ao acesso à função pública.

## POLÍTICAS DE CIDADANIA E INTEGRAÇÃO POLÍTICA

A cidadania esteve sempre associada de forma próxima à participação política. Nos estados democráticos contemporâneos, numerosos direitos económicos e sociais que antes eram

apenas concedidos aos cidadãos nacionais são actualmente conferidos com base nos critérios da residência ou do local de trabalho, ou enquanto direitos humanos universais. Porém, a nacionalidade continua a constituir uma linha divisória em matéria de participação política. Logo, do ponto de vista dos imigrantes, o acesso à nacionalidade do país de acolhimento constitui tradicionalmente o passo mais importante no sentido da integração política. Ainda assim, a cidadania formal não constitui uma condição suficiente para a integração política, nem deverá ser considerada uma condição necessária para a concessão de determinados direitos políticos.

A promoção da participação política por parte dos imigrantes de longa duração implica o reconhecimento de que eles são, no fundamental, participantes plenos na vida económica e social do país de acolhimento, que se interessam genuinamente pelas comunidades em que vivem e que têm frequentemente pontos de vista próprios em relação a questões que merecem a atenção das políticas públicas. A participação política constitui um treino importante para o tipo de cidadania activa que a maior parte das democracias liberais deseja promover: permite familiarizar os cidadãos estrangeiros com a cultura política do país de acolhimento e imbui-los de um sentimento de pertença que pode tornar mais atractiva a opção pela naturalização. Deste ponto de vista, as políticas estatais que restrinjam os direitos políticos dos estrangeiros residentes parecem ser contraproducentes, sendo legítimo argumentar em favor de que os imigrantes de longa duração tenham uma palavra a dizer a nível político.

## LIBERDADES POLÍTICAS E CIDADANIA

As democracias liberais garantem a todos os seus cidadãos liberdades fundamentais tais como a liberdade de opinião e de expressão ou os direitos de associação e de reunião para fins pacíficos. Os cidadãos participam na vida política não só através do voto, como também através do debate político nas esferas pública e privada, da adesão a partidos políticos e da participação em manifestações. Hoje em dia, estes direitos já não são detidos exclusivamente pelos cidadãos de cada estado, tendo sido consagrados como direitos humanos universais.

Numerosos estados democráticos proibiam no passado os estrangeiros de exercerem qualquer tipo de actividade política. Ainda hoje, alguns países prevêem restrições especiais às liberdades e direitos de expressão, reunião e associação por parte dos não-cidadãos. Mesmo nos casos em que as liberdades políticas dos não-cidadãos não se encontram formalmente limitadas, podem ser restringidas na prática através da possibilidade generalizada e arbitrária de deportação. Os estados têm um interesse legítimo em remover do seu território os indivíduos que constituam uma ameaça iminente para a segurança nacional ou para a ordem pública. Porém, a deportação em consequência do exercício de liberdades políticas tem um efeito desencorajador evidente ao nível da participação. Consequentemente, na ausência de uma ameaça clara e iminente à segurança nacional, só as actividades políticas que constituam um delito criminal é que deverão poder dar origem à deportação.

As instituições dos países de acolhimento podem estimular e promover formas de actividade política que facilitem o processo de integração. Ao constituírem as suas próprias associações



e fazerem ouvir as suas vozes no contexto do debate político, os imigrantes familiarizam-se com a cultura política do país e integram-se progressivamente nas suas instituições políticas. A liberdade de participação em actividades de cariz político tem diversos efeitos positivos ao nível da integração. Permite que os imigrantes se organizem, expressem os seus interesses e dêem a conhecer as suas expectativas em relação à agenda política. Ao mesmo tempo, ajuda a evitar ou a contrabalançar a sua eventual representação paternalista por parte de organizações de defesa dos direitos dos imigrantes que sejam constituídas ou lideradas exclusivamente por cidadãos autóctones. Por outro lado, permite a livre expressão das diferenças ideológicas, identitárias, de interesses e de opinião que existem entre os próprios imigrantes, contrariando a percepção de que constituem um grupo homogéneo e indiferenciado. Finalmente, a experiência e o exercício das liberdades políticas pode ter ainda um efeito pedagógico no caso dos imigrantes oriundos de países menos democráticos, influenciando a sua perspectiva em relação aos seus países de origem e transformando-os muitas vezes numa poderosa força de promoção da democracia nesses países.

Com base nestas considerações, sugerimos que:

- As liberdades e direitos básicos de pensamento, expressão, associação e reunião são direitos humanos universais, cujo exercício não deverá depender da nacionalidade.

## CIDADANIA E DIREITOS DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Embora os não-cidadãos não possuam habitualmente o direito de votar, existem diversas excepções significativas a esta regra: na Nova Zelândia, todos os residentes legais permanentes têm o direito de votar nas eleições nacionais desde 1975 (embora não o direito de serem eleitos); na Grã-Bretanha, os cidadãos de todos os países da Commonwealth e da Irlanda podem não só votar como também concorrer como candidatos em todas as eleições; a Irlanda retribuiu em 1985 através da atribuição aos cidadãos britânicos do direito de representação política ao nível nacional; nesse mesmo país, todos os estrangeiros residentes possuíam já o direito de voto nas eleições locais desde 1963, tendo passado a poder também ser eleitos a partir de 1974; em 1975, a Suécia introduziu o direito de voto nas eleições locais e regionais e nos referendos por parte de todos os não-cidadãos legalmente residentes há mais de três anos; da mesma forma, a Dinamarca, a Noruega e a Finlândia alargaram o direito de voto nas eleições locais, que antes era reservado exclusivamente aos cidadãos dos países nórdicos, a todos os estrangeiros nessas condições; em 1985, a Holanda introduziu o direito de representação política ao fim de cinco anos de residência, independentemente da nacionalidade. Consequentemente, o direito de representação política por parte dos não-cidadãos não é uma utopia: nalguns países, constitui a norma. Não existem indícios de que este tipo de opção ponha em causa a integridade do processo democrático e nenhum dos países que a tomou desde a 2ª Guerra Mundial alguma vez considerou seriamente voltar atrás.

Qualquer discussão em torno da questão da imigração e da representação política deverá ter em conta o princípio básico segundo o qual aquilo que diz respeito a todos deve ser decidido por todos. Mais especificamente, as pessoas que estão sujeitas à lei de um estado, que se encontram informadas acerca das questões em causa e que serão afectadas pelas futuras iniciativas políticas e legislativas não deverão ser excluídas da possibilidade de elegerem os

seus representantes ou de concorrerem elas mesmas como candidatas. Posto nestes termos, este princípio consagra a legitimidade da atribuição destes direitos aos residentes de longa duração, embora não aos imigrantes temporários: a maior parte das leis em vigor nos estados democráticos aplica-se não só aos respectivos cidadãos, como também a todos os residentes no território; e os não-cidadãos imigrantes pagam impostos, mas, se não tiverem direito a representação política, não têm qualquer possibilidade de influenciar como é que o seu dinheiro será aplicado. Por outro lado, é legítimo esperar que os eleitores conheçam os candidatos e as principais questões em causa em cada eleição. Ora, os residentes permanentes têm habitualmente tanto contacto com a comunicação social e com as campanhas eleitorais quanto os cidadãos. Finalmente, a maioria dos residentes permanentes terá de arcar com as consequências futuras das decisões políticas em que participe, pelo que é provável que exerça o seu direito de voto de forma responsável.

Os opositores da possibilidade de representação política por parte dos imigrantes referem habitualmente um conjunto de objecções que assentam na possibilidade de abusos, na existência de um conflito de interesses ou na inexistência de obrigações correspondentes. A primeira preocupação diz respeito à possibilidade dos recém-chegados que não estejam familiarizados com o sistema político ou com as normas de funcionamento da democracia poderem ser facilmente manipuláveis e levados a votar de forma irresponsável. Porém, este argumento não se aplica se uma das condições para o exercício dos direitos de representação política consistir num período de residência suficientemente alargado. A segunda objecção assenta no receio de que os nacionais de outros países utilizem o seu voto para defenderem os interesses do seu país de origem ou para “importarem” conflitos políticos. Contudo, esse receio aplica-se também no caso dos detentores de dupla nacionalidade e até no dos cidadãos que tenham anteriormente renunciado a outra nacionalidade. Finalmente, a terceira objecção é habitualmente referida no caso de países em que os estrangeiros estão isentos de obrigações tais como o serviço militar obrigatório ou o dever de actuarem como jurados no âmbito do sistema judicial. No entanto, embora o serviço militar tenha constituído historicamente um elemento importante da cidadania, esse já não é o caso actualmente. Por outro lado, os deveres gerais de pagamento de impostos e de respeito pela lei aplicam-se igualmente aos cidadãos e aos não-cidadãos. Outras obrigações legais, tais como o serviço militar obrigatório ou as relacionadas com o sistema judicial, não se aplicam a todos os cidadãos, ou permitem numerosas excepções. Se é permitido a muitos cidadãos votarem sem terem de cumprir esse tipo de obrigações, a inexistência de obrigações correspondentes constitui um argumento muito fraco em defesa das regras que excluem os não-cidadãos da possibilidade de representação política.

Existem dois caminhos possíveis rumo à igualdade de direitos políticos entre os imigrantes e a população autóctone. Um corresponde à extensão do direito de votar e ser eleito; o outro consiste em facilitar e promover o acesso à cidadania. Consequentemente, a questão que se coloca é a seguinte: deverão os estrangeiros ter o direito de representação política, mesmo que optem eles próprios por não se tornarem formalmente membros da comunidade política? Nos estados em que a naturalização é encorajada e proporcionada mediante condições razoáveis e onde as segundas e terceiras gerações são automaticamente incluídas

através do *jus soli*, a problema da representação política dos não-cidadãos perde muita da sua premência: facilitar o acesso dos imigrantes à cidadania e proporcionar-lhes estabilidade ao nível do direito de residência, do pleno usufruto das suas liberdades e do acesso à protecção social constituem tarefas igualmente importantes. Se todas elas forem garantidas, a extensão dos direitos de representação política poderá não constituir um requisito essencial.

Desta forma, o direito generalizado de representação política por parte dos não-cidadãos não deverá ser encarado como um imperativo, mas sim como uma opção política legítima. As diferenças existentes ao nível das tradições constitucionais e das concepções históricas da cidadania poderão por isso justificar, e também explicar, a tomada de diferentes opções políticas em relação a esta matéria. Logo, a conclusão que retiramos é a seguinte:

- Nos estados que permitam o acesso facilitado à cidadania através da naturalização ou da aquisição automática da mesma, os direitos políticos nucleares, tais como a possibilidade de ser eleito para altas funções do estado ou o direito de votar em eleições de âmbito nacional, poderão ser reservadas aos cidadãos desses estados.

Até agora, a discussão tem incidido sobre o direito de votar e ser eleito em eleições nacionais. Ao nível local, há todo um conjunto de outras questões que deverão ser consideradas. Os imigrantes desenvolvem identidades locais e muitos dos seus interesses específicos estão em causa ao nível da política local. A maioria dos migrantes da actualidade é atraída pelas grandes cidades e pelas oportunidades económicas e culturais que estas têm para oferecer. Os imigrantes desenvolvem habitualmente uma identidade urbana que se pode conjugar perfeitamente com a manutenção da identificação nacional para com o país de origem: mesmo aqueles que não se considerem prontos para aderirem à comunidade política do país de acolhimento poderão sentir que têm uma palavra a dizer em relação à cidade. Ora, este sentimento de pertença em relação à cidade pode ser expresso através da participação nas eleições locais. Por outro lado, na medida em que muitos pertencem a grupos de baixo rendimento, os imigrantes são especialmente afectados por determinadas opções políticas, nomeadamente nos domínios da habitação social, saúde e educação, em relação aos quais as principais competências são habitualmente detidas pelas autoridades municipais. A garantia do direito de representação ao nível local pode por isso assegurar a possibilidade de participação dos imigrantes nas decisões que afectam os seus interesses mais imediatos.

Em segundo lugar, alguns dos argumentos em favor da exclusão dos não-cidadãos da participação nas eleições de âmbito nacional não se aplicam ao nível local: ao contrário da comunidade política nacional no sentido mais amplo, as comunidades políticas locais não possuem quaisquer mecanismos de controlo da imigração que permitam distinguir os cidadãos dos não-cidadãos; a liberdade de movimentos no interior do território dos estados democráticos não depende da nacionalidade; e a pertença política a um determinado município ou estado federal muda automaticamente em virtude da mudança de residência. Para além disso, o argumento segundo o qual os estrangeiros estão isentos de algumas das obrigações associadas à cidadania também não se aplica ao nível local: no fundamental, a cidadania de âmbito local não envolve quaisquer obrigações ou deveres específicos que se apliquem de forma diferente aos cidadãos e aos não-cidadãos.

Consequentemente,

- Ao contrário do que sucede no caso das eleições para cargos políticos ao nível nacional, a cidadania não deverá constituir um critério relevante para a possibilidade de representação democrática ao nível das comunidades políticas locais. Os imigrantes deverão adquirir esse direito ao fim de alguns anos de residência legal.

## A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR PARTE DAS COMUNIDADES IMIGRANTES

As comunidades de origem imigrante incluem tanto cidadãos como residentes não-cidadãos. A integração política destas minorias étnicas depende não só dos seus direitos a título individual (que são iguais em termos formais no caso dos seus membros que tenham adquirido a cidadania), como também das oportunidades e incentivos à participação na vida política.

Não é necessário, nem razoável, esperar que as comunidades de origem imigrante participem ou vejam os seus membros serem eleitos de forma proporcional ao seu número, dadas as suas características distintas e as prioridades com que se confrontam os imigrantes após a chegada a um novo país. Sempre que estas comunidades registem uma proporção elevada de recém-chegados, de indivíduos que tencionam regressar ao seu país de origem, ou de pessoas oriundas de países sem tradição de participação democrática, é extremamente provável que apresentem taxas de abstenção mais elevadas, mesmo que a sociedade de acolhimento permita e estimule a sua participação.

No entanto, a sistemática subrepresentação das comunidades de origem imigrante constitui um motivo de preocupação. Essa subrepresentação pode indicar a existência de obstáculos estruturais à participação ou de fenómenos de marginalização social das minorias étnicas, especialmente nos casos em que estas estão há muito instaladas no país de destino. Consequentemente, o objectivo em relação a esta matéria não deverá consistir na consecução de níveis equivalentes de participação eleitoral por parte das comunidades imigrantes, mas sim na identificação e remoção dos obstáculos estruturais à participação efectiva, uma vez que a participação política depende não só da posição socioeconómica dos indivíduos, como também da estrutura interna das comunidades minoritárias e da sua interacção com a população autóctone. Por outro lado, a participação ao nível da sociedade civil prepara os imigrantes para a participação política e proporciona-lhes a capacidade de influenciarem o processo de decisão política. A integração na sociedade civil não é um caminho de sentido único que corresponda à assimilação por parte das instituições genéricas da sociedade: existe também espaço para que as comunidades de origem imigrante se mobilizem em torno dos seus interesses e identidades específicos enquanto minorias étnicas. Ambas as formas de participação contribuem habitualmente para a integração política e os estudos empíricos confirmam que as taxas de abstenção são sistematicamente mais reduzidas entre os imigrantes que pertencem a organizações e associações genéricas da sociedade (isto é, não limitadas aos membros de determinadas minorias étnicas), tais como as organizações religiosas, os clubes recreativos e desportivos, os sindicatos ou as associações de moradores.

A conclusão a retirar ao nível das políticas públicas é que as autoridades locais e municipais deverão apoiar a formação de estruturas associativas e consultá-las regularmente acerca das políticas de imigração e integração, bem como em relação às questões gerais que afectam todos os cidadãos. Esses mecanismos de consulta formais ou informais podem constituir instrumentos de integração política importantes, fomentando a confiança entre as autoridades e os representantes das comunidades imigrantes. Por outro lado, as associações servem também de correia de transmissão para as políticas de integração: permitem que os imigrantes expressem o seu eventual descontentamento e sugiram reformas no quadro de um ambiente não hostil e que as autoridades públicas obtenham informação e fomentem a cooperação no âmbito da implementação dos programas.

Numerosas cidades europeias têm vindo a criar órgãos consultivos no âmbito das políticas relacionadas com a imigração. Os membros desses órgãos são tipicamente nomeados pelas autoridades municipais e pelas associações de imigrantes, ou eleitos directamente pelas próprias comunidades imigrantes. Embora a escolha democrática directa dos membros dos órgãos consultivos proporcione obviamente legitimidade adicional aos seus mandatos, tais eleições não deverão ser consideradas como substitutas da possibilidade de representação política ao nível local: esses órgãos consultivos constituem mecanismos especiais que permitem que as autoridades públicas estejam mais atentas às necessidades e interesses de grupos particulares, enquanto que a representação política local por parte dos não-cidadãos é a expressão de uma cidadania local comum partilhada por todos os residentes.

Estes argumentos sugerem que:

- A igualdade de direitos em termos formais não é suficiente para garantir a participação política efectiva dos indivíduos e comunidades de origem imigrante.

Dever-se-á examinar de forma cuidadosa os sistemas eleitorais em vigor, de forma a identificar as barreiras, explícitas ou ocultas, que limitem as oportunidades dos membros destas comunidades votarem, concorrerem a eleições e serem eleitos. As políticas públicas deverão estimular a participação das comunidades de origem imigrante ao nível da sociedade civil. Por outro lado, as autoridades políticas deverão estabelecer mecanismos de cooperação e consulta que envolvam as associações ligadas a essas comunidades nos processos de formulação e implementação das políticas.

Para além disso,

- Os partidos políticos democráticos deverão incluir candidatos de origem imigrante nas suas listas para as eleições de âmbito local e regional e deverão abster-se de utilizar argumentos eleitorais que estigmatizem as minorias étnicas e de efectuar alianças com partidos que incitem ao preconceito ou ao ódio racial.

# CIDADANIA E DIREITOS ECONÓMICOS E SOCIAIS

## SERVIÇOS PÚBLICOS E SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

É possível identificar uma série de argumentos em favor da limitação do acesso dos não-cidadãos aos serviços públicos e aos sistemas de protecção social. Em primeiro lugar, as disparidades de rendimento entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento são tão grandes que os apoios sociais concedidos pelos países de acolhimento são muitas vezes superiores às oportunidades de rendimento existentes nos países de origem. Consequentemente, os estados que oferecem apoios sociais generosos aos imigrantes poderão funcionar como um íman para os imigrantes pobres que possam ter direito aos subsídios, podendo por outro lado afastar os imigrantes de rendimentos mais elevados que iriam pagar os impostos destinados a financiar esses apoios sociais. Logo, a facilidade de acesso à protecção social afecta a composição dos fluxos migratórios e permite que certas comunidades menos desejadas permaneçam no país, ainda que não o fizessem noutras condições.

Em segundo lugar, os imigrantes encontram-se muitas vezes sobrerrepresentados entre os beneficiários dos apoios sociais, impondo custos elevados aos contribuintes. Este fardo adicional ao nível dos recursos públicos pode pôr em causa o contrato social em que assenta o estado-providência e fazer com que a opinião pública seja menos favorável a políticas de imigração mais inclusivas. Por outro lado, pode também argumentar-se que, em caso de infortúnio, o sustento do imigrante deve ser garantido pelo familiar ou empregador que patrocinou a sua vinda, o qual beneficiou da possibilidade de o ter junto a si ou de contar com um trabalhador adicional (ou, em certos casos, das duas coisas). Finalmente, tem sido sugerido que a restrição do acesso à protecção social por parte dos não-cidadãos constitui um incentivo à naturalização, o qual, por sua vez, produz efeitos adicionais e autónomos ao nível da integração – nomeadamente por via dos requisitos em matéria de aquisição de competências linguísticas ou da demonstração de um conhecimento pelo menos rudimentar da história, política e cultura do país de acolhimento.

Porém, a limitação do acesso aos serviços públicos e à protecção social suscita também preocupações substanciais. Em primeiro lugar, essa limitação tem um carácter discriminatório no caso dos residentes de longa duração, que se vêem obrigados a contribuir para o estado sem que possam beneficiar dos apoios e serviços correspondentes a que os outros membros da sociedade têm direito.

Em segundo lugar, a restrição dos direitos dos imigrantes nesta matéria pode conferir um carácter meramente instrumental à cidadania, na medida em que os imigrantes passam a ter um incentivo a naturalizar-se para poderem beneficiar do subsídio de desemprego, do rendimento mínimo ou de outros apoios sociais, ou ainda para não terem de exigir contratos de trabalho vinculativos aos seus empregadores. A concepção de cidadania que a isso está associada pode ser considerada contrária ao objectivo da promoção de um compromisso cívico genuíno e duradouro.

Em terceiro lugar, as restrições ao acesso aos serviços públicos e à protecção social impostas pela Áustria, Estados Unidos e Grã-Bretanha têm suscitado importantes preocupações ao nível da integração. Nos Estados Unidos, as famílias às quais foi retirado o direito de beneficiarem dos apoios sociais em virtude dos novos regulamentos encontram-se entre as mais carentes: as crianças de origem imigrante têm maior probabilidade de serem pobres, de viverem em habitações sobrelotadas e de apresentarem problemas de saúde do que as crianças de origem autóctone; como seria de esperar, tem também menor probabilidade de estarem cobertas por seguros ou de terem acesso a cuidados infantis de forma regular do que as pertencentes a famílias em que os progenitores são cidadãos nacionais; e, presumivelmente, se analisássemos os resultados das restrições ao acesso aos serviços públicos e à protecção social impostas nos outros países em que essas restrições foram adoptadas, chegaríamos a conclusões semelhantes. Consequentemente, a restrição do acesso ao serviço nacional de saúde, juntamente com a falta de cuidados médicos que daí advém, podem ter como consequência o agravamento das condições de saúde das crianças. Por outro lado, é provável que a limitação do acesso a serviços públicos e apoios sociais como os jardins-de-infância públicos, os passes sociais ou a formação profissional e linguística constituam uma limitação à mobilidade profissional dos imigrantes. Ora, as políticas que negam aos imigrantes o acesso aos apoios sociais sob a forma de transferências de rendimento negam-lhes também frequentemente o acesso aos serviços e apoios sociais acima referidos. Porém, privar os não-cidadãos deste tipo de apoios sociais básicos dificulta necessariamente a sua integração económica.

Em quarto lugar, a restrição do acesso dos não-cidadãos aos apoios sociais – especialmente no caso dos estados assentes no *jus soli* – produz um conjunto de consequências inadvertidas mas eventualmente discriminatórias ao nível de certas crianças detentoras da cidadania. Nos Estados Unidos, três quartos de todas as crianças pertencentes a famílias de origem imigrante (isto é, em que um ou mais dos progenitores nasceu no estrangeiro) são cidadãs norte-americanas. Após a aprovação em 1996 da nova legislação que regula o acesso à protecção social, verificou-se uma redução no recurso aos serviços e apoios públicos não só por parte dos adultos não-cidadãos que constituíam o alvo da nova política, como também por parte das crianças cidadãs pertencentes às suas famílias, cujo sustento é assegurado pelo mesmo orçamento familiar habitualmente reduzido.

Em quinto lugar, as restrições aos apoios sociais de âmbito nacional privilegiam o papel da administração central na racionalização do acesso em detrimento das suas responsabilidades ao nível da integração dos imigrantes. Consequentemente, os custos dessa integração recaem de forma desproporcional sobre a comunidade local. Na medida em que alguns dos níveis da administração central e local sigam o exemplo do governo nacional na imposição de barreiras ao acesso, é provável que os não-cidadãos venham a sofrer limitações adicionais aos seus direitos por comparação com os cidadãos nacionais e que essas limitações variem de umas comunidade locais para as outras. Uma vez que a decisão de conceder ou não o acesso dos imigrantes aos apoios e serviços em matéria de saúde e outras questões sociais recairá de forma crescente sobre as autoridades locais, os níveis de acesso aos cuidados de saúde e à protecção social registarão por isso uma maior variabilidade – e uma menor equidade – entre a comunidade imigrante do que entre a comunidade nacional.

Por último, a mensagem simbólica que este tipo de exclusão envia às comunidades imigrantes residentes pode ser alienante, dificultando na prática o sentimento de pertença que poderia levar esses imigrantes a acederem à cidadania.

Estas desvantagens são substancialmente mais relevantes do que os argumentos avançados em defesa da exclusão dos imigrantes permanentes do acesso aos apoios e serviços públicos. Logo, a cidadania não deverá constituir um critério de acesso a esses apoios e serviços. Pelo contrário, os imigrantes cujo estatuto autorizar ou assentar na permanência de longo prazo no território nacional deverão ter acesso a eles em condições semelhantes às dos cidadãos nacionais. A adopção deste conceito lato de pertença complementa e reforça a instituição da cidadania nas democracias liberais.

Por conseguinte,

- A cidadania não deverá constituir uma condição necessária para o acesso à protecção social e a outros serviços públicos. O estatuto de imigrante permanente, e não necessariamente a cidadania, deverá bastar para garantir o acesso à maioria dos apoios e serviços proporcionados pelo estado-providência.

Ao mesmo tempo, porém, os patrocinadores da vinda dos imigrantes – familiares ou empregadores – deverão ter de assumir, durante um período de tempo limitado, um conjunto de obrigações para com alguns dos sistemas de apoio social, nomeadamente os que assentam em transferências de rendimento. Ainda assim, essas obrigações fiscais não deverão ser impostas por um período ilimitado, nem deverão conduzir a disparidades graves entre as obrigações impostas às famílias dos imigrantes legais e as assumidas pelos cidadãos. Logo,

- As obrigações fiscais adicionais a que os patrocinadores do processo de imigração – familiares ou empregadores – estiverem sujeitos não deverão ser impostas por períodos de tempo ilimitados.

## CIDADANIA E ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO

Em muitos países, a cidadania é um critério relevante no acesso ao emprego no sector público. Embora a exclusão generalizada dos não-cidadãos da função pública tenha sido chumbada pelos tribunais norte-americanos, mantiveram-se neste país certas restrições específicas relativamente ao acesso a alguns cargos considerados relevantes ao nível da administração central; analogamente, em França, todos os empregos nos hospitais, caminhos-de-ferro e serviços postais estão reservados aos cidadãos da UE; a Alemanha impede todo e qualquer acesso por parte de cidadãos de países terceiros à função pública, incluindo os empregos em jardins-de-infância e nas empresas públicas de transportes; e nos países em que alguns dos mais importantes sectores de actividade económica são administrados pelo estado, as consequências da limitação do acesso à função pública aos cidadãos nacionais são ainda mais vastas.

São dois os motivos mais comumente indicados para a imposição de restrições ao emprego no sector público: por um lado, considera-se que permitem salvaguardar a segurança nacional; por outro, alega-se que garantem que as decisões relacionadas com as políticas públicas são tomadas por cidadãos de pleno direito. Porém, existem outras razões para a limitação do acesso dos não-cidadãos à função pública que têm um alcance mais vasto,



incluindo a criação de incentivos à naturalização ou, simplesmente, a intenção de reservar um bem público valioso para os cidadãos nacionais.

Em contrapartida, existem também razões fortes para a adopção de políticas mais inclusivas no que se refere ao acesso dos estrangeiros aos empregos no sector público. A partir de uma perspectiva instrumental, poder-se-á alegar que os imigrantes representam uma fatia crescente da força de trabalho e que a sua exclusão da função pública constitui uma restrição ao acesso por parte do sector público a uma importante reserva de mão-de-obra e de competências. Numa fase histórica caracterizada pela mudança demográfica e pelo aumento da diversidade, faz todo o sentido incluir membros de minorias linguísticas (e outras) na função pública, de modo a promover uma melhor comunicação entre as comunidades de origem imigrante e as forças policiais, o sistema de ensino público, as repartições públicas e por aí fora. Para além do mais, as abordagens mais inclusivas em relação à função pública podem ajudar a fomentar a identificação dos imigrantes para com o estado e a nação, em vez de promoverem a sua (auto)exclusão. Nalguns casos, esse tipo de abordagens poderá exigir não só políticas de recrutamento mais liberais, como também certas transformações organizacionais ao nível das instituições genéricas da sociedade.

Do ponto de vista da equidade, um dos argumentos já referidos em relação à questão do acesso dos imigrantes aos apoios sociais e aos serviços públicos aplica-se também aqui: uma vez que os não-cidadãos assumem a maior parte das obrigações e deveres para com a sociedade que são impostos aos cidadãos, deverão também ter a possibilidade de aceder à maior parte das oportunidades económicas e sociais que são proporcionadas a estes últimos.

Consequentemente, em jeito de balanço, os estados que adoptam actualmente práticas generalizadas de exclusão dos não-cidadãos da função pública deverão rever essas práticas. Embora seja razoável manter certas excepções no caso de cargos que envolvam a segurança nacional ou os níveis mais elevados de decisão – da mesma forma que é razoável esperar que os detentores de altos cargos da nação renunciem à cidadania de outro estado –, essas excepções deverão ser bastante limitadas: por exemplo, não existe qualquer justificação para limitar aos cidadãos o acesso aos concursos de professores no âmbito do sistema público de ensino.

Os imigrantes permanentes gozam habitualmente das mesmas condições de acesso ao mercado de trabalho privado que os cidadãos. Aliás, as políticas públicas raramente encorajam os empregadores privados a discriminarem em favor dos cidadãos nacionais, sendo que nalguns países esse tipo de discriminação é expressamente proibido.

A Austrália, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos constituem exemplos notáveis de facilidade de acesso por parte dos imigrantes, a partir do momento da admissão, tanto ao mercado de trabalho como ao auto-emprego. Esta facilidade de acesso excede mesmo algumas das propostas mais inclusivas e progressistas actualmente em consideração ao nível da UE. Tal como sucede no domínio da protecção social, estas políticas progressistas adoptadas nos países anglófonos são provavelmente uma consequência das regras de imigração adoptadas nestes

países, que consideram os imigrantes fundamentalmente como residentes permanentes a caminho da cidadania e não como trabalhadores temporários.

No entanto, existem algumas excepções importantes a este padrão geral de políticas relativamente inclusivas de acesso ao mercado de trabalho. Embora os cidadãos da UE beneficiem da liberdade de movimentos, instalação e acesso ao mercado de trabalho em todos os estados-membros, os nacionais de países terceiros não possuem esses direitos: os seus direitos de residência e de trabalho são em geral definidos e limitados pelo estado-membro que autorizou a sua admissão. Na Alemanha, por exemplo, os familiares de nacionais de países terceiros que não possuam autorizações de residência ou vistos de trabalho sem restrições poderão ver ser-lhes recusada uma autorização de trabalho se existirem cidadãos alemães ou da UE disponíveis para aceitar esse trabalho; em certos estados alemães, estes familiares – que, com toda a probabilidade, se tornarão residentes de longa duração ou até mesmo permanentes – podem ser excluídos de todo e qualquer acesso ao emprego; para além disso, o acesso ao estatuto de residente permanente, necessário para a plena liberdade de movimentos dos trabalhadores no interior da Alemanha, encontra-se limitado pelo requisito de que o candidato obtenha aprovação num teste de alemão e possua um extenso historial de emprego.

Na Áustria, existem também restrições generalizadas ao acesso ao emprego por parte dos não-cidadãos com estatuto de residentes permanentes: os familiares dos nacionais de países terceiros podem ser excluídos do acesso ao mercado de trabalho por um período de quatro a oito anos; o direito ao trabalho por parte de muitos residentes permanentes nacionais de países terceiros mantém-se em grande medida instável, na medida em que estes residentes são obrigados a renovar periodicamente as suas autorizações de trabalho, as quais podem ser recusadas ao sabor das flutuações da procura no mercado de trabalho; e, finalmente, o acesso aos empregos mais estáveis no importante sector semi-público é fortemente influenciado pelo clientelismo político, pelo forte controlo por parte dos sindicatos e pela necessidade de cumprimento do critério da cidadania – os quais, em conjunto, excluem na prática os trabalhadores imigrantes.

Claramente, a adopção de políticas que simplificassem a aquisição da cidadania facilitaria também o acesso ao emprego por parte dos nacionais de países terceiros residentes no território da UE. Porém, existem outras opções políticas que parecem ser também promissoras. Na Primavera de 2001, a Comissão Europeia emitiu uma directiva segundo a qual, ao fim de cinco anos, os nacionais de países terceiros poderão ter a possibilidade de trabalhar noutro estado-membro que não o seu país de residência.

Este conjunto de considerações sugere que:

- As regras de acesso ao emprego, assim como as regras de acesso à protecção social e aos serviços públicos, deverão ser concebidas de forma a promoverem a integração dos imigrantes permanentes. A cidadania não deverá constituir uma barreira no acesso ao mercado de trabalho.
- A cidadania não deverá constituir um critério para a obtenção de licenças de exercício de profissões, para o acesso a estágios, ou para o acesso à função pública e à maioria dos empregos do sector público.

- Os estados deverão implementar políticas de combate à discriminação, as quais, a par de mecanismos bem concebidos e adequadamente financiados de salvaguarda do respeito pela lei, poderão constituir instrumentos importantes para a protecção do direito dos imigrantes ao acesso ao emprego no sector privado.

*Este capítulo foi adaptado a partir de Citizenship Policies for an Age of Migration (2001), T.A. Aleinikoff & D. Klusmeyer, eds., um volume que apresenta as conclusões de um estudo plurianual levado a cabo pelo International Migration Policy Program do Carnegie Endowment for International Peace.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aleinikoff, A. and D. Klusmeyer, eds. *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Aleinikoff, A. and D. Klusmeyer, eds. *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- Castles, S. and A. Davidson. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge, 2000.
- Hansen, R. and P. Weil. *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*. Hampshire: Palgrave, 2001.
- Hansen, R. and P. Weil. *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe, the Reinvention of Citizenship*. New York/Oxford: Berghen Press, 2002.
- Rubio-Marín, R. *Immigrants as a Democratic Challenge: Citizenship and inclusion in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Weil, P. *Qu'est ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*. Paris: Grasset, 2002.

# OBTENÇÃO E PERDA DE NACIONALIDADE EM 15 ESTADOS-MEMBROS DA UE.

---

RESULTADOS DO PROJECTO  
COMPARATIVO NATAC

RAINER BAUBÖCK

Todos os quinze estados-membros da União Europeia anteriores ao alargamento de Maio de 2004 têm sido destino de fluxos migratórios substanciais. Muitos deles são simultaneamente países tradicionais de emigração, que procuram manter laços legais, políticos e culturais com as suas comunidades expatriadas. Em 2001, eram cerca de 31 milhões os imigrantes – no sentido de residentes nascidos no estrangeiro – que residiam no espaço da UE-15. Entre a população nascida no estrangeiro e a nascida no espaço da UE mas detentora de nacionalidade estrangeira aquando do nascimento, cerca de 20 milhões haviam entretanto a a nacionalidade do seu país de residência. Menos de um terço (31%) dos cidadãos estrangeiros eram nacionais de outro estado-membro da UE. Na Áustria, Itália e Finlândia, a proporção dos nacionais de países terceiros era superior a 80%. Os únicos países em que os cidadãos da UE constituíam a maioria dos estrangeiros residentes eram a Bélgica, a Irlanda e o Luxemburgo. A taxa média de naturalização (isto é, o rácio entre número anual de naturalizações e o número de estrangeiros residentes no início do ano) oscilou no período 2000–2003 entre um mínimo de 0,4% no Luxemburgo e um máximo de 7,6% na Suécia. No seu conjunto, a proporção dos nacionais de outros países na população dos estados-membros da UE irá continuar a aumentar, mesmo nos casos em que os níveis de imigração são reduzidos.

### **Um conjunto de padrões mínimos para as políticas de nacionalidade dos Estados-Membros da UE**

O projecto NATAC, financiado no âmbito do 6º Programa-Quadro da UE, incidiu sobre a obtenção e perda de nacionalidade nos estados-membros da UE, tendo procurado comparar as leis de nacionalidade e a respectiva implementação nos 15 “velhos” estados-membros. A coordenação da investigação foi assegurada por um consórcio constituído pelo Instituto de Investigação sobre Integração Europeia da Academia Austríaca das Ciências, o Centro de Legislação Migratória da Universidade Radboud Nijmegen, o Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos e o Centro Europeu de Investigação em Política Social, de Viena. A equipa do projecto incluiu ainda o Migration Policy Group, de Bruxelas, e um conjunto de especialistas de cada um dos quinze estados-membros.

A principal recomendação resultante do projecto é que, ainda que não disponha de competência legal directa em matéria de nacionalidade, a UE deveria promover um processo de coordenação aberta com vista ao estabelecimento de um conjunto de padrões mínimos e boas práticas no que se refere às políticas de nacionalidade e cidadania. Existem dois argumentos principais que justificam que esta questão deva constituir uma preocupação comum para a UE e para os seus estados-membros:

(1) O acesso à nacionalidade por parte dos imigrantes e dos seus descendentes é um aspecto fundamental da integração. A plena salvaguarda dos direitos políticos e de residência ainda depende em muitos casos da nacionalidade.

- Estas dimensões da integração não se encontram abrangidas pela directiva do Conselho 2003/109/EC (em vigor desde 23 de Janeiro de 2006), a qual veio harmonizar o estatuto legal dos residentes de longa duração nacionais de países terceiros ao fim de

cinco anos de residência. Para além disso, diversos estados-membros introduziram “testes à integração” como condição de acesso ao referido estatuto.

- A exclusão dos imigrantes de longa duração e dos seus filhos do acesso à nacionalidade fomenta a percepção por parte da sociedade em geral de que se trata de “estrangeiros” que não pertencem a essa sociedade e cuja lealdade suscita dúvidas.
- Os grupos de imigrantes que tenham podido aceder à cidadania e que gozem de plenos direitos políticos têm a possibilidade de representação ao nível do processo político. Os principais partidos políticos terão por isso de procurar conquistar os seus votos, sendo menos provável que ignorem as suas preocupações ou que adotem argumentos anti-imigração.
- O crescimento do número de residentes permanentes que estão sujeitos às leis dos países em que residem sem que tenham possibilidade de representação ao nível do processo legislativo corresponde a uma situação de grave défice de legitimidade democrática.

(2) Para evitar que as suas políticas de nacionalidade e cidadania tenham consequências inesperadas e indesejáveis, os estados-membros deverão procurar garantir um elevado grau de coordenação tanto entre si como com os estados emissores.

- As políticas de obtenção e perda da nacionalidade adoptadas pelos países de origem e de destino têm um impacto mútuo. Por exemplo, certos estados-membros que exigem a renúncia à nacionalidade anterior como condição para a naturalização toleram ainda assim a dupla nacionalidade quando o estado de origem se recusa a “libertar” os seus cidadãos. Esta política tem um efeito de reforço sobre as leis de nacionalidade menos liberais – como, por exemplo, as dos estados árabes. Um exemplo oposto é o proporcionado pela Turquia, que desde 1995 tem vindo a facilitar a naturalização dos seus cidadãos expatriados através da promoção da dupla nacionalidade e da introdução de um “cartão rosa” que permite aos antigos cidadãos manterem determinados direitos de cidadania na Turquia.
- A obtenção da nacionalidade de um estado-membro tem associados os direitos de cidadania europeia à residência e emprego em todos os outros estados-membros. Consequentemente, certos governos têm vindo a mostrar-se crescentemente preocupados em relação à facilidade de acesso à nacionalidade nalguns outros países. Na República da Irlanda, a possibilidade de acesso à nacionalidade através do jus soli mediante o nascimento em território nacional sofreu alterações em 2004, depois de uma mãe de nacionalidade chinesa ter recorrido a esse expediente para que a sua filha acesse à cidadania europeia e ela própria obtivesse o direito de residência legal na Grã-Bretanha. Por outro lado, vários dos velhos estados-membros (Irlanda, Itália, Alemanha, Grécia, Portugal e Espanha) permitiram que surgisse um grande número de cidadãos europeus no exterior do território da UE ao concederem a respectiva nacionalidade a descendentes de emigrantes ou a membros de grupos co-étnicos ou da mesma comunidade linguística residentes noutros países. Nos novos estados-membros, são também comuns as políticas de naturalização dos descendentes de emigrantes ou dos membros de grupos co-étnicos no exterior. A coordenação nesta matéria a nível europeu poderia permitir evitar dois efeitos indesejáveis: (1) um efeito de concorrência

entre os estados no sentido do aumento das barreiras à naturalização dos imigrantes; e (2) a concessão excessivamente generosa da cidadania europeia a populações residentes no exterior que assim passam a poder instalar-se em todos os restantes estados-membros.

- A liberdade de movimentos dos cidadãos europeus pode entrar em conflito directo com as leis de nacionalidade em duas situações: (1) Sempre que as leis de nacionalidade prevejam a perda da nacionalidade ao final de alguns anos de residência fora do país em questão, os cidadãos europeus poderão perder esse estatuto simplesmente devido ao facto de terem exercido o seu direito de residência noutro estado-membro. Para evitar este efeito paradoxal, a legislação holandesa foi alterada de modo a que a residência noutro estado-membro da UE deixe de implicar a perda automática da nacionalidade holandesa ao fim de dez anos. (2) Sempre que a naturalização requiera um período ininterrupto de residência num determinado estado-membro, os nacionais de países terceiros que exerçam o seu direito a migrar no interior do espaço da União, tal como previsto na Directiva 2003/109/EC, poderão ver negado o acesso à plena cidadania. A União Europeia deverá procurar evitar que as leis de nacionalidade criem obstáculos à mobilidade. Consequentemente, a nossa recomendação é no sentido que os períodos de residência noutros estados-membros sejam tidos em conta para efeitos de naturalização.

O Conselho da Europa tem desempenhado um papel mais activo no domínio das leis de nacionalidade do que a União Europeia. A Convenção Europeia sobre Nacionalidade de 1997 foi ratificada por nove dos 25 estados-membros, estabelecendo um conjunto de padrões mínimos a partir de uma perspectiva de direitos humanos e do direito internacional. Estes padrões mínimos incluem, por exemplo, o requisito máximo de dez anos de residência para efeitos de naturalização e a proibição de discriminação entre pessoas que tenham adquirido a nacionalidade aquando do nascimento e após o nascimento. Embora seja importante que todos os estados-membros da UE assinem e rectifiquem a CEN, as preocupações específicas em relação à integração dos imigrantes e à coordenação das políticas no seio da União Europeia requerem linhas de orientação adicionais e uma aprendizagem mútua a partir das boas práticas existentes.

## CONCLUSÕES PRINCIPAIS DO PROJECTO

Os resultados do projecto NATAC foram publicados em Setembro de 2006, tendo incluído:

- um relatório sobre legislação europeia e internacional
- uma análise comparativa de 27 modalidades de obtenção da nacionalidade e 15 modalidades de perda da nacionalidade nos estados da UE, no período compreendido entre 1985 e 2004
- um relatório comparativo sobre a implementação e aplicação das leis de nacionalidade
- uma análise comparativa dos dados estatísticos em matéria de nacionalidade
- uma análise das principais tendências em matéria de legislação
- análises comparativas das situações dos cidadãos nacionais detentores de direitos restritos, dos cidadãos oriundos de países terceiros e dos “quase-cidadãos”

- uma avaliação das políticas de nacionalidade e um conjunto de recomendações políticas
- um volume separado contendo análises detalhadas das políticas adoptadas por cada um dos estados.

Segue-se uma apresentação resumida das principais conclusões.

## (1) TENDÊNCIAS AO NÍVEL DAS LEIS DE NACIONALIDADE

Na década de 1990, diversos autores consideraram existir na UE uma tendência geral de convergência no sentido da adopção de políticas de cidadania mais liberais. Uma outra ideia generalizada era que as leis de nacionalidade tendem a exibir bastante estabilidade, na medida em que traduzem as concepções de cidadania e de identidade nacional consolidadas ao longo da história de cada país.

No nosso estudo, concluímos que as leis de nacionalidade tornaram-se uma questão extremamente politizada em muitos países e que as reformas têm vindo a ser cada vez mais frequentes. Embora se verifique alguma convergência em relação a questões tais como a permissão da dupla nacionalidade ou a introdução de elementos de *jus soli*, é possível identificar tendências contrastantes em matéria de naturalização:

- leis mais liberais nalguns países (Alemanha 1999, Bélgica 2000, Luxemburgo 2001, Suécia 2001, Finlândia 2003, Portugal 2006). Também em meados de 2006, o governo italiano anunciou uma reforma no sentido da liberalização da naturalização.
- uma nova e assinalável tendência no sentido do aumento dos obstáculos à naturalização em países com populações imigradas consideráveis (Áustria 1998 e 2005, Dinamarca 2002, França 2003, Holanda 2003, Alemanha 2004 e Reino Unido 2005).
- nenhum dos novos estados-membros adoptou ainda a sua lei de nacionalidade à nova imigração, mas têm sido implementadas reformas com vista ao fortalecimento dos laços com as comunidades expatriadas e co-étnicas residentes no estrangeiro.

## (2) NATURALIZAÇÃO DOS IMIGRANTES DE PRIMEIRA GERAÇÃO

Os requisitos em matéria de residência para efeitos de naturalização por parte dos imigrantes de primeira geração variam entre três e quatro anos, na Bélgica e Irlanda respectivamente, e dez anos, na Áustria, Itália e Espanha. Outros requisitos comumente impostos passam pelo domínio da língua do país em questão (em todos os países da UE-15 excepto a Bélgica, Irlanda, Itália e Suécia), pela ausência de cadastro criminal e pelo acesso comprovado a um rendimento adequado. Porém, a reforma da lei portuguesa de 2006 abandonou o critério do rendimento por considerar que este possuía um carácter discriminatório em termos de classe social. Verifica-se actualmente uma tendência recente no sentido da adopção de provas de acesso à cidadania mais exigentes e abrangentes, que incluem exames linguísticos mais rigorosos, bem como testes adicionais que visam avaliar o conhecimento da história, da constituição e dos valores do país em questão por parte dos candidatos (Áustria, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Holanda e Reino Unido).

Uma das conclusões mais importantes do nosso projecto consiste no facto de que o acesso à nacionalidade por parte dos imigrantes de primeira geração não depende apenas das condições estabelecidas na lei, mas também dos procedimentos administrativos, das taxas e



emolumentos a pagar e das atitudes das autoridades. Bélgica, França, Luxemburgo e Espanha são os únicos estados que não cobram qualquer taxa por um processo normal de naturalização. As taxas mais elevadas (cerca de 1500?) são cobradas na Grécia e na Áustria. Nalguns países, são ainda cobradas taxas avultadas pela possibilidade de realização das provas de acesso à naturalização.

Ao nível dos procedimentos administrativos, existe uma forte variação em termos regionais não só em estados federais como a Áustria e a Alemanha, como também em estados unitários como a França, a Itália e a Holanda. Na Grécia, os indeferimentos não têm de ser justificados e não existe possibilidade de recurso. Com vista a salvaguardar a igualdade de tratamento, os estados-membros deveriam limitar os poderes discricionários das autoridades e dar resposta aos pedidos de naturalização dentro de um período de tempo previamente definido. Ao contrário dos “novos países de imigração”, como a Austrália ou os Estados Unidos, os estados europeus investem em geral poucos recursos na preparação dos candidatos à naturalização ou em campanhas públicas visando encorajá-los a tomar essa decisão. Esse tipo de campanhas pode não só ter um impacto considerável ao nível do número de pedidos de naturalização, como constitui um sinal para a sociedade em geral de que os imigrantes são encarados como futuros cidadãos.

### (3) DUPLA NACIONALIDADE

Nove dos 25 estados-membros continuam actualmente a exigir por regra que os imigrantes renunciem à sua nacionalidade anterior para que possam naturalizar-se (Áustria, Dinamarca, Estónia, Alemanha, Holanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Eslovénia). Porém, a Alemanha e a Holanda admitem bastantes excepções. O Luxemburgo está actualmente a considerar passar a permitir a dupla nacionalidade.

O número de detentores de múltiplas nacionalidades tem vindo a crescer rapidamente em todos os estados-membros, não devido à facilidade de naturalização, mas sim porque todos os estados admitem a dupla nacionalidade quando esta resulta da descendência de progenitores de nacionalidade diferentes ou da combinação dos princípios de *jus soli* (nascimento em território nacional) e *jus sanguinis* (descendência de um nacional de outro país). A legislação alemã de 1999 deu origem a uma nova categoria de detentores de dupla nacionalidade por via do nascimento em território alemão, mas impõe que estes optem por uma das nacionalidades antes dos 23 anos de idade.

### (4) SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÕES

Todas as leis de nacionalidade modernas incluem o princípio do *jus sanguinis*. Na maioria dos estados-membros da UE-15, este princípio é combinado com o direito à nacionalidade decorrente do nascimento em território nacional. Na Bélgica, França, Holanda, Portugal e Espanha, a terceira geração (crianças nascidas em território nacional de pelo menos um progenitor também nascido no país) acedem automaticamente à cidadania por via do nascimento. A Alemanha, Irlanda, Portugal e Reino Unido aplicam também já este princípio à segunda geração (embora com algumas restrições relacionadas com o estatuto legal ou o tempo de residência dos progenitores). Na Bélgica, o acesso à nacionalidade através do *jus*

solu não é automático, sendo necessário efectuar um registo. Em vários outros estados, o acesso à nacionalidade aquando do nascimento através do *jus soli* é possível mediante uma declaração (Bélgica, Finlândia, França, Itália, Holanda, Reino Unido) ou automaticamente ao atingir a maioridade (França). A reforma da lei portuguesa de 2006 veio estabelecer um novo padrão de referência, introduzir o *jus soli* automático para a terceira geração e o *jus soli* condicional para a segunda geração (caso um dos progenitores resida há mais de cinco anos no país, independentemente do título legal ao abrigo do qual o tenha feito).

Nos países de imigração, o efeito do *jus soli* é que as segunda e terceira gerações não se vêem obrigadas a crescer no seu país de nascimento enquanto cidadãos estrangeiros que correm até o risco de serem deportadas para o país de origem dos seus progenitores. Um efeito semelhante em matéria de integração é o permitido pela lei sueca, a qual permite que os menores que vivam na Suécia há pelo menos cinco anos adquiram essa nacionalidade sem quaisquer outras condições, através de uma simples notificação às autoridades. Ao contrário do *jus soli*, esta cláusula abrange também a chamada geração “1,5”, constituída pelos menores que se instalaram no país após o nascimento juntamente com os seus progenitores.

## (5) CÔNJUGES E DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO

Todos os estados-membros da UE-15 proporcionam o acesso facilitado à nacionalidade por parte dos cônjuges de indivíduos que já sejam nacionais. Cinco países (Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo) permitem ainda que os pedidos de obtenção da nacionalidade sejam extensíveis aos cônjuges dos candidatos principais. Contudo, são vários os estados que procuram actualmente restringir o direito ao reagrupamento familiar por parte dos imigrantes estabelecidos no país, numa tendência que alastrou recentemente à questão das leis de nacionalidade. Os cônjuges beneficiam de menos privilégios e isenções em comparação com as condições e requisitos gerais para a naturalização. Nos últimos 13 anos, os requisitos aplicáveis aos cônjuges no que se refere ao tempo de residência ou à duração do casamento foram tornados mais exigentes na Áustria, Bélgica, Dinamarca e França.

A restrição do acesso à cidadania por parte dos cônjuges afecta sobretudo as mulheres. Ao mesmo tempo, encontrámos ainda algumas formas atávicas de discriminação explícita de género nas leis de nacionalidade de alguns países. Em todos os quinze estados da UE-15, o princípio do *jus sanguinis* é aplicada de forma neutra em relação ao género – isto é, tendo igualmente em conta o lado da mãe e o lado do pai. Porém, as situações de discriminação de género existentes no passado em relação a esta matéria não têm sempre sido corrigidas de forma consistente. A Itália e o Luxemburgo introduziram uma cláusula de acesso plenamente retroactivo à nacionalidade para as pessoas nesta situação, mas na Áustria e na Holanda esse acesso foi apenas permitido durante um período transitório.

No caso das crianças nascidas fora do casamento, continua a vigorar em certos casos uma forma oposta de discriminação de género. Em seis dos estados da UE-15, estas crianças não adquirem automaticamente a nacionalidade do pai por via do nascimento, ainda que a paternidade tenha sido determinada. No caso destes países, o combate aos “falsos perfilhamentos” parece sobrepor-se à preocupação com a igualdade de género.

## (6) REFUGIADOS E APÁTRIDAS

São várias as convenções internacionais que requerem que os estados signatários facilitem tanto quanto possível a naturalização dos refugiados e apátridas. Doze dos estados-membros da UE-15 (com excepção da Holanda, Portugal e Reino Unido) fazem isso mesmo, sobretudo através da redução do tempo de residência exigido ou da sua total dispensa (nos casos da França e Irlanda). No entanto, a Áustria elevou recentemente o tempo de residência necessário de quatro para seis anos, sendo que cinco desses anos deverão ser posteriores à concessão do estatuto de refugiado. Por sua vez, a Dinamarca elevou esse requisito de seis para oito anos em 2002.

## (7) CIDADÃOS DA UE

A Áustria e a Itália são os únicos estados que proporcionam condições privilegiadas de acesso à naturalização por parte dos cidadãos de outros estados-membros da UE ou da AEE, através da exigência de um menor tempo de residência (de dez para seis anos no caso da Áustria e para quatro anos no caso da Itália). Todos os países nórdicos, porém, facilitam o acesso à cidadania por parte dos restantes membros da União Nórdica. De uma forma geral, o número dos cidadãos da UE que optam por naturalizar-se num dos outros estados-membros é relativamente reduzido, uma vez que os seus direitos já se encontram suficientemente salvaguardados e que têm habitualmente bastante apego à sua nacionalidade de origem. Por esse motivo, o impacto das políticas austríaca e italiana tem sido mínimo (no caso austríaco, também devido ao requisito de renúncia à nacionalidade anterior). Em contrapartida, a nossa recomendação é no sentido de que os anos passados nos outros estados-membros sejam tidos em conta para efeitos dos requisitos relacionados com o tempo de residência, mas que seja exigido um tempo mínimo de residência no estado em que se acede à nacionalidade. Dever-se-á proporcionar aos nacionais de países terceiros as mesmas condições privilegiadas de naturalização no caso de terem residido durante algum tempo nos restantes estados-membros. Um modelo deste tipo seria não-discriminatório e realçaria o carácter da União Europeia enquanto espaço comum de liberdade de movimentos, mas salvaguardaria ainda assim a importância da ligação residencial ao estado em que se acede à nacionalidade.

## (8) COMUNIDADES COM LIGAÇÕES PRIVILEGIADAS E MINORIAS ÉTNICAS

A ideia largamente difundida segundo a qual a cidadania europeia deixou de estar relacionada de forma significativa com a identidade étnica é posta em causa pelo facto da maioria dos estados-membros proporcionarem condições privilegiadas de acesso à nacionalidade por parte de certos grupos com quem mantêm certas afinidades específicas decorrentes de antigos laços coloniais ou da partilha de uma língua ou identidade étnica comuns. Tal como atrás referido, seis dos estados-membros da UE-15 concedem a respectiva nacionalidade com base em afinidades étnicas ou culturais, inclusivamente a pessoas que residem fora do espaço da UE.

As concepções étnicas da cidadania são também dominantes em todos os novos estados-membros. Todos eles proporcionam – ou, pelo menos, fizeram-no durante algum tempo após 1989 – condições privilegiadas de acesso à cidadania a descendentes de emigrantes ou a

indivíduos com afinidades culturais próximas. Adicionalmente, a Hungria, a Eslováquia e a Eslovénia criaram um estatuto de “quase-cidadania” para as minorias co-étnicas que não detenham formalmente a respectiva nacionalidade.

Nalguns dos estados que alcançaram ou recuperaram a sua independência após 1989, as regras e procedimentos adoptados para estabelecer inicialmente quem eram os cidadãos desses países provocaram também a exclusão de membros de minorias étnicas que aí haviam nascido ou aí se haviam instalado há muito e que haviam sido nacionais dos estados pré-existent. O caso mais dramático é o dos membros das minorias russas da Estónia e da Letónia, muitos dos quais continuam actualmente a ser apátridas por não terem possibilidade de cumprir os exigentes requisitos estabelecidos em matéria de naturalização. Após a separação da Checoslováquia, os membros da etnia Roma que viviam na República Checa tiveram durante algum tempo bastante dificuldade em aceder à cidadania checa. Na Eslovénia, por outro lado, segundo diferentes fontes, entre 18000 e 40000 pessoas oriundas das outras repúblicas ex-jugoslavas foram “apagadas” do registo civil por não terem conseguido aceder atempadamente à cidadania eslovena. A minimização do número dos indivíduos apátridas e o combate ao tratamento discriminatório das minorias étnicas deverão constituir preocupações comuns dos estados-membros da União Europeia.

## (9) EMIGRANTES

Todos os estados-membros da UE são não só países receptores de imigração recente, como também países de origem de emigração. Em muitos casos, as suas leis de nacionalidade foram mais influenciadas por essa tradição de emigração do que pela recepção de imigrantes. Porém, as atitudes para com os expatriados variam bastante. Enquanto alguns estados consideram que aqueles que residem durante algum tempo no exterior deixam de manter laços genuínos com o seu país de origem, outros encorajam mesmo os seus descendentes a manterem a sua cidadania original e facilitam a reacquirição da nacionalidade por parte dos ex-cidadãos e dos seus descendentes.

O direito a renunciar à nacionalidade quando se reside noutro país é um direito humano básico. Entre os estados da UE-15 que continuam a exercer alguma discricionariedade em relação a esta matéria, incluem-se a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Grécia e a Suécia. Na Grécia, as autoridades não têm sequer que justificar a recusa em libertar um emigrante da sua nacionalidade. No entanto, os emigrantes de primeira geração não deverão ser privados da sua nacionalidade contra a sua vontade. Desde que não se tornem apátridas, os emigrantes de nacionalidade holandesa, finlandesa, irlandesa ou espanhola estão sujeitos a perderem a sua cidadania de origem se excederem um determinado tempo de residência no exterior, embora possam na maior parte dos casos evitar que isso aconteça se declararem a intenção de manterem essa cidadania. Um factor de preocupação mais relevante consiste na perda da nacionalidade decorrente da obtenção de uma outra nacionalidade. Actualmente, nove dos estados-membros da UE-15 prevêem a perda automática da nacionalidade nessas situações. A permissão da dupla nacionalidade por parte da Suécia e da Finlândia resultou principalmente das reivindicações por parte dos emigrantes – e não dos imigrantes. A nossa recomendação é que os mesmos critérios sejam aplicados em relação a estes dois grupos.

Os emigrantes que tenham perdido o direito à cidadania podem muitas vezes voltar a aceder a ela mediante procedimentos simplificados. A recuperação da nacionalidade por parte dos ex-cidadãos é bastante fácil na Áustria, Bélgica, Holanda, Finlândia, Portugal e Suécia. Com excepção do Chipre, Grécia, Hungria, Irlanda e Malta, todos os estados-membros da UE permitem que os seus cidadãos que não residam permanentemente no seu território participem nas eleições, ainda que alguns estados, como a Dinamarca, concedam o direito de voto apenas a certos grupos de expatriados. Nas eleições realizadas em 2006 na Itália e na Eslováquia, os expatriados puderam votar pela primeira vez. Esta tendência significativa no sentido da concessão do direito de voto aos expatriados indica que os estados da UE têm vindo a procurar promover a manutenção de laços transnacionais com os seus emigrantes, ainda que considerem frequentemente que a participação política no país de origem constitui um obstáculo à integração dos imigrantes nas suas próprias sociedades.

Sete dos velhos estados-membros (Áustria, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda e Espanha, bem como a totalidade dos novos, permitem que os seus emigrantes transmitam a sua nacionalidade de geração em geração sem imporem qualquer requisito em termos de tempo de residência no país de origem. Esta aplicação sem restrições do princípio do jus sanguinis confere um carácter demasiado inclusivo à concessão da nacionalidade por parte dos países emissores, da mesma forma que a ausência de cláusulas de jus soli por parte dos países receptores tem um carácter demasiado exclusivo. Só nalguns casos relativamente raros é que a terceira geração continua a manter laços significativos com o país de origem dos seus avós. Caso pretendam regressar a esse país, ver-se-ão confrontados com os mesmos desafios e dificuldades de qualquer outro imigrante, pelo que não deverão ser alvo de tratamento privilegiado.

## (10) “QUASE-CIDADANIA”

A “quase-cidadania” corresponde ao estatuto legal dos cidadãos de nacionalidade estrangeira de longa duração que gozam de direitos semelhantes aos dos cidadãos. Na maioria dos estados da UE-15, os direitos associados ao estatuto de residência permanente não têm sofrido grandes alterações desde 2000. Porém, a tendência geral nos últimos anos tem sido no sentido de dificultar o acesso a este estatuto e facilitar a sua perda. Até agora, a adopção da Directiva 2003/109/EC relativa ao estatuto dos residentes de longa duração oriundos de países terceiros parece estar a ter o efeito perverso de dificultar o acesso à “quase-cidadania”, através da introdução de testes de línguas, provas de integração ou requisitos mais exigentes ao nível do tempo de residência, como sucede nos casos da Áustria, França e Holanda. No Reino Unido, onde a referida directiva não se encontra em vigor, foram também adoptados critérios deste tipo. A Espanha é o único país no qual o acesso a este estatuto foi facilitado. Nos novos estados-membros, em contrapartida, é provável que esta directiva torne mais fácil o acesso ao estatuto de residência permanente, o qual se tem revelado até agora difícil e sujeito a arbitrariedades administrativas.

Ao abrigo da legislação comunitária, o direito de voto nas eleições locais continua a ser uma prerrogativa dos cidadãos da UE. Porém, doze estados-membros (os países nórdicos e do Benelux, a Irlanda, a Estónia, a Hungria, a Lituânia, a Eslováquia e a Eslovénia) introduziram

critérios de participação em actos eleitorais de nível local que se baseiam exclusivamente na residência, não discriminando os cidadãos de países terceiros.

Para além do número crescente de estrangeiros detentores de direitos quase equiparáveis à cidadania, existem também diversos grupos de indivíduos nacionais de vários estados-membros que não possuem cidadania plena, tais como os indivíduos de nacionalidade britânica oriundos dos territórios ultramarinos, cuja entrada no país está sujeita a controlo, ou os indivíduos de nacionalidade holandesa aos quais é exigido que detenham essa nacionalidade há pelo menos 28 anos para poderem exercer o direito ao reagrupamento familiar. O governo holandês considerou até a introdução de provas de integração no caso de um grande número de cidadãos naturalizados, embora tenha tido de abandonar essa intenção no Verão de 2006 por esta violar normas constitucionais e ser contrária ao direito internacional.

## PERSPECTIVAS DE REFORMAS FUTURAS

As recomendações de reformas resultantes do projecto NATAC vão no sentido do favorecimento da inclusão política dos imigrantes de longa duração e dos seus descendentes na comunidade política das sociedades de acolhimento, bem como do respeito simultâneo pelos laços externos mantidos entre os emigrantes e os seus países de origem. No entanto, recomendamos também que tanto a nacionalidade como a cidadania europeia que he está associada não sejam concedidas a indivíduos estrangeiros sem que haja uma ligação genuína ao país em questão.

Temos uma visão apenas moderadamente optimista em relação à possibilidade das reformas que recomendamos poderem vir a ser adoptadas e plenamente respeitadas por todos os estados-membros. A tendência actual é no sentido da imposição de novas restrições no acesso à cidadania e à “quase-cidadania” nos países com comunidades imigradas numerosas. Estes desenvolvimentos políticos contribuem para a marginalização das populações migrantes, que assim se vêem privadas da igualdade de direitos e de uma mais plena pertença a essas sociedades, constituindo também um mensagem para as populações autóctones no sentido de que os imigrantes não são considerados bem-vindos enquanto futuros cidadãos.

O nosso optimismo moderado baseia-se essencialmente em dois argumentos:

(1) A maioria dos estados-membros que se mostram actualmente relutantes em admitir imigrantes deverá ver a sua população em idade activa reduzir-se fortemente ao longo dos próximos dez anos. Consequentemente, estes países poderão ver-se obrigados a repensar as suas políticas de modo a tornarem-se mais atractivos para os imigrantes de longa duração.

(2) O alargamento da União Europeia trouxe para o seio da UE um conjunto de novos países cujas tradições em matéria de cidadania foram em muitos casos formadas e influenciadas por preocupações muito diferentes das dos velhos estados-membros. Em

diversos casos, as leis e políticas de imigração afectam directamente minorias históricas que mantêm fortes afinidades culturais e políticas com estados vizinhos. Caso a UE pretenda prevenir e solucionar estes conflitos, necessitará de um conjunto mais coerente de linhas orientadoras em matéria de obtenção e perda de nacionalidade tanto no interior como no exterior do território dos estados-membros.

## PUBLICAÇÕES

Os resultados e conclusões do projecto NATAC foram publicados em dois volumes:

*Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk e Harald Waldrauch: The Acquisition and Loss of Nationality, vol. 1: Comparative Analyses, vol. 2: Country Analyses. Amsterdam University Press, Set. 2006.*

O site de internet <http://www.imiscoe.org/natac> contém diversos materiais adicionais, incluindo versões alargadas de vários capítulos, os questionários utilizados, quadros comparativos com dados relativos às modalidades de acesso e perda da nacionalidade e um conjunto de estatísticas nacionais relevantes. Recentemente, foi publicado um volume relativo à cidadania nos dez novos estados-membros e na Turquia: *Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig and Wiebke Sievers (eds.) Citizenship Policies in the New Europe. Amsterdam University Press, 2007.*

Para mais informações acerca do projecto, é favor contactar: [wiebke.sievers@oeaw.ac.at](mailto:wiebke.sievers@oeaw.ac.at).

# A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS EFICAZES NA NOVA ERA DAS MIGRAÇÕES

---

JORGE GASPAR E MARIA LUCINDA FONSECA





As migrações mundiais entraram numa nova fase, na qual as fronteiras de todo o mundo são atravessadas por números sem precedentes de migrantes. Em consequência disso mesmo, as migrações internacionais têm vindo a afectar inúmeros países de origem e de destino de tal forma que alguns autores caracterizaram a passagem do milénio como a “era das migrações”.

Actualmente, os destinos da maior parte destes migrantes são as cidades – estruturas complexas caracterizadas pela diversidade, onde um conjunto variado de forças económicas, sociais e culturais cria múltiplas sinergias e fomenta os sentimentos de identidade, pertença e inclusão. À medida que as cidades têm vindo a acolher números cada vez maiores de imigrantes, a relação entre as políticas urbanas e as políticas relacionadas com a imigração tem vindo a tornar-se cada vez mais crítica.

Ao mesmo tempo que as migrações internacionais têm provocado um aumento da presença dos imigrantes nas principais cidades mundiais, tem também acelerado a sua dispersão pelas cidades “periféricas” de média dimensão. Este fenómeno tem sido observado nos Estados Unidos e, no caso da União Europeia, o efeito conjunto dos alargamentos da UE e das mudanças políticas na Europa de Leste deverá fazer com que assuma um carácter ainda mais acentuado. Está actualmente a emergir um novo arco de destinos da imigração, que se estende de norte para sul desde Glasgow e Helsínquia até Nicósia, passando por Copenhaga, pelos estados bálticos e por Varsóvia, Praga, Bratislava e Budapeste. Em muitos destes casos, estas cidades acolherão números significativos de imigrantes provenientes da mesma região de origem, o que dará origem à constituição de importantes laços transnacionais.

A compreensão do que está em causa tanto para as cidades como para os imigrantes neste momento de charneira exige que examinemos, primeiro que tudo, o papel histórico desempenhado pelas cidades em matéria de migrações e, em segundo lugar, as características das fases mais recentes das migrações internacionais. Essa análise constitui o pano de fundo para uma análise mais pormenorizada das interações entre a urbanização e a imigração, a que se segue uma discussão das consequências que daí advêm para as cidades europeias em geral e para as acima referidas em particular. A concluir este capítulo, apresenta-se um conjunto de recomendações destinadas aos decisores políticos interessados em otimizar as vantagens que podem estar associadas à imigração quando esta é bem gerida e em minimizar as eventuais tensões potenciais a que ela pode dar origem.

## O CONTEXTO: URBANIZAÇÃO, IMIGRAÇÃO E CICLOS DE RENOVAÇÃO

Ao longo dos séculos, as cidades têm constituído locais de troca e interacção para pessoas de diferentes origens geográficas, sociais, profissionais e culturais. As cidades têm-se assumido como bastiões de ideais, símbolos identitários e locais de refúgio dos inimigos e da opressão. Porém, a razão última para a existência das cidades tem sido o desejo por parte dos seus

residentes de utilizarem as suas competências da melhor forma, acima de tudo através da sua combinação com as competências de outros.

Para lá da escala individual, ao nível das sociedades, as cidades são desde há muito locais de contacto, justaposição, cooperação e conflito entre diferentes culturas. Por vezes, embora nem sempre, isso tem dado origem à emergência de diversidade étnica. Em muitos casos, as cidades têm permitido a coexistência de comunidades culturalmente diversas, cada uma das quais com as suas funções específicas e por vezes dotadas de autonomia administrativa ou judicial. Este fenómeno é ilustrado de forma clara pela diversidade que caracterizava certas cidades medievais dos mundos cristão ou muçulmano, mas pode também ser encontrado um pouco por todo o mundo, do continente africano ao americano. Consequentemente, as cidades podem ser adequadamente descritas como *comunidades de comunidades*.

Ao iniciar-se o século XXI, as cidades e as migrações estão cada vez mais interligadas. As primeiras tornaram-se actores privilegiados ao nível da organização económica, social, política e cultural dos estados, das macro-regiões e do planeta como um todo. Algumas cidades ocuparam o lugar das regiões, e até mesmo dos países, enquanto pontos de referência em termos culturais, socio-políticos e económicos tanto para os imigrantes como para os autóctones. As tradições literárias de diversas diásporas, cuja produção escrita tem nos últimos anos constituído uma influência fundamental ao nível do património transnacional das cidades, descrevem estas últimas, de forma aliás bastante apropriada, como sendo simultaneamente actores e palcos decisivos. As cidades são os locais nos quais os imigrantes mais facilmente conseguem encontrar pontos de referência em torno dos quais poderão construir novos modos e estilos de vida, sendo que essa identificação pode ser proporcionada pelos pontos de referência locais mais típicos e significativos – um clube de futebol, um rio ou um bairro.

Por outro lado, a realidade com que os imigrantes se deparam nem sempre corresponde às suas esperanças e expectativas. Sobretudo nas grandes cidades, os imigrantes estão muitas vezes em risco, confrontando-se frequentemente com espaços hostis que foram já abandonados por outros. Ainda assim, a partir do momento em que os imigrantes tenham acesso ao emprego, à alimentação e ao alojamento, até mesmo estes espaços podem reforçar a esperança e a vontade de criar a cidade “prometida” que haviam imaginado antes de migrarem: o desejo de construir essa cidade prometida é bastante poderoso, permitindo a revitalização do espaço urbano e a transformação da cidade antes apenas sonhada numa realidade desejada.

Ao longo dos tempos, e sem dúvida no século XXI, a obsolescência de algumas funções urbanas e dos respectivos espaços e infra-estruturas tem criado as condições para o regresso das pessoas à cidade, originando novos padrões em termos de emprego, habitação e lazer. De uma forma geral, este processo tem proporcionado às comunidades imigrantes um conjunto de oportunidades a diferentes níveis e em relação a diferentes funções. Em consequência disso, estas comunidades têm-se tornado cada vez mais complexas e funcionais, ao nível tanto social como cultural. Quando conjugada com as tendências de organização do espaço e da

sociedade por parte das populações autóctones, esta evolução tem-se também reflectido na emergência de novas morfologias urbanas. As comunidades imigrantes têm contribuído frequentemente para a renovação da vida urbana em espaços obsoletos, como por exemplo áreas residenciais em declínio, transmitindo um novo vigor à cidade como um todo.

As grandes metrópoles e as cidades capitais constituem espaços privilegiados de interacção, colocando as diferentes partes do mundo em contacto umas com as outras e emergindo como locais de ponta na economia mundial. Apesar da crescente mobilidade tanto do capital como da força de trabalho, os centros urbanos têm conseguido manter tenazmente a sua posição e o seu prestígio. Mesmo nas alturas de crise, o capital investido de forma permanente na propriedade imobiliária e nas redes de infra-estruturas (auto-estradas, caminhos de ferro, portos, aeroportos, redes de distribuição de água e electricidade, redes de esgotos e telecomunicações, por exemplo) continua a assegurar as ligações das cidades com o exterior, consolidando o seu controlo sobre a paisagem e sobre o poder. Estes factores implicam que a urbanização, nas suas diversas formas e conteúdos, seja simultaneamente uma causa e uma consequência da globalização.

Acima de tudo, à semelhança de outros momentos na história da humanidade, o contributo da imigração tem consistido em grande medida em assegurar a continuidade da vida urbana e da sua diversidade, preenchendo os espaços deixados vagos pelas novas formas de expansão urbana e criando as condições para que as cidades, renovadas e modernizadas, ultrapassem as fases de declínio e retomem o seu carácter cosmopolita.

## AS FASES DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo de décadas de cada vez, as cidades têm sido objecto de vagas de imigração sucessivas e intermitentes e da consequente formação de comunidades. Em cada fase, as migrações globais têm-se dirigido e oscilado de uns países e regiões para os outros, com consequências profundas no nível das políticas urbanas.

A década de '60 constituiu um ponto de viragem para as migrações internacionais, sendo o momento de referência mais útil para se iniciar qualquer discussão das migrações actuais na sua relação com as políticas urbanas. Até 1925, 85 por cento das migrações internacionais tinha origem na Europa. Nos anos '60, o peso dos emigrantes europeus nos fluxos migratórios mundiais havia já diminuído drasticamente (Massey *et al*, 1998: 2), enquanto que a emigração proveniente de África, da Ásia e da América Latina havia registado um aumento significativo, a par da crescente diversificação dos países de destino. De uma forma geral, a diversificação dos países de origem foi uma consequência de diversos factores, incluindo as migrações pós-coloniais, o aumento da procura por trabalhadores dispostos a desempenhar os chamados trabalhos “3D” (ou “*dirty, dangerous and difficult*”: sujos, duros e perigosos), o estabelecimento de acordos multilaterais e bilaterais, o recrutamento de trabalhadores estrangeiros por parte dos países produtores de petróleo, a transição dos países da Europa do Sul de países de emigração para países de imigração, os novos fluxos migratórios associados

às mudanças económicas e sociais nos “novos países industrializados”, a emergência de fluxos substanciais de refugiados e requerentes de asilo e a crescente mobilidade internacional dos trabalhadores altamente qualificados, no âmbito de fluxos tanto temporários como permanentes (Castles and Miller, 2003).

Nos anos '90, os fluxos migratórios globais com destino aos países desenvolvidos eram já constituídos por migrantes provenientes de origens muito variadas, bem diferentes das que era possível observar até ao início dos anos '70. A reestruturação da economia global, a difusão por todo o mundo dos mecanismos de concorrência e o agravamento das disparidades em termos de desenvolvimento provocaram um aumento das migrações com origem nos países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina.

Assim, é possível distinguir os imigrantes de cada um destes períodos no que diz respeito à sua composição étnica, social e profissional, aos seus padrões de integração económica e urbana e às suas atitudes para com as sociedades de origem e de acolhimento. No período anterior a 1973, os laços entre as comunidades com origens culturais e geográficas comuns eram mantidos de forma mais ou menos organizada, tanto no interior dos países de destino como entre estes e as regiões de origem. Os espaços urbanos eram sucessivamente ocupados por vagas de imigrantes semelhantes entre si em termos culturais e geográficos ou, simplesmente, por aqueles a quem se haviam ligado de forma fortuita em resultado das suas experiências migratórias. Os laços subjacentes, as experiências transmitidas e as continuidades existentes ao longo desta fase tiveram um conjunto de consequências relevantes ao nível do sucesso dos processos de integração e do reforço dos laços entre os países de origem e de destino.

Em contrapartida, os imigrantes dos anos '90 distinguem-se dos seus homólogos das décadas anteriores não só em termos de composição étnica e social, mas também no que se refere às suas dinâmicas de integração nos espaços urbanos. Por exemplo, certos autores têm chamado a atenção para o facto da crescente diversidade racial e étnica ter tornado obsoletos alguns dos conceitos tradicionais de segregação residencial, incluindo a premissa segundo a qual a assimilação e a integração cultural implicariam residir no meio de indivíduos de raça branca. Alguns desses autores têm proposto que a integração seja considerada um processo multiétnico e que a utilização das populações de raça branca como única referência legítima seja abandonada (Reardon and Firebaugh, 2002; Wong, 1998).

Outros aspectos dignos de nota da imigração urbana dos anos '90 dizem respeito às suas características em termos económicos e vão da constituição de áreas comerciais urbanas de características étnicas às suas formas específicas de inserção nos mercados de trabalho urbanos. Nesta fase, as cidades assistiram à emergência de um conjunto muito diversificado de situações em termos étnicos e raciais, consoante as comunidades, as áreas urbanas e os sectores de actividade económica. Por exemplo, certos estabelecimentos, tais como os bancos, optaram por instalar-se em áreas residenciais em que a respectiva comunidade era predominante, em virtude da proximidade linguística, da questão da confiança e das relações privilegiadas com o país de origem. Por diferentes razões do foro económico, as mercearias

e restaurantes dispersaram-se tipicamente por vastas áreas nas quais as comunidades de origem dos seus proprietários nem sequer se encontravam representadas.

As transformações por que passaram as migrações globais entre o início dos anos '70 e a década de '90, particularmente ao nível das cidades, não surgiram de forma fortuita. Subjacentes às recentes mudanças ao nível dos padrões da imigração – dos padrões residenciais às formas de integração no mercado de trabalho – estiveram as interacções entre as migrações e a urbanização.

## TRÊS FORÇAS MOTRIZES: GLOBALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÕES

Ao longo dos últimos trinta anos, o dia-a-dia da maioria das pessoas – incluindo especialmente o dos próprios imigrantes – tem vindo a ser crescentemente afectado por factores económicos, políticos e culturais de carácter global. A este processo de globalização têm estado associados a urbanização e o aumento da influência das cidades globais – pólos de concentração da população e do poder económico, político e cultural. Estas cidades formam uma rede hierarquizada que liga os países, as regiões, as empresas, as organizações, as comunidades e os indivíduos do mundo inteiro e é para estes pólos que, de uma forma crescente, os migrantes tendem a dirigir-se.

De entre os diversos tipos de interacções que têm lugar entre a globalização, a urbanização e as migrações, o mais importante para efeitos da presente análise é a relação entre a urbanização e as migrações. Só através da compreensão desta relação é que os decisores políticos poderão esperar maximizar as vantagens da imigração e minimizar as suas tensões. Assim, seguem-se alguns aspectos-chave da relação entre a urbanização e as migrações internacionais:

**Continuidade.** O crescimento das cidades tem sido sempre alimentado pelas migrações, tanto directamente a partir das áreas rurais como através de sucessivas migrações por etapas de um aglomerado urbano para outro mais distante. Este fenómeno não é exclusivamente europeu, tendo também ocorrido nas Américas, em África e na Oceânia, originando assim diversas linhas de continuidade com o fenómeno da urbanização tal como ele se apresenta na actualidade. Segundo a Divisão de População das Nações Unidas, a população urbana do planeta alcançou os 2,9 mil milhões de pessoas no ano 2000, prevendo-se que chegue aos 5 mil milhões por volta de 2030. Em termos percentuais, a população urbana cresceu de 30 por cento em 1950 para 47 por cento em 2000, estimando-se que, por volta de 2030, 60 por cento dos habitantes do globo residam em áreas urbanas.

**Concentração da diversidade.** Em resultado da expansão e da crescente complexidade dos sistemas migratórios internacionais que começaram a surgir no último quartel do século XX, as grandes cidades são cada vez mais multiétnicas e multiraciais. Todos os sinais indicam que esta diversidade tenderá a acentuar-se no futuro. Embora o padrão varie de caso para

caso, a distribuição geográfica das populações estrangeiras nos países industrializados de destino revela sistematicamente que as maiores concentrações se encontram nas áreas urbanas.

A proporção de estrangeiros nas cidades europeias – tanto nas do noroeste europeu com uma longa experiência de imigração (como Paris, Bruxelas, Frankfurt, Munique, Genebra, Roterdão ou Estocolmo) como nas da Europa do Sul (como Atenas, Nápoles, Roma, Barcelona, Madrid ou Lisboa) – é sempre muito maior do que as respectivas proporções ao nível nacional. Esta tendência pode também ser observada nos Estados Unidos, no Canadá, na Austrália e em algumas das principais cidades asiáticas. Para além disso, o efeito da globalização ao nível da simplificação do comércio internacional – através da redução das barreiras alfandegárias, da diminuição dos custos de transporte e do desenvolvimento de novas técnicas de conservação dos produtos – tem permitido a “fertilização cruzada” de práticas culturais, contribuindo assim para o aumento da diversidade cultural nas cidades.

**Diversidade dos Processos de Urbanização.** É importante assinalar que a urbanização assume características diferentes nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento. Nos primeiros, o número de residentes em áreas urbanas duplicou durante a segunda metade do século XX, tendo o seu peso na população total crescido de 54,9 por cento para 75,4 por cento. Durante o mesmo período, a população urbana dos países em desenvolvimento registou um crescimento sem precedentes, multiplicando-se por seis em termos absolutos e passando de 17 por cento da população total em 1950 para 40,4 por cento em 2000. Ainda assim, este último valor continua a ser bastante inferior aos 75,4 por cento registados nos países desenvolvidos.

Por outro lado, existem diferenças significativas no seio dos próprios países em desenvolvimento no que diz respeito aos ritmos de urbanização e de crescimento urbano. Na América Latina e Caraíbas, a proporção da população que reside em áreas urbanas (75 por cento) é o dobro da registada em África e na Ásia e é até ligeiramente superior à verificada na Europa (73 por cento). Porém, não obstante todas estas diferenças, os dados estatísticos reflectem adequadamente a velocidade com que um mundo que costumava ser predominantemente rural tem vindo a tornar-se cada vez mais urbano.

**Transnacionalismo.** Os progressos efectuados ao nível dos transportes e das telecomunicações têm reduzido cada vez mais as distâncias entre os países de origem e os países de destino e forjado laços entre as diferentes regiões de destino das populações com origens nacionais ou étnicas comuns. Em consequência disso, as migrações internacionais da actualidade abarcam um número cada vez maior de “nós de circulação”, definidos por uma rede complexa de informação, pessoas, bens e capitais que liga as comunidades de migrantes em todo o mundo.

Numerosos autores têm assinalado os fortes laços, redes sociais e instituições que ligam os imigrantes de primeira geração aos países emissores. Estes imigrantes deslocam-se frequentemente aos seus países de origem, enviam remessas para os seus familiares, mantêm-

se a par da situação política e económica e, de uma forma geral, cultivam laços culturais. Este tipo de identidade transnacional é uma característica de numerosas cidades dos países desenvolvidos, nas quais é fácil aceder aos meios de troca e intercâmbio de bens, práticas culturais e informação acerca do país de origem. Tal como foi já referido, este acesso foi potenciado nos anos '90 pela expansão das actividades económicas desenvolvidas pelos próprios imigrantes ou a eles dirigidas.

**Correntes migratórias.** A nível internacional, as áreas urbanas gozam de especial reconhecimento em virtude de facilitarem os contactos entre os imigrantes e os seus países de origem e de proporcionarem oportunidades acrescidas de emprego e mobilidade social. Para além disso, na sequência da instalação dos primeiros “pioneiros”, tendem a desenvolver-se mecanismos de contacto que facilitam a vinda dos seus conterrâneos, o que contribui para o aumento da concentração dos imigrantes nos países de destino. Desta forma, as redes de contactos desempenham um papel fundamental no processo migratório e permitem explicar tanto o carácter fortemente urbano das migrações internacionais como a formação de correntes migratórias entre determinadas regiões de origem e de destino.

**Revitalização do espaço público.** Nas cidades e restantes centros urbanos dos países de destino, as classes médias têm vindo a abandonar os espaços públicos urbanos tradicionais (praças, parques e passeios públicos), à excepção dos espaços públicos de consumo ou com uma forte conotação de classe, tais como os cinemas, teatros, museus, estádios e ginásios.

Simultaneamente, são muitos os imigrantes de baixos rendimentos que vivem em casas ou apartamentos sobrelotados e de má qualidade, nos quais o sentimento de isolamento cultural é exacerbado pelo facto de habitarem em edifícios anónimos e de terem vizinhos que falam uma língua diferente e que possuem hábitos e comportamentos com os quais os imigrantes não estão familiarizados. Em consequência disso, muitos imigrantes procuram os espaços públicos e os locais de encontro tradicionais (cafés, por exemplo) para conviverem e complementarem os seus espaços de vida. Os novos residentes adquirem assim um estatuto de pertença à cidade e replicam os usos do espaço e do tempo das cidades que eram típicos de outras épocas.

Na Europa do Norte, este tipo de revitalização urbana pode ser observado em Berlim, nomeadamente no bairro de Kreuzberg, onde a comunidade turca veio devolver a animação e o interesse ao ambiente urbano. Um outro exemplo é proporcionado por Södertälje, uma cidade sueca de médias dimensões, em tempos mergulhada numa crise pós-industrial, que foi revitalizada por um conjunto de cidadãos conhecedores da história urbana, com o contributo de comunidades imigrantes tais como a dos cristãos assírios.

Na Europa do Sul, embora a imigração seja um fenómeno recente, os imigrantes tiveram também já ocasião de deixar numerosas marcas na paisagem urbana. No caso de Lisboa, a área do Martim Moniz contém um importante enclave comercial multiétnico que tem contribuído significativamente para inverter a tendência de declínio económico, degradação urbana e marginalidade desta área situada nas margens da baixa lisboeta. Para além da

animação diurna, a progressiva apropriação desta área por parte dos imigrantes e minorias étnicas tem provado ser um aspecto-chave da sua reabilitação e reapropriação colectiva, tornando-a num espaço simbólico e emblemático do carácter multiétnico da Área Metropolitana de Lisboa (Fonseca, 2002).

Em Barcelona, os imigrantes provenientes de fora da UE que começaram a chegar nos anos '70 têm também vindo a transformar a paisagem da Cidade Velha. Os estabelecimentos étnicos enchem este bairro tradicional de vida e côm ao longo do eixo Corders-Carders-Portal Nou e do Carrer de la Princesa. O bairro encontra-se dividido numa série de unidades mais pequenas, que têm vindo a ser apropriadas por diversos grupos de imigrantes e minorias étnicas: o Carrer Corders, perto da Praça de la Lana, recria uma atmosfera africana; O Carrer Carders tem um ambiente dominicano; e, entre a Praça S. Agustí Vell e Portal Nou, predominam as influências magrebínas (Monet, 2000).

Em Marselha, o bairro de Belsunce, situado no centro da cidade entre o Porto Velho e Canebière, é há muito um local de chegada de imigrantes e um ponto focal para a prestação de serviços especializados. Tem acolhido sucessivas vagas de imigrantes oriundos da região do Mediterrâneo (italianos, espanhóis, libaneses, turcos, egípcios, bem como arménios e a primeira vaga de argelinos depois da 1ª Guerra Mundial). Durante a 2ª Guerra Mundial, atraiu um número significativo de judeus e, a partir dos anos '50, tornou-se um refúgio para pessoas em trânsito, trabalhadores portuários e uma nova vaga de trabalhadores magrebíns, muitos dos quais indocumentados. Antes de ter passado a ser necessário possuir um visto de turista para entrar no território francês em 1986, Marselha era um local de comércio frequentado de forma habitual por numerosos magrebíns. Nessa altura, a economia urbana beneficiou significativamente deste turismo comercial com origem na outra margem do Mediterrâneo. O bairro de Belsunce surgiu a partir de um antigo povoado árabe conhecido localmente como "a Casbah" ou "a Pequena Argel". Desde a década de 1980, este bairro tem vindo a ser alvo de iniciativas de renovação urbana em grande escala que, a par do declínio do turismo proveniente do norte de África, poderão ameaçar a economia local e expulsar os imigrantes. O sucesso ou fracasso do projecto de renovação urbana desta área central dependerá da capacidade que a cidade de Marselha tiver de preservar e valorizar a sua história e especificidade, através da adopção de soluções adaptadas à diversidade da população que nela reside e que a frequenta.

**O Papel das Políticas Urbanas.** Os casos atrás referidos constituem exemplos típicos dos efeitos da imigração ao nível da transformação do espaço urbano e das dinâmicas de integração sócio-espacial dos imigrantes nas cidades. O planeamento urbano e as políticas territoriais têm um papel fundamental a desempenhar na regeneração económica e social das cidades e na integração sócio-espacial dos imigrantes e das minorias étnicas mais pobres, uma vez que os esforços para melhorar as condições de vida nos bairros degradados e para promover a utilização do espaço público deverão enquadrar-se num contexto urbano mais amplo que inclua o planeamento de longo prazo.



Este processo poderá assumir características diferentes consoante os locais, sendo que essas diferenças traduzem a importância do contexto local no que se refere à história, morfologia urbana, características das habitações, qualidade ambiental e do espaço público, número e diversidade dos imigrantes e minorias étnicas e estruturas económicas, sociais e políticas. É por isso mesmo que a escala local é tão importante e que o poder local e a governância urbana podem fazer a diferença.

Consoante o contexto local, podem ocorrer três tipos de situações. Em primeiro lugar, existe a possibilidade da total obsolescência do espaço público, que pode dar origem a projectos de reconstrução ou renovação envolvendo a total reconstrução do espaço – embora para fins semelhantes aos anteriores (por exemplo, projectos de habitação social e estabelecimentos e indústrias tradicionais) –, bem como o reconhecimento da identidade dos novos utilizadores, o que dá origem a uma acentuada polarização étnico-cultural. Em segundo lugar, os espaços podem ser totalmente reconstruídos com vista a novas utilizações: na verdade, as soluções envolvendo a expulsão dos residentes autóctones tradicionais e dos imigrantes foram especialmente comuns no passado. Em terceiro lugar, existe ainda a possibilidade da reabilitação gradual em grande escala, nalguns casos liderada pela iniciativa privada, a qual permite a gestão da estratificação e nobilitação urbanas e inspira um novo tipo de composição urbana.

Este último processo pode só chegar à sua conclusão quando a melhoria das condições sócio-económicas leva os imigrantes a deixarem de utilizar o espaço público e a procurarem antes melhores habitações e maiores níveis de conforto, o que se traduz naturalmente em comportamentos mais individualistas.

## A EXPERIÊNCIA EUROPEIA COM A URBANIZAÇÃO E AS MIGRAÇÕES

Aquando da reconstrução da Europa na sequência da 2ª Guerra Mundial, o crescimento económico e o final da transição demográfica (que teve como consequência a diminuição da taxa de crescimento natural) criaram as condições para a imigração em massa de trabalhadores estrangeiros, sobretudo com destino à Alemanha, França, Reino Unido, Holanda e Suíça. Até certo ponto, os países nórdicos industrializados assistiram também a este tipo de imigração em massa, primeiro com origem na Finlândia e nalguns estados bálticos e depois, a partir dos anos '60 e sobretudo no caso da Suécia, com origem na Jugoslávia e na Grécia.

No início, estes trabalhadores provinham dos países pobres mais próximos em termos geográficos, tais como a Itália, a Irlanda e a Finlândia. Outros provieram dos impérios coloniais britânico, francês e belga, que então se encontravam no seu ocaso. Mais tarde, especialmente durante os anos '60, estes fluxos passaram a incluir imigrantes provenientes de países da Europa do Sul e da região do Mediterrâneo como a Espanha, Portugal, Grécia, Jugoslávia e Turquia. De entre os oriundos das antigas colónias, muitos vieram em busca de segurança e de uma

melhor situação económica para os seus filhos, fazendo tensões de regressar mais tarde aos seus países de origem. Outros eram refugiados: inicialmente, os apoiantes mais fervorosos dos colonizadores dos respectivos países; mais tarde, aqueles que se encontravam ameaçados pelas lutas pelo poder nos países acabados de aceder à independência.

**A Situação da Europa do Sul.** A experiência migratória da Europa do Sul tem sido substancialmente diferente da da Europa Ocidental e do Norte, uma vez que a transição da Grécia, Itália, Portugal e Espanha de países de emigração em massa para países de imigração em massa só teve início no final dos anos '70.

Os principais tipos de fluxos migratórios com destino à Europa do Sul têm sido de três tipos. Em primeiro lugar, a Europa do Sul tornou-se, a partir dos anos '80, uma nova porta de entrada na União Europeia para muitos imigrantes africanos, asiáticos e sul-americanos. A maior parte desta imigração tem tido um carácter clandestino. Em segundo lugar, registou-se um aumento no número de estrangeiros provenientes de países desenvolvidos, especialmente da Europa Ocidental. Estes imigrantes têm habitualmente preenchido postos de trabalho altamente qualificados, sobretudo no âmbito de empresas multinacionais. Em terceiro lugar, as regiões litorais do sul de Portugal e de Espanha têm atraído um grande número de estrangeiros aposentados, sobretudo de nacionalidade britânica e alemã. No caso português, importa ainda referir o facto de, entre 1975 e 1976, mais de meio milhão de retornados provenientes de Angola e Moçambique ter regressado a Portugal após a independência dessas colónias africanas.

As migrações no sentido este-oeste aumentaram nos anos '90 na sequência do colapso do comunismo na Europa de Leste e na antiga URSS. Esta nova vaga migratória começou por afectar os países limítrofes, como a Alemanha e a Áustria, mas alastrou rapidamente aos países da Europa do Sul. O actual número de imigrantes provenientes da Europa de Leste nos países da Europa do Sul é uma consequência da existência de redes formais e informais que actuam em ambas as extremidades desta rota migratória, o que tem dado origem a fluxos bastante desequilibrados (por exemplo, os homens ucranianos emigram sobretudo para Portugal, enquanto que as mulheres ucranianas dirigem-se sobretudo para Itália). Esta nova vaga de europeus de leste com destino à Europa do Sul distingue-se da dos migrantes económicos oriundos do Magreb, Mediterrâneo Oriental, África Subsariana, Ásia e América Latina, na medida em que é constituída por um grande número de migrantes qualificados. Porém, apesar das suas qualificações, desempenham tipicamente trabalhos mal remunerados e pouco valorizados socialmente, por exemplo na construção civil (no caso dos homens) ou nas limpezas domésticas e industriais (no caso das mulheres) (Baganha e Fonseca, 2004).

**As Migrações e o Crescimento Urbano das Metrópoles Europeias.** Mesmo na fase em que o crescimento das cidades da Europa do Sul ainda se devia essencialmente ao êxodo rural (o que aconteceu sobretudo nas décadas de '50 e '60, embora eventualmente mais cedo ou mais tarde no caso de certas áreas), os grandes centros urbano-industriais do noroeste europeu começaram a crescer em resultado das migrações internacionais. A proporção de

estrangeiros na população total das cidades mais importantes era habitualmente superior à verificada nos países onde se situavam.

Os resultados acumulados destas tendências são cada vez mais evidentes, pelo menos no que se refere aos padrões residenciais: os imigrantes e as minorias étnicas tenderam a concentrar-se nas áreas urbanas mais importantes dos diversos países de destino. Em 1999, por exemplo, enquanto que 5,6% da população de França era estrangeira, os estrangeiros representavam 14,5 por cento da população de Paris e 12,9 por cento da população de Marselha. Na Alemanha, os estrangeiros constituíam 8,9 por cento da população em 2000, mas os valores em Munique e Frankfurt (22,8 e 27,8 por cento, respectivamente) eram muito mais elevados. A concentração dos imigrantes nas cidades é também visível no caso da Bélgica: em 2004, 26,3 por cento das pessoas que residiam na região de Bruxelas eram estrangeiros, embora a proporção correspondente a nível nacional fosse de apenas 8,3 por cento.

Embora a imigração seja aí um fenómeno mais recente, o mesmo pode ser observado na Europa do Sul. De acordo com os Censos de 2001, 55,5 por cento dos estrangeiros residiam na Área Metropolitana de Lisboa, constituindo 4,7 por cento da população total da AML, embora ao nível nacional os cidadãos de outra nacionalidade que não a portuguesa representassem apenas 2,2 por cento da população total. Em Itália, Grécia e Espanha, os imigrantes encontram-se igualmente sobre-representados nas principais cidades. Em Itália, mais de metade do número total de imigrantes reside na parte setentrional do país. De acordo com uma estimativa do Observatório Regional da Lombardia, os imigrantes oriundos dos países em desenvolvimento e da Europa de Leste constituíam em 2002 6,1 por cento da população residente da Área Metropolitana de Milão, o que correspondia a 50,7 por cento de todos os imigrantes residentes na região da Lombardia (Blangiarlo et al., 2003). Em Espanha, os estrangeiros constituíam 3,8 por cento da população em 2001, sendo que 38,4 por cento destes residiam nas áreas de Madrid e Barcelona. Em consequência disso, as proporções de estrangeiros nestas duas cidades eram superiores à média nacional, com 4,8 por cento no caso de Barcelona e 6,8 por cento no caso de Madrid. Na Grécia, a concentração da população imigrante na Área Metropolitana de Atenas (AMA) pode ser observada através da análise dos resultados das campanhas de regularização de imigrantes indocumentados realizadas em 1998 e 2000: cerca de 40 por cento dos pedidos de regularização efectuados em 1998 e dos pedidos de prorrogação de autorizações de permanência submetidos em 2000 corresponderam a indivíduos que residiam e trabalhavam na AMA (Sintès, 2002).

**Características Residenciais e Segregação nas Metrópoles Europeias.** A emergência de segregação residencial com base nas características étnicas constitui uma outra característica nova do actual ciclo de desenvolvimento das cidades da Europa do Sul. Porém, autores como J. M. Leontidou (1993) e Jorge Malheiros (2002) caracterizam os níveis de segregação sócio-espacial das cidades do sul da Europa como sendo inferiores aos registados nas suas homólogas da Europa setentrional. A industrialização tardia, a falta de uma cultura de planeamento urbano formal, as características do estado-providência (particularmente no domínio da habitação), o regime de habitação dualista, o carácter recente do fenómeno da

imigração e a diversidade geográfica, étnica e social acrescida dos imigrantes e minorias étnicas são os principais factores que contribuem para explicar as diferenças observáveis nos países da Europa do Sul (Arbaci, 2002). Contudo, nos últimos anos, a aceleração do crescimento das populações imigrantes e dos seus descendentes nas metrópoles da Europa meridional tem estado associada à tendência para uma maior convergência das políticas urbanas e sociais ao nível da União Europeia, o que tem atenuado as diferenças existentes entre as cidades do norte e do sul da Europa.

Com efeito, à medida que os grandes problemas urbanos relacionados com as infra-estruturas básicas, a habitação e as acessibilidades têm vindo a ser resolvidos na Europa do Sul e que a classe média tem vindo a crescer, tem-se verificado uma gradual “harmonização” urbana por toda a Europa. As especificidades que caracterizam as cidades da Europa do Sul assentam cada vez mais na sua paisagem, herança histórica e tradições e cada vez menos na sua estrutura social e funcional. Neste sentido, importante salientar a reabilitação dos centros históricos, a renovação das áreas suburbanas, o despovoamento das áreas centrais e a emergência de novas centralidades urbanas, bem como a ocorrência de processos de nobilitação.

Entre os anos '50 e os anos '80, havia muito pouca consciência por parte dos decisores políticos de que a concentração das classes sociais mais desfavorecidas em bairros no interior das grandes cidades europeias e em seu redor provocaria tantos problemas sociais no futuro. Entre estes problemas, destacam-se a frustração das perspectivas de mobilidade social ascendente por parte dos imigrantes, o choque de culturas, o agravamento da dificuldade na obtenção de emprego e a insatisfação e revolta por parte da geração nascida na Europa.

A crise petrolífera de finais de 1973 constituiu um ponto de viragem – um grito de alerta que pôs termo, em termos tanto cronológicos como simbólicos, ao período de euforia económica que o antecedeu. Correspondeu a um momento de crise para as cidades, que se manifestou através do aumento do desemprego, da recessão económica, do declínio demográfico e de movimentos de contra-urbanização. Ao ultrapassarem o choque provocado pela crise económica dos anos '70, as cidades e o sistema urbano da Europa sofreram uma profunda transformação económica e social. O desenvolvimento de uma economia terciária altamente internacionalizada, estruturada com base numa rede de cidades situadas em diferentes níveis da hierarquia urbana global, reflectiu-se numa crescente polarização dos mercados de trabalho, com o aumento simultâneo da procura por trabalhadores altamente qualificados e por trabalhadores de baixas qualificações do sector dos serviços (limpezas e trabalho doméstico, cuidados a idosos, segurança, comércio, hotelaria e restauração).

Desta forma, a reconstrução das cidades e a reestruturação da base económica da Europa deram origem a espaços urbanos muito mais fragmentados do ponto de vista socioeconómico. A emergência destes espaços está relacionada com o agravamento das desigualdades sociais e com o aumento do desemprego, tal como ilustrado pela sobrerrepresentação dos imigrantes e dos seus descendentes ao nível das novas situações de exclusão (Musterd and Ostendorf, 1998).

Durante os anos '70, muitos emigrantes dos países da Europa do Sul que haviam contribuído decisivamente para a reconstrução do norte da Europa regressaram aos seus países de origem. Alguns regressaram simplesmente para se aposentarem e viverem das suas reformas; outros construíram importantes estruturas de apoio ao desenvolvimento das áreas mais pobres da Europa do Sul, da Grécia a Portugal. A adesão da Grécia, Espanha e Portugal à União Europeia contribuiu para o reconhecimento não só das competências dos emigrantes que regressaram ao seu país, como também das teias de relações que haviam constituído por toda a Europa.

Para além disso, o processo de integração europeia, associado ao aumento da facilidade dos transportes e telecomunicações, fomentou as migrações de tipo circular por parte de muitos ex-emigrantes já reformados. Estes migrantes deslocam-se entre os seus países de origem e os seus antigos países de destino para visitarem os filhos e netos que permaneceram nestes últimos, para beneficiarem dos serviços sociais a que poderão não ter acesso ou que poderão ser piores nos seus países de origem, ou para prestarem temporariamente assistência informal a familiares (por exemplo, para tomarem conta de crianças ou familiares doentes, etc.). Analogamente, os movimentos no sentido oposto têm também aumentado nos períodos de férias, nos quais as segundas e terceiras gerações que residem nos países de destino se deslocam aos países de origem para visitarem os seus familiares.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A ressurreição e reestruturação do sistema urbano europeu no contexto da globalização, da urbanização e da nova era das migrações internacionais estão a transformar a estrutura da Europa do futuro: as dinâmicas do crescimento urbano relacionam-se de forma próxima com as dinâmicas migratórias; os imigrantes e minorias étnicas presentes nas áreas urbanas das cidades da Europa do Sul encontram-se muito mais dispersos do que sucede no norte da Europa; por outro lado, estas duas regiões distinguem-se também no que diz respeito às formas de segregação espacial que tipicamente ocorrem ao nível micro.

Estas diferenças são o resultado da natureza mais recente da imigração no caso da Europa do Sul, da transição demográfica ocorrida no continente europeu, do carácter mais tardio dos processos de industrialização e suburbanização no caso da Europa do Sul e das debilidades do sector público de habitação nas metrópoles desta região, factores que se conjugam com a natureza rudimentar do estado-providência e com um sistema de planeamento urbano introduzido tardiamente e desprovido de uma orientação estratégica e abrangente em matéria de política urbana.

São precisas de forma urgente medidas políticas e de política que permitam a necessária articulação entre os fluxos migratórios e o desenvolvimento urbano. Sem elas, a coesão económica e social, as relações de complementaridade entre a União Europeia e as suas cidades e a equidade social e espacial ressentir-se-ão.

O rápido crescimento económico dos países europeus, que data de há algumas décadas mas que tem apenas alguns anos no caso dos países do sul, só foi possível graças às vagas sucessivas de imigrantes. Os imigrantes têm ocupado sobretudo postos de trabalho mal remunerados e de baixas qualificações, sobretudo no âmbito dos sectores da construção civil, agricultura, turismo e serviços, nos quais a oferta de trabalho local tem sido insuficiente.

Apesar deste seu papel largamente positivo, os imigrantes têm-se deparado com reacções negativas por parte de alguns líderes políticos e de parte da opinião pública, tanto no norte como no sul da Europa. A emergência da imigração como questão política teve lugar muito mais tarde no caso da Europa do Sul e sob condições substancialmente diferentes das que se verificaram nos países da Europa Setentrional e Ocidental no período entre a 2ª Guerra Mundial e os anos '70. A politização da imigração na margem norte do Mediterrâneo está fortemente ligada ao processo de integração europeia e, ao contrário do que sucede noutros países europeus em que a imigração está há mais tempo enraizada, os movimentos ultranacionalistas de características xenófobas ou racistas são ainda bastante marginais no caso da Europa do Sul. Ainda assim, existem alguns sinais de aumento das tensões raciais, o que constitui um motivo de preocupação tanto para os políticos como para os cidadãos (Fonseca, Caldeira e Esteves, 2002).

É também claro que a UE se depara actualmente com um aumento da pressão migratória com origem no Magreb, no Médio Oriente e nos Balcãs, a qual é reforçada pela instabilidade política que se vive nestas regiões. A gestão destas pressões simultâneas exigirá uma melhor harmonização e coordenação das políticas migratórias ao nível da UE, bem como um reforço da cooperação entre os países de origem e de destino com vista à promoção do desenvolvimento dos primeiros e ao controlo da imigração ilegal.

Tal como sucedeu aquando dos alargamentos anteriores, a expansão da União Europeia a Leste em 2004 e nos anos seguintes terá consequências tanto para os sistemas urbanos em geral como para os fluxos migratórios em particular. Estas transformações facilitarão enormemente os fluxos entre países economicamente díspares e darão origem a novas formas de interacção (económica, social e cultural) entre as cidades de destino dos migrantes e as suas regiões de origem. Estes fluxos tornar-se-ão cada vez mais complexos, tanto no que se refere aos níveis de qualificações dos migrantes como no que diz respeito aos seus padrões migratórios, o que dará origem a novas morfologias urbanas e poderá acelerar a polarização dos sistemas urbanos dos novos estados-membros. Por sua vez, isto traduzir-se-á no aumento dos desequilíbrios espaciais que afectarão as cidades capitais de países como a Hungria, a República Checa e os estados bálticos.

Mas especificamente, é de esperar que o alargamento de 2004 exerça uma pressão migratória sustentada sobre as cidades do núcleo ou “coração” ocidental da União Europeia, que continuarão a atrair imigrantes. São vários os factores que concorrem no sentido desta tendência. Em primeiro lugar, embora as taxas de crescimento económico nos novos estados-membros se encontrem acima da média da União Europeia, a convergência

económica real é ainda bastante limitada. Por outro lado, embora o sector dos serviços esteja em crescimento nestes países, os níveis de desemprego continuam a ser muito elevados.

Contudo, juntamente com a mudança política na Europa de Leste, o alargamento deverá também dar um novo dinamismo a um vasto arco de cidades europeias periféricas, que deverão tornar-se destinos cada vez mais atractivos para os migrantes internacionais. Um dos motivos desta atracção consiste no facto dos movimentos anti-imigração serem tipicamente mais significativos nas cidades tradicionais de imigração. Consequentemente, os controlos à entrada de novos imigrantes tendem a ser mais apertados, remetendo os migrantes para áreas urbanas em que têm maior facilidade em instalar-se. Estes destinos alternativos, embora menos atractivos do ponto de vista económico, proporcionam atmosferas menos hostis e mais favoráveis à integração. O arco constituído por estes destinos “periféricos” emergentes estende-se de Glasgow e Helsínquia a norte até Nicósia a sul, passando pelos países bálticos, Varsóvia, Praga, Bratislava e Budapeste a leste.

Pelo mesmo motivo, as grandes cidades que antes se encontravam na fronteira oriental da União Europeia, como Berlim e Viena, poderão tornar-se relativamente menos atractivas em comparação com o arco emergente de cidades periféricas. Finalmente, a Roménia e a Bulgária deverão continuar a perder população e permanecer numa situação de depressão económica. Como tal, é provável que os fluxos migratórios oriundos desta região com destino à Europa do Sul (Itália, Espanha e Portugal), que tiveram início nos anos '90, persistam no futuro.

O desenvolvimento de relações sociais à distância em resultado dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, juntamente com a crescente diversidade sociocultural da população das cidades europeias, deverá acelerar a tendência para o declínio das solidariedades e relações de vizinhança. Consequentemente, o aumento da diversidade e a crescente rotação da população dos centros urbanos poderá dar origem a novas tensões em áreas antes caracterizadas por uma certa homogeneidade.

Ao mesmo tempo, é provável que surjam novas oportunidades económicas em resultado da emergência gradual de comunidades transnacionais, assentes nas estratégias de mobilidade de imigrantes caracterizados por múltiplas pertenças em termos espaciais. Estas comunidades representam um grande potencial de inovação tanto para as regiões de origem como para as de destino, devido à sua elevada dotação de capital social, às trocas e intercâmbios que promovem e aos desafios que colocam às formas tradicionais de regulação. Neste contexto, as imigrantes têm um importante papel a desempenhar nos processos de reestruturação económica e de internacionalização secundária das metrópoles, a qual contrasta fortemente com o processo de internacionalização hegemónica associada às empresas transnacionais e às suas estratégias (Fonseca e Malheiros, 2004).

Tendo em conta a necessidade da União Europeia desenvolver uma estratégia abrangente para a dupla questão da urbanização e da imigração, segue-se uma série de recomendações

possíveis. Visam a resolução de problemas concretos e destinam-se prioritariamente às cidades da Europa do Sul:

1. Cada cidade ou área metropolitana deverá, no âmbito do seu planeamento estratégico, conceber e implementar uma estratégia que vise a integração dos imigrantes nas esferas económica, social e cultural. O modo de adopção dos fluxos migratórios por parte do estado-providência e a sua adaptação a esses fluxos assumem uma importância fundamental.
2. A habitação deverá constituir uma prioridade absoluta e ser tratada de forma abrangente, incluindo não só as condições de alojamento como também os serviços prestados à comunidade e as acessibilidades aos locais de trabalho.
3. À escala metropolitana e intra-metropolitana, o planeamento deverá, sempre que possível, procurar assegurar a consecução de certos limiares demográficos mínimos por parte de comunidades que possuam a mesma identidade cultural ou um conjunto de valores, tradições e comportamentos comuns, pois isso cria condições mais favoráveis para a prestação de serviços tanto públicos como privados e é um aspecto-chave para a integração eficaz das comunidades imigrantes. Se isso não for possível, deverão ser implementadas medidas específicas destinadas à integração dos grupos menos numerosos.
4. Deverão ser implementadas políticas de apoio à criação de iniciativas empresariais e estabelecimentos comerciais por parte dos imigrantes.
5. Deverão ser desenvolvidas infra-estruturas físicas e sociais de apoio às actividades de lazer dos imigrantes, adaptadas aos diferentes grupos etários, aos dois sexos e a diferentes momentos (do dia, da semana e do mês). Existem alguns exemplos de iniciativas de sucesso nesta área, nomeadamente ao nível do desporto (sobretudo o futebol), ofícios tradicionais, jardinagem e utilização de tecnologias de informação e comunicação.
6. As comunidades imigrantes deverão ter a oportunidade de participar na concepção das políticas urbanas em pé de igualdade com os cidadãos nacionais. Para tal, as autoridades deverão ter em conta a residência, e não a nacionalidade, como principal critério de cidadania local.

As autoridades urbanas têm um papel fundamental a desempenhar neste âmbito. As abordagens “de baixo para cima”, assentes na capacitação da sociedade civil ao nível local, constituem provavelmente a chave para evitar os mecanismos de exclusão social. Porém, é necessário que todas as iniciativas locais se enquadrem no contexto mais amplo de um planeamento urbano que inclua uma visão de longo prazo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arbaci, S. "Patterns of Ethnic and Socio-spatial Segregation in European Cities: Are Welfare Regimes Making a Difference?" In *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, edited by M.L.Fonseca, J. Malheiros, N. Ribas-Mateos, P. White, and A. Esteves, 83-115. Lisbon: Luso-American Foundation, 2002.
- Baganha, M.I. and M.L. Fonseca, eds. *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisbon: Luso-American Foundation, 2004.
- Blangiardo, G.C. and V. Cesareo. "Foreign immigration in Lombardy: An overview." In *The Eighth Italian Report on Migrations*, 181-210. Milan: Fondazione ISMU Iniziative e Studi Sulla Multiethnicità, 2003.
- Castles, S. and M.J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (Third Edition). Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Fonseca, M.L. "Immigration and spatial change: The Lisbon Experience." *Studi Emigrazione* XXXIX, 145, Marzo (2002): 49-76.
- Fonseca, M.L., M.J. Caldeira, and A. Esteves. "New forms of migration into the European South: Challenges for citizenship and governance: the Portuguese case." *International Journal of Population Geography* 8, no. 2 (2002): 135-152.
- Fonseca, M.L. and J.M. Malheiros. "Immigration and globalisation from below: The example of ethnic restaurants in Lisbon." *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia* XXXIX, 77 (2004): 153-181.
- Gaspar, J. "Developing cohesive cities: A perspective from the ground." In *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, edited by M.L. Fonseca, J. Malheiros, N. Ribas-Mateos, P. White, and A. Esteves, 67-82. Lisbon: Luso-American Foundation, 2002.
- Hohenberg, P.M. "The Historical Geography of European Cities: An interpretative essay." Presentation at the *Cities and Geography Workshop*. Paris, Centre for Economic Policy Research, December 12-14, 2002, <http://www.core.ucl.ac.be/staff/thisseHandbook/Hohenberg.pdf>
- Leontidou, L. "Postmodernism and the City: Mediterranean versions." *Urban Studies* 30, no. 6 (1993): 949-965.
- Malheiros, J.M. "Ethni-cities: residential patterns in Northern European and Mediterranean Metropolis - implications in policy design." *International Journal of Population Geography* 8 (2002): 107-134.
- Massey, D., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino and J.E. Taylor. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Monet, N. "El uso del espacio público por parte de los nuevos habitantes del Casc Antic de Barcelona: Continuidad e innovaciones." *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 69, no. 48 (2000).
- Reardon, S.F. and G. Firebaugh. "Measures of multigroup segregation." *Sociological Methodology* 32, no. 1 (2002): 33-67.
- Sintès, P. "Immigration, reseaux et espace metropolitain - le cas Athenien." *Cahiers de la Méditerranée* 64 (2002).
- Wong, D.W.S. "Measuring Multiethnic spatial segregation." *Urban Geography* 19 (1998): 77-87.

# PRÁTICAS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES NOS ESTADOS UNIDOS

---

MAIA JACHIMOWICZ E KEVIN O'NEIL



**O**s Estados Unidos têm uma história de imigração e de integração de imigrantes tão longa e bem sucedida quanto a de qualquer outro país. No entanto, não possuem qualquer política enquanto tal de integração dos imigrantes. Dos cerca de um milhão de imigrantes a quem todos os anos são concedidos títulos de residência permanente, só os refugiados no âmbito de programas de reinstalação – um grupo habitualmente constituído por menos de 100.000 pessoas e que em 2003 correspondeu a 28.000 indivíduos – é que recebem apoio à integração por parte do governo federal. Em contrapartida, o que existe nos Estados Unidos é um vasto conjunto de políticas e programas não integrados, em numerosos domínios políticos, que visam promover a integração dos imigrantes permanentes e, nalguns casos, de muitos dos restantes tipos de imigrantes temporários e não autorizados.

O sistema de admissão de imigrantes dos Estados Unidos concede o direito de residência sobretudo com base em critérios de natureza familiar ou profissional. Algum tempo depois da admissão no território norte-americano, é proporcionado aos imigrantes todo um conjunto de direitos: oportunidade de acesso à cidadania através de um processo de naturalização bem concebido; acesso ao um sistema de ensino que assume como uma das prioridades a inclusão e integração das crianças de origem imigrante; e algum apoio (ainda que modesto) a programas de ensino da língua inglesa por parte do governo federal. Um outro aspecto que talvez seja ainda mais significativo consiste no facto dos filhos dos imigrantes, quando nascidos nos Estados Unidos, serem automaticamente cidadãos norte-americanos. Os restantes serviços de apoio à integração são proporcionados ou levados a cabo por uma sociedade civil robusta – que inclui associações e organizações de indivíduos da mesma nacionalidade ou etnia e uma economia vigorosa e flexível com a capacidade de integrar no mercado de trabalho mesmo os imigrantes de baixas qualificações –, bem como por uma administração federal que delega nas administrações locais e estaduais grande parte da responsabilidade pela execução dos programas sociais relevantes.

Neste capítulo, apresenta-se uma panorâmica geral da forma como funcionam estes processos e estruturas e, sempre que possível, discute-se o seu grau de sucesso. Por outro lado, procura-se também identificar as principais tendências, desafios e controvérsias actuais em torno da questão da integração.

As tendências actuais mais significativas incluem: a persistente imigração de um grande número de indivíduos com um nível de qualificações abaixo da média da população autóctone (a par de muitos imigrantes altamente qualificados); uma tendência de alteração do padrão de distribuição geográfica dos imigrantes, com uma perda relativa de importância das cidades e estados tradicionais e um aumento do peso relativo de certas cidades de média dimensão, subúrbios e novas regiões; e o aumento do peso relativo de algumas regiões de origem, incluindo um país em particular – o México.

A correspondente tendência para o fraco domínio da língua inglesa por parte dos recém-chegados, especialmente no contexto da integração e mobilidade no mercado de trabalho, e o desempenho escolar das crianças de origem imigrante ilustram de forma clara alguns dos

desafios que se colocam ao nível da integração dos imigrantes. Simultaneamente, a importância dos imigrantes de origem hispânica no processo actualmente em curso através do qual os imigrantes e os seus descendentes têm vindo a tornar-se alvos importantes da publicidade e da atenção dos sindicatos, empregadores e partidos políticos ajuda a explicar o crescimento das iniciativas e debates políticos relacionados com essa comunidade.

Os principais, e mais controversos, desenvolvimentos políticos ao longo dos últimos dez anos têm incluído a restrição do acesso da maioria dos residentes legais permanentes a certos serviços públicos e apoios sociais, a revisão do ensino bilingue e a reestruturação dos organismos federais responsáveis pela imigração e pela naturalização. No entanto, os desafios mais significativos consistem na presença de um número estimado de 9,3 milhões de imigrantes não autorizados e na crescente dificuldade por parte dos trabalhadores de baixas qualificações em assegurar um rendimento decente e o acesso à saúde.

Muitos destes factores irão certamente persistir no futuro próximo, mas existem várias outras tendências e questões emergentes que muito provavelmente influenciarão a integração dos imigrantes nos Estados Unidos ao longo dos próximos anos. Entre as mais interessantes, conta-se o papel desempenhado pelos países de origem ao nível da integração dos imigrantes. Entre as mais relevantes, incluem-se o impacto incerto das preocupações relacionadas com a segurança nacional e a possibilidade de introdução de uma reforma da política de imigração. Contudo, nada disto deverá alterar a postura em geral pouco interventiva que caracteriza a política de integração norte-americana. A longa tradição de imigração dos Estados Unidos não torna este país imune nem às preocupações relacionadas com a identidade cultural, nem aos problemas de exclusão e pobreza que afectam os imigrantes. Porém, os Estados Unidos parecem contentar-se em confiar em grande medida a tarefa da integração aos próprios imigrantes e aos seus esforços, por um lado, e à sociedade civil, ao mercado de trabalho e aos actores locais, por outro.

Este capítulo apresenta o cenário actual ao nível da integração dos imigrantes nos Estados Unidos, incluindo uma panorâmica geral das práticas e políticas existentes. Começa-se por apresentar uma panorâmica do quadro institucional que regula a questão da integração nos EUA e uma caracterização da dimensão, composição e características gerais da população de origem estrangeira, como pano de fundo para a discussão subsequente em torno da forma como o objectivo da integração é prosseguido através de uma estrutura aberta e de contornos indefinidos, que conjuga práticas genéricas de âmbito nacional com iniciativas dirigidas de âmbito estadual e local. São ainda analisadas as políticas de admissão e os procedimentos administrativos relacionados com a imigração, a legislação de combate à discriminação de âmbito nacional e as formas como a imigração é encarada nos domínios do emprego, habitação, educação e cuidados infantis. Tendo em conta as actuais tendências da imigração, chama-se a atenção para o papel, ou falta dele, da administração na integração dos residentes de nacionalidade estrangeira no Estados Unidos.

Por outro lado, este capítulo visa também analisar algumas das tendências recentes que têm vindo a afectar a integração dos imigrantes e as políticas de integração norte-americanas.

Nalguns domínios políticos, como é o caso do emprego e do sistema de admissão de imigrantes, não houve ainda lugar a grandes alterações, embora as pressões políticas crescentes no sentido da reforma do sistema de imigração possam vir a alterar radicalmente o status quo dentro dos próximos cinco anos; em contrapartida, noutras áreas como a educação e a saúde, a administração norte-americana tem estado bastante mais activa. Finalmente, existe ainda um conjunto de aspectos – tais como o padrão de distribuição geográfica dos imigrantes, o seu crescente peso político e o aumento da influência dos países de origem junto das suas comunidades emigrantes presentes nos Estados Unidos – que, não sendo directamente controlados pelas políticas públicas, têm sido por elas influenciados.

## UMA PANORÂMICA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

No que correspondeu à mais profunda reorganização da administração pública desde 1947, os Estados Unidos criaram formalmente em 24 de Janeiro de 2003 o Departamento de Segurança Interna (DHS, segundo a designação em inglês), com o objectivo de reunir no âmbito de uma única estrutura diversos organismos e agências com responsabilidades ao nível da segurança interna. O Serviço de Imigração e Naturalização, ao qual cabia anteriormente a responsabilidade pela vasta maioria das funções relacionadas com a imigração, foi transferido da tutela do Departamento de Justiça para o DHS e, simultaneamente, dividido em três serviços separados. A admissão dos imigrantes, a naturalização e a cidadania são agora da responsabilidade de um desses serviços – os Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA (ou USCIS). As outras divisões no seio do DHS que desempenham funções relacionadas com a imigração são o Serviço de Imigração e Controlo Alfandegário e o Serviço de Protecção das Fronteiras e Alfândegas, responsáveis respectivamente pela execução da lei de imigração e pelo controlo das fronteiras.

Várias outras funções relacionadas com a imigração, bem como as poucas existentes a nível federal no domínio da integração, encontram-se distribuídas por diversos departamentos ministeriais. Por exemplo, o Departamento de Estado continua a deter a responsabilidade pela emissão de vistos (ainda que a política de vistos propriamente dita seja da responsabilidade do DHS), enquanto que os procedimentos de recurso judicial no âmbito do Tribunal de Recurso para a Imigração permanecem sob a tutela do Departamento de Justiça. Por outro lado, a maior parte das funções relacionadas com a questão do emprego dos imigrantes cabem ao Departamento do Trabalho, enquanto que o acompanhamento dos menores entrados em território nacional é da responsabilidade do Departamento de Saúde e Serviços Humanos, que detém ainda a tutela sobre o Gabinete de Reinstalação de Refugiados – o organismo federal responsável pelo apoio aos refugiados e requerentes de asilo não rejeitados.

Nas questões que têm a ver com a integração dos imigrantes, as decisões políticas e de programação são tomadas pelos vários níveis e organismos da administração central, enquanto que a maior parte da implementação é delegada no terceiro sector. As organizações não governamentais (ONGs) desenvolvem os seus próprios mecanismos de assistência, que

são depois muitas vezes financiados pelos organismos governamentais. A reinstalação e integração dos refugiados é levada a cabo principalmente por um conjunto de Coordenadores Estaduais para os Refugiados, em parceria com numerosas organizações do terceiro sector denominadas “Agências Voluntárias”, no âmbito de contratos estabelecidos com o Gabinete de Reinstalação de Refugiados. Os Departamentos com a tutela do trabalho e emprego, por um lado, e da saúde, por outro, desempenham também diversas funções importantes, designadamente ao nível da prestação de assistência aos trabalhadores imigrantes (sobretudo do sector agrícola) e do acesso a programas de formação profissional e iniciativas de formação em língua inglesa, respectivamente. Segue-se uma breve descrição dos programas e políticas de âmbito federal no domínio da integração dos imigrantes.

### **Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA**

O USCIS tem como principais responsabilidades neste domínio a atribuição de subsídios e a prestação de informação relacionada com a imigração. Este organismo possui uma rede de dependências por todo o território dos Estados Unidos que processam os pedidos de atribuição de subsídios. Por outro lado, disponibiliza também uma linha de telefone gratuita através da qual é possível aceder, em inglês ou castelhano, a informação veiculada por um sistema automático durante 24 horas por dia, bem como colocar questões em directo a um funcionário durante o horário de trabalho normal. O USCIS procurou recentemente melhorar a qualidade e acessibilidade dos seus serviços através da criação de um sistema via Internet que permite obter informações gerais, descarregar formulários, marcar atendimentos e aceder a informação acerca de casos individuais. Finalmente, tem vindo a proceder a uma revisão dos procedimentos associados ao juramento de cidadania e ao teste de acesso à naturalização de forma a torná-los mais “apropriados”.

### **Gabinete para a Cidadania**

A função principal do novo Gabinete para a Cidadania, criado sob a tutela do Departamento de Segurança Interna, consiste em “promover a integração e a participação dos imigrantes na sociedade civil norte-americana”. Este Gabinete anunciou em Novembro de 2003 a intenção de disponibilizar pastas com informação diversa após a entrada dos imigrantes no país, através de uma rede de grupos comunitários e organizações do terceiro sector dedicadas a esta causa. Para além disso, o Gabinete para a Cidadania criou também uma rede de Oficiais de Ligação Comunitários em dezassete cidades do país, para facilitar o cumprimento do seu mandato no âmbito mais importante: o nível local das comunidades.

### **Administrações Locais e Estaduais**

A integração dos imigrantes ao nível das comunidades é maioritariamente da responsabilidade das administrações estaduais e locais, as quais possuem os seus próprios programas, legislação própria no domínio da integração e um conjunto de parcerias estabelecidas com diversos actores públicos e privados relevantes. Da concessão de cartas de condução aos métodos de policiamento e do acesso e participação dos imigrantes em actividades formais do sector público (por exemplo, ao nível da gestão das escolas públicas) ao aconselhamento a estudantes universitários e às decisões em matéria de apoios sociais, as administrações locais e estaduais desempenham um papel de relevo na integração dos imigrantes.

## **Gabinete de Reinstalação de Refugiados**

O Gabinete de Reinstalação de Refugiados (ORR) presta assistência à maioria dos indivíduos admitidos nos Estados Unidos por motivos humanitários. Nesse sentido, o ORR financia e coordena numerosas iniciativas de preparação para o mercado de trabalho, programas de formação profissional e linguística, encaminhamento e apoio social e prestação de subsídios. O ORR acaba de concluir uma iniciativa plurianual, denominada Iniciativa para a Construção de uma Nova Comunidade Americana, destinada a promover o sucesso da integração dos refugiados e imigrantes ao nível local através da formação de parcerias comunitárias.

## **O PROCESSO DE REINSTALAÇÃO DOS REFUGIADOS NOS ESTADOS UNIDOS**

Os imigrantes admitidos no âmbito do Programa de Reinstalação de Refugiados dos Estados Unidos são os únicos que têm acesso ao pacote mais amplo de serviços e apoios à integração disponibilizado pela administração norte-americana. O processo de reinstalação inclui a prestação no estrangeiro de informação relevante para a integração, a recepção à chegada e uma série de iniciativas de curto e longo prazo ao nível local após a reinstalação. Através de um programa pró-activo de reinstalação, dedicado a servir os interesses dos refugiados identificados mediante um conjunto de “prioridades ao nível do processamento de refugiados”, o governo dos EUA trabalha em parceria com uma rede de organizações nacionais, internacionais e não governamentais ao longo das várias fases do processo, com o objectivo de proporcionar diversos apoios e serviços aos refugiados e às suas famílias.

O Presidente, em articulação com o Congresso, define todos os anos o número máximo de refugiados a admitir: no ano fiscal de 2004, esse número correspondeu a 70.000 indivíduos. Porém, estes tectos ficam muitas vezes por atingir: a diferença entre o número de refugiados efectivamente admitidos e o tecto estabelecido tem oscilado entre alguns milhares na maior parte dos anos e mais de 50% do limite definido nos anos que se seguiram ao 11 de Setembro de 2001. A identificação dos grupos específicos de refugiados elegíveis no âmbito do programa de reinstalação, de acordo com as prioridades preestabelecidas, é levada a cabo por diversos organismos da administração central (por exemplo, os Departamentos de Estado e de Segurança Interna), juntamente com o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e uma rede de ONGs. O acesso ao estatuto de refugiado é depois decidido numa base individual, num processo que inclui entrevistas individuais, exames médicos e a verificação do percurso passado dos indivíduos.

Após a aprovação do seu processo e antes da partida, são proporcionadas aos refugiados sessões de enquadramento cultural ministradas pela Organização Internacional para as Migrações e pelas Agências Voluntárias. A cada refugiado, é então atribuída uma Agência Voluntária, que fica responsável pelo apoio inicial ao processo de reinstalação no momento da chegada, incluindo a recepção no aeroporto, o alojamento inicial, a satisfação das necessidades básicas e a prestação de aconselhamento e encaminhamento. Todos os indivíduos abrangidos por este programa têm ainda a oportunidade de participar em programas de longo prazo de promoção da integração, que incluem formação profissional e

linguística, assistência médica e transferências de rendimento, sendo este último tipo de apoio gerido no âmbito dos sistemas gerais de protecção social norte-americanos. Ao fim de cinco anos de residência, os refugiados reinstalados têm o direito de se naturalizarem. A responsabilidade por todos estes programas, bem como a sua coordenação geral, cabem ao Gabinete de Reinstalação de Refugiados.

De uma forma geral, os refugiados são reinstalados um pouco por todo o território dos Estados Unidos, embora seja possível identificar vários padrões de distribuição geográfica de acordo com a nacionalidade e a origem étnica. Os organismos responsáveis pela reinstalação preferem normalmente colocar os refugiados em áreas nas quais seja mais provável que possam beneficiar da existência de redes e comunidades da mesma etnia. Por exemplo, no ano fiscal de 2000, a Florida foi objecto da reinstalação de mais cubanos do que todos os outros estados juntos.

## CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA DOS ESTADOS UNIDOS

Os números da imigração têm vindo a registar um aumento desde meados da década de '60, ainda que, no que diz respeito ao seu peso relativo na população total, os valores actuais em termos tanto de stocks como de fluxos estejam ainda abaixo dos máximos históricos dos séculos XIX e XX. De acordo com as Estatísticas Demográficas mais recentes, a população de naturalidade estrangeira contava em 2002 com 32,5 milhões de indivíduos, correspondentes a mais de 11 por cento da população total, sendo maioritariamente constituída por cidadãos naturalizados e residentes legais permanentes (ver Figura 1). No entanto, o número estimado de imigrantes não autorizados – a maioria dos quais se pensa ter um carácter permanente – corresponde a cerca de um quarto da população de naturalidade estrangeira.

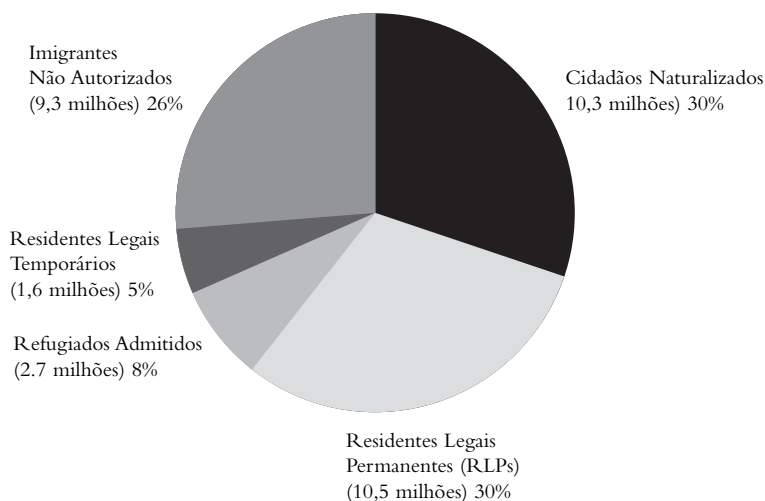
Apesar de não terem acesso a quaisquer serviços públicos para além dos cuidados de saúde de urgência e do sistema público de ensino (que permite na prática o acesso), muito imigrantes não autorizados acabam por conseguir integrar-se. A ausência de uma intervenção significativa do estado ao nível das iniciativas de promoção da integração, a relativa abertura ao nível do ensino básico e do emprego de imigrantes não autorizados e a tradição de *jus soli* que garante a cidadania a praticamente todas as crianças nascidas em território norte-americano são alguns dos factores que poderão contribuir para explicar as razões pelas quais o estatuto de imigrante não autorizado nos Estados Unidos não constitui uma desvantagem tão grande quanto seria eventualmente de esperar.

As tendências ao longo das quatro últimas décadas revelam um enorme crescimento dos imigrantes naturais da América Latina (sobretudo do México) e da Ásia (ver Figura 2). Entre 1960 e 2000, o número dos naturais destas duas regiões aumentou de 1,4 milhões para 24,3 milhões, o que correspondeu a um aumento de 14,3 por cento para 78,1 por cento da população de naturalidade estrangeira. O país de origem que conta com o maior número de



residentes nos Estados Unidos é o México, com 9,2 milhões de pessoas que representam 29,5 por cento de toda a população de naturalidade estrangeira. A seguir ao México, os países de origem mais representativos são as Filipinas (1,4 milhões), a Índia (1 milhão), a China (988.957) e o Vietname (988.174). No entanto, a população imigrante dos Estados Unidos é composta por um conjunto de nacionalidades cada vez mais diverso.

## FIGURA 1: ESTATUTO LEGAL DA POPULAÇÃO DE NATURALIDADE ESTRANGEIRA, 2002

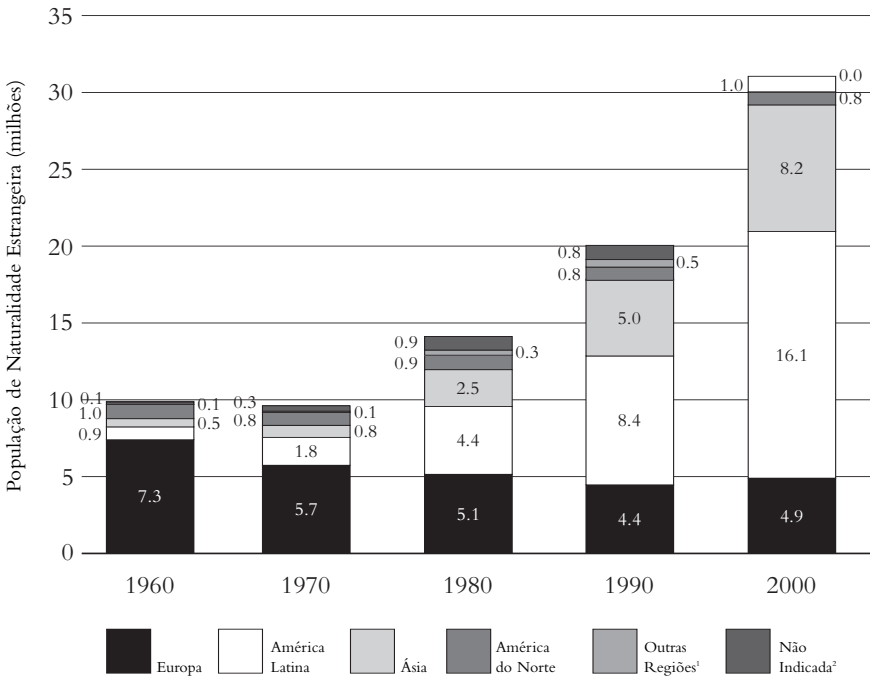


Fonte: Gráfico reproduzido a partir de Jeffrey S. Passel, Randolph Capps and Michael Fix, 2004, "Undocumented Immigrants: Facts and Figures", Washington, DC: Urban Institute.

Tal como revelado pelos dados dos últimos Censos, os imigrantes encontram-se também mais dispersos pelo território norte-americano do que em qualquer outro momento desde a 2ª Guerra Mundial. Enquanto que, em 1990, cerca de 75 por cento de todos os imigrantes residiam em apenas seis estados (Califórnia, Nova Iorque, Texas, Florida, Illinois e New Jersey), esse número reduziu-se para 68 por cento ao longo da década passada. Para além disso, a população de naturalidade estrangeira de muitos outros estados mais do que duplicou – é o caso do Arizona, Geórgia, Carolina do Norte, Colorado, Nevada, Utah e Tennessee. Devido à ausência de uma tradição histórica de imigração significativa, estes “novos estados de imigração” encontram-se frequentemente desprovidos de associações de base étnica dotadas de estruturas profissionais ou de comunidades imigrantes que possam ajudar a satisfazer as necessidades dos imigrantes nos domínios da aprendizagem da língua, alojamento e educação. Para além de se terem vindo a dispersar pelo território, os imigrantes têm

também vindo a optar de forma crescente por se instalarem em áreas suburbanas, nas quais, hoje em dia, existem mais oportunidades ao nível do emprego e da educação.

FIGURA 2: POPULAÇÃO DE NATURALIDADE ESTRANGEIRA DOS ESTADOS UNIDOS POR REGIÃO DE ORIGEM, 1960-2000



Notas: 1. A categoria “Outras Regiões” inclui a África e a Oceânia. 2. Em 2000, ao contrário de 1990, as não-respostas à questão relativa à naturalidade foram distribuídas pelas várias categorias, pelo que a categoria “Não Indicada” inclui apenas os indivíduos nascidos em alto mar.

Fonte: Figura reproduzida a partir de “US Historical Trends: Region of Birth of the Foreign Born” Data Tools. Migration Information Source, <http://www.migrationinformation.org>.

De uma forma geral, a população de naturalidade estrangeira tem maior probabilidade de ser jovem, encontrar-se empregada, viver na pobreza e ter origens hispânicas do que a população autóctone. A proporção dos naturais de outros países que se encontra dentro da idade activa é muito superior à dos naturais dos Estados Unidos. Por exemplo, os imigrantes constituíam em 2002 13,5 por cento da população com idade entre os 15 e os 64 anos, embora correspondessem a apenas 11,1 por cento da população total. Por outro lado, a população de naturalidade estrangeira constitui cerca de 14 por cento da população activa norte-

americana, em parte devido ao seu peso desproporcional no seio da população em idade activa e a um índice de masculinidade superior ao da população autóctone. Finalmente, em consequência dos níveis de qualificações relativamente mais baixos, das suas categorias socioprofissionais predominantes e das dificuldades ao nível do reconhecimento de qualificações e competências, os imigrantes constituem cerca de 20 por cento de todos os trabalhadores de baixos rendimentos. Assim, a conclusão a tirar é que a integração dos imigrantes no Estados Unidos tem lugar no contexto de uma população de naturalidade estrangeira relativamente numerosa e cada vez mais diversa em termos de estatuto legal, país de origem, distribuição geográfica, características demográficas e dotação de capital humano.

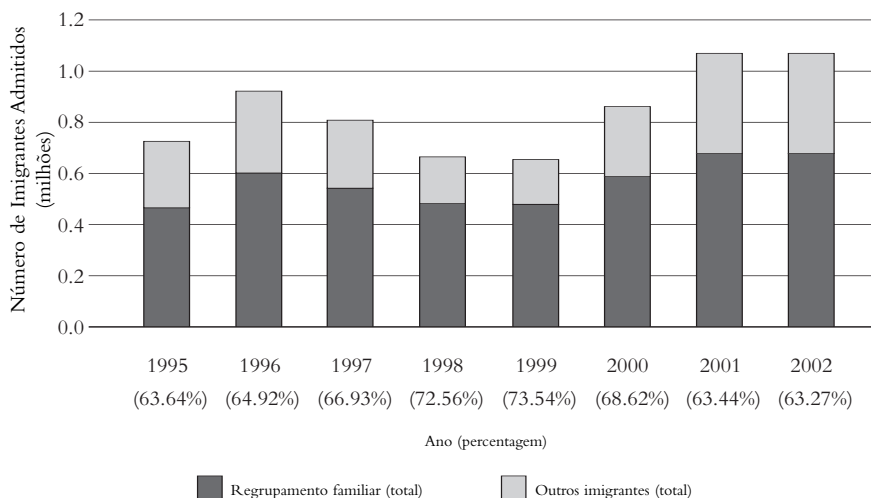
## A ADMISSÃO DE IMIGRANTES

Os Estados Unidos não seleccionam os seus imigrantes de acordo com as suas “perspectivas de integração”, nem sequer exigem que façam prova do domínio da língua ou de outras competências – algumas das características que poderiam facilitar a “integração”. Ainda assim, o processo de admissão dos imigrantes influencia as suas perspectivas de integração. A maioria dos imigrantes permanentes – mais ou menos 63 por cento no ano fiscal de 2002 – é admitida ao abrigo do reagrupamento familiar (ver Figura 3). Cerca de três quartos desses imigrantes são familiares de cidadãos norte-americanos. Logo, a maior parte dos imigrantes admitidos tem laços familiares com alguém nos Estados Unidos – e a maioria de entre esses é familiar de alguém cujo processo de integração se encontra numa fase adiantada, tal como indicado pela posse da cidadania.

O reagrupamento familiar melhora as perspectivas de integração tanto para os residentes nos Estados Unidos como para os seus familiares recém-chegados: os níveis de participação cívica e social na sociedade de acolhimento tendem a aumentar significativamente na presença dos filhos e cônjuges, nomeadamente através da participação nas actividades promovidas pelas escolas; os residentes nessas condições têm também maior probabilidade de adquirir casa, o que constitui um indicador de integração robusto. Finalmente, os imigrantes ao abrigo do reagrupamento familiar têm o direito de trabalhar imediatamente após a entrada no território norte-americano. Têm por isso a possibilidade de contribuir para o rendimento do agregado familiar, reduzindo o risco de pobreza e forjando muitas vezes novos laços com a comunidade por via do emprego.

O segundo maior tipo de fluxo entre os imigrantes para os Estados Unidos é constituído pelas pessoas admitidas com vista à ocupação de postos de trabalhos específicos. Com algumas excepções, o seu processo de admissão tem de ser “patrocinado” por um empregador. É exigido à vasta maioria destes imigrantes que detenham um nível de qualificações elevado – de nível universitário ou equivalente. Consequentemente, estes imigrantes apresentam características individuais que aumentam a sua probabilidade de sucesso económico e de uma mais fácil integração. Para além disso, o mercado de trabalho constitui a mais importante esfera de integração na sociedade norte-americana – e a integração destes imigrantes nesse âmbito tem lugar de forma imediata.

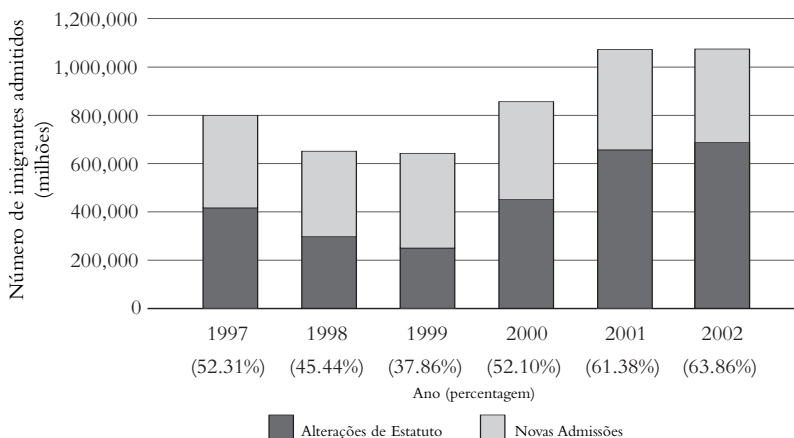
# FIGURA 3: PESO RELATIVO DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NO TOTAL DA IMIGRAÇÃO, ANOS FISCAIS 1995-2002



Fonte: Tabela reproduzida e atualizada com base em Ramah McKay, "Family Reunification" Migration Information Source (Maio de 2003), <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=122>.

A relação entre os estatutos de admissão permanente e temporário pode constituir um outro aspecto facilitador da integração. Uma parte significativa dos imigrantes permanentes admitidos tanto ao abrigo do reagrupamento familiar como enquanto trabalhadores passou anteriormente algum tempo nos Estados Unidos ao abrigo de vistos de trabalho temporário – aliás, muitos alteram até directamente o seu estatuto de temporário para permanente. Muitas vezes, esse período de tempo anterior atinge os cinco ou seis anos de duração. Nalguns casos, as autoridades norte-americanas reconhecem explicitamente esta função desempenhada por certos tipos de vistos temporários enquanto sistema de admissão de futuros imigrantes permanentes: muitos trabalhadores altamente qualificados detentores de vistos temporários estão dispensados de demonstrar pretenderem regressar ao seu país de origem, enquanto que os detentores de outros tipos de vistos estão obrigados a fazê-lo para poderem aceder ao território norte-americano caso pretendam permanecer durante mais de um ano. No ano fiscal de 2002, as alterações de estatuto de temporário para permanente representaram cerca de 64 por cento do número total de imigrantes admitidos, no que constitui uma tendência que tem vindo a acentuar-se ao longo dos anos (ver Figura 4). Estes indivíduos possuem tipicamente uma vasta experiência ao nível do mercado de trabalho norte-americano e, no caso dos que são patrocinados pelos seus empregadores com vista ao acesso ao estatuto de residentes permanentes, terão aparentemente demonstrado a sua capacidade de prosperar economicamente nos Estados Unidos.

**FIGURA 4: PESO RELATIVO DAS ALTERAÇÕES DE ESTATUTO (DE TEMPORÁRIO PARA PERMANENTE) NO NÚMERO TOTAL DE IMIGRANTES, ANOS FISCAIS 1997-2002**



Fonte: USCIS, Yearbook of Immigration Statistics, vários anos.

A estrutura quantitativa das modalidades de admissão significa que, de todos os imigrantes legalmente admitidos a título permanente nos Estados Unidos, apenas dois pequenos grupos – os admitidos por razões humanitárias e aqueles que são admitidos ao abrigo do sistema de “lotaria” previsto na legislação norte-americana como forma de promoção da diversidade (os quais, no ano fiscal de 2002, representaram respectivamente 126.084 e 42.829 pessoas) – acedem ao território norte-americano sem qualquer ligação familiar ou profissional anterior.

Os níveis excepcionais de imigração não autorizada registados nos Estados Unidos (estima-se que o stock de imigrantes não autorizados tenha aumentado a uma média de 500.000 indivíduos por ano ao longo da última década) constituem uma outra modalidade de entrada no país, ainda que irregular e informal. A forte procura por parte do mercado de trabalho norte-americano e o desemprego e a instabilidade económica nos países de origem (especialmente no caso do México), juntamente com um sistema de controlo cujos esforços são sobretudo canalizados para o controlo das fronteiras em detrimento dos controlos internos, tornam atractiva a opção de viver e trabalhar ilegalmente nos Estados Unidos. A maior parte dos imigrantes não autorizados que vem para os Estados Unidos fá-lo através da mobilização de redes sociais (muitas vezes, familiares) que facilitam o acesso ao emprego, alojamento e outros aspectos fundamentais da integração.

A população imigrante não autorizada regista taxas de actividade extremamente elevadas: no caso dos imigrantes não autorizados do sexo masculino, estima-se que a taxa de actividade atinja os 96 por cento. Por outro lado, para além do emprego, os imigrantes não autorizados e os seus filhos (que são frequentemente cidadãos norte-americanos) participam na sociedade de muitas das mesmas formas que os seus homólogos legais. Por exemplo, uma parte substancial de entre eles paga impostos federais e estaduais e entrega declarações anuais de rendimentos; os seus filhos frequentam o sistema público de ensino; e muitos possuem contas bancárias e até, nalguns casos, têm acesso a empréstimos bancários.

Naquilo que pode ser considerado como uma medida visando prioritariamente a integração, as autoridades norte-americanas optaram por criar diversas oportunidades de acesso ao estatuto de residente permanente por parte dos imigrantes não autorizados. Naturalmente, o principal objectivo destas regularizações consiste em reduzir o número dos imigrantes não autorizados, de modo a permitir o usufruto de um conjunto de direitos e serviços básicos por parte de todos os residentes. A campanha de regularização realizada no âmbito da Lei de Reforma e Controlo da Imigração (*Immigration Reform and Control Act*, ou IRCA), ao abrigo da qual se regularizaram 2,8 milhões de estrangeiros, constituiu a única campanha em grande escala – os canais de acesso à regularização têm assentado fundamentalmente em processos administrativos ou judiciais individuais. Os imigrantes que se regularizaram ao abrigo da IRCA puderam beneficiar de cursos de línguas e educação para a cidadania como forma de apoio à sua integração.

## O ENQUADRAMENTO LEGAL DA INTEGRAÇÃO

O segundo conjunto de políticas que afectam directamente a integração dos imigrantes nos EUA corresponde às políticas nos domínios da naturalização e dos diversos estatutos legais conferidos aos imigrantes. O acesso por parte dos imigrantes aos serviços públicos e aos apoios sociais depende do seu estatuto legal, o que, por sua vez, influencia o processo de integração. A maior ou menor possibilidade de acesso a esses serviços e apoios pode assim ser caracterizada como variando entre dois extremos, com os imigrantes não autorizados de um lado e os cidadãos norte-americanos do outro.

### RESIDENTES LEGAIS PERMANENTES

O estatuto de Residente Legal Permanente (RLP) constitui a base fundamental da imigração norte-americana. Segundo as estimativas, cerca de 30 por cento, ou 10,5 milhões, dos residentes no território norte-americano de naturalidade estrangeira são RLPs, estatuto que confere o direito a residir e trabalhar no EUA. Este estatuto e os direitos que lhe estão associados só podem ser revogados no caso de: 1) o indivíduo se ausentar do território dos EUA durante mais de um ano; 2) o indivíduo ser condenado por um crime; 3) detectar-se que o indivíduo prestou declarações falsas no âmbito do processo de atribuição do estatuto de RLP. Ao fim de cinco anos com o estatuto de RLP, os imigrantes passam a poder aceder à cidadania; este período de espera é reduzido para três anos no caso de indivíduos cujo cônjuge possua já a cidadania norte-americana.

Em muitos aspectos importantes, o estatuto de RLP confere direitos próximos dos que estão associados à cidadania. Tal como os cidadãos norte-americanos, os RLPs podem alistar-se nas forças armadas e, caso o façam, é-lhes permitido o acesso mais expedito à cidadania. Com efeito, em 2002, não era imposto qualquer período de espera no acesso à cidadania aos não-cidadãos que se encontrassem ao serviço das forças armadas ou que o tivessem feito recentemente. Os RLPs têm também acesso ao emprego na função pública e, nalgumas cidades, possuem certos direitos limitados de participação nas eleições locais. De acordo com a legislação norte-americana, os RLPs podem ainda patrocinar a vinda de familiares ao abrigo do reagrupamento familiar, embora estejam sujeitos a mais restrições do que os cidadãos norte-americanos: enquanto que os residentes permanentes podem patrocinar a vinda dos cônjuges ou de filhos não casados, só os cidadãos podem patrocinar a vinda dos pais e irmãos. Para além disso, no caso dos RLPs, é definido um tecto anual para o número de indivíduos admitidos ao abrigo do reagrupamento familiar, bem como limites quantitativos por país – limites esses que não se aplicam no caso dos cidadãos norte-americanos. Na prática, em virtude destes limites quantitativos por país, os pedidos de reagrupamento familiar por parte dos RLPs podem ter de aguardar vários anos. Esta modalidade de admissão nos EUA assume especial importância para alguns países de origem: nos casos do México, República Dominicana e Jamaica, por exemplo, 95 por cento, 98 por cento e 94 por cento, respectivamente, dos imigrantes admitidos no ano fiscal de 2001 foram-no ao abrigo do reagrupamento familiar.

Tal como referido, o estatuto de RLP confere o direito de trabalhar (e todos os direitos laborais associados), bem como o direito ao pagamento de propinas universitárias idênticas aos dos cidadãos norte-americanos. No entanto, noutros domínios, os direitos conferidos pelo estatuto de RLP são inferiores aos dos cidadãos: concretamente, os RLPs não podem votar nas eleições nacionais e na maior parte das eleições estaduais e locais, não podem desempenhar a maior parte dos cargos públicos e não podem fazer donativos no âmbito de campanhas eleitorais.

Os RLPs estão também em desvantagem no que se refere à mobilidade internacional e à possibilidade de expulsão: não podem viver ou viajar no estrangeiro por mais de um ano, nem têm direito a um passaporte norte-americano ou a protecção e assistência consulares no exterior do país; e, nalguns casos especiais, podem ser expulsos do território norte-americano (deportados). Embora a deportação de RLPs continue a ser algo de excepcional, os motivos para expulsão foram alargados através de legislação aprovada em 1996 e o ambiente que se vive desde o 11 de Setembro em termos de segurança nacional veio colocar os residentes legais permanentes numa situação mais precária.

Para além disso, embora os residentes permanentes possam beneficiar de certos tipos de subsídios e apoios federais (particularmente em matéria de habitação e complementos de rendimento), o seu acesso à maioria dos mais importantes serviços públicos e modalidades de protecção social sofreu bastantes restrições. A legislação relativa ao acesso aos serviços públicos e à protecção social que entrou em vigor em 1996 quebrou com a tradição norte-americana de conferir aos RLPs direitos em matéria de serviços e apoios públicos

praticamente idênticos aos dos cidadãos, ao criar um conjunto complexo de barreiras ao acesso que na prática impedem a maior parte dos RLPs de beneficiar, durante os primeiros cinco anos de presença nos EUA, dos apoios federais destinados a pessoas de baixos rendimentos, uma vez que o acesso a este tipo de apoios passou a depender do imigrante em questão ter trabalhado durante pelo menos quarenta trimestres em solo norte-americano (os refugiados, os beneficiários de asilo político e os familiares de membros das forças armadas constituem excepções importantes a esta regra). Por outro lado, a nova lei consagrou também a proibição genérica do acesso dos imigrantes não autorizados aos apoios e subsídios federais. Em contrapartida, foi dada aos estados a possibilidade de criarem os seus próprios sistemas de apoio aos RLPs, tendo muitos optado por fazê-lo. Estas mudanças tiveram como consequência que o acesso à protecção social e aos serviços públicos é actualmente mais variável de estado para estado no caso dos RLPs do que entre os cidadãos norte-americanos.

O acesso a alguns destes serviços e apoios públicos voltou entretanto a ser permitido, particularmente no caso dos idosos e das crianças, mas o princípio geral continua a consistir na restrição ao acesso por parte dos RLPs. Por outro lado, a reforma dos sistemas de protecção social de 1996 motivou as organizações da sociedade civil a levarem a cabo uma vasta campanha de promoção da naturalização, que se pensa ter contribuído para o aumento substancial do número de naturalizações ocorrido nos anos '90.

## CIDADANIA E NATURALIZAÇÃO

De todos os sucessos alcançados neste domínio pelos Estados Unidos, o maior de todos consiste provavelmente nos elevados níveis de aquisição da cidadania. Em 2003, os cidadãos naturalizados constituíam cerca de 49 por cento da população de naturalidade estrangeira dos Estados Unidos, tendo esta percentagem oscilado ao longo das últimas décadas entre um máximo de 64 por cento (em 1970) e um mínimo de 39 por cento (em 1996). Por outro lado, a política de *jus soli* dos Estados Unidos confere a cidadania a todas as crianças nascidas em território norte-americano, à excepção dos filhos de alguns funcionários diplomáticos superiores. A cidadania tem numerosos efeitos práticos importantes, incluindo a possibilidade de acesso à generalidade dos serviços públicos e benefícios sociais, a protecção face a actos arbitrários do estado (especialmente a deportação) e prioridade ao nível do reagrupamento familiar. Ao mesmo tempo, porém, a naturalização desempenha também um importante papel simbólico, ao ponto das cerimónias de naturalização constituírem ocasiões festivas, decoradas com uma profusão de bandeiras, nas quais os participantes renunciam aos seus laços nacionais anteriores e abraçam os Estados Unidos.

Para poderem tornar-se cidadãos, os residentes legais permanentes têm de satisfazer vários critérios legais e cumprir uma série de requisitos no decurso do processo. Para além das exigências relativas à permanência anterior no território, a naturalização exige que o candidato tenha pelo menos 18 anos, possua uma “sólida estrutura moral” (isto é, não tenha cadastro criminal), possua um domínio básico da língua inglesa e demonstre conhecer minimamente a história e a sociedade norte-americanas. Na sequência de um parecer positivo dos Serviços de Cidadania e Imigração, o candidato tem ainda de prestar um juramento de cidadania antes de lhe ser emitido uma certidão de naturalização.



Os residentes permanentes têm de procurar naturalizar-se por si próprios, uma vez que a administração não lhes envia qualquer notificação no momento em que passam a ser elegíveis. Por outro lado, os atrasos na concessão da naturalização devido à acumulação de processos ao nível dos serviços têm frustrado as intenções de muitos candidatos e poderão constituir um factor dissuasor de futuras naturalizações, particularmente em virtude do facto de ser exigido a todos os candidatos que permaneçam no território norte-americano desde o data do pedido até ao momento da naturalização. Em 2003, existiam 702.152 pedidos de naturalização a aguardar a emissão de um parecer final (incluindo muitos provindos de anos anteriores).

Actualmente, estima-se que cerca de 7,9 milhões residentes legais se encontrem em condições de poder naturalizar-se. Embora as taxas de naturalização tenham vindo a aumentar de uma forma geral, certos grupos e comunidades parecem demonstrar maior propensão para o fazer: os asiáticos, os europeus e os refugiados contam-se entre aqueles cujas taxas de naturalização são mais elevadas; em contrapartida, os níveis mais reduzidos correspondem aos latino-americanos, aos imigrantes com um fraco domínio da língua inglesa e àqueles cujos níveis de rendimento se encontram abaixo do limiar de pobreza nacional. No caso dos latino-americanos (a esmagadora maioria dos quais são mexicanos), as taxas de naturalização têm registado um aumento significativo nos últimos anos: as mudanças introduzidas na lei mexicana em 1998, ao passarem a permitir a dupla nacionalidade, poderão ter acentuado esta tendência.

A política de *jus soli* dos Estados Unidos cria algumas oportunidades e coloca alguns desafios interessantes em matéria de integração. Por exemplo, 85 por cento das famílias de origem imigrante têm actualmente um “estatuto misto”, no sentido em que um ou mais dos filhos são cidadãos norte-americanos, enquanto que os restantes filhos e/ou os pais têm nacionalidade estrangeira. Nesses casos, os progenitores poderão não ter acesso aos apoios sociais e serviços públicos, enquanto que o filho ou filhos o têm – ainda que os pais não estejam cientes disso. O progenitor de uma criança menor que seja cidadã norte-americana não tem automaticamente o direito de permanecer nos Estados Unidos em virtude desse facto, embora na prática esse aspecto seja por vezes tido em conta.

Outro efeito da forte tradição norte-americana de naturalização e *jus soli* tem sido o aumento do peso relativo dos imigrantes e dos seus descendentes directos no eleitorado dos EUA. O efeito mais significativo tem sido o do chamado “voto hispânico” – a parte do eleitorado que é composta pelos imigrantes naturalizados e pelos cidadãos norte-americanos que possuem origens latino-americanas. Nas eleições nacionais de 2000, participaram 5,9 milhões de eleitores de origens hispânicas, correspondentes a cerca de 5 por cento do número total de votos expressos. O seu número havia sofrido um aumento substancial em resultado das naturalizações subsequentes à Lei de Reforma e Controlo da Imigração de 1996. Porém, o verdadeiro peso do voto hispânico poderá só vir a revelar-se no futuro: existem 12 milhões de indivíduos de origens hispânicas que não têm ainda idade para votar e outros 9 milhões que não são ainda cidadãos, mas poderão vir a sê-lo.

## IMIGRANTES TEMPORÁRIOS

Paralelamente, os Estados Unidos admitem também um grande número de imigrantes temporários. A maior parte das entradas temporárias nos EUA corresponde a visitas para efeitos de turismo, negócios, ou outros fins; as restantes categorias incluem os estudantes e os trabalhadores temporários estrangeiros de todos os níveis de qualificações. Devido às restrições associadas ao seu estatuto legal, os imigrantes temporários possuem menos direitos do que quaisquer outros indivíduos de nacionalidade estrangeira presentes no território norte-americano. Com efeito, não têm acesso a qualquer tipo de protecção social, à excepção de certas formas de subsídios ao alojamento num número extremamente limitado de casos (que correspondem sobretudo aos trabalhadores agrícolas). Alguns trabalhadores temporários têm ainda a possibilidade de juntar créditos que podem depois ser transferidos para o sistema de segurança social do seu país, na sequência de acordos bilaterais que permitem aos trabalhadores somar o tempo de serviço nos países de origem com o acumulado nos EUA, de modo a cumprirem os critérios mínimos para terem direito às pensões de reforma, invalidez e sobrevivência dos seus países de origem.

## IMIGRANTES NÃO AUTORIZADOS E DIREITOS UNIVERSAIS

Os imigrantes não autorizados, que constituem quase 30 por cento da população de nacionalidade estrangeira dos Estados Unidos, encontram-se numa condição extremamente precária. Caso sejam detidos, estão sujeitos a serem deportados (ainda que o processo não seja automático); por outro lado, não têm acesso a praticamente nenhuns serviços públicos ou apoios de natureza social de âmbito federal. Ainda assim, existem certos domínios nos quais gozam de alguns direitos: as crianças imigrantes não autorizadas, por exemplo, têm direito a frequentar o ensino básico independentemente do seu próprio estatuto legal ou do dos seus pais; por outro lado, os cuidados de saúde de urgência são também prestados independentemente do estatuto legal.

Os imigrantes não autorizados desfrutam também de direitos laborais consideráveis: as normas laborais e o salário mínimo aplicam-se igualmente qualquer que seja o estatuto legal do trabalhador; os imigrantes não autorizados têm o direito de aderir a sindicatos; e os empregadores não têm o direito de os despedir, ou de denunciá-los junto das autoridades, em retaliação por disputas laborais ou pela participação em actividades sindicais.

Nalguns outros domínios da actividade económica, os imigrantes não autorizados acabam por descobrir que as regras e regulamentos são na verdade relativamente flexíveis. Até agora, os estabelecimentos comerciais e os investimentos detidos por estrangeiros têm passado relativamente incólumes face ao aumento das preocupações relacionadas com as questões da segurança, do terrorismo e da lavagem de dinheiro. Por exemplo, o Departamento do Tesouro norte-americano permite que os bancos aceitem títulos de identidade emitidos pelos consulados de outros países para efeitos de abertura de contas e outras transacções. O mais das vezes, este tipo de títulos de identidade é utilizado pelos imigrantes não autorizados que não possuem qualquer outro documento de identificação. O mais famoso de entre estes títulos é a matrícula consular emitida pelos consulados mexicanos: pensa-se que existam cerca de 4 milhões em circulação nos Estados Unidos. A própria administração fiscal emite

cartões e números de contribuinte a estrangeiros que não estejam autorizados a trabalhar nos EUA (e que em virtude desse facto não se podem registar junto da Segurança Social): esses cartões de contribuinte podem ser utilizados no pagamento de impostos, na abertura de contas bancárias e num vasto conjunto de outras operações não directamente relacionadas com o emprego.

Grande parte do sucesso da integração da maioria dos imigrantes não autorizados deve-se ao facto dos níveis estadual e local da administração optarem tipicamente por não ter em conta o seu estatuto legal. A legislação norte-americana atribui claramente as competências em matéria de formulação e execução da política de imigração ao nível federal, proporcionando às administrações estadual e local a possibilidade de ignorarem o estatuto legal dos imigrantes – e, nalguns casos, impondo-lhes até que o façam. Por exemplo, cerca de onze estados norte-americanos emitem cartas de condução independentemente do estatuto legal – embora o número desses estados tenha diminuído na sequência do 11 de Setembro e continue a oscilar ao sabor do debate actual sobre esta questão. Por outro lado, as forças policiais de âmbito estadual e local têm-se mostrado em geral relutantes em efectuar detenções exclusivamente em resultado de violações do estatuto legal dos imigrantes, para além da lei federal restringir as circunstâncias em que o podem fazer e o período de tempo da detenção. De uma forma geral, as polícias locais consideram que a neutralidade face ao estatuto legal dos imigrantes é um aspecto essencial do fomento da confiança no seio das comunidades que contêm imigrantes – sobretudo das que contêm proporções elevadas de imigrantes não autorizados. Finalmente, existe ainda um conjunto vasto de outras situações em que não é exigida qualquer prova do estatuto legal, tais como a compra ou arrendamento de imóveis e, em certos casos, a aquisição de licenças de exploração comercial.

## DIREITOS UNIVERSAIS

Existem numerosos direitos fundamentais, tais como o direito a um julgamento justo por um júri ou o direito à representação legal, de que os imigrantes beneficiam independentemente do estatuto legal. As liberdades de expressão e religião, por exemplo, salvaguardam o direito à exibição de símbolos culturais e religiosos nas esferas pública e privada independentemente do estatuto legal. No entanto, a definição dos limites precisos destes direitos é uma questão ainda pendente, por vezes de formas aparentemente contraditórias. Por exemplo, têm sido emitidos despachos no âmbito de diversos processos cíveis recentes favoráveis ao direito das raparigas muçulmanas utilizarem o hijab nos estabelecimentos públicos de ensino, mas que exigem que elas descubram os seus rostos nas fotografias utilizadas nos documentos de identificação ou para outros fins relacionados com a segurança.

De entre estas protecções “universais”, porém, a que assume maior relevância para a integração dos imigrantes é talvez a protecção contra a discriminação. A legislação, jurisprudência e prática norte-americanas de combate à discriminação, que têm um carácter bastante abrangente e sofisticado, proíbem expressamente a discriminação com base nas “origens nacionais”. Tal como são aplicadas, no entanto, estas leis proíbem também a

discriminação com base na nacionalidade, desde que o imigrante em causa possua estatuto legal. A cidadania pode servir para “desempatar” entre um cidadão candidato a emprego e um candidato estrangeiro “autorizado”, mas esta cláusula raramente é utilizada pelos empregadores. De uma forma geral, a legislação anti-discriminação tem um carácter bastante abrangente: o requisito de que um empregado ou funcionário saiba falar inglês tem de ser justificado pelas exigências do posto de trabalho e as regras que impeçam a utilização de outras línguas no local de trabalho são em geral proibidas.

Na prática, a proibição da discriminação com base nas origens nacionais proporciona também alguma protecção aos imigrantes não autorizados. Embora a lei da imigração obrigue os empregadores a exigirem aos trabalhadores que façam prova da sua autorização para trabalhar, a legislação anti-discriminação proíbe-os de discriminarem os trabalhadores naturais de outros países através de questões adicionais acerca do seu estatuto legal. Nalguns outros domínios, como por exemplo a habitação, são expressamente proibidas questões relativas ao estatuto legal.

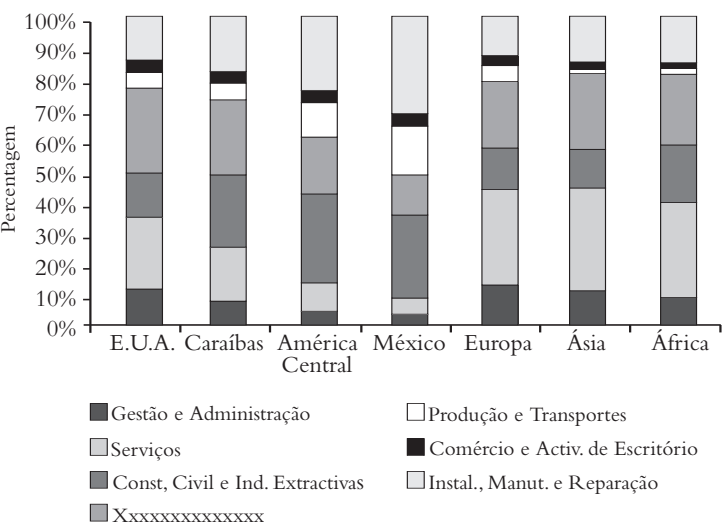
## EMPREGO E RENDIMENTO

Os residentes legais permanentes em território norte-americano não têm quaisquer restrições no acesso ao mercado de trabalho. Em contrapartida, o factor mais importante que continua a limitar o sucesso dos imigrantes neste domínio é o persistente fosso entre as competências por eles apresentadas e aquelas que são mais valorizadas pelo mercado de trabalho norte-americano. A falta de experiência profissional e os problemas de reconhecimento das qualificações obtidas noutros países (ou os baixos rendimentos a que essas qualificações dão acesso) constituem factores adicionais. Os residentes permanentes e, num número limitado de casos, os detentores de vistos de trabalho podem, por outro lado, aceder a iniciativas federais, estaduais e locais de formação profissional – porém, a eficácia dessas iniciativas ao nível da satisfação das suas necessidades é uma outra conversa.

Os imigrantes presentes no território norte-americano encontram-se sobrerrepresentados, por comparação com os nativos, em ambos os extremos do espectro de qualificações: de uma forma geral, os imigrantes altamente qualificados entram maioritariamente no país através dos canais de admissão para trabalho; em contrapartida, os imigrantes de baixas qualificações recorrem sobretudo ao reagrupamento familiar e à imigração não autorizada. O nível de qualificações, o desempenho ao nível do mercado de trabalho e o nível de rendimento variam significativamente consoante os países de origem: em particular, os imigrantes oriundos do México e da América Central encontram-se fortemente sobrerrepresentados em sectores e actividades de baixas qualificações tais como a construção civil, a manutenção de instalações e equipamentos, a produção fabril, os transportes e os serviços de baixas qualificações (ver Figura 5), ao mesmo tempo que registam também taxas de actividade inferiores (ver Figura 6), rendimentos familiares mais baixos e taxas de desemprego mais elevadas tanto em comparação com a população autóctone como com as restantes comunidades imigrantes. Os imigrantes provenientes da Europa, Canadá, África e grande parte da Ásia, pelo contrário, têm

maior probabilidade de desempenharem profissões “de colarinho branco”, por exemplo enquanto profissionais liberais. Os imigrantes naturais da Europa e do Canadá exibem ainda taxas de actividade mais elevadas, níveis de desemprego mais reduzidos e rendimentos familiares mais elevados do que as da população autóctone. Naturalmente, cada um destes indicadores é influenciado por um grande número de factores: a taxa de actividade, por exemplo, depende da estrutura etária e familiar da população em causa, dos níveis de qualificações e sucesso ao nível do mercado de trabalho e de diversos factores culturais, tais como a atitude para com o trabalho das mulheres – para referir apenas alguns.

FIGURA 5: CATEGORIAS SOCIOPROFISSIONAIS DAS POPULAÇÕES AUTÓCTONE E DE NATURALIDADE ESTRANGEIRA, 2000



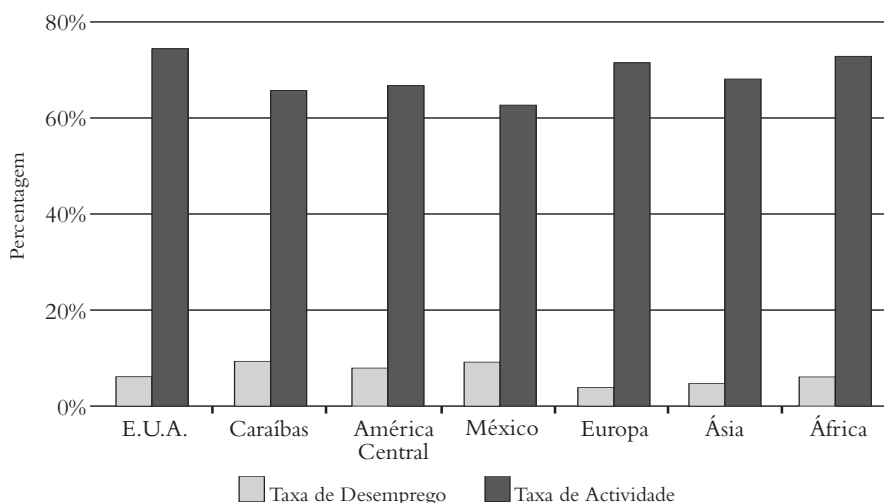
Fonte: Brain Ray, 2004. “Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets”. Brussels: European Commission DG Labour and Social Affairs.

Se observarmos a evolução destes indicadores ao longo do tempo, verificamos que um dos factores mais determinantes da integração dos imigrantes no mercado de trabalho é a situação geral da economia. O crescimento económico sustentado do final dos anos '90, por exemplo, permitiu que as taxas de desemprego das populações imigrantes, com especial destaque para os indivíduos de origens hispânicas do sexo masculino de nacionalidade estrangeira, registassem quedas mais acentuadas do que as da população autóctone. Em 1996, a diferença entre a taxa de desemprego dos naturais dos Estados Unidos e a dos naturais de outros países era de 2 por cento; entre o conjunto dos naturais dos Estados Unidos e os

homens hispânicos de nacionalidade estrangeira era de 3,7 por cento; e entre o conjunto dos naturais dos Estados Unidos e as mulheres hispânicas de nacionalidade estrangeira era de 5 por cento; em 1999, na sequência da retoma da economia, esses números haviam caído para 1,2 por cento, 1,1 por cento e 3,6 por cento, respectivamente. Apesar disso, os salários haviam crescido menos entre os imigrantes do que entre os autóctones: o salário à hora dos naturais dos Estados Unidos havia aumentado 7 por cento, enquanto que o dos indivíduos de nacionalidade estrangeira crescera apenas 1,6 por cento.

Esta “fotografia” corrobora uma conclusão mais geral acerca da integração dos imigrantes no mercado de trabalho dos EUA: embora os trabalhadores de baixas qualificações encontrem facilmente emprego na economia norte-americana, esse emprego não é bem remunerado. Uma vez que 30 por cento dos indivíduos de nacionalidade estrangeira não possuem sequer uma educação ao nível do ensino secundário e que 46 por cento têm dificuldades ao nível do domínio da língua inglesa, não é de surpreender que o seu desempenho seja bastante inferior ao da população autóctone e que 17,9 por cento vivam em situação de pobreza.

**FIGURA 6: TAXAS DE ACTIVIDADE E DE DESEMPREGO DAS POPULAÇÕES DE NATURALIDADE NORTE-AMERICANA E ESTRANGEIRA, 2000**



Fonte: Brain Ray, 2004, “Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets”. Brussels: European Commission DG Labour and Social Affairs.

Dada a quase total ausência de dados longitudinais, é difícil avaliar o efeito do tempo passado nos Estados Unidos ao nível do sucesso no mercado de trabalho, sendo o efeito associado às diferentes coortes ainda mais difícil de medir. Apesar de tudo, existem sinais de mobilidade profissional ascendente: por exemplo, em 2000, a percentagem dos imigrantes oriundos do

Sudeste Asiático e das Caraíbas que haviam chegado durante os anos '90 e que desempenhavam profissões liberais era respectivamente de 15,9 e 9,1 por cento; dois grupos provenientes das mesmas regiões mas entrados no país durante a década de '80 apresentavam no mesmo ano taxas de 18,4 e 11,9 por cento. Analogamente, a percentagem dos imigrantes oriundos do México e da América Central empregados na construção civil, manutenção e reparação, serviços, produção e transportes regista igualmente um decréscimo ao longo do tempo, de coorte para coorte (Ray, 2004).

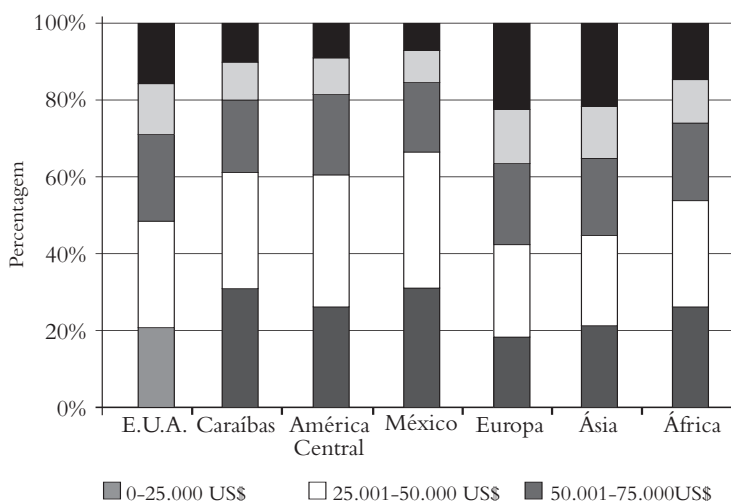
Por outro lado, existem sinais de que os salários dos imigrantes tendem a aumentar com o tempo passado nos EUA – porém, no caso dos trabalhadores imigrantes menos qualificados, as duas últimas décadas têm sido passadas a remar contra a maré no que se refere à relação entre os seus salários e os da população autóctone (veja-se a distribuição dos agregados familiares autóctones e de origens estrangeiras segundo o rendimento, em 2000: Figura 7). Os rendimentos de ambos estes grupos foram afectados por mudanças à escala da economia no que diz respeito à remuneração das qualificações: em 1979, os detentores de níveis de escolaridade superiores ganhavam 43 por cento mais do que os que trabalhadores que apenas tinham o ensino secundário; em 1995, essa diferença havia aumentado para 84 por cento. Tanto os trabalhadores de naturalidade norte-americana sem o ensino secundário completo como os trabalhadores imigrantes nas mesmas condições (os quais constituem uma proporção especialmente elevada dos imigrantes não autorizados) têm vindo a ficar cada vez mais para trás.

Ainda assim, existem indicações de que embora as baixas qualificações constituam uma desvantagem séria ao nível da entrada no mercado de trabalho, os imigrantes efectuam progressos ao longo do tempo: em 1997, o rendimento médio dos agregados familiares dos imigrantes admitidos nos EUA enquanto residentes legais permanentes depois de 1988 era de 44.000 dólares, enquanto que o dos que haviam sido admitidos antes de 1988 era em média de 50.400 dólares. Este último valor era até ligeiramente mais elevado do que entre a população autóctone, embora isso se deva em parte a um maior número médio de elementos por agregado. Em contrapartida, os rendimentos dos agregados familiares dos imigrantes não autorizados que haviam entrado nos EUA antes de 1988 eram em média ligeiramente inferiores aos dos entrados no território mais tarde, embora esta última comparação, tal como a que a antecede, não tenham em conta importantes efeitos de coorte.

Os estudos longitudinais proporcionam uma imagem bem mais precisa. Um estudo baseado em dados históricos chegou à conclusão que a diferença salarial entre os imigrantes e os autóctones (tal como expressa pelo rendimento médio dos imigrantes enquanto percentagem do rendimento médio dos autóctones) tende a reduzir-se em cerca de 10 por cento ao fim de duas décadas. Um outro estudo longitudinal concluiu que, embora os imigrantes ganhem menos do que os autóctones ao entrarem no mercado de trabalho e que este diferencial tenha vindo a aumentar ao longo dos anos, os imigrantes registam ganhos significativos ao longo do tempo, particularmente ao fim de dez anos de presença nos EUA: na segunda década de residência, a diferença salarial entre os imigrantes e os autóctones reduz-se em 21 pontos percentuais, no caso dos homens, e 13 pontos percentuais, no caso das mulheres (Orcutt, 2004; Orcutt and Dowhan, 1999).

As políticas de emprego de âmbito federal não têm prestado especial atenção aos imigrantes. Embora os residentes permanentes possam recorrer aos serviços de apoio em matéria de emprego, alguns activistas pró-imigração têm alegado que estes serviços não contribuem para ultrapassar os obstáculos mais significativos à integração. Assim, os programas proporcionados pelos Centros de Emprego ao abrigo da Lei de Investimento na Força de Trabalho de 1998 dirigem-se prioritariamente a pessoas com pelo menos o 9º ano de escolaridade e são escassas as iniciativas de formação em língua inglesa. Por outro lado, segundo os críticos desta Lei, as regras destinadas a assegurar a prestação de contas por parte dos prestadores de serviços de formação, bem como a associar as iniciativas de apoio aos postos de trabalho, agravam ainda mais esta situação, na medida em que constituem um incentivo a que as entidades formadoras estabeleçam critérios de entrada mais apertados e na medida em que desencorajam os imigrantes de recorrer a esses serviços. A revisão da Lei de Investimento na Força de Trabalho, que se encontrava em curso aquando da redacção do presente texto, visa responder de forma mais atenta às necessidades dos grupos dotados de qualificações extremamente baixas e/ou com dificuldades ao nível do domínio da língua inglesa. Por outro lado, o Departamento do Trabalho norte-americano possui também um programa de apoio dirigido aos trabalhadores rurais imigrantes, que inclui formação profissional e em língua inglesa: em 2002, 36.222 trabalhadores beneficiaram deste programa. À excepção destas iniciativas, a maior parte dos esforços no sentido de proporcionar o acesso dos imigrantes ao ensino básico e à aprendizagem da língua inglesa continua a ser em grande medida desenvolvida pelas organizações do terceiro sector e pelos próprios imigrantes.

## FIGURA 7: DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO DOS AGREGADOS FAMILIARES AUTÓCTONES E DE NATURALIDADE ESTRANGEIRA, 2000





Actualmente, parece ser pouca a vontade política de introduzir mudanças no status quo das políticas de emprego no que se refere aos imigrantes. O factor de mudança mais significativo ao nível da incorporação no mercado de trabalho – e do seu efeito na política e nas políticas nacionais – poderá ser o crescimento persistente da adesão dos imigrantes aos sindicatos. Entre 1996 e 2003, um período no qual os níveis globais de adesão aos sindicatos registaram um declínio, o número de membros de sindicatos de naturalidade estrangeira aumentou 24 por cento, situando-se em 1,8 milhões de pessoas no final do período. Nesses mesmos anos, assistiu-se por outro lado a uma maior intervenção dos sindicatos em relação a um conjunto de questões de relevo para os imigrantes. A principal prioridade dos imigrantes no âmbito da actividade sindical é a alteração da política de imigração, e especialmente a regularização dos trabalhadores não autorizados, mais do que as questões da formação, dos apoios ou da discriminação.

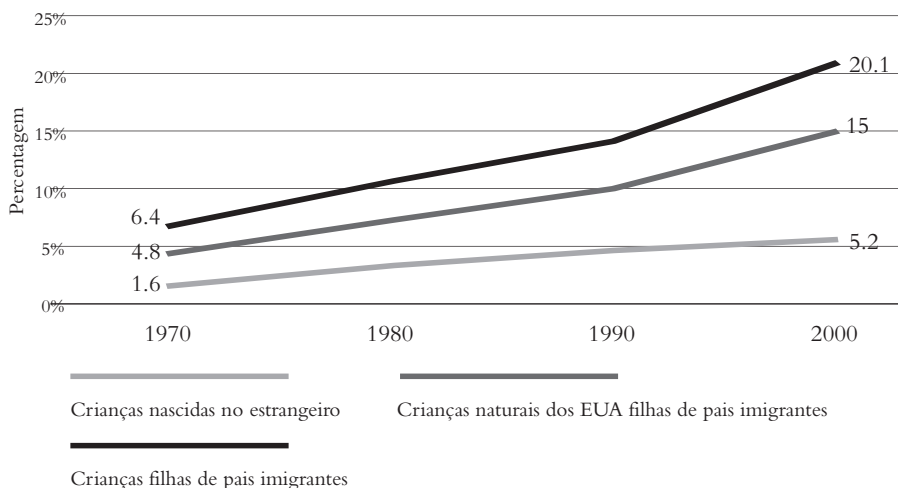
Os imigrantes não encontram aliados apenas entre os sindicatos: as empresas têm também vindo a desempenhar cada vez mais esse papel. A prestação de serviços vocacionados para os imigrantes – tais como o envio de remessas –, que durante muito tempo eram um terreno exclusivo de pequenas empresas especializadas, têm vindo a atrair os pesos-pesados do sector bancário. O Citibank e o Bank of America encontram-se entre os muitos bancos e agências de crédito que têm utilizado os serviços de envio de remessas como forma de conquistarem clientes entre um dos segmentos da população cujo potencial tem sido menos explorado pela banca comercial – os 53 por cento estimados dos agregados familiares de origens mexicanas que não utilizam serviços bancários. Este fenómeno tem simultaneamente vindo a influenciar e a ser influenciado pelas políticas públicas: no caso da matrícula consular, a decisão por parte do Departamento do Tesouro de autorizar a utilização de títulos de identificação consulares para efeitos de abertura de contas bancárias ajudou os bancos a penetrarem nesse mercado. Por sua vez, os bancos juntaram as suas influentes vozes às dos que defenderam a decisão do Tesouro quando essa decisão se viu debaixo de fogo no contexto do debate político. Este efeito de reforço mútuo verificou-se também noutras esferas de acção política: actualmente, os bancos têm direito a subsídios pela prestação de serviços de envio de remessas no âmbito da Lei de Reinvestimento na Comunidade (que proporciona incentivos a que as empresas invistam na prestação de serviços a populações carenciadas). Por sua vez, as empresas em geral têm também vindo a reconhecer cada vez mais o valor dos imigrantes enquanto trabalhadores e a juntar as suas vozes aos apelos em prol da regularização e da reforma da imigração.

## EDUCAÇÃO E CRIANÇAS

Embora a educação dos imigrantes adultos seja objecto de pouco interesse por parte dos decisores políticos e se caracterize mais pela inércia política do que pela mudança, a questão da educação das crianças imigrantes tem sido alvo de atenção crescente e da introdução de diversas mudanças nos últimos anos. Isso deve-se, primeiro que tudo, ao aumento nas últimas décadas do número de crianças imigrantes e filhas de pais imigrantes que frequentam o sistema público de ensino (ver Figura 8). Dos 55 milhões de crianças que em 2000

frequentavam os níveis de ensino entre o pré-escolar e o 12º ano, 10,5 milhões, ou uma em cada cinco, eram crianças imigrantes ou de pais imigrantes.

## FIGURA 8: PESO RELATIVO DAS CRIANÇAS DE ORIGEM IMIGRANTE NOS NÍVEIS DE ENSINO ENTRE O PRÉ-ESCOLAR E O 12º ANO, 1970-2000



Fonte: Jennifer Van Hook and Michael Fix, 2000, "A Profile of Immigrant Students in US Schools", In J. R. DeVelasco, M. Fix and T. Clewell (Eds.), *Overlooked and Underserved: Immigrant Children in U.S. Secondary Schools*, Washington, DC: Urban Institute.

Todas as crianças com menos de 18 anos residentes nos Estados Unidos têm o direito de frequentar o ensino básico público. O sistema educativo faz um esforço genuíno para cumprir esta promessa, através de iniciativas como um programa federal, dotado de um orçamento de 393 milhões de dólares, com o objectivo de financiar programas educativos de âmbito estadual destinados às crianças filhas de trabalhadores imigrantes (os quais consistem maioritariamente em residentes permanentes e trabalhadores temporários estrangeiros). Este programa apoia também diversas iniciativas em parceria com o governo mexicano, incluindo uma iniciativa de intercâmbio de professores.

A questão da educação das crianças de origem imigrante, sobretudo no que diz respeito às questões em torno da língua, tem por outro lado vindo a ocupar uma posição mais central no contexto do debate político sobre a educação. A Lei "Nenhuma Criança Deixada Para Trás" ("No Child Left Behind Act") – uma lei de reforma do sistema educativo de âmbito nacional – passou a exigir que o ensino ministrado às crianças e os testes por elas realizados sejam em língua inglesa ao fim de três anos de frequência da escola. Por outro lado, incitou à avaliação regular das competências em inglês, leitura, ciências e matemática das crianças

com dificuldades ao nível do domínio da língua inglesa: as escolas que não atinjam determinados níveis de referência podem ser penalizadas e as crianças podem tornar-se elegíveis para transferências de escola ou apoios educativos especiais. Para além disso, a lei revogou a exigência de que uma parte dos 477 milhões de dólares programados (no ano fiscal de 2003) para subsídios a programas destinados a estudantes com dificuldades ao nível do domínio do inglês fosse afectada ao ensino bilingue, conferindo explicitamente aos pais o direito de transferirem os seus filhos para escolas “normais”. Esta lei tem sido elogiada por colocar a ênfase no desempenho das crianças em situações de desvantagem no âmbito do sistema público de ensino, mas tem também sido criticada por impôr níveis de referência irrealistas e mal concebidos e por não prever a afectação de financiamento adequado.

A Lei “Nenhuma Criança Deixada Para Trás” surgiu no contexto de uma tendência para que se repense a educação das crianças de origem imigrante, cujas origens remontam à aprovação em 1998 da Proposta 227 no estado da Califórnia. Essa iniciativa estadual veio na prática pôr termo nesse estado ao ensino bilingue – no contexto do qual as crianças com dificuldades ao nível do inglês tinham aulas na sua língua materna em todas as restantes disciplinas. Embora esta Proposta tenha sido contestada pelas associações de defesa dos direitos dos imigrantes, na medida em que foi considerada lesiva do direito das crianças de origem imigrante à educação, as preocupações legítimas em relação não só aos custos como também à eficácia do ensino bilingue fizeram com que a mesma questão tenha sido entretanto levantada até em estados, como o Massachussets, onde a imigração não é uma questão na ordem do dia.

O segundo novo debate na cena política nacional diz respeito ao acesso dos imigrantes não autorizados ao ensino universitário financiado pelo estado. Encontra-se actualmente em apreciação pelo Congresso legislação que poderá permitir que sejam os estados e determinar se proporcionam ou não reduções de propinas aos imigrantes não autorizados, para além de permitir regularizar certos jovens imigrantes entrados no território norte-americano antes dos 16 anos de idade.

O próprio bem-estar das crianças de origem imigrante é fortemente influenciado pela orientação das políticas sociais da administração norte-americana, pois nos Estados Unidos, a maioria das políticas sociais destinam-se às famílias. As crianças de pais imigrantes encontram-se sobrerrepresentadas entre as crianças que vivem em famílias pobres; no entanto, tal como referido, muitas destas crianças são cidadãs norte-americanas, ainda que os seus pais não só não o sejam, como nalguns casos não sejam sequer residentes legais.

As causas da pobreza no seio das famílias de origem imigrante são ligeiramente diferentes das que afectam as restantes famílias: as famílias de origem imigrante encontram-se em maior risco de pobreza devido ao facto dos adultos dessas famílias desempenharem trabalhos mal remunerados; entre as famílias autóctones, em contrapartida, as causas mais significativas são o desemprego e a existência de apenas um adulto no agregado. Consequentemente, as provisões introduzidas na sequência da reforma da protecção social de 1996 no sentido de restringir o acesso dos RLPs aos serviços públicos e aos apoios sociais têm afectado tanto crianças não-cidadãs como outras de nacionalidade norte-americana: entre 1994 e 1998, a

utilização de “food stamps” (senhas alimentares de carácter social) reduziu-se em 53 por cento entre as crianças cidadãs pertencentes a famílias de origem imigrante. Ainda assim, este tipo de efeito não se fez sentir igualmente ao nível de todos os programas sociais: por exemplo, a utilização dos serviços de assistência médica por parte das crianças de nacionalidade norte-americana manteve-se relativamente estável, independentemente do estatuto legal dos pais. Estas diferenças em termos de impacto podem ser em parte explicadas pelos diferentes esforços envidados pelas várias entidades no sentido de informarem e alertarem os imigrantes para o facto de muitos dos seus filhos terem direito a aceder aos seus programas e apoios, na sequência das indicações existentes de que a reforma da protecção social estava a ter um efeito de desencorajamento ao nível do recurso aos serviços públicos e apoios sociais por parte dos imigrantes.

## ALOJAMENTO E AQUISIÇÃO DE CASA

A grande maioria da população de naturalidade estrangeira dos Estados Unidos tem direito aos apoios federais à habitação em virtude de ter estatuto de residente permanente ou de possuir nacionalidade norte-americana na sequência da naturalização (ver Figura 1). No entanto, em comparação com a maior parte dos restantes domínios da integração, é possível verificar que a integração dos imigrantes no mercado da habitação é relativamente lenta. Actualmente, os imigrantes representam apenas 8 por cento do número total de possuidores de casas nos Estados Unidos, embora representem 11 por cento da população. Em média, os imigrantes adquirem a sua primeira casa nos Estados Unidos apenas ao fim de 11 anos. Ainda assim, os imigrantes encontram-se sobrerrepresentados (com 14 por cento) entre as pessoas que estão actualmente a comprar casa pela primeira vez, o que indicia o papel-chave que poderão vir a desempenhar no futuro crescimento do mercado da habitação. Com efeito, o Centro Conjunto para o Estudo da Habitação estima que a população pertencente a minorias étnicas, 30 por cento da qual é constituída por imigrantes, será responsável por 64 por cento do crescimento do número de agregados familiares entre 2000 e 2010, permitindo um aumento na ordem dos 39 por cento do número total de casas pertencentes a indivíduos de minorias étnicas nesse mesmo período.

São muitos os factores que influenciam a posse e aquisição de habitação por parte dos imigrantes, sendo que certas tendências assumem especial relevância – por exemplo, a tendência para a dispersão geográfica dos imigrantes pelo território dos Estados Unidos ao longo da última década. Em geral, a probabilidade de possuir uma casa é maior no caso dos indivíduos de raça branca, com educação superior, de meia-idade, casados, com filhos e com rendimentos elevados ou um património considerável em resultado de transferências intergeracionais.

Estes mesmos factores afectam igualmente a propensão para a posse de habitação no caso da população imigrante, a par de outros que lhe são específicos. O estatuto legal, o nível de domínio do inglês e o tempo de permanência nos Estados Unidos também influenciam tanto o acesso e a probabilidade de aquisição de habitação por parte dos imigrantes como os seus pontos de vista em relação a essa questão. Um estudo conduzido pelo Gabinete de

Estudos da Associação Norte-Americana de Promotores Imobiliários chegou à conclusão que os imigrantes se integram de forma plena, ainda que tardiamente, no mercado da habitação: os níveis de posse de casa entre os imigrantes residentes nos Estados Unidos há mais de vinte anos (67,5 por cento) são praticamente idênticos aos da população autóctone (68 por cento).

Uma das conclusões mais recentes e interessantes acerca da questão dos imigrantes e da posse de habitação está associada aos novos padrões de distribuição geográfica da população de naturalidade estrangeira. À medida que um número crescente de imigrantes tem vindo ao longo da última década a instalar-se em estados que não eram tradicionalmente destino de imigração significativa, tem-se tornado visível uma relação entre a localização geográfica e a taxa de posse de habitação. A análise das 100 principais áreas metropolitanas do EUA em 1990 e 2000 permite verificar que a percentagem de imigrantes proprietários de habitações varia consideravelmente, sendo o peso relativo dos imigrantes na população da área em questão e a respectiva taxa de crescimento factores significativos. Tal como seria de esperar, as taxas de posse de habitação mais baixas registam-se entre os imigrantes que residem nas cidades tradicionais de imigração, principalmente devido à reduzida quantidade de habitações disponíveis a preços razoáveis nessas áreas urbanas.

As barreiras à aquisição de habitação por parte dos imigrantes são várias, apesar dos esforços desenvolvidos recentemente aos níveis federal, estadual e local no sentido de as reduzir. Entre as barreiras à aquisição de habitação identificadas, incluem-se a escassez de casas a preços razoáveis (sobretudo nas cidades principais, onde os imigrantes estão mais concentrados) e a falta de historial de crédito por parte da população de naturalidade estrangeira (em resultado de diferenças ao nível das normas culturais e, nalguns casos, do reduzido tempo de residência e da falta de contactos prévios com as instituições financeiras formais). Porém, talvez a maior barreira de todas consista na falta de acesso por parte dos imigrantes à informação relativa à aquisição de casa, especialmente porque muitos provêm de regiões onde a norma é o arrendamento e os empréstimos para compra de casa não constituem uma opção.

Um exemplo prometededor do aumento dos níveis de aquisição de habitação entre a população imigrante através de parcerias comunitárias provém do noroeste do estado do Arkansas, onde foi constituída uma parceria entre imigrantes, empregadores e instituições financeiras com essa finalidade. Em resultado de problemas persistentes de escassez de mão-de-obra, uma empresa de avicultura dessa região procurou solucionar a situação através do estabelecimento de uma parceria com o First National Bank e o Trust of Rogers com vista à realização de workshops de promoção da literacia financeira em castelhano, que incluíram módulos relativos à aquisição de habitação. A empresa proporcionou o espaço onde se realizaram os workshops e permitiu que os trabalhadores os frequentassem durante o horário normal de trabalho. Na sequência desta iniciativa, mais de 700 famílias imigrantes compraram casas entre 1994 e 2000, não tendo ocorrido quaisquer situações de crédito malparado. Para além disso, o banco conseguiu conquistar um novo mercado e a taxa de rotação dos trabalhadores da empresa, que antes se situava em torno dos 200 por cento, caiu para os 15 a 20 por cento em 1995. Este tipo de parceria criativa constitui um exemplo do papel crucial desempenhado pelo sector privado ao nível da integração dos imigrantes nos EUA.

## CONCLUSÃO: TENDÊNCIAS E DESAFIOS

Diversas tendências e debates deverão continuar a dominar a política de integração norte-americana de integração ao longo dos próximos anos. Em primeiro lugar, não é possível discutir a questão da política de imigração sem referir a actual importância da segurança e do terrorismo. As detenções de pessoas em virtude de violações à lei de imigração, os programas de recenseamento de estrangeiros provenientes sobretudo de países muçulmanos, os inquéritos a imigrantes por parte das autoridades policiais e vários outros aspectos da “Guerra ao Terrorismo” na sequência do 11 de Setembro têm vindo a reduzir os níveis de conforto sentidos por numerosos imigrantes e visitantes (Chisti et al, 2003). Porém, apesar destas tensões, o número total de admissões de residentes de longa duração não tem diminuído, ainda que outros tipos de admissão o tenham feito. Em particular, os atrasos administrativos motivados pelas preocupações acrescidas em matéria de segurança têm provocado um decréscimo assinalável das admissões de refugiados e têm sido um factor explicativo importante da diminuição do número de admissões de estudantes. As respostas políticas, sociais e institucionais actualmente em curso às questões do terrorismo e das preocupações ao nível da segurança serão sem dúvida factores importantes no que diz respeito à integração dos imigrantes, mas contam-se entre os mais difíceis de prever. Em contrapartida, a separação do organismo responsável pela imigração em três novos serviços – dois responsáveis pela execução e cumprimento da lei e um responsável pelo enquadramento social dos imigrantes –, em resultado das preocupações ao nível da segurança, veio criar uma oportunidade para o serviço responsável pelo enquadramento e apoio social construir uma nova imagem e desempenhar a sua função com energia redobrada. A criação do Gabinete para a Cidadania constitui também um desenvolvimento positivo neste sentido, embora a sua dotação orçamental nos últimos tempos e os progressos lentos ao nível da redução do número acumulado de processos e candidaturas pendentes em matéria de naturalização e subsídios sugere que é pouco provável que ocorram mudanças radicais da noite para o dia.

Tal como seria de esperar que acontecesse num contexto de integração maioritariamente caracterizado por processos “orgânicos” e pela importância do papel dos actores privados e não governamentais, muitas das tendências mais relevantes e interessantes não estão directamente associadas à administração federal. Uma dessas tendências é o predomínio persistente do México, América Central e do Sul e Ásia enquanto regiões de origem. O facto de uma grande proporção da imigração norte-americana ser originária do México e de este grupo nacional apresentar um desempenho mais fraco do que a maioria dos outros ao nível da integração (tal como indicado por diversos critérios – nível de rendimento, taxa de naturalização, domínio da língua por parte da primeira geração), tem levado alguns autores a concluir que a composição nacional dos fluxos de imigração constitui só por si um desafio económico e em matéria de integração (Borjas, 1999, Huntington, 2004). No entanto, o elevado número de mexicanos (e, de uma forma mais geral, de latino-americanos) permite por outro lado que se atinja uma massa crítica geradora de oportunidades: organizações comunitárias que conseguem ultrapassarem a barreira da língua, no caso da maioria dos imigrantes mais recentes, através da prestação de serviços em castelhano (a qual, nalguns

locais, é em si mesma uma prática controversa); a emergência dos imigrantes de origens hispânicas como público-alvo de grande importância para a comunicação social, empresas e políticos; e a influência das culturas mexicana e hispânica sobre a cultura popular norte-americana, que, nos últimos anos, tem sido provavelmente superior à de qualquer outra cultura “estrangeira”. O aumento da influência desta comunidade tem tornado mais evidente o facto da integração ser nos Estados Unidos um processo dinâmico de duplo sentido, em que a sociedade em geral também se adapta aos imigrantes.

As origens nacionais são também relevantes ao nível de outra tendência menos óbvia: o crescente interesse por parte dos países de origem em desempenhar um papel activo nas vidas dos seus cidadãos residentes nos Estados Unidos. Em parte, isto deve-se à consciência crescente da importância económica das remessas para os países de origem, reflectindo o interesse desses países em garantir a sustentação desses fluxos. Porém, resulta também de pressões políticas exercidas sobre os governos desses países no sentido de que procurem fazer mais para salvaguardar a situação dos seus concidadãos no exterior. Possivelmente, o maior empenhamento demonstrado recentemente pelo México (país de onde são originários os maiores fluxos migratórios para os Estados Unidos) em encetar um diálogo aberto sobre questões relacionadas com as migrações constitui um reflexo deste novo contexto. É especialmente de assinalar o facto do governo mexicano ter vindo a procurar dialogar com a administração norte-americana em relação às questões da regularização dos imigrantes não autorizados e das migrações laborais, mas há que referir que o México tem também vindo a expandir os serviços que presta directamente aos seus emigrantes.

A já referida *matrícula consular* constitui o exemplo mais conhecido destes serviços alargados prestados pelo governo mexicano aos seus cidadãos residentes no estrangeiro. A real importância da *matrícula* resulta não tanto do que permite que os emigrantes mexicanos façam com ela (embora isso seja também importante) como do facto do governo mexicano ter reconhecido as necessidades dos seus cidadãos residentes fora do país, implementado uma solução e divulgado essa solução junto dos seus cidadãos e das empresas e administrações locais norte-americanas, através da sua rede de 45 consulados e quase 700 funcionários. Ao fazê-lo, o governo mexicano demonstrou a sua capacidade de influenciar as vidas de milhões (literalmente) de emigrantes mexicanos nos EUA – uma capacidade apenas detida do lado norte-americano pela administração federal e pelas administrações de alguns estados.

A campanha em torno da *matrícula* constituiu uma de várias novas iniciativas concebidas com o objectivo de “estender a mão” aos mexicanos residentes nos EUA; outra dessas iniciativas foi a criação de um “Instituto dos Mexicanos no Exterior”, que contém um comité constituído por mexicanos expatriados criado com o objectivo de aconselhar o governo mexicano em relação às questões que afectam esta população. Em muitos contextos locais nos EUA, as empresas locais, as forças policiais e os funcionários da administração consideraram a *matrícula*, e o envolvimento dos consulados, uma boa ideia; noutros, foi considerada uma interferência indesejada na política local. A questão suscitou também um debate à escala nacional. É por isso provável que o relacionamento entre os funcionários consulares e as administrações locais e estaduais venha a assumir-se como um factor cada vez

mais importante para a integração. Embora nenhum outro país possua um tão grande número de cidadãos residentes nos Estados Unidos, ou uma rede consular tão vasta, parecem existir vários outros países interessados em seguir o exemplo do México na sua relação com os expatriados e com os actores das comunidades onde eles residem. Esta tendência tem também vindo a aumentar o interesse em relação à questão das migrações ao nível da política de cooperação para o desenvolvimento dos EUA, no âmbito da qual as remessas são um aspecto particularmente na moda.

No entanto, o aspecto mais importante de todos para o presente e futuro da integração talvez seja a forma como se lidar com a questão da imigração não autorizada e com a possível reforma da política de imigração. A população imigrante não autorizada constitui provavelmente o maior desafio em matéria de integração com que os Estados Unidos estão actualmente confrontados. Embora muitos imigrantes não autorizados alcancem níveis de integração notáveis tendo em conta o seu estatuto legal precário, o seu desempenho nas esferas económica e social continua a ser muito inferior ao dos grupos dotados de um estatuto legal. O número de imigrantes não autorizados é simplesmente grande demais para que a expulsão generalizada possa ser considerada uma opção realista, o que justifica provavelmente a necessidade de implementação de algum tipo de regularização.

A imigração não autorizada pode, por outro lado, ter efeitos colaterais ao nível da restante imigração. Embora seja possível argumentar em diferentes sentidos em relação a esta questão, uma das hipóteses possíveis é que a legalização dos imigrantes não autorizados torne a opinião pública norte-americana mais céptica em relação à imigração e aos imigrantes de uma forma geral, dificultando por essa via a integração de todos os imigrantes. Provavelmente, a futura reforma da política de imigração procurará reduzir a dimensão da população não autorizada através de algum tipo de campanha de regularização e, por outro lado, limitar a futura imigração não autorizada através do alargamento dos canais legais e do reforço dos controlos. Tanto o Presidente Bush como os líderes democráticos no Congresso têm defendido uma reforma que preveja alguma forma de regularização e o alargamento dos canais de imigração legal, ainda que divirjam em relação a algumas questões. As pressões no sentido da reforma da política de imigração provêm de um vasto conjunto de interesses, que inclui empregadores, sindicatos, associações de imigrantes e de base étnica e grupos de defesa dos direitos humanos, os quais estão de acordo em relação à necessidade de reforma, mas divergem em relação ao conteúdo específico das medidas a adoptar. O facto de nenhuma proposta de reforma provinda do mainstream defender uma restrição da imigração é especialmente significativo. Esta aliança alargada de forças e interesses, por mais ténue que seja, e o facto dos líderes políticos dos principais partidos se referirem à imigração e aos imigrantes de uma forma globalmente positiva constituem desenvolvimentos positivos no que diz respeito à integração dos imigrantes.

Assim, a provável reforma da política de imigração é ela própria um produto dos sucessos e fracassos do presente; caso venha a ser implementada, criará todo um novo conjunto de desafios em matéria de integração. Quer os canais alargados de migração legal assumam um carácter permanente ou temporário e quer privilegiem o reagrupamento familiar ou o



emprego, terão importantes consequências ao nível da integração. Tanto a possibilidade de regularização como a expansão do número de admissões legais, pelo menos tal como estão actualmente em cima da mesa, reforçariam certamente as tendências actuais no que diz respeito às características dos imigrantes em termos de origens geográficas e níveis de qualificações. A reforma da política de imigração e as características que essa reforma vier a assumir terão certamente o efeito de exacerbar alguns dos problemas (por exemplo, as exigências impostas aos serviços responsáveis pela imigração e pela naturalização), ao mesmo tempo que ajudarão a resolver outros (por exemplo, a dificuldade de acesso ao reagrupamento familiar devido aos tectos anuais estabelecidos ou o receio que leva alguns imigrantes a não recorrerem aos apoios e serviços a que os seus filhos cidadãos têm direito).

É interessante notar que a política de integração tem sido pouco referida no contexto do debate sobre a reforma da política de imigração e que o reforço das iniciativas de promoção da integração não parece constar de nenhuma das propostas que têm sido apresentadas. Em parte, isto reflecte talvez o carácter recente do debate. Porém, poderá reflectir igualmente a confiança que os americanos têm na capacidade do mercado de trabalho e dos processos locais assegurarem a integração de um grupo de pessoas que possuem já raízes nos Estados Unidos e que são em grande medida encaradas, nas palavras do Presidente Bush, como “trabalhadores determinados” num país que possui um grande número de “empregadores determinados”.

## RECOMENDAÇÕES PARA OS EUA E EUROPA

- A imigração não autorizada constitui um problema de primeira ordem em matéria de integração. Nos Estados Unidos, a imigração não autorizada é a questão dominante ao nível da imigração, impedindo a realização de progressos políticos em relação a outras questões relevantes para a integração e dificultando a aceitação social dos imigrantes. Porém, qualquer tentativa de lidar com a imigração não autorizada, nos EUA ou em qualquer outro contexto, deverá ter em conta em que medida é que os imigrantes não autorizados se encontram já integrados. Isso implica reconhecer a importância do trabalho que realizam e os laços sociais e familiares que mantêm no país de acolhimento. Por outro lado, implica também que a expulsão da maior parte da população imigrante não autorizada não constitua uma opção viável na maior parte dos casos.
- A conjugação no contexto norte-americano de uma rede de protecção social mínima, taxas de desemprego relativamente elevadas e um sistema de tipo federal tem como consequência que o contexto em que tem lugar a integração dos imigrantes seja substancialmente diferente do de muitos países europeus. No entanto, certos aspectos do sistema norte-americano – a importância da escola e do local de trabalho como palcos de integração e a importância do papel das administrações locais ou municipais – podem revelar-se igualmente eficazes noutros contextos. As escolas, os locais de trabalho e a sociedade civil são os lugares onde ocorre a integração para a maioria dos imigrantes e é para eles que deverá ser canalizada a maioria dos recursos afectos à integração.
- Nem todas as boas políticas e práticas de integração dos imigrantes têm como destinatários os

próprios imigrantes. As medidas políticas que têm em conta as necessidades ao nível da integração, mas que afectam populações-alvo mais alargadas (por exemplo, as pessoas de baixos rendimentos) têm por vezes efeitos mais benéficos ao nível da própria integração dos imigrantes. Analogamente, as medidas políticas destinadas a reduzir o apoio prestado aos imigrantes podem ter efeitos extremamente adversos junto de populações imigrantes e não-imigrantes, particularmente entre as crianças nativas filhas de pais imigrantes.

- A naturalização e a cidadania constituem passos importantes no caminho para a integração. O sucesso dos Estados Unidos em relação à naturalização de imigrantes, enquanto medida simultaneamente prática e simbólica, constitui um dos aspectos mais bem sucedidos da política de integração deste país. Há vários aspectos em que seria possível simplificar e estimular ainda mais a naturalização nos Estados Unidos, mas os outros países teriam a ganhar em ter em conta os elementos do sistema norte-americano que têm permitido simultaneamente assegurar o acesso facilitado dos imigrantes à cidadania e suscitar a confiança, e até o afecto, da população autóctone em relação a este processo.
- O reconhecimento das qualificações dos imigrantes é um importante elemento facilitador do seu sucesso no mercado de trabalho, embora seja um processo no qual nenhum país conseguiu ainda alcançar um sucesso total. As parcerias público-privadas poderão revelar-se uma forma apropriada de abordar esta questão.
- O acesso aos serviços financeiros, especialmente às contas à ordem e a prazo e aos empréstimos bancários, é um factor crucial para a mobilidade ascendente dos imigrantes. O estado tem um papel a desempenhar ao nível da criação de um quadro regulatório que encoraje os bancos a procurarem conquistar os imigrantes enquanto clientes, bem como, eventualmente, na promoção da literacia financeira dos imigrantes.
- Os atrasos no reagrupamento familiar, sobretudo no caso dos familiares mais próximos, têm consequências ao nível da integração e podem alimentar a imigração não autorizada. A redução do número de pedidos pendentes e a simplificação do processo deverão constituir prioridades para todos os países.
- As questões da imigração e das ameaças à segurança deverão ser separadas uma da outra na mente da opinião pública e ao nível dos procedimentos administrativos. De 2001 para cá, os Estados Unidos têm vindo a evoluir – por vezes a custo – de uma política baseada em medidas securitárias cegas e generalizadas (visando ou impondo restrições a um vasto número de imigrantes) para uma outra mais assente em medidas de segurança com base na recolha e processamento de informação, as quais são mais eficazes na detecção dos indivíduos que constituem uma ameaça e, simultaneamente, menos danosas ao nível da integração. A separação dos serviços de imigração dos serviços de controlo de fronteiras dos EUA constitui possivelmente uma evolução positiva neste sentido, mas a reduzida prioridade atribuída aos primeiros ao nível da afectação de fundos poderá limitar os progressos efectuados.
- O sucesso alcançado pela segunda geração e pela geração “um e meio” (indivíduos que imigraram enquanto crianças) é um teste importante à eficácia das políticas de integração. A capacidade até agora demonstrada pelo sistema de ensino norte-americano no que diz respeito à educação das crianças de origem imigrante é o resultado tanto de uma adequada afectação de recursos como de um debate saudável acerca dos métodos de ensino mais apropriados para estas crianças. Qualquer tentativa de colocar o sistema de ensino ao serviço do controlo da imigração pode ter consequências desastrosas para a integração, sendo necessário evitá-las.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aleinikoff, A. and D. Klusmeyer. *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- Borjas, G. *Heaven's door: Immigration policy and the American economy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Capps, R., M. Fix, J. Ost, J. Passel, and D. Perez-Lopez. "A Profile of the Low-Wage Immigrant Workforce." *Immigrant Families and Workers Brief*, no. 4. Washington, DC: Urban Institute, 2003.
- Christi, M., D. Meissner, D. Papademetriou, J. Peterzell, M. Wishnie, and S. Yale-Loeher. *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties and National Unity After September 11*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2003.
- Drew, R. B. "New Americans, new homeowners: The role and relevance of foreign-born first time homebuyers in the US housing market." *Joint Center for Housing Studies Research Notes Series*, no. 2-2. Cambridge: Harvard University, 2002.
- Duleep, H. O. "Insights from longitudinal data on the earnings growth of US foreign-born men." *Demography* 39, no.3 (2002): 485-506.
- Duleep, H. O. and D. Dowhan. "Analyzing immigrant economic assimilation with matched social security longitudinal data on individuals." Paper presented at the annual meeting of the Population Association of America, 1999.
- Fix, M., J. Passel, and K. Sucher. "Trends in Naturalization." *Immigrant Families and Workers Brief*, no. 3. Washington, DC: Urban Institute, 2003.
- Fix, M. and J. Passel. "The scope and impact of welfare reform's immigrant provisions." *Assessing the New Federalism Discussion Paper*. Washington, DC: Urban Institute, 2002.
- Fix, M. and J. Passel, and W. Zimmerman. "The Integration of Immigrant Families in the US." Washington, DC: Urban Institute, 2001.
- Fix, M. and W. Zimmerman. "All Under One Roof: Mixed-Status Families in an Era of Reform." Washington, DC: Urban Institute, 1999.
- Grieco, E. "Immigrant Union Members: Numbers and Trends." *Fact Sheet Series*, no. 7. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2004.
- Grieco, E. "Characteristics of the Foreign Born in the US: Results from Census 2000." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, December 1, 2002, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=71>.
- Huntington, S. *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster, 2004.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. "Most frequently asked questions regarding the *matricula consular*." *Fact Sheet*. Mexico City: IME, 2004, <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/mcas.pdf>
- Joint Center for Housing Studies. *The State of the Nation's Housing*. Cambridge: Harvard University Joint Center for Housing Studies, 2003.
- Katz, L. and D. Autor. "Changes in the wage structure and earnings inequality." In *Handbook of Labor Economics*, edited by O. Ashenfelter and D. Card. Amsterdam: North-Holland, 1999.
- O'Neil, K. "Consular ID CARds: Mexico and Beyond." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, April 1, 2003, <http://www.migrationinformation.com/Feature/display.cfm?ID=115>.
- Passel, J., R. Capps, and M. Fix. "Undocumented immigrants: Facts and figures." *Fact Sheet*. Washington, DC: Urban Institute, 2004.
- Patrick, E. "The US Refugee Resettlement Program." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, June 1, 2004, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=229>.

Pew Hispanic Center. "The Latino Population and the Latino Electorate: The Numbers Differ." Fact Sheet. Washington, DC: Pew Hispanic Center, 2002.

Ray, B. "Practices to promote the integration of migrants into labour markets." Brussels: European Commission DG Labour and Social Affairs, 2004.

Ray, B., D. Papademetriou, and M. Jachimowicz. *Immigrants and Homeownership in Urban America: An Examination of Nativity, Socio-economic Status and Place*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2004.

Research Group of the National Association of Realtors. "Housing Opportunities in the Foreign-born Market." Chicago: National Association of Realtors, 2002.

Schmidley, D. "The foreign born population in the United States: March 2002." Current Population Reports, no. P20-539. Washington, DC: US Census Bureau, 2003.

Schoenholtz, A. and K. Stanton. *Reaching the immigrant market: Creating homeownership opportunities for new Americans*. Washington, DC: Fannie Mae Foundation, 2001.

Singer, A. "Welfare reform and immigrants: A policy review." In *Immigrants, Welfare Reform, and the Poverty of Policy*, edited by P. Kretsedmans and A. Aparicio. Westport, CT: Praeger Publishers, 2004.

US Citizenship and Immigration Services. *2002 Yearbook of Immigration Statistics*. Washington, DC: Department of Homeland Security, US Citizenship and Immigration Services, Office of Immigration Statistics, 2003.



# OS EMIGRANTES E O MERCADO DE TRABALHO EUROPEU

---

RAINER MÜNZ E THOMAS STRAUBHAAR



Ao iniciar-se o século XXI, a União Europeia viu-se confrontada com uma situação de envelhecimento demográfico, populações autóctones estagnadas ou até mesmo em declínio, níveis significativos de desemprego e um crescimento económico débil. Entre 2001 e 2006, o PIB per capita na UE-27 cresceu em média 1,6% ao ano (UE-15: 1,2%/ano; UE-12: 5,1%/ano)<sup>1</sup>.

Para responder eficazmente aos desafios e oportunidades da globalização, os decisores políticos europeus reconhecem que a UE tem de tornar-se um actor económico mais inovador e competitivo<sup>2</sup>. Um dos instrumentos mais importantes para alcançar este objectivo é a imigração. Desde que adequadamente gerida, a imigração pode contribuir para a emergência de sociedades europeias mais jovens e dinâmicas, ao fomentar o intercâmbio de pessoas e ideias. Por sua vez, isso pode estimular a assunção de riscos, fomentar a modernização das economias europeias, contribuir para remover as estruturas mais rígidas e atávicas e conduzir a um maior crescimento económico.

As actuais perspectivas demográficas da Europa poderão ter um conjunto de consequências socioeconómicas indesejáveis, em virtude da possível estagnação, ou até declínio, das populações autóctones. Entre os anos 2000 e 2006, os actuais 27 estados-membros no seu conjunto registaram ainda um número de nascimentos ligeiramente superior ao número de mortes, a par de aumentos populacionais consideráveis devidos às migrações internacionais. Porém, ao longo da última década, o índice de dependência de idosos<sup>3</sup> na Europa aumentou em média 1,3% ao ano, tendo alcançado os 25% em 2005<sup>4</sup>. O significado deste último valor é que, em 2005, existiam na Europa 25 pessoas de idade superior a 65 anos por cada 100 pessoas em idade activa (15-64).

O envelhecimento demográfico, a par do escasso aumento do número de pessoas empregadas (em média 0.9% ao ano entre 2001 e 2005) e das elevadas taxas de desemprego, conduziram a uma situação em que os orçamentos da segurança social e as restantes despesas sociais constituem um fardo cada vez maior para a população empregada e para os contribuintes em geral. Segundo as projecções existentes, a situação deverá agravar-se ainda mais ao longo das próximas décadas, quando os “baby boomers” nascidos nas décadas de 1950 e 1960 atingirem a idade da reforma.

Nos últimos anos, o crescimento demográfico na UE (entre 1,5 e 2,0 milhões anuais na UE-27) tem-se devido sobretudo à imigração. No mapa global das migrações internacionais, a UE tornou-se um dos principais destinos. De um ponto de vista histórico, porém, trata-se de um fenómeno relativamente recente. A UE-27 conta com cerca de 40,6 milhões de imigrantes legais, que representam cerca de 8,3% da sua população total (ver Quadro 2). Destes, cerca de 27,3 milhões (ou 5,6% da população total) provêm de países terceiros, enquanto que 13,2 milhões (2,7%; Quadro 2) são oriundos de um dos restantes 27 actuais estados-membros da UE.

---

<sup>1</sup> Fonte: EUROSTAT; cálculos dos autores.

<sup>2</sup> Council of the European Union (2006).

<sup>3</sup> Rácio entre a população com mais de 65 anos e a população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos.

<sup>4</sup> Fonte: EUROSTAT; cálculos dos autores.

Apesar destas realidades demográficas, muitos europeus ainda não passaram a encarar os seus países como destinos privilegiados das migrações internacionais, nem se aperceberam de que a imigração poderá vir a tornar-se um processo permanente e até mesmo necessário. Esta percepção contrafactual da realidade demográfica tem vindo a tornar-se um obstáculo de monta para a gestão das migrações e para a implementação de regimes migratórios mais pró-activos.

Em muitos estados-membros da UE, a imigração económica tem consistido tradicionalmente na implementação de esquemas de “trabalhadores convidados” durante os períodos de expansão económica ou em resposta a carências sectoriais de mão-de-obra. Este posicionamento deve-se em parte ao receio de que a imigração possa constituir um fardo para o erário público e de que os imigrantes possam exercer um efeito depressor sobre os níveis salariais e de emprego da população autóctone. Em consequência disso, em muitos países europeus, a imigração por razões humanitárias<sup>5</sup> tem tido um peso mais significativo na admissão de imigrantes de longa duração do que a imigração por motivos económicos.

Nos debates mais recentes acerca da imigração, porém, tem sido possível observar uma mudança de paradigma. Enquanto no passado a imigração era encarada sobretudo como um fardo, ou até como uma ameaça à identidade nacional e à coesão social, hoje em dia são muitos os que assinalam os problemas de integração dos imigrantes que decorrem das suas diferentes origens étnicas e religiosas. Devido sobretudo à percepção dos problemas de integração das comunidades imigrantes de religião muçulmana, e na sequência dos ataques terroristas de Nova Iorque, Londres e Madrid, o cepticismo em relação à imigração – particularmente a oriunda dos países muçulmanos – tem sido publicamente manifestado em numerosas ocasiões.

Ao mesmo tempo, o recrutamento pró-activo de imigrantes passou entretanto a ser encarado por numerosos especialistas e alguns decisores políticos como uma das soluções possíveis para os desafios demográficos com que a Europa se vê actualmente confrontada. Os defensores desta posição consideram que a imigração poderá reduzir substancialmente o impacto do envelhecimento demográfico ao nível dos mercados de trabalho e dos sistemas de segurança social nacionais. Alguns alegam até que o aumento da mobilidade intra-europeia e o afluxo de trabalhadores qualificados poderão constituir formas de estimular o desenvolvimento económico.

Contudo, a imigração pode também ter consequências negativas. Quando os imigrantes possuem competências e qualificações semelhantes às dos trabalhadores autóctones, podem substituir estes últimos nos mercados de trabalho nacionais e assim contribuir indirectamente para o aumento do desemprego. Isto é especialmente verdade no caso dos mercados de trabalho mais rígidos, como é frequentemente o caso na UE. Para além disso, se os impostos pagos pelos imigrantes recém-chegados forem inferiores ao valor dos serviços públicos que consomem (infra-estruturas, educação, etc.), o fardo adicional a que dão origem ao nível do orçamento terá de ser suportado pelos trabalhadores nacionais e pelos imigrantes instalados há mais tempo. Finalmente, no caso de alguns sistemas de segurança social mais generosos,

---

<sup>5</sup> Admissão de pessoas deslocadas com uma origem étnica comum, reagrupamento familiar, admissão de requerentes de asilo e refugiados.



pode suceder que os imigrantes sejam atraídos pelos benefícios sociais a que poderão ter direito nos países de acolhimento, num fenómeno designado por “turismo social”. Consequentemente, a imigração proveniente de países terceiros não deve ser completamente liberalizada. O recrutamento pró-activo dos futuros imigrantes tem de ser um processo bem gerido que maximize os possíveis benefícios para os países de destino, para os países de origem e para os próprios migrantes.

Desde que a União Europeia passou a deter competências na área das migrações, ao abrigo do Tratado de Amesterdão, a imigração tornou-se uma questão central na agenda europeia. O Conselho Europeu de Tampere (1999) salientou a necessidade do “desenvolvimento de políticas comuns em matéria de asilo e imigração”. Por sua vez, o Conselho Europeu de Salónica (2003) sublinhou “a necessidade de estabelecimento de canais legais de imigração para a União Europeia por parte dos cidadãos de países terceiros, que tenham em conta a capacidade de acolhimento dos estados-membros [...]”. Finalmente, o Programa de Haia, aprovado pelo Conselho Europeu em Novembro de 2004, reforçou a importância da imigração económica no contexto da implementação da Estratégia de Lisboa com vista a “mais e melhores empregos e crescimento sustentável”, tendo apelado a um debate aberto ao nível da UE como base para um “plano de acção em matéria de imigração legal que inclua um conjunto de procedimentos de admissão capazes de responder atempadamente às necessidades de mão-de-obra imigrante ao nível do mercado de trabalho”. A resposta da Comissão a este apelo chegou em Dezembro de 2005 e assumiu a forma de um Plano de Acção sobre Migração Legal<sup>6</sup>.

A eventual entrada em vigor da nova constituição europeia tornaria ainda mais claros os objectivos de uma política europeia comum em matéria de imigração. Tal como afirma o Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa, “A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios [...]”<sup>7</sup>.

O objectivo deste capítulo consiste em identificar de que forma é que a UE e os diversos estados-membros poderão recorrer às populações imigrantes actuais e futuras e às suas competências para enfrentar os desafios económicos e demográficos. Para tal, procede-se a uma análise da situação actual e elabora-se um conjunto de sugestões relativamente às futuras políticas migratórias ao nível tanto dos estados-membros como da UE.

## TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E MIGRATÓRIAS DA EU-27

A situação demográfica na generalidade da UE é caracterizada pela baixa fecundidade (1,5 filhos por mulher<sup>8</sup>) e pelo aumento da esperança de vida (75,1 anos para os homens e 81,2 anos para as mulheres<sup>9</sup>). Em 2005, em resultado da estrutura etária ser ainda favorável, os

---

<sup>6</sup> European Commission (2005a).

<sup>7</sup> Artigo III-267.

<sup>8</sup> Índice Sintético de Fecundidade.

<sup>9</sup> Esperança média de vida à nascença em 2004; fonte: Eurostat.

actuais 27 estados-membros da UE registaram, no seu conjunto, mais nascimentos do que mortes. Esse pequeno excedente de vidas foi de cerca de 300.000 pessoas, ou 0,6% da população total. No entanto, a Alemanha, a Itália e todos os novos estados-membros da Europa Central e do Sudeste (à excepção da Eslováquia) registaram mais mortes que nascimentos.

Em 2005, o crescimento demográfico total na UE-27 excedeu 1,9 milhões de pessoas (3,9% da população total). No entanto, este valor deveu-se sobretudo a um saldo migratório positivo da ordem dos 1,6 milhões de indivíduos (ou 3,3% da população total; Quadro 1). Vinte dos estados-membros da UE-27 registaram saldos migratórios positivos. As únicas excepções foram os estados bálticos, a Bulgária, a Holanda, a Polónia e a Roménia. Os saldos migratórios mais elevados registaram-se no Chipre (27,2% da população total), em Espanha (15%) e na Irlanda (11,4%). Em países como a República Checa, a Itália e a Eslovénia, o saldo migratório foi suficientemente elevado para transformar o crescimento natural negativo num crescimento efectivo positivo.

Em inícios de 2006, a população total dos actuais 27 estados-membros cifrava-se em 491 milhões de pessoas. O número dos nacionais de países terceiros que residiam na UE-27 estava estimado em cerca de 14,4 milhões de pessoas, ou 3,0% da população total. Por outro lado, cerca de 8,5 milhões de cidadãos europeus (1,7% da população total) residiam num país que não o correspondente à sua nacionalidade. No entanto, devido às elevadas taxas de naturalização, o número total de migrantes internacionais é substancialmente mais elevado. De entre os residentes no espaço da UE-27, 27,3 milhões nasceram fora da UE (5,6% da população total; Quadro 2)<sup>10</sup>. Por sua vez, 13,2 milhões (ou 2,7% da população total) nasceram num estado-membro que não aquele onde residiam.

Em relação à população total, os países que registavam a maior proporção de residentes nascidos no estrangeiro eram os seguintes: Luxemburgo (37,4 %), Letónia (19,5%), Estónia (15,2%), Áustria (15,1%), Irlanda (14,1%), Chipre (13,9%), Suécia (12,4%) e Alemanha (12,3%). A proporção dos imigrantes nascidos fora da UE na população total era especialmente elevada na Letónia (17,6%), Estónia (14,4%), Áustria (9,1%), Chipre (8,6%) e Holanda (8,4%; Quadro 2). Entre os restantes países da Europa Ocidental, era no Liechtenstein (33,9%) e na Suíça (22,9%) que se registavam as maiores proporções de residentes nascidos no estrangeiro<sup>11</sup>.

O maior de todos os grupos de imigrantes residentes no espaço da União Europeia corresponde à comunidade de etnia alemã actualmente residente na Alemanha e proveniente na sua maioria do Cazaquistão, Rússia, Polónia e Roménia. A maior comunidade oriunda de um país terceiro é constituída pelos cidadãos turcos: cerca de 2,4 milhões na UE-27, 1,9 milhões dos quais na Alemanha<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fontes: OECD (2006), UN (2006), quadros diversos do Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005) e estatísticas nacionais; cálculos dos autores (ver Quadro 2).

<sup>12</sup> O Liechtenstein pertence à Área Económica Europeia (AEE); a Suíça possui um estatuto de estado associado da União Europeia com base em tratados bilaterais. Comissão Europeia (2004a).

Os principais canais de admissão na UE por parte dos nacionais de países terceiros (de forma temporária ou permanente) são a imigração laboral, o reagrupamento familiar, o asilo político e a imigração para prosseguimento de estudos. Em 2001, cerca de 40% de todos os novos títulos de residência legal emitidos na UE-15 destinaram-se à imigração laboral, enquanto que 30% visaram permitir o exercício do direito ao reagrupamento familiar<sup>13</sup>. No entanto, há que ter presente que, estes números não incluem a imigração sazonal e temporária, que assume valores bastante significativos em países como a Áustria, Alemanha, França, Itália e Espanha. Por outro lado, também não têm em conta a imigração irregular.

Os principais motivos para a admissão de novos imigrantes variam consideravelmente de uns estados-membros para os outros. Nalguns países, a imigração destina-se predominantemente ao reagrupamento familiar – é o caso da Suécia (50% de todas as novas autorizações de residência concedidas), França (40%), Dinamarca (36%) e Finlândia (33%). Em contrapartida, a imigração para fins de emprego correspondeu a 61% dos casos em Itália, 46% em Portugal e 36% em Espanha<sup>15</sup>.

Da década de 1990 para cá, a imigração irregular tem contribuído significativamente para o aumento da população de naturalidade estrangeira em países como a Grécia, Itália, Portugal e Espanha. Esse facto tem-se tornado óbvio na sequência das diversas campanhas de regularização extraordinária que têm sido levadas a cabo nestes países.

## O CONTRIBUTO DOS IMIGRANTES PARA O EMPREGO NA EUROPA

A população activa da Europa Central e Ocidental corresponde a 227 milhões de pessoas. Na ausência de imigração e com taxas de actividade idênticas às actuais, essa população activa reduzir-se-ia para 201 milhões de pessoas em 2025 e 160 milhões em 2050. Para que se mantivesse constante ao longo do período em análise, seria necessário um saldo migratório correspondente a 66 milhões de trabalhadores imigrantes<sup>16</sup> – isto é, um saldo migratório anual médio de cerca de 1,5 milhões de trabalhadores imigrantes só para manter a população activa da Europa aos seus níveis actuais. Porém, uma vez que nem todos os recém-chegados são economicamente activos, os saldos migratórios totais teriam na verdade de ser ainda mais elevados.

Entre 2000 e 2005, o número de pessoas em idade activa (entre os 15 e os 64 anos) efectivamente empregadas nos 15 estados-membros anteriores ao alargamento (UE-15)

---

<sup>13</sup> Fonte: European Commission (2003).

<sup>14</sup> Münz (2007).

<sup>15</sup> Ver European Commission (2003).

<sup>16</sup> Para mais detalhes, ver Münz et al (2006).

<sup>17</sup> A análise do crescimento do emprego entre 2000 e 2005 refere-se apenas à UE-15, na qual residem 97% de todos os nacionais de países terceiros residentes na UE-27.

<sup>18</sup> Este número poderá na verdade ser substancialmente mais elevado, se tivermos em conta que 21% das pessoas inquiridas no âmbito do LFS não indicaram a sua nacionalidade. Podemos assim dizer que os cidadãos de países terceiros terão sido responsáveis por entre 27% e 48% do crescimento do emprego entre 2000 e 2005. Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS), Eurostat.

aumentou em cerca de 8,2 milhões<sup>17</sup>. Destes, cerca de 34%<sup>18</sup> eram nacionais de países terceiros, sendo os restantes cidadãos do seu país de residência ou de um outro estado-membro da UE-15<sup>19</sup>. Em 2005, os nacionais de países terceiros eram responsáveis por 4% do emprego total na UE-15<sup>20</sup>.

Porém, se tivermos em conta que, no mesmo período, 80% do crescimento demográfico total na UE ficou a dever-se ao saldo migratório, não é surpreendente que os cidadãos de países terceiros tenham contribuído de forma desproporcional para o crescimento do emprego. Aliás, ao longo dos últimos cinco anos, as taxas de emprego dos nacionais de países terceiros na UE-15 registaram um assinalável crescimento relativamente às da população autóctone. Enquanto que, em 2000, essa taxa era inferior em 14,8% às dos nacionais da UE (11,1% no caso dos homens; 18,5% no caso das mulheres), a diferença reduziu-se para 11,4% em 2005 (7,6% para os homens; 15,0% para as mulheres). As taxas de emprego dos nacionais de países terceiros na UE-15 eram, assim, de 50,8% em 2000 (62,6% no caso dos homens; 38,9% no caso das mulheres) e de 55,6% em 2005 (homens: 66,0%; mulheres: 45,4%) (Figura 1).

Assim, a questão que se coloca consiste em saber de que forma é que o aumento do emprego dos imigrantes afectou os níveis de emprego dos cidadãos europeus: Terá havido um efeito de substituição, tendo os imigrantes “expulsado” alguns europeus do mercado de trabalho? Ou terá havido um aumento da procura de trabalho, tendo como consequência num aumento dos níveis de emprego dos autóctones?

Segundo a teoria económica neoclássica, o efeito sobre o desemprego seria nulo, dadas as hipóteses de perfeita flexibilidade dos preços e de pleno emprego de todos os factores de produção. Um pouco mais realisticamente, a análise a partir de uma perspectiva de senso comum assenta frequentemente na ideia de uma “pilha de empregos” – ou seja, um número fixo de empregos disponíveis no país de acolhimento. Nesse caso, e por definição, o emprego dos imigrantes implica a perda de emprego por parte dos autóctones (i.e., um efeito de substituição). Porém, se houver um aumento da produtividade em resultado de uma mais eficiente afectação do factor trabalho, a procura por trabalhadores nacionais poderá aumentar. Nesse caso, se este tipo de efeito dinâmico favorável ocorrer em pleno, o número total de empregos criados em termos agregados em resultado da presença dos imigrantes pode mais do que compensar o efeito de substituição atrás referido.

Ainda assim, devemos ter presente que, mesmo no caso neutro ou favorável, existe um efeito de “baralhar e voltar a dar”, uma vez que os trabalhadores nacionais começam por ser substituídos nalguns empregos durante algum tempo e é só no longo prazo que ocorre o efeito compensatório associado ao aumento da procura. Para além disso, os trabalhadores nacionais que perdem o emprego poderão não conseguir arranjar outro mais tarde, pois alguns deles possuem perfis de competências diferentes dos pretendidos para os novos empregos criados. Nesses casos, é necessário que os trabalhadores afectados beneficiem de esquemas de formação profissional, o que por sua vez implica um acréscimo de custos para

---

<sup>17</sup> Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS); cálculos dos autores.

<sup>20</sup> Em 2005, a proporção dos nacionais de países terceiros no emprego total na UE-25 era de 4,6%.

o orçamento público ou para os seus próprios orçamentos familiares e/ou um acréscimo adicional da procura por trabalhadores imigrantes.

Os efeitos positivos ocorrem quando os trabalhadores nacionais e os imigrantes não concorrem entre si no acesso às oportunidades de emprego, sendo antes complementares – e não substitutos – no contexto do mercado de trabalho. Isso sucede, por exemplo, sempre que os trabalhadores imigrantes proporcionam capital humano (ou financeiro) de características complementares ou quando desempenham empregos que os trabalhadores autóctones não estão dispostos a aceitar.

Os estudos empíricos que durante a década de 1990 incidiram sobre os efeitos da imigração laboral ao nível do emprego da população autóctone concluíram pela existência de ligeiros efeitos negativos<sup>21</sup>. Porém, a análise estatística do período 2000–2005 revela que, na UE-15, as taxas de emprego dos autóctones cresceram 1,4%, tendo atingido 65%, ao mesmo tempo que o peso relativo dos imigrantes no emprego total aumentou em mais de 40%. É também de assinalar que os maiores aumentos das taxas de emprego da população autóctone foram registados em países nos quais a imigração tem características essencialmente económicas e onde os mercados de trabalho são menos regulados: de 56,0% para 62,5% em Espanha, de 56,4% para 59,8% na Grécia e de 64,7% para 67,0% na Irlanda.

São vários os mecanismos através dos quais os imigrantes contribuem para a criação de emprego, incluindo o seu próprio empreendedorismo, o aumento da procura interna por bens e serviços e o aumento da eficiência dos mercados de trabalho.

## IMIGRAÇÃO E EFICIÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO

Numerosos estudos europeus revelam que a imigração desempenha um papel importante ao nível da promoção da eficiência do mercado de trabalho. Todos os sectores cujos empregos são habitualmente evitados pelos trabalhadores nacionais – tais como os empregos duros, difíceis e perigosos, os empregos pouco qualificados do sector informal ou os empregos sujeitos a fortes flutuações sazonais (incluindo empregos no sector agrícola, hotelaria, restauração, construção civil, reparação de estradas e serviços relacionados com o turismo) – dependem fortemente da oferta de trabalho imigrante. Na falta desses imigrantes, estes sectores enfrentariam graves carências de mão-de-obra<sup>22</sup>, ou os custos do trabalho aumentariam substancialmente.

A necessidade de trabalhadores imigrantes para evitar a escassez de mão-de-obra em sectores que assentam predominantemente em empregos pouco qualificados é, no entanto, uma questão bastante controversa. Os opositores das abordagens políticas mais liberais criticam o recrutamento de trabalhadores estrangeiros em épocas de elevado desemprego (como é actualmente o caso em muitos estados-membros da UE), considerando que os postos de trabalho de baixas qualificações disponíveis deverão ser prioritariamente preenchidos pelos desempregados de baixas qualificações autóctones.

---

<sup>21</sup> Ver Angrist and Kugler (2003).

<sup>22</sup> Ver IOM (2005) e OECD (2003).

Por exemplo, devido ao elevado desemprego e aos custos crescentes que lhe estão associados, o governo alemão decidiu obrigar os desempregados de longa duração a regressar ao mercado de trabalho, tendo em Setembro de 2006 começado por cortar o subsídio de desemprego àqueles de entre esses desempregados que recusem ofertas de emprego (ainda que abaixo do seu nível de qualificações). Caso este tipo de iniciativas seja implementado com sucesso, é de esperar um aumento da concorrência entre os trabalhadores imigrantes e nacionais pelos empregos de baixas qualificações. Ainda assim, os residentes nacionais de outros países da UE, os nacionais de países terceiros com estatuto de residência permanente e os detentores do estatuto oficial de refugiado encontram-se numa situação de vantagem comparativa em virtude do princípio da “preferência comunitária”.

Ao mesmo tempo, é provável que o perfil da procura por empregos de baixas qualificações venha a sofrer alterações ao longo das próximas décadas. O número de empregos manuais na indústria e na agricultura deverá diminuir. Porém, o envelhecimento demográfico na UE-27 deverá provocar um aumento da procura por serviços pessoais e domésticos, sendo por isso provável que venham a ser criados numerosos novos empregos de baixas qualificações. Uma vez que a população autóctone em idade activa se encontra em declínio, é provável que este aumento da procura não possa por ela ser satisfeito<sup>23</sup>.

Um segundo tipo de ineficiência ao nível do mercado de trabalho é o que resulta do desequilíbrio entre a oferta e a procura de competências. Os sectores em rápido crescimento, como o sector informático, deparam-se actualmente com problemas de escassez de mão-de-obra que não podem ser solucionados no curto prazo através do recurso aos sistemas educativos nacionais. É provável que este tipo de “estrangulamento” venha a tornar-se mais frequente à medida que, em resultado do processo de globalização, a economia europeia se for baseando cada vez mais no conhecimento. Em contrapartida, as indústrias intensivas em trabalho (como os têxteis ou a indústria fabril) têm vindo a deslocalizar a sua produção para as regiões do mundo onde os custos do trabalho são mais reduzidos, especialmente para a Ásia. Por outro lado, existe uma forte probabilidade de que os empregos que requerem competências especializadas se venham a concentrar cada vez mais na Europa e na América do Norte. Consequentemente, a procura por trabalhadores altamente qualificados por parte de sectores como a informática, a engenharia, a consultoria ou os serviços financeiros tenderá provavelmente a aumentar<sup>24</sup>.

Os perfis de competências requeridos pelos postos de trabalho actualmente emergentes diferem substancialmente dos que são detidos pelos trabalhadores que têm vindo a perder os seus empregos. A probabilidade destes últimos virem a beneficiar de formação profissional adicional, de modo a poderem aceder a novos empregos, depende em grande medida da existência ou não de outros trabalhadores que detenham já essas competências e que estejam disponíveis para satisfazer a procura existente. Não existem dúvidas de que são necessárias reformas ao nível dos sistemas educativos dos estados-membros da UE para que a próxima geração possua as competências de que os mercados de trabalho virão a necessitar no futuro.

---

<sup>23</sup> Boswell and Straubhaar (2005).

<sup>24</sup> Boswell and Straubhaar (2005).

Porém, serão necessários 5 a 10 anos para que os primeiros resultados dessas reformas comecem a fazer-se sentir, não sendo certo que os efeitos alcançados sejam exactamente os pretendidos. Logo, o investimento no ensino superior não constitui uma solução imediata para as carências mais prementes. Em contrapartida, o recrutamento de trabalhadores altamente qualificados é uma forma eficiente de solucionar no curto prazo as situações específicas de escassez de competências ao nível do mercado de trabalho.

Por último, podem ainda ocorrer situações de escassez de mão-de-obra em resultado da insuficiente mobilidade da força de trabalho interna, tal como demonstrado pela existência de disparidades regionais consideráveis ao nível dos salários e das taxas de desemprego. A Itália constitui um exemplo paradigmático em que a mobilidade interna dos trabalhadores é muito reduzida, apesar das fortes disparidades ao nível dos salários e das taxas de emprego entre o Norte e o Sul do país. Esta situação deve-se à conjugação de um forte diferencial em termos de rendimento *per capita* e um muito menor diferencial ao nível de consumo *per capita* entre o Norte e o Sul, a qual tem como consequência que os custos da mobilidade interna sejam bastante elevados. Em contrapartida, os imigrantes oriundos do exterior do país, ao procurarem maximizar o seu rendimento, deslocam-se para as áreas em que os salários são mais elevados e o desemprego mais reduzido, actuando assim de forma complementar em relação à muito menos móvel população autóctone. Consequentemente, muitas vezes os imigrantes não exercem qualquer impacto negativo no que diz respeito à transição dos trabalhadores nacionais do emprego para o desemprego ou vice-versa<sup>25</sup>.

Uma vez que os imigrantes são mais móveis e mais eficientes no aproveitamento das oportunidades de emprego, possuem um maior potencial enquanto solução para as situações de escassez de mão-de-obra decorrentes dos desequilíbrios regionais entre os diversos estados-membros e no interior de cada um deles. Duas medidas em particular poderiam contribuir para o desenvolvimento de um mercado de trabalho europeu mais integrado, ao promoverem a sua flexibilização e, consequentemente, a competitividade da economia europeia: (a) garantir a liberdade de movimentos (isto é, o acesso aos mercados de trabalho de todos os estados-membros da UE) aos nacionais de países terceiros que possuam estatuto de residentes de longa duração; e (b) implementar medidas e procedimentos comuns de admissão de trabalhadores imigrantes no espaço da UE.

A evidência empírica proveniente de diversos estados-membros da UE revela que, na maior parte dos casos, os imigrantes desempenham um papel complementar em relação aos trabalhadores nacionais ao nível do mercado de trabalho, não exercendo por isso efeitos negativos sobre as perspectivas de emprego e os níveis salariais destes últimos. Porém, o sector da construção civil constitui uma excepção. Em muitos países europeus, a força de trabalho nacional empregada neste sector encontra-se altamente sindicalizada. Por exemplo, os trabalhadores do sector da construção encontram-se protegidos da concorrência salarial dos trabalhadores imigrantes através de acordos colectivos em matéria de fixação de salários e de protecção contra despedimentos – acordos esses que têm o efeito indesejado de atraírem

---

<sup>25</sup> Venturini and Villosio (2004).

mais imigrantes do que sucederia caso não existissem. O resultado é um aumento das pressões sobre os níveis de emprego e/ou dos salários e a criação de incentivos à expansão do emprego irregular por parte tanto dos trabalhadores nacionais como dos imigrantes<sup>26</sup>.

## O DESEMPENHO DOS IMIGRANTES NO MERCADO DE TRABALHO: UM POTENCIAL POR EXPLORAR

Em muitos estados-membros da UE, as taxas de emprego dos nacionais e dos imigrantes oriundos dos restantes países europeus atingiram já níveis que dificilmente poderão aumentar ainda mais. Em particular, é esse o caso dos adultos de médias e altas qualificações na faixa etária entre os 20 e os 55 anos de idade<sup>27</sup>. No entanto, tal como tem sido frequentemente assinalado por numerosos especialistas e pela própria Comissão Europeia<sup>28</sup>, existe ainda um potencial de emprego por explorar no que se refere aos imigrantes provenientes de países de baixo e médio rendimento.

A taxa média de emprego dos imigrantes oriundos de países terceiros (independentemente do seu nível de qualificações) é inferior em 4,3% à da população autóctone (ver Quadro 3). Os diferenciais mais elevados são registados pela Polónia (23,0%), Finlândia (21,2%), Dinamarca (20,1%), Suécia (19,7%) e Bélgica (19,6%). Por sua vez, o desempenho dos imigrantes não naturalizados (ou seja, dos nacionais de países terceiros) residentes na UE-27 é ainda mais fraco. Com uma taxa de emprego de 54,4%, encontram-se 10,5% abaixo dos cidadãos do respectivo país de residência e 10,6% abaixo dos cidadãos dos restantes países da UE-27 (Quadro 4). Enquanto que as taxas de emprego dos nacionais de países terceiros aumentaram no período entre 2000 e 2005, as taxas de desemprego mantiveram-se estáveis em torno dos 18%, quase duas vezes mais do que as dos cidadãos da UE. As maiores disparidades ao nível das taxas de desemprego registaram-se na Bélgica (26,7% de diferença), Finlândia (20,0%), Suécia (17,6%), França (16,3%) e Holanda (14,2%; Quadro 6).

Um dos principais motivos subjacentes aos reduzidos níveis de emprego e aos elevados níveis de desemprego dos nacionais de países terceiros consiste no facto de, na maioria dos estados-membros da UE, os requerentes de asilo e os imigrantes ao abrigo do reagrupamento familiar não terem facilmente acesso aos mercados de trabalho internos. Isso não só gera encargos adicionais para o erário público, como, de um ponto de vista económico, dá origem a ineficiências. Por um lado, os requerentes de asilo e os imigrantes de baixas qualificações poderiam ocupar postos de trabalho em sectores que os trabalhadores nacionais tendem a evitar, suprimindo assim as carências do mercado de trabalho. Por outro, aqueles de entre esses imigrantes que possuem competências específicas correm o risco de perderem essas competências caso permaneçam fora do mercado de trabalho formal durante demasiado tempo. O eventual “desperdício de cérebros” daí resultante pode pôr em causa as suas perspectivas de emprego futuras no país de acolhimento.

---

<sup>26</sup> IOM (2005).

<sup>27</sup> European Commission (2004b).

<sup>28</sup> European Commission (2004a, 2004b and 2003), Münz (2007).



A importância do acesso ao emprego para o desempenho dos imigrantes ao nível do mercado de trabalho torna-se especialmente evidente quando observamos as taxas de emprego e de desemprego dos nacionais de países terceiros nos países da Europa do Sul, na Irlanda, no Reino Unido e ainda nalguns dos novos estados-membros. Trata-se de países caracterizados por mercados de trabalho mais abertos e por uma imigração de características essencialmente económicas. São talvez esses os motivos pelos quais estes países têm registado diferenciais de emprego “negativos” (isto é, os nacionais de países terceiros exibem taxas de emprego mais elevadas do que os cidadãos dos países de acolhimento): -11,1% na Hungria, -9,6% na Grécia, -9,3% em Malta, -7,5% em Chipre, -6,9% em Espanha, -6,2% na República Checa e -4,7% em Portugal (ver Quadro 4). Os países atrás referidos são também os que registam os menores diferenciais ao nível das taxas de desemprego: 0,7% na República Checa, 2,8% na Irlanda, 3,2% em Espanha, 5,0% no Reino Unido e 5,4% em Portugal. No Chipre, na Grécia e em Malta, as taxas de desemprego dos nacionais de países terceiros são até inferiores às da população nacional, variando esses diferenciais entre 1,1% e 1,6% (ver Quadro 6).

Os níveis de escolaridade desempenham igualmente um papel importante. No caso da Holanda, por exemplo, as baixas taxas de emprego dos imigrantes estão fortemente associadas aos seus reduzidos níveis de escolaridade. Apenas cerca de 30% de entre eles concluíram o ensino secundário ou superior, por contraste com mais de 60% da população autóctone holandesa. Em termos médios, os níveis de sucesso escolar são também mais baixos entre as gerações mais jovens de imigrantes e os seus descendentes (isto é, as chamadas segunda e terceira gerações). Mais de 60% dos nacionais de países terceiros com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos possuíam baixas qualificações e apenas 5% eram altamente qualificados; os valores correspondentes entre os cidadãos da UE eram 46% e 8,5%, respectivamente<sup>29</sup>.

O género e a diversidade sociocultural parecem ser também importantes factores determinantes dos níveis de emprego. As mulheres migrantes provenientes de países de baixo e médio rendimento têm maior probabilidade de estarem ausentes do mercado de trabalho e de passarem a maior parte do seu tempo em casa do que os homens. Isso tem como consequência que lhes seja mais difícil adquirirem as competências linguísticas e estabelecerem as redes sociais necessárias a uma mais fácil integração na sociedade de acolhimento.

Algumas mulheres imigrantes (particularmente de religião muçulmana) mostram-se relutantes em aceder ao mercado de trabalho por motivos culturais ou religiosos. Em 2005, por exemplo, as mulheres imigrantes turcas e as nacionais dos países do Médio Oriente e do Norte de África (MONA) registavam as taxas de emprego mais baixas de entre todos os grupos presentes na UE-25. As suas taxas de emprego atingiam apenas os 30,3% e 22,4%, respectivamente (Figura 2), o que equivalia a apenas cerca de metade dos níveis correspondentes registados pela população feminina autóctone e a cerca de um terço dos

---

<sup>29</sup> European Commission (2004a).

registados pela população masculina de origem semelhante. No entanto, se tivermos em conta as imigrantes naturalizadas, as taxas de emprego das mulheres muçulmanas são muito mais elevadas, atingindo quase 40% em 2005<sup>30</sup>, o que sugere que o acesso à cidadania europeia exerce provavelmente um efeito potencialmente positivo em termos de integração.

Ao mesmo tempo, é provável que a discriminação no mercado de trabalho tenha também um impacto significativo<sup>31</sup>. A maioria dos cidadãos da UE reconhece que os membros de minorias de origem imigrante têm menor probabilidade de serem seleccionados para um emprego ou estágio, ainda que possuam as mesmas qualificações que os restantes candidatos<sup>32</sup>.

Um mais fraco desempenho ao nível do mercado de trabalho por parte dos imigrantes constitui um fardo adicional para o orçamento do estado de acolhimento. Os dados empíricos sugerem que a dependência dos imigrantes em relação aos apoios sociais está fortemente associada ao seu desempenho no mercado de trabalho. Nos países em que esse desempenho é mais positivo (Grécia, Irlanda, Itália, Portugal, Espanha e Reino Unido, por exemplo), os imigrantes tem, em termos líquidos, contribuído positivamente para o orçamento de estado. Em contrapartida, naqueles em que os imigrantes têm dificuldade em aceder ao emprego, ao ensino e à formação e em que sofrem de níveis de discriminação mais significativos (como por exemplo na Bélgica, Dinamarca, França, Holanda e Suécia), os imigrantes exibem tipicamente maiores níveis de dependência em relação à segurança social do que a população autóctone. A Alemanha pode também ser parcialmente enquadrada nesta última categoria, em resultado da admissão em grande escala de indivíduos de etnia alemã oriundos de outros países, os quais exibem taxas de desemprego elevadas e recorrem desproporcionalmente ao subsídio de desemprego e a outros apoios estatais.

## A IMPORTÂNCIA DAS MEDIDAS DE INTEGRAÇÃO

Nas suas Linhas de Orientação Integradas para o Crescimento e o Emprego, a Comissão Europeia convidou os estados-membros a tomarem medidas com vista ao aumento dos níveis de emprego dos imigrantes<sup>33</sup>. Tal como sublinhado na Agenda Comum para a Integração, os esforços desenvolvidos pelos estados-membros no sentido de integrar eficazmente os imigrantes nos mercados de trabalho constituem um contributo fundamental para alcançar as metas de Lisboa<sup>34</sup>. O emprego, a educação e as competências linguísticas são habitualmente considerados como sendo as mais importantes vias para a inclusão.

O acesso insuficiente ao emprego foi apontado pela Comissão Europeia como constituindo o principal obstáculo à integração e, consequentemente, a principal prioridade política no contexto das políticas de integração de âmbito nacional<sup>35</sup>. Na Alemanha, por exemplo, até 2005, o acesso sem restrições ao mercado de trabalho estava limitado aos cidadãos da UE e aos nacionais de países terceiros detentores de autorizações de residência vitalícias – as quais eram habitualmente concedidas apenas ao fim de cinco anos de residência legal na Alemanha

---

<sup>30</sup> Ver também European Commission (2004b).

<sup>31</sup> Roodenburg et al. (2003).

<sup>32</sup> European Commission (2004a).

<sup>33</sup> European Commission (2005f).

<sup>34</sup> European Commission (2005d).

<sup>35</sup> Ver European Commission (2004a).

ou aos detentores do estatuto oficial de refugiado<sup>36</sup>. Todos os outros (ou seja, cerca de um terço da população oriunda de países terceiros), incluindo os cônjuges de cidadãos alemães naturais de países terceiros, não estavam de todo autorizados a trabalhar ou encontravam-se fortemente restringidos no acesso ao mercado de trabalho. Mesmo quando essas autorizações de trabalho eram concedidas, estavam inicialmente sujeitas a uma avaliação das necessidades do mercado de trabalho e à discricionariedade burocrática das autoridades. Na prática, para que uma autorização de preenchimento de um determinado posto de trabalho fosse concedida, era necessário que nenhum cidadão alemão, da UE ou de nenhum outro país terceiro sujeito a tratamento preferencial estivesse disponível para o preencher e que não fossem esperados “efeitos negativos” ao nível do mercado de trabalho regional<sup>37</sup>.

Para além de assegurarem o acesso ao emprego, os programas de integração devem visar a melhoria dos níveis de escolaridade dos imigrantes e dos seus descendentes<sup>38</sup>, prestar especial atenção à situação e inclusão social das mulheres migrantes<sup>39</sup> e ainda ter em atenção as especificidades culturais.

Para além disso, a Comissão Global para as Migrações Internacionais (GCIM) tem chamado a atenção para o facto de a exclusão social e a marginalização dos migrantes e dos seus descendentes ter associado um conjunto de riscos e custos específicos. O risco associado à formação de comunidades imigrantes segregadas e em situação de desvantagem é o de que os seus membros se retraíam de participar na sociedade e procurem outras formas de expressarem a sua frustração e afirmarem a sua identidade. Os motins de 2005 nos subúrbios das principais cidades francesas podem ser interpretados a esta luz. Este tipo de incidentes, que constitui uma ameaça para a ordem pública, pode despoletar atitudes ainda mais negativas para com as comunidades imigrantes e, conseqüentemente, criar novos obstáculos à integração e à coesão social.

Ao longo dos últimos anos, têm sido dados diversos passos importantes no sentido de uma melhor integração dos nacionais de países terceiros nas sociedades e nos mercados de trabalho dos estados-membros. Foi criado um quadro legal de referência específico, que obriga à igualdade de tratamento e salvaguarda os direitos de acesso ao emprego e à educação/formação<sup>40</sup>. Foram criados Pontos de Contacto Nacionais (PCNs) em matéria de integração, com o objectivo de acompanharem os progressos efectuados nos diversos domínios de acção política e de assegurarem que os esforços desenvolvidos aos níveis nacionais e da UE se reforçam mutuamente. Finalmente, em 2004, foi publicada, em parceria com os PCNs, a primeira edição do Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Em 1 de Janeiro de 2005, entrou em vigor uma nova lei de imigração na Alemanha que veio eliminar a maior parte destes obstáculos legais. Por exemplo, os cônjuges podem actualmente aceder imediatamente ao mercado de trabalho nas mesmas condições que os imigrantes “principais”.

<sup>37</sup> Entre 1997 e 2000, os requerentes de asilo e os chamados “estrangeiros não repatriáveis” – ou “quase refugiados” – não estavam autorizados a trabalhar na Alemanha, qualquer que fosse o seu tempo de permanência. Ver OECD (2005f).

<sup>38</sup> “PBC nº5: Os esforços em matéria de educação desempenham um papel crítico na preparação dos imigrantes, e sobretudo dos seus descendentes, para uma participação mais activa e bem sucedida na sociedade.” (European Commission, 2005d)

<sup>39</sup> European Commission (2005d) e GCIM (2005).

<sup>40</sup> European Commission (2005d).

<sup>41</sup> Niessen and Schibel (2004).

Este Manual destina-se tanto a decisores políticos como a técnicos de nível local, regional, nacional e da UE, incidindo particularmente sobre três questões: (i) a criação de programas para os imigrantes recém-chegados e para os refugiados; (ii) a participação cívica e política; e (iii) o desenvolvimento de um conjunto de indicadores de integração. A segunda edição, que deverá ser publicada em breve, debruçar-se-á sobre questões urbanas, habitação, acesso à saúde e aos serviços sociais e integração no mercado de trabalho<sup>42</sup>.

Em suma, as políticas de imigração mais eficazes são aquelas que visam flexibilizar os mercados de trabalho, promover a integração na sociedade de acolhimento e estimular os imigrantes a acederem ao emprego e à educação.

## O CONTRIBUTO DOS IMIGRANTES PARA O CRESCIMENTO ECONÓMICO

De acordo com a teoria económica neoclássica (para a qual o pleno emprego dos factores é uma hipótese de partida), o rendimento (PIB) adicional associado à presença dos imigrantes é superior aos custos associados ao emprego desses imigrantes. A diferença é designada por excedente da imigração e corresponde ao aumento do rendimento da população autóctone que está associada à imigração<sup>43</sup>. No que diz respeito à distinção entre a imigração de baixas e altas qualificações, o excedente da imigração é maximizado quando os trabalhadores imigrantes são complementares, e não substitutos, em relação aos trabalhadores nacionais (devido ao efeito positivo ao nível da produtividade). Tal é o caso sempre que o perfil de competências dos imigrantes difere do dos trabalhadores autóctones. Por outro lado, quando o factor de produção “capital” é tido em conta, os trabalhadores imigrantes altamente qualificados dão origem a uma maior excedente da imigração (em comparação com os trabalhadores imigrantes de baixas qualificações), devido às complementaridades existentes entre o capital e o trabalho altamente qualificado ao nível dos processos de produção. Esta conclusão é reforçada pela possibilidade do capital humano associado aos trabalhadores imigrantes qualificados provocar ele próprio aumentos de produtividade.

Já para a teoria económica contemporânea, o papel central na determinação da taxa de crescimento de longo prazo é desempenhado pelo capital humano, podendo a imigração ter um impacto quer positivo quer negativo a esse nível. Consoante a proporção relativa dos imigrantes de altas e baixas qualificações, a dotação média de capital humano da economia poderá aumentar ou reduzir-se em resultado da imigração. Caso os imigrantes possuam uma dotação de capital humano mais elevada que os nacionais, os níveis médios de capital humano na sociedade de acolhimento aumentarão e a acumulação de capital humano ocorrerá a um ritmo mais elevado, o que terá um impacto positivo ao nível da taxa de crescimento de longo prazo. Em contrapartida, se o mercado de trabalho da sociedade de destino apenas acolher imigrantes de baixas qualificações, a imigração terá um efeito negativo sobre o crescimento.

---

<sup>42</sup> European Commission (2005d).

<sup>43</sup> Para mais detalhes, ver Münz et al. (2006), pp. 24–26.

## COMPETÊNCIAS E PRODUTIVIDADE

O perfil de competências da população imigrante da UE é favorável no que diz respeito às altas qualificações, mas menos favorável no que se refere às qualificações médias. Enquanto que a proporção de indivíduos altamente qualificados entre a população total oriunda de países terceiros é ligeiramente mais elevada do que entre a população autóctone da UE-27 (25,8% contra 24,3%), o peso relativo dos indivíduos de qualificações médias é substancialmente mais baixo (37,9% contra 47,6%) e a dos de baixas qualificações é bastante mais elevada (36,3% contra 28,1%; ver Quadro 7). Contudo, estas competências de origem imigrante não se encontram uniformemente distribuídas pelos diversos estados-membros. Alguns foram especialmente bem sucedidos na atracção de imigrantes altamente qualificados, como é o caso da Irlanda (59,0%), Dinamarca (37,8%) e Estónia (37,0%). Outros, em contrapartida, têm acolhido principalmente imigrantes de baixas qualificações: Portugal (50,5%), Malta (50,4%), Bélgica (48,3%), França (47,6%), Áustria (45,6%), Grécia (44,4%) e Espanha (43,9%).

Ainda assim, devido ao facto dos imigrantes constituírem apenas uma pequena parte da população activa, o seu contributo para a alteração da estrutura global de competências dos estados-membros da UE tem sido apenas marginal. Em todos os estados-membros, a proporção dos indivíduos altamente qualificados entre os naturais da UE-27 (isto é, os indivíduos naturais do seu país de residência mais os imigrantes oriundos dos restantes estados-membros) e a mesma proporção entre a população total (ou seja, incluindo os imigrantes oriundos de países terceiros) não diferem em mais de +1% a -1% (ver Figura 3). O impacto positivo mais significativo sobre a proporção dos indivíduos altamente qualificados ocorre na Irlanda (+0.85%), enquanto que o impacto mais negativo se faz sentir na Holanda (-0.99%). Os efeitos sobre as proporções dos indivíduos de médias e baixas qualificações são nalguns casos mais significativas, mas só num caso é que o limiar dos 3% é ultrapassado – concretamente, no caso da Áustria, onde a imigração é responsável por um aumento de 3,1% na proporção dos indivíduos de baixas qualificações (2,5% na dos indivíduos de médias qualificações; -0,6% na dos indivíduos altamente qualificados).

Numa economia baseada no conhecimento, o capital humano correspondente às qualificações e competências constitui o mais valioso de todos os factores de produção. Certas estimativas empíricas apontam para que mais de metade do PIB dos países da OCDE se deva ao capital humano. Numa economia cada vez mais globalizada, a produtividade e a competitividade dependem cada vez mais da detenção dos conhecimentos e competências adequados. A importância da tecnologia é particularmente evidente no caso do sector florescente das tecnologias de informação. No altamente competitivo mercado global, caracterizado por ciclos do produto cada vez mais curtos, a principal força motriz da produtividade e do crescimento é a inovação. A importância da tecnologia e da inovação implica a necessidade de uma força de trabalho que seja não só altamente qualificada, como também capaz de se adaptar rapidamente à mudança tecnológica<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> European Commission (2005d).

Ao nível da UE e dos estados-membros, existe uma consciência crescente de que a acumulação de capital humano, tanto através do recrutamento internacional<sup>45</sup> como do sistema educativo<sup>46</sup>, é crucial para a consecução do objectivo, consagrado na Estratégia de Lisboa, de “criar mais e melhores empregos” e alcançar um “crescimento sustentável”. Consequentemente, as políticas migratórias de muitos estados-membros têm nos últimos anos vindo a ser repensadas no sentido de dar prioridade aos imigrantes altamente qualificados.

A Alemanha, por exemplo, lançou em Agosto de 2000 um programa (a chamada Carta Verde Alemã) com o objectivo de proporcionar ao sector em forte crescimento das tecnologias de informação a possibilidade de recrutar trabalhadores qualificados no mercado internacional para suprir as carências de mão-de-obra com que se tem confrontado. No âmbito deste programa, foram concedidas autorizações de trabalho com restrições por um período máximo de cinco anos, desde que o profissional estrangeiro em questão possua uma oferta de emprego por parte de uma empresa alemã. O sucesso desta iniciativa continua a ser algo controverso: pensa-se que o programa terá permitido às PME's do sector das TI reforçarem significativamente a sua competitividade face aos principais actores globais presentes no mercado; contudo, o reduzido número de Cartas Verdes concedidas no sector das TI (um total de 17111 num período de cinco anos) pode ser interpretado como um sinal de que o programa esteve longe de atingir os seus objectivos<sup>47</sup>.

Ainda assim, o programa Carta Verde deu um contributo positivo para o desenvolvimento da legislação alemã. Em Janeiro de 2005, entrou em vigor uma nova Lei de Imigração que prevê a concessão à partida de autorizações de residência permanente a certas categorias de imigrantes altamente qualificados. Os familiares dependentes destes imigrantes altamente qualificados estão também imediatamente autorizados a trabalhar na Alemanha.

Apesar de tudo isto, a América do Norte continua a ser o principal destino de eleição dos migrantes altamente qualificados. No ano 2000, quase dois terços da população imigrante dos países da OCDE que possuía um nível de educação superior residia na América do Norte (especialmente nos EUA). Os países europeus da OCDE contavam com apenas um quarto de todos os imigrantes altamente qualificados residentes em países de elevado rendimento<sup>48</sup>. Um estudo em particular assinalou a selectividade da emigração oriunda do Médio Oriente e Norte de África (MONA): 54% de todos os migrantes detentores de um grau universitário originários dos países do MONA residem nos EUA e Canadá, enquanto que 87% de todos os migrantes do MONA de médias e baixas qualificações residem na

---

<sup>44</sup> Boswell and Straubhaar (2005).

<sup>45</sup> “Com vista a atrair o capital humano do mundo inteiro e a tirar partido desse manancial de conhecimento, a Comissão envidará esforços no sentido de desenvolver um quadro de referência comum para a gestão da imigração económica ao nível da UE e recomenda a adopção de procedimentos de admissão acelerados no caso das estadias de longa duração de investigadores oriundos de países terceiros e a simplificação e harmonização dos vistos de curta duração.” (European Commission, 2005e)

<sup>46</sup> “A promoção da aprendizagem ao longo da vida e da formação de capital humano constitui efectivamente uma das mais importantes dimensões da política europeia de emprego e coesão. Por conseguinte, os programas da UE, tais como a EEE, o FSE e o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, visam apoiar este tipo de formação contínua de capital humano.” (European Commission, 2006)

<sup>47</sup> Kolb (2005).

<sup>48</sup> Katseli et al. (2006).

Europa<sup>49</sup>. Um dos motivos para isso poderá consistir nos níveis mais baixos de despesa interna em investigação e desenvolvimento (I&D) na UE<sup>50</sup>. Outra das razões poderá ser o facto dos imigrantes permanentes dos EUA e do Canadá acederem imediatamente a autorizações de residência vitalícias e terem a possibilidade de se naturalizarem ao fim de cinco anos. Na Europa, a maioria dos migrantes oriundos de países terceiros apenas acede ao estatuto de residente permanente ao fim de cinco anos de residência.

São vários os argumentos em favor de uma política de imigração selectiva. Para os países de acolhimento, não se trata apenas do recrutamento de capital humano assumir uma importância fundamental; os imigrantes altamente qualificados tendem também a integrar-se muito mais facilmente. Na concepção e desenvolvimento de uma futura política comum de imigração para a UE, há muito a aprender com os sucessos passados das políticas migratórias da Austrália e do Canadá. Estes dois países seleccionam uma parte dos seus imigrantes tendo como critérios a idade, as competências detidas e o nível de domínio da língua<sup>51</sup>. Os principais objectivos consistem no aumento da dotação de capital humano e na garantia de uma mais rápida e eficaz integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

Com vista à implementação de uma estratégia para atrair as mentes mais brilhantes do mundo inteiro, a Comissão Europeia propôs no seu *Plano de Acção sobre Migração Legal* que “deve ser implementado um procedimento especial comum para a rápida selecção e admissão desses imigrantes, bem como condições atractivas que os levem a optar pela Europa”<sup>52</sup> e que a despesa em educação e I&D deve ser aumentada, nomeadamente através da criação de um Instituto Europeu de Tecnologia<sup>53</sup>.

Uma outra faceta do fracasso dos estados-membros da UE em atraírem imigrantes altamente qualificados diz respeito à informação inicial proporcionada aos potenciais migrantes. Devido aos esforços continuados no sentido da implementação de políticas migratórias restritivas, a UE e os seus estados-membros continuam a ser vistos como uma “fortaleza de portões fechados” e as alterações que têm sido introduzidas ao nível das políticas migratórias não têm sido adequadamente divulgadas. No curto prazo, a disponibilização aos potenciais imigrantes altamente qualificados de todo o mundo de informação mais adequada acerca das condições e direitos proporcionados nos mercados de trabalho europeus constitui uma condição fundamental para a criação de uma dinâmica de afluxo e circulação de cérebros para e na União Europeia.

Contudo, importa assinalar que nem todo o capital humano acumulado nos países de origem é passível de ser transferido “chave na mão” para os países de acolhimento. Na Europa, são frequentes os casos de imigrantes altamente qualificados que desempenham trabalhos de baixas qualificações – por exemplo, enquanto motoristas de táxi ou membros do pessoal auxiliar de hospitais. Este fenómeno, designado por desperdício de cérebros, dá origem a

---

<sup>49</sup> Fargues (2005).

<sup>50</sup> European Commission (2005e).

<sup>51</sup> A França e o Reino Unido adoptaram recentemente políticas semelhantes.

<sup>52</sup> European Commission (2005a).

<sup>53</sup> European Commission (2005e).

custos e ineficiências e levanta questões em relação à assimilação, à integração e às consequências da discriminação ao nível da formação de capital humano por parte da economia do país do acolhimento.

Um estudo da OCDE sobre o caso da Bélgica chamou a atenção para problemas de integração significativos. As características à partida desfavoráveis de numerosos grupos de imigrantes e dos seus descendentes não tendem a convergir ao longo do tempo em relação à média dos cidadãos belgas. Aparentemente, isso deve-se ao efeito conjunto da rigidez do mercado de trabalho, da relação recíproca entre o estatuto desfavorável no mercado de trabalho e o fraco desempenho escolar e, em certa medida, da discriminação contra os imigrantes não-europeus no mercado de trabalho. A discriminação não só constitui um obstáculo ao desempenho dos imigrantes no mercado de trabalho, como reduz os incentivos a que estes invistam na aquisição de capital humano adequado às necessidades do país de acolhimento, na medida em que reduz o retorno potencial desse investimento, o que por sua vez compromete ainda mais o seu desempenho no mercado de trabalho<sup>54</sup>.

As condições de trabalho e residência proporcionadas aos trabalhadores altamente qualificados devem ter em conta, e fomentar, as actividades potenciais dos migrantes que têm um impacto positivo ao nível dos processos de desenvolvimento dos seus países de origem, tais como as remessas, a migração circular, as actividades empresariais transnacionais e o envolvimento e participação das diásporas.

Duas questões assumem especial importância: em primeiro lugar, o potencial económico dos migrantes – que, tal como referido no ponto anterior, depende essencialmente do acesso ao emprego, do reconhecimento das qualificações e do nível de integração na sociedade de acolhimento; em segundo lugar, a possibilidade de trabalhar e agir de forma transnacional, deslocando-se do país de origem para o de acolhimento e vice-versa. Tal como revelado por um estudo recente acerca das actividades das diásporas na Alemanha, os principais obstáculos consistem na insuficiente portabilidade dos direitos, nas limitações aos períodos de tempo passados no exterior associadas aos diversos estatutos de residência<sup>55</sup> e na possibilidade de perda da nacionalidade de origem<sup>56</sup>.

## OS ESTUDANTES INTERNACIONAIS ENQUANTO FUTUROS IMIGRANTES ALTAMENTE QUALIFICADOS E BEM INTEGRADOS

Ao longo dos últimos anos, os países da OCDE têm registado um aumento considerável do número de estudantes internacionais que frequentam o ensino superior. Entre 1998 e 2003, o seu número cresceu cerca de 45%, tendo grande parte desse crescimento tido lugar após 2001. O seu número total era em 2003 de 2 milhões, dos quais a maior fatia cabia aos Estados Unidos (cerca de 600000). Porém, os países europeus da OCDE também atraíam também

---

<sup>54</sup> OECD (2005a).

<sup>55</sup> “A Directiva sobre o estatuto dos residentes de longa duração proporciona já diversas possibilidades interessantes, tais como a possibilidade dos estados-membros permitirem que os migrantes regressados aos seus países de origem mantenham o estatuto de residentes por mais do que o período de um ano previsto no Art.º 9.” (European Commission, 2005a)

<sup>56</sup> Bommes et al. (2006).



numerosos estudantes internacionais: em 2003, a França contava com 221600 estudantes estrangeiros, a Alemanha com 240600 e o Reino Unido com 255200<sup>57</sup>.

Vários estados-membros da UE criaram cláusulas especiais que permitem que os estudantes estrangeiros permaneçam no seu território para trabalhar ou procurar emprego após concluírem os seus estudos, especialmente no caso dos sectores com problemas de escassez de mão-de-obra. A nova Lei de Imigração alemã (de Janeiro de 2005) concede aos estudantes estrangeiros o direito de permanecerem na Alemanha até um ano após a conclusão dos seus estudos com o objectivo de procurarem emprego. Na medida em que é de esperar um aumento das carências de mão-de-obra nos próximos anos, especialmente nos sectores da ciência, engenharia, TI e consultoria, é provável que este tipo de práticas se venha a tornar mais comum.

O longo período de residência e muitas vezes de trabalho (em *part-time* ou não), a par da realização dos estudos no país de acolhimento, oferece habitualmente a garantia de uma fácil transição para o mercado de trabalho, sem os problemas ao nível do reconhecimento das qualificações e da experiência profissional com que se confrontam muitos imigrantes<sup>58</sup>. O domínio da língua e os contactos frequentes com a população autóctone durante os anos de formação aumentam igualmente a probabilidade de uma integração bem sucedida na sociedade de acolhimento. Consequentemente, é importante que sejam proporcionadas aos estudantes internacionais condições atractivas de permanência e trabalho na UE após a conclusão com sucesso dos seus estudos.

## RECOMENDAÇÕES

Nos últimos anos, a União Europeia e os seus estados-membros deram um conjunto de passos importantes no sentido do estabelecimento de um enquadramento legal para a gestão dos fluxos migratórios. Foram elaboradas duas directivas relativas à admissão de investigadores<sup>59</sup> e estudantes<sup>60</sup> oriundos de países terceiros. O Plano de Acção sobre Migração Legal, publicado pela Comissão Europeia em Dezembro de 2005, propôs a elaboração de quatro directivas adicionais no que se refere à gestão da admissão e residência dos trabalhadores altamente qualificados, trabalhadores sazonais, trabalhadores migrantes no âmbito dos mercados de trabalho internos das empresas e estagiários remunerados, respectivamente. Com a sua Comunicação relativa à elaboração de uma Agenda Comum para a Integração, a Comissão propôs também um quadro de referência para a integração dos nacionais de países terceiros na UE. Foi ainda aprovada uma Directiva sobre o estatuto dos residentes de longa duração nacionais de países terceiros<sup>61</sup>.

Finalmente, a Comunicação da Comissão Europeia sobre *Migrações e Desenvolvimento*<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Fonte: OECD (2006); estes números incluem tanto os estudantes estrangeiros oriundos dos restantes países da UE-25 como os originários de países terceiros.

<sup>58</sup> OECD (2006).

<sup>59</sup> Directiva do Conselho Europeu 2005/71/EC.

<sup>60</sup> Directiva do Conselho Europeu 2004/114/EC.

<sup>61</sup> Directiva do Conselho Europeu 2003/109/EC.

<sup>62</sup> European Commission (2005c).

salientou a importância do reforço da cooperação com os países emissores em matéria de migrações económicas e da implementação de iniciativas que permitam assegurar que tanto os países de origem como os países de destino, como ainda os próprios migrantes, possam beneficiar com as migrações. Foi efectuado um conjunto de sugestões concretas no que diz respeito às questões das remessas, da cooperação com as diásporas, da migração circular e da mitigação dos efeitos negativos da “fuga de cérebros”.

No entanto, para que possamos efectuar um conjunto de recomendações convincentes com vista à concepção de uma política europeia comum de imigração, é necessário que nos interroguemos: Por que motivo falharam as anteriores tentativas de regular os fluxos migratórios para a UE e a integração dos imigrantes nos mercados de trabalho?

Estamos em crer que as principais debilidades das políticas anteriores consistiram na excessiva abundância e especificidade dos regulamentos e no seu carácter demasiado centralizado. A consequência de tudo isto foi a criação de ainda mais burocracia, rigidez adicional e falta de flexibilidade.

Assim, as políticas mais eficazes são provavelmente as que assentam num menor peso da política, num conjunto reduzido de regulamentos e em critérios de selecção simples e transparentes. A política comum de imigração da UE deverá ser flexível e adaptável à realidade em rápida mutação de um mundo caracterizado pelo aprofundamento da globalização<sup>63</sup>.

## **Mobilidade**

As seguintes três medidas poderão contribuir para o desenvolvimento de um mercado de trabalho europeu mais integrado e favorável à flexibilidade e à competitividade:

- Fomento da mobilidade dos cidadãos europeus;
- Aumento da liberdade de movimentos e de acesso ao mercado de trabalho por parte dos residentes de longa duração nacionais de países terceiros (isto é, os detentores dos estatutos de residente permanente e de refugiado);
- Implementação de procedimentos comuns de admissão com vista a tornar a UE um espaço mais atractivo para os imigrantes;

## **Admissão**

- Concessão à partida de um estatuto permanente de residência e trabalho na UE aos imigrantes altamente qualificados e aos seus familiares;
- Procedimentos flexíveis de admissão de trabalhadores de baixas e médias qualificações: criação de um período “probatório” (por exemplo, de 2 anos) durante o qual esses migrantes estão obrigados a permanecer no mercado de trabalho e a aprender a língua do país de acolhimento, sendo concedida a possibilidade de transição para o estatuto de residente permanente ao fim desse período<sup>64</sup>;

---

<sup>63</sup> Ver também Papademetriou and Meissner (2006).

<sup>64</sup> Papademetriou and Meissner (2006).

## **Informação**

- Divulgação junto dos potenciais imigrantes qualificados de mais e melhor informação acerca dos direitos e condições proporcionados pelos estados-membros da UE;
- No curto prazo, isso será crucial para a criação de uma dinâmica de afluxo de cérebros para a União Europeia e de circulação de cérebros dentro da União Europeia, bem como entre a UE-27 e os países de origem dos imigrantes;

## **Retenção**

- Os nacionais de países terceiros que frequentam o sistema de ensino superior deverão ter a possibilidade de permanecer na UE-27 durante pelo menos um ano após concluírem os seus estudos com o objectivo de procurarem emprego;

## **Inclusão**

- Programas de integração atentos às especificidades culturais e de género e que prestem especial atenção à situação e à inclusão social das mulheres migrantes;
- Iniciativas especificamente destinadas à melhoria do desempenho escolar dos descendentes de imigrantes (a chamada segunda geração);

## **DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS NOS PAÍSES DE ORIGEM**

- As instituições europeias de ensino secundário e superior deverão ser encorajadas e apoiadas no sentido de estabelecerem formas de cooperação com as instituições homólogas dos países de origem dos migrantes e/ou de aí criarem pólos ou representações;

Promoção de um melhor conhecimento e compreensão em relação a esta questão  
É necessário disponibilizar à opinião pública informação factual em relação:

- Às consequências das transformações demográficas em curso;
- Às diversas formas como os trabalhadores imigrantes, tanto de altas como de baixas qualificações, contribuem para o crescimento e para o emprego;
- Às diversas formas como os trabalhadores imigrantes contribuem para suprir as carências do mercado de trabalho, aumentando assim a sua eficiência.

## **CONCLUSÕES**

Segundo todas as projecções, as situações de escassez de mão-de-obra nos mercados de trabalho da UE deverão ocorrer com mais frequência ao longo das próximas décadas. Algumas das razões para isso têm a ver com alterações nas preferências e nos perfis de competências e com a existência de desequilíbrios regionais entre a oferta e a procura de trabalho. Outras razões consistem nas tendências demográficas existentes na UE e nos processos de especialização económica associados à globalização. Para minimizar a ocorrência e o impacto deste tipo de estrangulamento, é necessário gerir eficazmente os fluxos de imigrantes tanto de altas como de baixas qualificações.

Os trabalhadores imigrantes contribuem para a competitividade e para o crescimento dos sectores mais afectados pelas carências de mão-de-obra – tais como os sectores dos serviços domésticos, agricultura, reparação de estradas, construção civil, hotelaria, restauração, turismo, tecnologias de informação, consultoria e serviços financeiros. Desta forma, a imigração pode proporcionar um contributo substancial para o crescimento económico e para a criação de emprego.

No entanto, o potencial económico dos trabalhadores imigrantes não tem sido devidamente aproveitado na Europa. Por exemplo, existem indicações claras de que os imigrantes são mais móveis e flexíveis no aproveitamento das oportunidades de emprego do que os trabalhadores autóctones e que, consequentemente, possuem uma maior capacidade potencial de mitigação das ineficiências associadas às disparidades regionais no seio da UE-27. Apesar disso, não lhes é permitido deslocarem-se livremente entre os diversos mercados de trabalho nacionais dos estados-membros. Permitir o acesso dos nacionais de países terceiros residentes nos estados-membros da UE aos mercados de trabalho nacionais e conceder-lhes subsequentemente plena liberdade de movimentos poderia contribuir para a criação de um mercado de trabalho europeu mais integrado e flexível, promovendo assim a competitividade da economia da UE.

Em muitos países da UE, os imigrantes enfrentam diversas limitações no que diz respeito ao acesso ao mercado de trabalho. As mais importantes têm a ver com a rigidez dos mercados de trabalho, com os problemas ao nível do reconhecimento das qualificações e competências por parte das sociedades de acolhimento e, por último mas não menos importante, com a discriminação. O que isto sugere é que as políticas de admissão e de integração são claramente inseparáveis. Desde que a UE passou a ter competências na área das migrações, têm sido dados alguns passos muito importantes no sentido da definição de um quadro legislativo de referência e da implementação de programas ambiciosos com vista à integração eficaz dos nacionais de países terceiros. Os esforços envidados às escalas local, regional, nacional e europeia para traduzir os compromissos efectuados em acções concretas terão um impacto decisivo sobre o papel a desempenhar pelos imigrantes no futuro desenvolvimento económico e social da União Europeia.

No longo prazo, a imigração contribui para o crescimento económico na medida em que contribui para a formação de capital humano na sociedade de acolhimento e, por essa via, para a inovação, produtividade e competitividade internacional. Ao nível tanto da UE como dos estados-membros, existe cada vez mais a consciência de que a acumulação de capital humano, tanto através do recrutamento internacional como dos sistemas de ensino nacionais, é essencial para a consecução do objectivo, consagrados na Estratégia de Lisboa, de criar “mais e melhores empregos” e alcançar um “crescimento sustentável”. Em consequência disso mesmo, as políticas migratórias de muitos estados-membros da UE têm vindo a ser reformuladas por forma a dar prioridade aos imigrantes altamente qualificados.

Contudo, a UE continua a estar muito atrás da América do Norte enquanto destino de eleição dos migrantes altamente qualificados. Isso é verdade mesmo no caso dos migrantes

oriundos das regiões vizinhas da Europa – a Europa de Leste, o Médio Oriente e o Norte de África. Para que a UE se torne um local mais atractivo para os imigrantes altamente qualificados viverem e trabalharem, a UE e os seus estados-membros deverão proporcionar-lhes condições mais generosas, tais como a possibilidade de acesso a todo o mercado de trabalho europeu ou a concessão à partida de autorizações de residência permanentes extensíveis aos familiares mais próximos.

Finalmente, deverá ser dada especial atenção à criação de estímulos para que os estudantes oriundos de países terceiros permaneçam no espaço da UE após concluírem os seus estudos num dos estados-membros. O domínio da língua alcançado e os frequentes contactos mantidos com a população autóctone durante os anos de formação permitem uma integração eficaz e harmoniosa na sociedade de acolhimento. Para além disso, o longo período de residência e muitas vezes de trabalho (em part-time ou não) durante a formação no país de acolhimento oferece em muitos casos garantias de uma transição harmoniosa para o mercado de trabalho, sem os problemas ao nível do reconhecimento das qualificações e da experiência profissional com que se deparam muitos imigrantes.

# QUADRO 1: CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DA EUROPA, 2005

	Pop. Janeiro 2005	Taxa de natalidade	Taxa de mortalidade	Taxa de crescimento natural	Saldo migratório	Taxa de crescimento efectivo	Pop. Janeiro 2006
	x 1000		por cada 1000 habitantes				x 1000
<b>EU27</b>	<b>488,910</b>	<b>10.5</b>	<b>9.9</b>	<b>0.6</b>	<b>3.3</b>	<b>3.9</b>	<b>490,816</b>
Áustria	8,207	9.4	9.0	0.4	7.4	7.8	8,270
Bélgica	10,446	11.4	10.0	1.4	3.2	4.6	10,494
Bulgária	7,761	9.0	14.6	-5.6	-1.8	-7.4	7,704
Chipre (i)	749	10.9	6.7	4.1	27.2	31.3	773
Rep. Checa	10,221	10.0	10.5	-0.5	3.5	2.9	10,251
Dinamarca	5,411	11.8	10.3	1.6	1.4	3.0	5,428
Estónia	1,347	10.6	13.1	-2.5	-0.3	-2.8	1,343
Finlândia	5,237	11.0	9.2	1.8	1.7	3.5	5,255
França	60,561	12.6	8.8	3.7	1.7	5.4	60,892
Alemanha	82,501	8.4	10.1	-1.7	1.2	-0.5	82,456
Grécia	11,076	9.4	9.2	0.2	3.1	3.3	11,112
Hungria	10,098	9.6	13.5	-3.9	1.8	-2.1	10,076
Irlanda	4,109	15.3	6.5	8.8	11.4	20.2	4,193
Itália	58,462	9.9	10.4	-0.5	5.8	5.3	58,772
Letónia	2,306	9.3	14.2	-4.9	-0.5	-5.4	2,294
Lituânia	3,425	8.9	12.9	-4.0	-3.0	-7.0	3,401
Luxemburgo	455	11.5	7.6	3.9	3.4	7.3	458
Malta	403	9.9	7.2	2.7	5.0	7.8	406
Holanda	16,306	11.6	8.4	3.1	-1.2	2.0	16,338
Polónia	38,174	9.4	9.7	-0.3	-0.3	-0.7	38,148
Portugal	10,529	10.5	9.7	0.8	3.9	4.7	10,579
Roménia	21,659	10.2	12.3	-2.1	-0.5	-2.5	21,604
Eslováquia	5,385	10.0	9.8	0.2	0.8	0.9	5,390
Eslovénia	1,998	8.8	9.2	-0.5	3.6	3.1	2,004
Espanha	43,038	10.9	8.8	2.1	15.0	17.1	43,781
Suécia	9,011	10.4	9.9	0.5	2.7	3.2	9,040
Reino Unido	60,035	11.9	9.9	2.0	3.3	5.3	60,354
Países candidatos							
Croácia	4,444	9.4	11.1	-1.7	2.6	0.9	4,448
Macedónia	2,030	:	:	:	:	0.2	2,034
Turquia	71,610	18.9	6.2	12.7	0.0	12.7	72,520
Outros países da AEE e Suíça							
Islândia	294	14.2	6.2	7.9	2.0	10.0	297
Liechtenstein	35	10.8	6.4	4.5	3.8	8.3	35
Noruega	4,606	12.4	8.8	3.7	4.7	8.4	4,645
Suíça	7,415	9.6	8.3	1.3	4.7	6.0	7,460

Notas: (i) Apenas é considerada a parte grega de Chipre.

Fonte: EUROSTAT, Chronos Database; valores para a Macedónia: World Development Indicators 2006; Münz et al. (2006).

## QUADRO 2: CIDADÃOS ESTRANGEIROS E INDIVÍDUOS NATURAIS DE OUTRO PAÍS RESIDENTES NA UE-27 (ÚLTIMO ANO DISPONÍVEL)

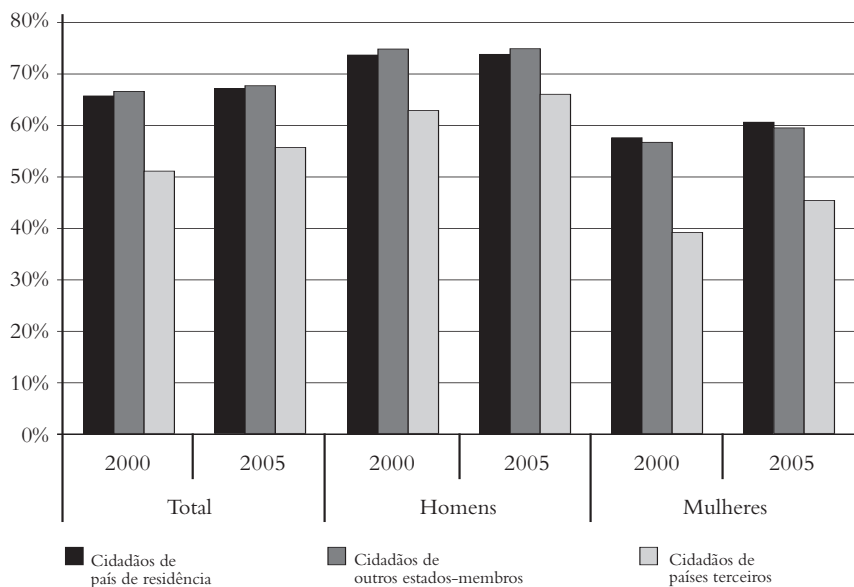
	Cidadãos estrangeiros (i)						Indivíduos naturais de outro país (i)					
	Total		Cidadãos de outros estados-membros da UE-27 (ii)		Cidadãos de países terceiros (ii)		Total		Naturais de outros estados-membros da UE-27 (iii)		Naturais de países terceiros (iii)	
	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%	x 1000	%
<b>UE-27</b>	<b>22,888</b>	<b>4.7</b>	<b>8,462</b>	<b>1.7</b>	<b>14,426</b>	<b>3.0</b>	<b>40,560</b>	<b>8.3</b>	<b>13,222</b>	<b>2.7</b>	<b>27,279</b>	<b>5.6</b>
Áustria	777	9.5	272	3.3	505	6.2	1,234	15.1	489	6.0	745	9.1
Bélgica	871	8.4	618	6.0	253	2.4	1,186	11.4	611	5.9	575	5.5
Bulgária	26	0.3	:	:	:	:	104	1.3	:	:	:	:
Chipres (iv)	65	9.4	35	5.1	30	4.3	116	13.9	44	5.3	72	8.6
Rep. Checa	254	2.5	126	1.2	128	1.3	453	4.4	344	3.3	109	1.1
Dinamarca	268	4.9	91	1.7	177	3.2	389	7.2	116	2.2	273	5.0
Estónia	95	6.9	(3)	(0.2)	92	6.7	202	15.2	(10)	(0.8)	192	14.4
Finlândia	108	2.1	46	0.9	62	1.2	156	3.0	63	1.2	93	1.8
França	3,263	5.6	1,278	2.2	1,985	3.4	6,471	10.7	2,125	3.5	4,346	7.2
Alemanha	6,739	8.9	2,385	3.1	4,354	5.8	10,144	12.3	:	:	:	:
Grécia	762	7.0	163	1.5	599	5.5	974	8.8	214	1.9	760	6.9
Hungria	142	1.4	92	0.9	50	0.5	316	3.1	200	2.0	116	1.1
Irlanda	223	5.5	152	3.7	71	1.8	585	14.1	429	10.3	156	3.8
Itália	2,402	4.1	:	:	:	:	2,519	4.3	:	:	:	:
Letónia	103	3.9	(10)	(0.4)	93	3.5	449	19.5	43	1.9	406	17.6
Lituânia	21	0.6	(5)	(0.1)	16	0.5	165	4.8	11	0.3	154	4.5
Luxemburgo	177	39.0	:	:	:	:	174	37.4	:	:	:	:
Malta	13	3.2	6	1.5	7	1.7	11	2.7	4	1.0	7	1.7
Holanda	699	4.3	261	1.6	438	2.7	1,736	10.6	354	2.2	1,382	8.4
Polónia	49	0.1	(12)	(0.03)	37	0.1	703	1.8	241	0.6	462	1.2
Portugal	449	4.3	90	0.9	359	3.4	764	7.3	178	1.7	586	5.6
Roménia	26	0.1	:	:	:	:	103	0.6	:	:	:	:
Eslováquia	22	0.4	(12)	(0.2)	(10)	(0.2)	124	2.3	106	2.0	18	0.3
Eslovénia	37	1.9	(4)	(0.2)	(33)	(1.7)	167	8.5	14	0.7	153	7.8
Espanha	1,977	4.6	594	1.4	1,383	3.2	4,790	11.1	1,405	3.3	3,385	7.8
Suécia	463	5.1	205	2.3	258	2.8	1,117	12.4	558	6.2	559	6.2
Reino Unido	2,857	2.9	1,131	1.1	1,726	1.8	5,408	9.1	1,592	2.7	3,816	6.4

Notas: (i) Os dados relativos à população estrangeira total e à população total natural de outro país são provenientes de OECD (2006), UN (2006) e de diversos organismos estatísticos nacionais. Os totais foram divididos em "outros estados-membros" e "países terceiros" com base em estimativas efectuadas com base nos resultados do Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005). (ii) Na estimativa do valor total para a UE-27, assumiu-se que os cidadãos estrangeiros residentes na Bulgária, Itália, Luxemburgo e Roménia (para os quais existem dados disponíveis no LFS) se distribuem entre "outros estados-membros" e "países terceiros" de acordo com a média dos restantes países da UE-27. (iii) Na estimativa do valor total para a UE-27, assumiu-se que os indivíduos naturais de outros países residentes na Bulgária, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Roménia (para os quais existem dados disponíveis no LFS) se distribuem entre "outros estados-membros" e "países terceiros" de acordo com a média dos restantes países da UE-27. (iv) Apenas é considerada a parte grega de Chipre.

Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à dimensão reduzida da amostra.

Fonte: OECD (2006), UN (2006), dados seleccionados do Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005) e organismos estatísticos nacionais.

**FIGURA 1: TAXAS DE EMPREGO NA UE-15(I) DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NACIONALIDADE E SEXO, 2000 E**



Notas: (i) Valores médios para a UE-15 incompletos: as taxas de emprego médias de 2005 não incluem a Itália; as taxas de emprego médias de 2000 não incluem a França e a Itália. (ii) Incluindo todos os países que acederam à UE em 2004 e 2007.

Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005); Eurostat.



# QUADRO 3: TAXAS DE EMPREGO DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NATURALIDADE E SEXO, 2005 (%)

	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>UE-27(i)</b>	<b>64.5</b>	<b>71.2</b>	<b>57.7</b>	<b>66.8</b>	<b>74.4</b>	<b>60.2</b>	<b>60.3</b>	<b>69.8</b>	<b>51.2</b>
Áustria	68.8	74.5	63.0	66.6	71.3	63.1	58.8	66.2	51.5
Bélgica	62.8	68.7	56.7	56.9	67.6	47.2	43.2	55.6	31.2
Chipre	68.4	80.1	56.8	61.8	73.8	52.2	74.4	76.9	72.8
Rep. Checa	64.7	73.3	56.1	59.1	64.6	53.1	68.8	88.1	46.4
Dinamarca	76.8	80.8	72.6	67.7	71.8	64.0	56.6	68.0	48.4
Estónia	64.4	65.4	63.4	60.7	:	:	68.7	73.6	64.8
Finlândia	69.6	71.2	68.0	64.4	70.9	58.0	48.4	53.9	43.6
França	63.6	68.6	58.6	65.5	73.7	58.6	53.6	63.4	44.1
Alemanha	67.0	72.2	61.8	:	:	:	:	:	:
Grécia	59.8	73.8	45.9	62.8	77.3	53.6	66.6	83.8	47.8
Hungria	56.7	62.8	50.9	62.2	73.9	52.6	63.2	70.9	56.5
Irlanda	67.0	75.8	58.0	71.6	81.8	60.6	61.0	71.0	50.2
Itália	57.3	69.4	45.3	:	:	:	:	:	:
Letónia	62.3	65.6	59.3	62.4	(66.3)	(58.4)	69.1	79.3	60.4
Lituânia	62.4	65.8	59.1	:	:	:	73.0	82.7	64.5
Malta	53.5	73.6	33.3	45.2	72.7	26.0	61.6	73.1	48.2
Holanda	75.1	81.6	68.5	69.1	76.4	63.5	58.6	67.4	49.6
Polónia	52.4	58.3	46.6	(26.1)	(25.2)	(27.1)	29.4	(36.5)	(22.5)
Portugal	67.2	73.1	61.4	66.0	74.4	58.1	74.8	79.8	70.4
Eslováquia	57.5	64.1	50.9	48.4	62.6	36.8	(70.2)	:	:
Eslovénia	65.9	69.8	61.8	(59.2)	(69.9)	(51.1)	68.2	75.5	61.0
Espanha	62.3	74.4	50.0	70.2	79.6	61.4	69.6	79.5	60.0
Suécia	74.6	76.3	72.9	72.9	75.3	70.7	54.9	58.4	51.4
Reino Unido	72.4	77.9	67.0	70.7	76.6	65.7	61.4	71.0	52.4

Notas: (i) Valores médios para a UE-27 incompletos: as taxas de emprego médias da população autóctone não incluem a Bulgária, o Luxemburgo e a Roménia; as taxas de emprego médias da população imigrante (natural de outros estados-membros ou de países terceiros) não incluem a Bulgária, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia. Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra. Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

## QUADRO 4: TAXAS DE EMPREGO DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NACIONALIDADE E SEXO, 2005 (%)

	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>UE-27(i)</b>	<b>64.9</b>	<b>71.4</b>	<b>58.4</b>	<b>67.0</b>	<b>75.1</b>	<b>59.0</b>	<b>54.4</b>	<b>64.8</b>	<b>43.7</b>
Áustria	68.3	74.1	62.5	70.5	76.3	65.9	57.1	64.6	49.2
Bélgica	61.9	68.3	55.4	59.8	68.3	50.4	34.0	48.0	19.5
Chipre	68.3	80.1	56.8	66.8	75.0	58.2	75.8	74.3	76.6
Rep. Checa	64.6	73.2	56.0	74.0	84.7	62.2	70.8	88.3	49.7
Dinamarca	76.3	80.5	72.0	67.3	78.2	57.1	50.1	61.5	42.2
Estónia	65.7	66.3	65.2	:	:	:	61.8	67.3	56.4
Finlândia	69.5	71.1	67.8	61.3	70.9	51.7	45.1	52.9	38.6
França	63.5	68.6	58.5	66.3	75.1	57.9	44.3	58.6	29.4
Alemanha	66.7	72.1	61.2	64.2	73.0	54.8	47.7	58.5	36.3
Grécia	59.8	73.8	46.0	62.5	78.6	52.3	69.4	86.6	49.2
Hungria	56.7	62.9	50.9	65.2	76.4	56.1	67.8	76.1	59.5
Irlanda	67.0	75.9	58.1	73.5	83.1	61.7	58.9	70.0	46.8
Letónia	63.1	66.9	59.5	:	:	:	(64.3)	:	:
Lituânia	62.6	66.2	59.2	:	:	:	72.8	87.5	:
Malta	53.6	73.6	33.4	40.1	68.2	25.4	62.9	73.0	52.7
Holanda	74.1	80.7	67.5	75.2	82.3	68.1	41.2	53.8	28.7
Polónia	52.2	58.2	46.4	:	:	:	(44.4)	(64.3)	(31.4)
Portugal	67.5	73.3	61.8	69.0	76.3	(59.5)	72.2	78.7	66.1
Eslováquia	57.4	64.1	50.8	:	:	:	:	:	:
Eslovénia	66.0	70.2	61.8	:	:	:	(54.5)	(76.9)	:
Espanha	62.5	74.5	50.2	70.8	79.0	62.9	69.4	78.8	60.1
Suécia	73.5	75.3	71.6	71.9	75.0	68.9	44.7	49.2	40.6
Reino Unido	72.1	77.8	66.5	70.2	76.4	64.9	57.7	65.8	50.1

Notas: (i) Valores médios para UE-27 incompletos: as taxas de emprego médias não incluem a Bulgária, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia. Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra.

Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

## QUADRO 5: TAXAS DE DESEMPREGO DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NACIONALIDADE E SEXO, 2005 (%)

	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>UE-27(i)</b>	<b>8.5</b>	<b>7.9</b>	<b>9.3</b>	<b>7.6</b>	<b>6.8</b>	<b>8.4</b>	<b>12.9</b>	<b>11.9</b>	<b>14.2</b>
Áustria	4.3	4.1	4.4	6.2	6.3	6.0	13.3	14.0	12.3
Bélgica	6.9	6.3	7.5	8.6	5.0	12.8	25.2	23.0	28.8
Chipre	5.5	4.4	7.0	(7.1)	:	(9.9)	4.6	(5.4)	(4.0)
Rep. Checa	7.7	6.2	9.7	14.6	14.2	15.2	9.1	:	21.6
Dinamarca	4.5	4.0	5.0	:	:	:	12.2	(9.1)	15.1
Estónia	8.0	10.0	6.0	:	:	:	(10.3)	:	:
Finlândia	9.3	9.3	9.4	15.5	:	(17.8)	28.8	30.4	26.9
França	8.6	8.1	9.2	6.7	5.8	7.7	18.1	16.2	20.6
Alemanha	10.4	10.6	10.1	:	:	:	:	:	:
Grécia	9.7	5.9	15.2	10.9	(7.9)	13.4	10.1	6.1	16.8
Hungria	7.2	7.0	7.4	:	:	:	:	:	:
Irlanda	4.1	4.5	3.5	5.7	5.6	(5.9)	(6.9)	:	:
Itália	7.4	6.2	9.2	:	:	:	:	:	:
Letónia	9.3	10.1	8.5	:	:	:	7.4	:	(10.8)
Lituânia	8.5	8.6	8.3	:	:	:	11.1	:	:
Malta	7.6	7.0	8.8	18.0	11.1	28.8	11.1	11.3	10.7
Holanda	4.0	3.6	4.5	5.8	(6.2)	(5.4)	12.2	13.1	10.9
Polónia	18.3	17.4	19.4	:	:	:	(15.8)	:	:
Portugal	7.5	6.8	8.4	(9.6)	:	:	8.9	(9.0)	(8.8)
Eslováquia	16.3	15.7	17.0	29.1	(26.1)	(33.0)	:	:	:
Eslovénia	5.7	5.7	5.8	:	:	:	(7.5)	(4.3)	(11.2)
Espanha	9.1	7.0	12.0	9.8	7.8	12.0	11.9	10.1	14.1
Suécia	7.9	7.8	7.9	7.0	8.1	6.0	20.2	20.8	19.5
Reino Unido	4.3	4.7	3.7	5.9	6.5	5.3	7.9	7.8	7.9

Notas: (i) Valores médios para a UE-27 incompletos: as taxas de desemprego médias da população autóctone não incluem a Bulgária, o Luxemburgo e a Roménia; as taxas de desemprego médias dos imigrantes (naturais de outros estados-membros ou de países terceiros) não incluem a Bulgária, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia. Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra. Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

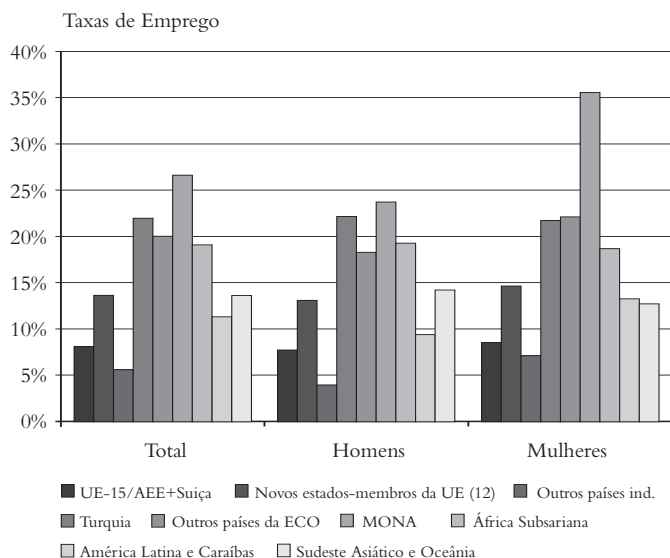
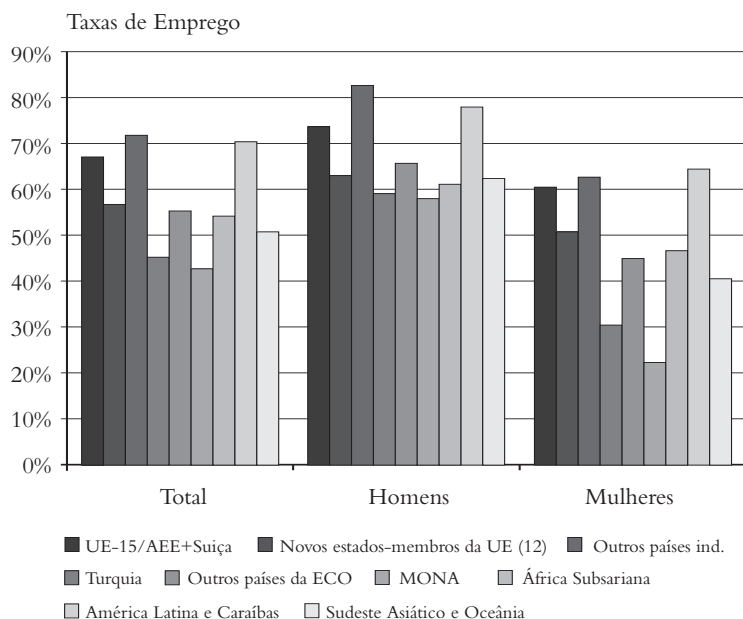
## QUADRO 6: TAXAS DE DESEMPREGO DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NACIONALIDADE E SEXO, 2005 (%)

	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>UE-27(i)</b>	<b>9.0</b>	<b>8.5</b>	<b>9.6</b>	<b>9.9</b>	<b>9.6</b>	<b>10.4</b>	<b>17.7</b>	<b>17.3</b>	<b>18.3</b>
Áustria	4.5	4.4	4.7	6.5	6.4	6.6	14.7	15.5	13.5
Bélgica	7.4	6.6	8.3	9.6	7.1	13.1	34.1	32.9	36.8
Chipre	5.5	4.3	7.0	7.0	(6.5)	(7.8)	(4.1)	:	(3.8)
Rep. Checa	7.9	6.3	9.8	5.1	:	:	8.5	:	20.0
Dinamarca	4.7	4.1	5.3	:	:	:	13.9	:	(18.2)
Estónia	6.6	8.6	4.7	:	:	:	15.3	(15.3)	(15.4)
Finlândia	9.5	9.4	9.5	(16.8)	:	:	29.4	(30.8)	(27.8)
França	8.8	8.3	9.4	7.1	5.9	8.6	25.1	20.8	32.7
Alemanha	10.5	10.7	10.3	14.1	14.2	13.9	23.7	24.3	22.6
Grécia	9.9	6.0	15.4	7.4	:	(10.9)	8.3	4.5	15.2
Hungria	7.2	7.0	7.4	:	:	:	:	:	:
Irlanda	4.1	4.5	3.6	6.0	(6.1)	:	(6.9)	:	:
Letónia	9.1	9.5	8.7	:	:	:	:	:	:
Lituânia	8.6	8.7	8.5	:	:	:	:	:	:
Malta	7.8	7.2	9.0	22.1	17.2	28.1	6.6	5.3	8.5
Holanda	4.5	4.2	4.9	(4.5)	:	:	18.7	19.8	(16.6)
Polónia	18.3	17.4	19.4	:	:	:	:	:	:
Portugal	7.5	6.8	8.3	:	:	:	12.9	(11.2)	(14.8)
Eslováquia	16.4	15.7	17.1	:	:	:	:	:	:
Eslovénia	5.9	5.6	6.3	:	:	:	:	:	:
Espanha	9.1	7.0	12.1	9.8	8.2	11.7	12.3	10.8	14.2
Suécia	8.4	8.4	8.4	7.5	8.6	6.2	26.0	28.4	23.1
Reino Unido	4.3	4.8	3.8	7.4	7.6	7.1	9.3	9.7	8.9

Notas: (i) Valores médios para a UE-27 incompletos: as taxas de desemprego médias não incluem a Bulgária, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia. Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra.

Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

**FIGURA 2: TAXAS DE EMPREGO E DE DESEMPREGO DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE, POR NACIONALIDADE E SEXO, 2005, VALORES MÉDIOS DA UE-27 (I)**



Notas: Valores médios para a UE-27 incompletos: as taxas de emprego e de desemprego médias não incluem a Bulgária, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia.

## QUADRO 7: POPULAÇÃO ENTRE OS 25 E OS 64 ANOS DE IDADE POR NATURALIDADE E NÍVEL DE QUALIFICAÇÕES, 2005 (%)

	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Baixas	Médias	Elevadas	Baixas	Médias	Elevadas	Baixas	Médias	Elevadas
<b>UE-27(i)</b>	<b>28.1</b>	<b>47.6</b>	<b>24.3</b>	<b>30.7</b>	<b>41.0</b>	<b>28.3</b>	<b>36.3</b>	<b>37.9</b>	<b>25.8</b>
Austria	16.5	65.8	17.7	14.0	57.7	28.3	45.6	41.5	12.9
Bélgica	32.7	36.2	31.1	41.8	26.5	31.7	48.3	25.4	26.3
Chipre	33.9	40.2	26.0	25.1	31.8	43.1	38.1	29.5	32.4
Rep. Checa	9.9	77.2	13.0	23.6	62.2	14.3	15.9	54.2	29.9
Dinamarca	17.0	50.5	32.4	(10.6)	42.2	47.2	26.4	35.7	37.8
Estónia	11.0	56.2	32.8	:	:	:	10.5	52.5	37.0
Finlândia	20.8	44.6	34.6	20.5	47.0	32.5	28.3	44.8	26.9
França	31.3	43.5	25.2	51.0	28.7	20.3	47.6	27.9	24.5
Alemanha	12.4	62.2	25.4	:	:	:	:	:	:
Grécia	40.4	38.9	20.8	25.3	51.3	23.4	44.4	40.5	15.0
Hungria	24.1	59.0	16.8	16.4	60.8	22.8	11.0	57.9	31.1
Irlanda	37.0	35.9	27.2	25.5	35.5	39.0	13.1	27.9	59.0
Itália	50.0	38.1	11.9	:	:	:	:	:	:
Letónia	16.7	62.4	20.9	(33.7)	43.6	:	12.1	62.6	25.3
Lituânia	13.1	60.5	26.5	:	:	:	7.7	65.3	27.0
Malta	74.7	13.7	11.5	68.2	10.9	20.9	50.4	26.1	23.5
Holanda	28.0	40.8	31.2	14.9	51.2	33.9	33.8	44.1	22.1
Polónia	15.3	68.2	16.5	38.7	47.4	(13.9)	(19.9)	58.1	22.0
Portugal	75.7	12.5	11.8	45.3	27.9	26.8	50.5	25.9	23.6
Eslováquia	12.3	73.9	13.8	(15.5)	63.9	20.6	:	:	:
Eslovénia	18.4	60.7	20.8	(21.8)	(60.9)	(17.3)	30.3	57.5	12.2
Espanha	52.8	19.1	28.2	32.2	33.0	34.8	43.9	30.0	26.1
Suécia	15.7	55.1	29.2	16.6	50.3	33.1	23.0	46.1	30.9
Reino Unido	14.4	56.2	29.5	14.8	56.7	28.6	20.0	50.0	30.0

Notas: (i) Valores médios para a UE-27 incompletos: os níveis médios de qualificações da população autóctone não incluem a Bulgária, o Luxemburgo e a Roménia; os níveis médios de qualificações da população imigrante (naturais de outros estados-membros ou de países terceiros) não incluem a Bulgária, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia.

Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra.

Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

## QUADRO 8: POPULAÇÃO ENTRE OS 25 E OS 64 ANOS DE IDADE POR NACIONALIDADE E NÍVEL DE QUALIFICAÇÕES, 2005 (%)

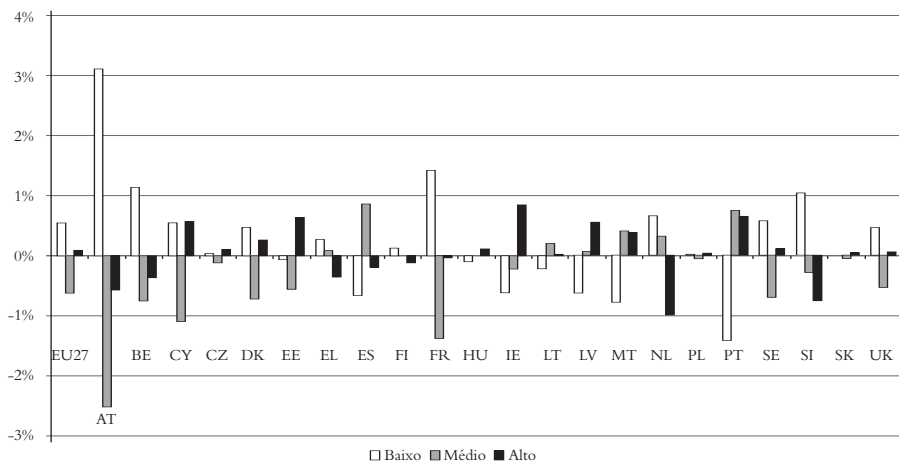
	Naturais do país de residência			Naturais de outros estados-membros			Naturais de países terceiros		
	Baixas	Médias	Elevadas	Baixas	Médias	Elevadas	Baixas	Médias	Elevadas
<b>UE-27(i)</b>	<b>25.2</b>	<b>50.1</b>	<b>24.7</b>	<b>31.2</b>	<b>41.8</b>	<b>26.9</b>	<b>45.5</b>	<b>35.3</b>	<b>19.2</b>
Áustria	17.4	64.7	17.9	11.7	58.2	30.1	50.0	39.5	10.5
Bélgica	33.6	35.5	30.9	40.5	29.4	30.1	50.3	23.2	26.5
Chipre	33.1	39.8	27.1	36.3	27.9	35.8	39.7	32.2	28.1
Rep. Checa	10.1	76.9	13.0	9.2	66.7	24.1	17.2	50.4	32.3
Dinamarca	17.0	50.4	32.6	(11.3)	32.4	56.4	33.3	34.4	32.3
Estónia	11.2	54.0	34.9	:	:	:	9.7	61.8	28.5
Finlândia	20.8	44.6	34.6	24.4	48.3	27.3	31.0	45.5	23.5
França	32.0	42.7	25.4	52.1	24.8	23.0	62.4	21.8	15.8
Alemanha	13.4	61.3	25.3	34.1	45.2	20.8	50.8	34.4	14.8
Grécia	40.1	39.1	20.8	28.9	52.0	19.1	48.2	38.1	13.8
Hungria	24.0	58.9	17.0	(13.4)	67.1	19.5	:	73.2	(20.5)
Irlanda	36.5	35.8	27.7	22.3	35.6	42.1	13.7	28.2	58.1
Letónia	16.5	62.1	21.4	:	:	:	:	(70.1)	:
Lituânia	12.9	60.6	26.5	:	:	:	:	(63.5)	:
Malta	74.2	14.1	11.7	64.5	6.2	29.4	58.9	19.3	21.8
Holanda	28.1	41.3	30.6	13.6	51.4	35.1	42.3	40.2	17.5
Polónia	15.4	68.1	16.5	:	(62.4)	:	:	(46.5)	(43.5)
Portugal	74.3	13.1	12.6	(40.6)	(32.2)	(27.3)	62.0	24.9	13.1
Eslováquia	12.4	73.7	13.9	:	:	:	:	:	:
Eslovénia	19.5	60.5	20.0	:	:	:	(27.6)	(57.7)	:
Espanha	52.3	19.3	28.4	29.2	34.3	36.5	47.8	29.7	22.5
Suécia	16.1	54.7	29.2	17.9	48.4	33.6	28.7	37.3	34.0
Reino Unido	14.7	55.7	29.7	15.1	57.7	27.2	19.3	54.2	26.5

Notas: (i) Valores médios para a UE-27 incompletos: os níveis médios de qualificações não incluem a Bulgária, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia.

Os valores entre parêntesis são considerados pouco fiáveis devido à reduzida dimensão da amostra.

Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.

**FIGURA 3: IMPACTO DA IMIGRAÇÃO ORIUNDA DE PAÍSES TERCEIROS SOBRE A ESTRUTURA DE COMPETÊNCIAS DA POPULAÇÃO ENTRE OS 15 E OS 64 ANOS DE IDADE NA UE-27, 2005 (ACRÉSCIMO/DECRÉSCIMO EM %)**



Notas: Valores médios para a UE-27 incompletos: os níveis médios de qualificações da população autóctone não incluem a Bulgária, o Luxemburgo e a Roménia; os níveis médios de qualificações da população imigrante (naturais de outros estados-membros ou de países terceiros) não incluem a Bulgária, a Alemanha, a Itália, o Luxemburgo e a Roménia.  
Fonte: Inquérito Europeu à Força de Trabalho (LFS 2005), Eurostat; cálculos dos autores.



# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Angrist, J. and Kugler, A. (2003), *Protective or Counterproductive? Labour Market Institutions and the Effect of Immigration on EU Natives*, The Economic Journal (113): 302-331.
- Bommes, M., Baraulina, T., El-Cherkeh, T., Daume, H. and Vadean, F. (2006), *Egyptian, Afghan, and Serbian Diaspora communities in Germany: How do they contribute to their country of origin?*, HWWI Research Paper 3-5, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Hamburg.
- Boswell, C. and Straubhaar, T. (2005), *Does Germany Need Labour Migration?*, Focus Migration, Policy Brief No. 2 (online information service on migration: [www.focus-migration.de](http://www.focus-migration.de)).
- Council of the European Union (2006), *Brussels European Council 14/15 December 2006*, Presidency Conclusions 16879/06, Brussels.
- European Commission (2006), *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004 – 30 April 2006)*, COM (2006), Brussels.
- European Commission (2005a), *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669 Final, Brussels.
- European Commission (2005b), *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, COM (2005) 621 Final, Brussels.
- European Commission (2005c), *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005) 390 final, Brussels.
- European Commission (2005d), *A common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005) 389 final, Brussels.
- European Commission (2005e), *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, COM (2005) 330 final, Brussels.
- European Commission (2005f), *Integrated Guidelines for Growth and Jobs*, COM (2005) 141 final, Brussels.
- European Commission (2005g), *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*, COM (2004) 811 final, Brussels.
- European Commission (2004a), *First Annual Report on Migration and Integration*, COM (2004) 508 final, Brussels.
- European Commission (2004b), *Employment in Europe 2004: Recent Trends and Prospects*, DG Employment and Social Affairs, Luxembourg.
- European Commission (2003), *Employment in Europe 2003: Recent Trends and Prospects*, DG Employment and Social Affairs, Luxembourg.
- European Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research.
- European Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007).
- European Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006).
- Fargues, Ph., ed. (2005), *Mediterranean Migration – 2005 Report*, Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration, European University Institute: Florence.
- Global Commission on International Migration (2005), *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on International Migration, Geneva.
- International Labour Organization (2004), *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (2005), *Balance of Payments Statistics Yearbook 2005*, Volume 56, Washington DC: IMF.
- International Organisation for Migration (2005), *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, Geneva: IOM.
- Katseli, L.T., Lucas, R.E.B. and Xenogiani, T. (2006), *Effects of Migration on Sending Countries: What do we Know?*, OECD Development Centre Working Paper No. 250, Paris: OECD.
- Kolb, H. (2005), *The German “Green Card”*, Focus Migration, Policy Brief No. 3 (online information service on migration: [www.focus-migration.de](http://www.focus-migration.de)).
- Malmberg, B., Bloom, D., Canning, D., Münz, R. and Tamas, K. (2006) *Global Population Ageing and European Union External Policies*, Stockholm: Institute for Futures Studies.

Münz, R. (2007), *Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, Hamburg: HWWI.

Münz, R. and Fassmann, H. (2004), *Migrants in Europe and their Economic Position: Evidence from the European Labour Force Survey and from Other Sources*, Paper prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Brussels: European Commission; Hamburg: HWWA.

Münz, R., Straubhaar, T., Vadean, F. and Vadean, N. (2006), *The Costs and Benefits of European Immigration*, HWWI Policy Report No. 3, Hamburg: HWWI.

Niessen, J. and Schibel, Y. (2004), *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, Migration Policy Institute, Washington DC: MPI.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2006), *International Migration outlook: SOPEMI 2006*, Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2005a), *OECD Economic Surveys: Belgium*, *OECD Economic Surveys*, Vol. 2005/5, Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2005b), *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany*, DELSA/ELSA/WP2(2005)3/REV1, Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2003), *OECD Economic Surveys: Spain*, *OECD Economic Surveys*, Vol. 2003/7, Paris: OECD.

Papademetriou, D.G. and Meissner, D. (2006), *New Migration Thinking for a New Century*, Policy Paper for the “Gaining from Migration” Project, Paris: OECD.

Roodenburg, H., Euwals, R. and ter Rele, H. (2003), *Immigration and the Dutch Economy*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Venturini, A. and Villosio, C. (2004), *Labour Market Effects of Immigration: an Empirical Analysis on Italian Data*, ILO International Migration Papers 69, Geneva: ILO.



# A IMIGRAÇÃO: INIMIGA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA?

---

AS POLÍTICAS EUROPEIAS DE IMIGRAÇÃO  
ENTRE OS DIREITOS HUMANOS  
E O REALISMO POLÍTICO

GRETE BROCHMANN E JON ERIK DÖLVIK

O estado-providência é um elemento central na explicação das abordagens adoptadas na Europa Ocidental em relação às políticas de imigração. Com efeito, os modelos sociais generosos que conferem protecção a todos os residentes legais podem em certas circunstâncias ver-se confrontados com fardos insustentáveis, pelo que se vêem obrigados a estabelecer algumas restrições no que se refere ao número e às características dos potenciais novos membros da sociedade provenientes de outros países. Nos estados-providência mais abrangentes, assentes no princípio da igualdade de tratamento de todos os residentes, a imigração pode pôr em causa a generosidade da população. Caso um grande número de novos residentes seja incapaz de garantir o seu próprio sustento, isso pode afectar a sustentabilidade do próprio sistema de protecção social no longo prazo, pelo que uma das questões fundamentais consiste em como garantir a absorção proveitosa pelo mercado de trabalho de uma proporção elevada dos imigrantes. Consequentemente, o controlo das entradas no país – que constitui a primeira forma de restrição do acesso ao território e, por extensão, do acesso à protecção social – tem sido encarado como um pré-requisito da governabilidade do estado-providência.

O pensamento dominante na Europa Ocidental desde os anos '70 tem assentado na hipótese que os imigrantes constituem um fardo para o erário público – isto é, são vistos como consumidores de serviços e benefícios sociais. Por sua vez, as políticas de imigração adoptadas têm vindo a encarregar-se de transformar esta hipótese num facto: as restrições à imigração laboral têm levado a maioria dos imigrantes a recorrer aos canais de imigração humanitária, sobrecarregando assim os sistemas públicos de protecção social – pelo menos no curto prazo.

Entretanto, a recente tomada de consciência de que o envelhecimento demográfico requer a adopção de políticas mais liberais de imigração laboral veio provocar uma inversão de 180 graus no pensamento tradicional sobre a relação entre a imigração e o estado-providência: considera-se agora comumente que são necessários mais trabalhadores estrangeiros para sustentar o crescimento económico e os níveis de protecção social proporcionados pelas sociedades europeias. Esta nova abordagem enfatiza o papel desempenhado pelos imigrantes enquanto produtores de protecção social.

A análise e discussão deste novo paradigma exige, primeiro que tudo, que examinemos a forma como a imigração afecta e poderá vir a afectar o funcionamento dos mercados de trabalho e dos estados-providência europeus, bem como o modo como as eventuais alterações introduzidas nos regimes vigentes poderão influenciar o volume e as características dos fluxos migratórios. Neste capítulo, apresenta-se e enquadra-se os principais dilemas e mecanismos políticos que os estados-providência modernos têm perante si e discute-se a margem de manobra de que dispõem para fazer frente aos desafios simultâneos da escassez de mão-de-obra, dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e da sustentabilidade dos modelos sociais. Recorrendo ao exemplo do alargamento da União Europeia (UE) e da Área Económica Europeia (AEE), discute-se em seguida a forma como as alterações ao nível do controlo das fronteiras e da liberdade de movimentos dos trabalhadores no interior da UE/AEE podem influenciar as estratégias nacionais em relação à articulação entre o mercado de trabalho e o estado-providência. A concluir, faz-se

referência ao facto do aumento das migrações laborais provenientes dos novos estados-membros da UE/AEE poder afectar as políticas de admissão de cidadãos de países terceiros e apresenta-se um conjunto de conclusões e recomendações dirigidas aos decisores políticos. Mais do que uma análise empírica detalhada destas questões, o objectivo deste capítulo consiste em apresentar uma análise elementar dos mecanismos fundamentais que aqui estão em causa e dos seus principais efeitos.

## ENQUADRAMENTO DA QUESTÃO

O facto do aumento da imigração poder constituir uma ameaça ou uma solução para um modelo social europeu em dificuldades depende dos imigrantes serem, em termos líquidos, contribuintes ou consumidores de protecção social. Tal como sucede com a população autóctone, o peso relativo dos seus níveis de contribuição e consumo varia ao longo da vida, tal como varia de umas categorias de imigrantes para as outras. Independentemente das origens nacionais da população, porém, são dois os aspectos mais críticos para a viabilidade do estado-providência: em primeiro lugar, as pessoas deverão ser tanto quanto possível encaminhadas para empregos que gerem riqueza; em segundo lugar, os estados deverão fazer o que estiver ao seu alcance para contrariar a tendência de deterioração do rácio entre o número de trabalhadores e o número de reformados e outros dependentes.

Neste contexto, a imigração assume especial importância, na medida em que constitui simultaneamente uma oportunidade de aumento expedito da força de trabalho (sem os custos da educação, etc., associados à população autóctone) e um risco de crescimento imediato do número de beneficiários dos apoios sociais. Como tal, a imigração representa uma aposta em que a parada é elevada e que acresce aos desafios inerentes à reforma do mercado de trabalho e da segurança social na maioria dos países da UE. Uma vez que os diversos tipos de imigrantes (por exemplo, requerentes de asilo versus imigrantes económicos) têm habitualmente impactos diferenciados nos dois lados da equação orçamental em termos de despesas e receitas, têm vindo a emergir novas ligações e interdependências entre as políticas internas relativas ao mercado de trabalho e à segurança social e as políticas externas de imigração. Por sua vez, as repercussões desta questão são amplificadas pelo facto dos migrantes optarem por instalar-se em determinados países em particular – opções essas que são influenciadas pela configuração existente em cada país em termos de direitos e deveres sociais e de oportunidades de emprego. A consequência é que a capacidade de um determinado país atrair ou dissuadir a vinda de imigrantes depende não só das suas próprias políticas internas em relação ao mercado de trabalho e à protecção social, como também das dos seus vizinhos.

A adesão à UE por parte de dez novos estados-membros em 1 de Maio de 2004 alargou a esses países a liberdade de movimentos de trabalhadores, serviços, capitais e mercadorias, suscitando ao mesmo tempo um conjunto de questões potencialmente sensíveis acerca das relações entre as políticas dos estados-membros e as da UE ao nível da gestão da imigração proveniente de dentro e de fora do espaço da UE/AEE. Embora a mobilidade internacional

dos trabalhadores da UE tenha permanecido a níveis relativamente baixos ao longo das últimas fases de alargamento, a progressiva abolição das fronteiras entre os mercados de trabalho dos lados mais rico e mais pobre da antiga Cortina de Ferro está a transformar a Europa num laboratório sem precedentes para a “globalização num só continente”. Devido às diferenças em termos dos níveis de rendimento e de protecção social, à proximidade geográfica, à preexistência de “laços” migratórios e às semelhanças culturais e linguísticas, a reunificação dos mercados de trabalho e de bens e serviços da Europa tem vindo a influenciar de uma forma radicalmente nova e imprevisível as trajetórias das migrações de trabalhadores, serviços e empresas dentro do continente europeu. A possibilidade de adesão à UE por parte de países como a Croácia, a Roménia e a Bulgária – para já não falar da Turquia – contribui ainda mais para essa imprevisibilidade.

Os regimes actualmente vigentes na Europa Ocidental em matéria de segurança social e mercado de trabalho encontram-se numa situação instável, em resultado de problemas de competitividade, desequilíbrio orçamental, desemprego e exclusão social. Neste contexto, até mesmo a mobilidade de um número relativamente limitado de empresas e trabalhadores pode ter um impacto significativo sobre a viabilidade e a capacidade de recuperação dos estados-providência da Europa do pós-guerra, bem como sobre os compromissos alcançados entre as classes sociais destes países. Um primeiro exemplo deste tipo de impacto ocorre quando essa mobilidade torna as ligações entre as políticas laborais, de imigração e de segurança social numa questão “quente” no âmbito da formulação das estratégias nacionais de ajustamento e reforma nestes domínios. O outro impacto deste tipo está associado ao risco de que a concorrência entre os regimes laborais e de segurança social dos diversos estados-membros produza efeitos agregados indesejados à escala europeia. Estes dois impactos sugerem que é necessário reforçar a coordenação transnacional nestes domínios políticos. A Comunicação da Comissão Europeia sobre Imigração, Integração e Emprego (COM 2003) constitui uma primeira e prometedora indicação de que pode estar na forja uma nova abordagem mais abrangente e coordenada.

Até agora, a investigação científica levada a cabo na Europa nestes domínios tem sido caracterizada pela falta de comunicação entre os investigadores que se dedicam às questões das migrações, do mercado de trabalho e da segurança social. Nos últimos anos, o debate político nos diversos países europeus tem incidido de forma crescente na necessidade de introdução de reformas ao nível das relações entre o mercado de trabalho e o sistema de protecção social, de forma a aumentar o número de pessoas empregadas e a reduzir o número de dependentes das prestações sociais. Estas questões têm assumido uma importância central tanto na estratégia de emprego da UE como nas muito publicitadas reformas introduzidas pelos governos holandes e dinamarqueses nos anos '90, as quais colocaram a ênfase na formação, nos esquemas de activação e responsabilização, na ligação das prestações sociais ao emprego e na redução da facilidade de acesso aos benefícios sociais como elementos fulcrais para o aumento dos níveis de participação no mercado de trabalho. No entanto, as ligações entre estas reformas internas e as políticas externas em matéria de imigração têm sido objecto de muito pouca reflexão sistemática.

Um dos motivos relevantes subjacentes à recente adopção de políticas de imigração mais restritivas na Dinamarca, Reino Unido e Holanda, entre outros países, consistiu no pânico suscitado pela vinda a público de indicações de que muitas comunidades imigrantes, especialmente as constituídas por refugiados, apresentam níveis elevados de desemprego e de dependência em relação aos apoios sociais. Este facto, a par da possibilidade de um aumento da imigração oriunda dos novos estados-membros (motivada pela procura de emprego e, possivelmente, pela possibilidade de acesso aos benefícios sociais) exige a adopção de abordagens mais abrangentes no estudo e análise da questão da integração social, que incidam especialmente sobre as inter-relações entre as migrações, o mercado de trabalho e a reforma do estado-providência.

Tais abordagens deverão também ter em conta a relação de duplo sentido entre os desenvolvimentos políticos aos níveis nacional e europeu, especialmente devido às consequências da eliminação das fronteiras dentro do espaço da UE/AEE ao nível do controlo das fronteiras e do acesso ao território. A margem de manobra para a introdução de reformas ao nível das políticas nacionais depende assim cada vez mais das opções tomadas de forma concomitante pelos restantes estados-membros.

## O CONTEXTO NACIONAL

Os estados-providência de numerosos países da Europa Ocidental encontram-se actualmente numa situação paradoxal, em que coexistem níveis elevados de desemprego e postos de trabalho para os quais é difícil encontrar, no espaço nacional e por vezes até internacional, trabalhadores em condições de os preencher. Embora isto se deva em parte a restrições de carácter estrutural, é também o resultado da concorrência existente entre os países ocidentais ao nível do recrutamento de trabalhadores. Como consequência dessa concorrência, as autoridades políticas têm vindo a ser sujeitas a uma pressão cada vez maior por parte dos vários sectores de actividade económica no sentido da liberalização das políticas de imigração. Ao mesmo tempo, porém, verifica-se a permanente entrada nestes países de novos requerentes de asilo, aos quais se juntam muitas vezes mais tarde os seus familiares – e embora a situação do mercado de trabalho não seja em princípio tida em conta no processamento dos pedidos de asilo, a verdade é que assume um papel crucial ao nível da integração económica dos requerentes de asilo e refugiados a quem for concedido o estatuto de residentes permanentes.

Neste contexto, as autoridades vêm-se confrontadas com uma situação de desadequação entre a procura e a oferta de trabalho imigrante. Muitas vezes, aqueles que efectivamente vêm não são os que são necessários, seja por possuírem qualificações insuficientes ou desadequadas ou – no caso de deterem as qualificações necessárias – devido ao facto da possibilidade de os empregadores os reterem depender da aprovação dos seus pedidos de asilo. Existe ainda um terceiro grupo, correspondente aos imigrantes irregulares ou não autorizados, que frequentemente trabalham de forma também irregular e por essa via não contribuem nem beneficiam do estado-providência. Caso sejam detectados, são em princípio expulsos do país



onde se encontram (a não ser que beneficiem de uma amnistia, prática utilizada apenas nalguns países). Consequentemente, os países de destino não recebem os trabalhadores que pretendem e, simultaneamente, não conseguem empregar de forma produtiva muitos dos que efectivamente se encontram no seu território. Isto ilustra de que forma os estados-providência actuais se encontram constangidos pelas suas responsabilidades humanitárias, por um lado, e pelos imperativos da competitividade, por outro, numa situação contraditória face à qual os estados europeus terão de reagir no futuro próximo. Seguem-se alguns dos factores que importa ter em consideração:

**A relação entre a admissão e a integração.** As características dos sistemas de protecção social e os fluxos migratórios mantêm uma relação próxima entre si, ainda que não seja claro como é que essa relação funciona na prática. As mudanças ao nível da protecção social proporcionada à generalidade da população afectam os fluxos migratórios e as populações imigrantes tanto ao nível das políticas de controlo de admissão como no que diz respeito às medidas de integração. Por outro lado, as políticas de imigração e as características dos fluxos migratórios podem influenciar as políticas sociais dos países de destino. Aparentemente, a natureza e orientação gerais das políticas sociais – isto é, as características das instituições criadas e consolidadas em cada país ao longo da história que constituem o seu regime de protecção social – afectam realmente e de forma significativa o conjunto de opções e alternativas à disposição dos decisores políticos. As restrições impostas pelo passado histórico das políticas sociais impõem limites àquilo que em cada país poderá constituir uma medida exequível em termos estruturais e legítima do ponto de vista político. Ainda assim, embora isto seja verdade até certo ponto, chega-se por vezes a becos sem saída em que mesmo as restrições impostas pelo passado têm de ceder perante a força de pressões externas ou contradições internas que sobrecarreguem excessivamente o sistema.

É habitual dividir-se as políticas de imigração em duas componentes principais: a componente externa relativa à admissão (ou seja, a quem é que é dada a oportunidade de entrar no país) e a componente interna dos direitos e, possivelmente, da integração (isto é, quais as condições proporcionadas aos imigrantes).

Estas duas componentes são normalmente tratadas separadamente ao nível tanto das políticas como da legislação. A regulação da admissão em cada país relaciona-se de forma próxima com o direito histórico dos estados-nação a controlarem o seu território. Por sua vez, os direitos civis, sociais e políticos dos estrangeiros que se instalam num determinado país dependem da trajectória de longo prazo desse país enquanto *rechtstaat* – estado de direito. Para além disso, os estados-providência modernos introduziram ainda políticas especificamente destinadas à promoção da integração – a genuína incorporação dos estrangeiros na comunidade, para lá da mera concessão abstracta de direitos.

As transformações originadas pela chamada “nova imigração” (isto é, proveniente de países não membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, ou OCDE, a partir de meados da década de ‘60) revelaram a existência de um vasto conjunto de relações complexas entre estes dois domínios de intervenção política. Entretanto, o espaço

político entre esses dois domínios tornou-se progressivamente palco de múltiplas consequências imprevisíveis, com as quais os governos de toda a Europa Ocidental têm tido bastante dificuldade em lidar. Apesar das componentes interna e externa da política de imigração serem habitualmente tratadas de forma separada ao nível da legislação, e das suas inter-relações serem particularmente difíceis de regular, é certamente importante analisar alguns dos mecanismos que as articulam entre si.

**A estrutura fundamental das políticas de imigração.** A partir do início dos anos '70, a questão da integração dos imigrantes passou a ser objecto de atenção crescente na Europa Ocidental. Era necessário incorporar na sociedade os imigrantes que não era possível convencer a regressar aos países de origem e que pretendiam permanecer nos países de destino. O “fechar de portas” adoptado por muitos destes países no início da década de '70 assumiu a forma de uma dupla estratégia: por um lado, as autoridades implementaram normas rigorosas para prevenir, ou pelo menos limitar, mais imigração no futuro; por outro, tomaram diversas medidas para melhorar o grau de adaptação dos imigrantes que haviam chegado para ficar. Esta estratégia dupla foi anunciada em primeiro lugar pela França, mas deu o mote a muitos outros países da Europa Ocidental. A sua justificação assentava nonexo causal que se presumia existir entre os controlos externos e as condições de integração: segundo se considerava, o sucesso da política de integração dependia da eficácia e rigor do controlo das admissões; e, de forma inversa, a imigração desregulada era considerada uma ameaça à coexistência pacífica entre os diversos segmentos da população.

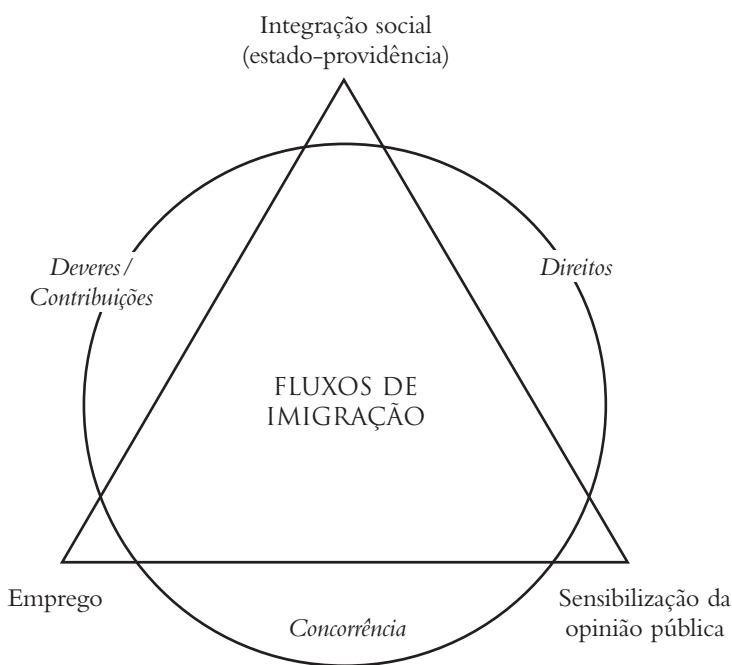
Esta dupla estratégia traduz uma abordagem política simultaneamente realista e retórica. A imigração sem controlo pode, em certas circunstâncias, ameaçar a comunidade, na medida em que põe em causa a regulação, por parte das autoridades públicas, dos mercados de trabalho e de habitação, bem como o planeamento da sociedade de uma forma mais geral; no longo prazo, a imigração desregulada pode transformar as premissas em que assenta o tipo de estado-providência criado na Europa Ocidental a partir da 2ª Guerra Mundial; e a persistente segregação da população de acordo com as suas características étnicas pode ameaçar a estabilidade social e política da comunidade.

Em contrapartida, o elemento retórico desta dupla estratégia consiste no “compromisso ético” que lhe está subjacente: as declarações de intenções no sentido da promoção da integração dos imigrantes já instalados pode funcionar como forma de legitimação de políticas de imigração mais restritivas. Ao longo do tempo, e parcialmente em consequência do processo de integração europeia, a existência de um número cada vez maior de ligações cada vez mais complexas entre estes dois domínios tem vindo a tornar-se clara.

**Direitos e restrições.** Os direitos económicos e sociais são a pedra basilar dos estados-providência modernos e desempenham um papel fundamental ao nível da efectiva realização dos ideais do estado de direito por parte de todos os membros desses estados. Paralelamente, a necessidade dos estados-providência controlarem as suas fronteiras geográficas é tanto maior quanto mais alargados forem os direitos conferidos aos recém-chegados. É neste ponto que reside a principal tensão entre o controlo das admissões e as condições proporcionadas

aos imigrantes pelos estados-providência. Os estados de direito modernos encontram-se vinculados pelo direito internacional, que os obriga a tratar os imigrantes legais da mesma forma que os seus próprios cidadãos no que se refere à maioria dos direitos civis e políticos. Por outro lado, dois outros factores há que influenciam também de forma decisiva o quadro de actuação política: as dinâmicas do mercado de trabalho e a sensibilização da opinião pública em relação à imigração e ao carácter multicultural das sociedades.

## A ESTRUTURA FUNDAMENTAL DAS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO



Para além de tudo isto, muitos estados-providência modernos têm vindo a implementar *políticas de integração* especificamente destinadas aos imigrantes legais e concebidas com o objectivo de facilitar o seu processo de integração na comunidade e de promover as suas oportunidades e direitos. Estas políticas abrangem habitualmente diversos domínios de relevo para a situação dos imigrantes no país de destino, tais como a integração no mercado de trabalho, os serviços públicos e apoios sociais, a educação, o ensino da língua, o apoio às associações, etc.

Os esforços no sentido da incorporação dos recém-chegados na economia e na ordem constitucional do país de acolhimento tornaram-se assim uma parte integrante do estado-providência enquanto modelo. Os estados-providência eficazes não admitem a existência de elementos ou grupos significativos que não estejam à altura das expectativas da sociedade, que perturbem os equilíbrios estabelecidos ao nível do mundo do trabalho ou que constituam um fardo excessivo para o erário público. Para que seja possível salvaguardar o enquadramento político do estado-providência, é por isso necessário incluir nele os novos residentes, ao nível tanto do mercado de trabalho como da vida em sociedade. Uma vez que os imigrantes tenham sido admitidos no país de destino de forma regular, é necessário integrá-los – no seu próprio interesse e no da comunidade. Consequentemente, para além de princípios de natureza humanista (sob a forma de direitos e normas), as políticas de integração têm também subjacentes importantes considerações de carácter societal.

As políticas de imigração adoptadas a partir dos anos '70 têm por isso assumido um carácter algo contraditório: o ponto de partida é que os imigrantes não são desejados; porém, caso consigam ser admitidos no país de destino de uma forma ou de outra, é necessário integrá-los. Por outro lado, as responsabilidades do estado não se ficam por aqui, uma vez que lhe cabe ainda criar as condições favoráveis a que a atitude da opinião pública em relação à imigração seja suficientemente positiva para que o processo de integração possa decorrer com sucesso. Por outras palavras, o estado deve mobilizar o apoio generalizado da sociedade em relação às políticas adoptadas através da “sensibilização da opinião pública”.

Para além disso, as políticas que afectam directa ou indirectamente a integração num determinado país podem influenciar o número e as características dos futuros imigrantes. A atribuição de direitos e benefícios sociais aos recém-chegados implica por isso um dilema fundamental. Por um lado, estes direitos e vantagens são uma condição fulcral do sucesso das políticas de integração, para além de constituírem uma componente necessária e desejável do estado de direito nos estados-providência modernos; por outro, a generosidade das condições de integração é um factor de atracção de imigrantes potenciais. Quaisquer medidas que tornem o processo de integração mais difícil constituem uma ameaça para a estabilidade política e para a plena participação e funcionalidade dos imigrantes, pelo que são contraproducentes no longo prazo, por mais que pareçam necessárias no curto prazo para evitar o “efeito de chamada”.

Neste contexto, a relação entre as condições proporcionadas pelos diferentes países tem vindo a assumir uma importância cada vez maior. No interior de um espaço como a UE, onde as políticas de imigração têm em geral um carácter restritivo, pequenas diferenças ao nível da combinação específica de direitos/benefícios e deveres/contribuições podem ter um impacto significativo sobre os fluxos de imigração. Nestes sentido, os regimes de providência assentes no universalismo e na solidariedade são tipicamente mais atractivos e vulneráveis do que os regimes mais “verticais” assentes na capitalização, nos quais os apoios, benefícios e prestações são proporcionais às contribuições passadas. Nos últimos anos, este dilema – isto é, a relação presumida ou efectiva entre os direitos conferidos e o controlo das admissões – tem ocupado um lugar central nas preocupações políticas em relação à imigração em toda a Europa Ocidental.

**O reagrupamento familiar** constitui um excelente exemplo de como a maior ou menor generosidade de um determinado estado pode torná-lo mais ou menos atractivo para certos tipos de imigrantes. Porém, o cálculo custo-benefício associado à liberalização versus restrição das regras do reagrupamento familiar coloca ele próprio um problema aos decisores políticos da Europa Ocidental: por um lado, as autoridades de diversos países da Europa Ocidental consideram que o reagrupamento familiar tem vindo a tornar-se cada vez mais um canal de imigração fraudulenta – o que justificaria medidas mais restritivas; por outro lado, a partir de uma perspectiva realista (isto é, privilegiando a questão do controlo), é impossível esperar que os imigrantes já instalados se integrem eficazmente caso não possam ter os seus familiares junto de si. Para além disso, de um ponto de vista humanitário (isto é, privilegiando a questão dos direitos), o direito humano universal a viver em família encontra-se salvaguardado pelo direito internacional.

A aprovação em 22 de Setembro de 2003 da Directiva relativa ao Reagrupamento Familiar dos Nacionais de Países Terceiros (Directiva do Conselho 2003/86/EC) constituiu apenas um primeiro passo no sentido da harmonização das diferenças existentes entre os estados-membros ao nível do reagrupamento familiar, uma vez que apenas impôs um conjunto de padrões e critérios mínimos. Embora evite que, na tentativa de desencorajar a imigração, cada estado-membro adopte regras mais restritivas do que as dos seus vizinhos e que isso conduza ao total esvaziamento de direitos em toda a UE/AEE, a directiva poderá estimular os estados mais “generosos” da UE/AEE a aumentar as restrições de forma a convergirem para o padrão “mínimo”. Ainda assim, esta directiva poderá no longo prazo permitir aumentar o grau de harmonização das regras de reagrupamento familiar, reduzindo assim o “efeito de atracção” associado a este domínio político específico.

**As políticas de concessão de vistos** aos visitantes provenientes do estrangeiro têm repercussões semelhantes. Por um lado, a possibilidade de receber a visita de amigos e familiares próximos pode ser considerada uma componente importante da qualidade de vida e, por conseguinte, da capacidade de integração – ainda que esta componente seja provavelmente menos importante do que a que está associada à possibilidade de reagrupamento familiar. Porém, por outro lado, o número de visitantes que acaba por permanecer irregularmente no país é em muitos casos elevado, o que parece justificar a adopção de medidas mais restritivas. Também neste domínio, a UE estabeleceu já uma orientação política comum com vista a limitar a margem de decisão individual dos estados-membros. Ainda assim, a forte imigração para o espaço da UE proveniente de países cujos visitantes são considerados como representando um “elevado risco de permanência irregular” é em si mesma problemática: o facto de serem impostas restrições à possibilidade de segmentos significativos da população receberem visitantes oriundos dos seus países de origem dá que pensar, na medida em que sugere que a imigração gera constantemente mais imigração, num processo que se reforça a si próprio.

**As amnistias ou campanhas de regularização extraordinárias** de residentes não autorizados têm nalguns casos abrangido centenas de milhares de pessoas de cada vez. Estas regularizações – que constituem muitas vezes uma *admissão de fracasso* por parte dos governos

em matéria de controlo das fronteiras e regulação do mercado de trabalho – possuem a sua própria razão de ser. Na maior parte dos casos, as autoridades optam por legalizar os imigrantes clandestinos com o objectivo de aprofundarem o seu próprio conhecimento da situação existente, regularem mais eficazmente o mercado de trabalho, fiscalizarem as condições laborais e melhorarem as perspectivas de integração e inclusão dos imigrantes no âmbito do estado-providência. Em contrapartida, a realização periódica de campanhas de regularização constitui um sinal inequívoco para os potenciais novos imigrantes de que aqueles que conseguirem entrar no país acabarão mais cedo ou mais tarde por ser autorizados a permanecer.

Na maioria destes países, a realização de campanhas de regularização tem sido uma questão do foro da política *nacional*. Porém, o processo de integração europeia tem como consequência que as amnistias ou regularizações têm um impacto indirecto sobre os outros estados-membros, na medida em que o volume dos fluxos migratórios para a UE como um todo tende a aumentar devido ao efeito de atracção de potenciais imigrantes não autorizados.

Uma lição importante a retirar das campanhas de regularização de imigrantes levadas a cabo na Europa do Sul consiste no facto de ser particularmente difícil controlar a imigração irregular sem abordar alguns aspectos estruturais do mercado de trabalho. A par do controlo das admissões e da cooperação internacional ao nível do policiamento, a simplificação do acesso ao emprego legal e a imposição de multas aos empregadores e intermediários são também aspectos cruciais de qualquer política que vise controlar eficazmente a imigração irregular.

O aumento da imigração irregular foi uma das consequências imprevistas do “fechar de portas” dos anos ’70. Quanto mais difícil for aceder à Europa Ocidental de forma *legal*, tanto maior será o número de pessoas que tentarão fazê-lo ilegalmente. Para além disso, quanto maiores forem os riscos associados à imigração ilegal, tanto maiores serão os lucros realizados por traficantes, contrabandistas e intermediários.

Embora os países da Europa Ocidental tenham adoptado políticas restritivas em relação à imigração laboral a partir dos anos ’70, a procura *efectiva* por trabalhadores “baratos” e pouco qualificados tem funcionado como um factor de atracção de novos imigrantes, a par dos salários elevados e dos direitos laborais e sociais abrangentes.

A imigração irregular provoca normalmente incerteza e turbulência no mercado de trabalho, o que, por sua vez, pode dificultar o acesso dos imigrantes legais ao emprego regular e o seu reconhecimento como cidadãos de pleno direito. Mais uma vez, isto tem diversas consequências para os estados-providência avançados, na medida em que a boa regulação do mercado de trabalho é uma das condições prévias essenciais para o funcionamento eficaz do sistema.

A incorporação dos novos membros da sociedade no mercado de trabalho legal alivia a pressão sobre o erário público e pode *estimular* o crescimento económico. Por outro lado,

tanto para os imigrantes como para os cidadãos em geral, o mercado de trabalho constitui um importante trampolim para a integração *social* individual. De forma inversa, o desemprego conduz frequentemente à marginalização e aumenta o fardo sobre os orçamentos de estado ou da segurança social. Estes mecanismos são bem conhecidos no que se refere à população em geral, mas o seu efeito é provavelmente ainda maior no caso dos imigrantes, uma vez que muitos deles dispõem de poucos meios de sobrevivência alternativos na sua nova sociedade.

A questão da relação entre a integração e a imigração não autorizada possui uma vertente formal e outra substantiva. A ausência ou limitação de direitos sob a forma de diversos tipos de apoios, acesso aos serviços públicos e outros benefícios sociais restringe efectivamente a capacidade de integração dos imigrantes no país de acolhimento. No entanto, em certos casos, os imigrantes irregulares podem na prática encontrar-se relativamente bem integrados em determinados nichos da sociedade, por via do emprego ou do contexto residencial. Muitas vezes, podem estar até melhor integrados do que os refugiados ou os requerentes de asilo, que são frequentemente obrigados a permanecer durante longos períodos em centros de acolhimento ou detenção sem terem o direito de trabalhar.

Em suma, estamos perante uma relação extremamente complexa entre o controlo das admissões, a estrutura do mercado de trabalho, os direitos sociais potenciais, a procura por trabalhadores estrangeiros e as condições de integração proporcionadas. Ao nível nacional, as dinâmicas do mercado de trabalho – tal como reflectidas nas características da procura, na estrutura salarial, no nível de desemprego e na incidência do trabalho não declarado – influenciam a magnitude e a composição dos fluxos de imigração, as quais, por sua vez, afectam as dinâmicas do mercado de trabalho. Consequentemente, os controlos tanto à entrada como no interior do país afectam (directa e indirectamente) o funcionamento do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que as regras, normas e estruturas do mercado de trabalho influenciam decisivamente a possibilidade de controlo efectivo e as perspectivas de integração. Por outro lado, as restrições à imigração regular têm muitas vezes provocado o aumento da imigração irregular, para além de que as políticas restritivas levam a que muitos imigrantes que noutras circunstâncias prefeririam regressar aos seus países de origem optem por ficar – ou seja, os problemas associados à integração podem ver-se agravados em consequência indirecta da adopção de políticas de admissão restritivas. Existe por isso uma relação complexa entre os regimes de regulação do mercado de trabalho e os padrões de integração dos imigrantes a esse nível. Nos regimes caracterizados por uma forte protecção ao emprego, custos salariais elevados e estruturas salariais comprimidas, os imigrantes (muitas vezes caracterizados por baixos níveis de produtividade) tendem a deparar-se com fortes barreiras à entrada e, consequentemente, a ficar confinados aos segmentos informais do mercado de trabalho. Em contrapartida, nos mercados de trabalho liberalizados do tipo anglo-americano, o acesso ao emprego tanto legal como ilegal é normalmente mais fácil, mas muitos imigrantes acabam por não conseguir mais do que empregos instáveis e mal remunerados, o que tem como consequência que acabem por se encontrar sobrerrepresentados entre a crescente “subclasse” constituída pelos trabalhadores indigentes.

De forma transversal a toda esta problemática complexa, existe ainda a questão da “sensibilização da opinião pública”: a forma como a população em geral interpreta a situação e as regras existentes e apoia ou não as medidas tomadas, bem como a sua disponibilidade para proporcionar aos recém-chegados um acolhimento favorável.

Esta questão tem vindo a tornar-se cada vez mais importante e perturbadora no contexto da Europa Ocidental. A opinião pública tem tendido a misturar problemas reais com fantasmas e ideias feitas, o que por sua vez fomenta as generalizações e os estereótipos abusivos. Este efeito tende a afectar qualquer pessoa que pareça ou soe estrangeira e tem consequências perversas e parcialmente imprevisíveis sobre os processos de decisão política.

Enquanto a principal preocupação dos decisores políticos consistiu em manter os imigrantes fora dos respectivos países – como foi o caso a partir dos anos '70 –, o apoio generalizado da população à adopção de medidas restritivas era tolerável e até conveniente, desde que não assumisse contornos agressivos ou violentos. Por sua vez, a crescente hostilidade da opinião pública em relação à imigração incentivou os decisores políticos a adoptarem medidas cada vez mais restritivas, particularmente na sequência do fim da Cortina de Ferro e em face do risco de imigração em massa proveniente da Europa de Leste. Porém, agora que a *atração* de trabalhadores estrangeiros começa a tornar-se uma questão política relevante, a par do interesse em manter fora do território nacional os imigrantes indesejados, os políticos vêem-se confrontados com sérias dificuldades de comunicação com a opinião pública.

Hoje em dia, a existência de controlos de admissão selectivos que dividem os potenciais imigrantes em diferentes categorias torna esta dupla mensagem confusa para a maioria das pessoas. Por sua vez, isso é agravado pelo facto de não ser claro para a maior parte da população qual a categoria específica em que se enquadra um determinado imigrante. Para além disso, a opinião pública é especialmente sensível às mudanças conjunturais ao nível do mercado de trabalho e, em particular, ao aumento do desemprego, o que alimenta a percepção de que os imigrantes constituem um factor adicional de concorrência por um número limitado de empregos e de que muitos deles vivem à custa dos apoios do estado. Uma vez que o crescimento do emprego pode ser considerado simultaneamente uma consequência e um pré-requisito da integração eficaz dos imigrantes, os políticos vêem-se verdadeiramente obrigados a remar contra a maré para convencerem a opinião pública de que as vantagens de longo prazo da imigração justificam os custos, tanto reais como imaginários, no curto prazo.

Finalmente, no que diz respeito à *integração* propriamente dita, a opinião pública desempenha frequentemente um papel eivado de contradições. Assim, a opinião pública tende muitas vezes a mostrar-se mais intolerante e xenófoba não só quando a generosidade do estado-providência é tal que constitui um factor de atracção de mais imigrantes, como também quando os níveis de discriminação e exclusão (que dependem claramente dos direitos e apoios proporcionados pelo estado) são tais que originam a marginalização de segmentos significativos da população.



# A REFORMA DO ESTADO-PROVIDÊNCIA

Os diferentes estados-providência europeus não se têm visto todos confrontados da mesma forma com estes dilemas, uma vez que isso depende das estruturas da sociedade, do quadro institucional e do historial de imigração em termos tanto de magnitude como de duração. Ao longo dos últimos 30 anos, e sobretudo a partir do início dos anos '90, a maioria destes estados tem experimentado diversas estratégias de restrição da imigração. Alguns deles (por exemplo, a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Holanda e os países escandinavos) têm procurado nos últimos anos compensar a perda de controlo sobre o acesso e residência nos seus territórios através da diversificação das regras de imigração, no sentido de torná-las mais específicas no que se refere à definição de diferentes categorias de imigrantes, às quais estão associados conjuntos muito diferentes de direitos (bem como políticas distintas). Esta tendência para a diferenciação dos imigrantes surgiu a par de tentativas de restrição do acesso ao território nacional e de limitações das prerrogativas e direitos concedidos. Para além disso, tem-se tornado também mais comuns as verificações da capacidade de subsistência económica dos imigrantes, assim como a adopção de medidas destinadas a limitar o seu acesso a todo o tipo de apoios públicos à excepção dos níveis de protecção mais básicos.

Estas políticas mais restritivas assumem formas múltiplas. Alguns países não permitem que os requerentes de asilo trabalhem enquanto os seus pedidos estão a ser apreciados; outros têm vindo a reduzir os apoios financeiros que concedem e/ou a convertê-los em ajudas em espécie; outros ainda têm vindo a cortar nas despesas associadas às instalações de acolhimento provisório e a recorrer à detenção como instrumento político. Na Áustria, por exemplo, o reagrupamento familiar encontra-se sujeito ao sistema geral de quotas; consequentemente, os pedidos de reagrupamento familiar não são atendidos caso a quota anual já tenha sido atingida.

As experiências dos países escandinavos no que se refere à relação do estado-providência com os requerentes de asilo são particularmente reveladoras. No início dos anos '90, as autoridades suecas consideraram que a imagem generosa do país no exterior tinha consequências de tal forma problemáticas que se sentiram obrigadas a demonstrar activamente – e possivelmente com lugar a menos contemplações do que noutros países – a sua vontade e capacidade de limitar o número de requerentes de asilo. O fardo que representavam para um estado-providência já de si sob pressão foi considerado simplesmente excessivo. Hoje em dia, e apesar da adopção de políticas mais restritivas, a Suécia continua a ser um dos países em que a relação do estado-providência com os requerentes de asilo é mais generosa.

Por sua vez, a Dinamarca tem estado na vanguarda da realização de reformas profundas, tendo introduzido alterações ao nível tanto do apoio social proporcionado aos imigrantes como da própria Lei de Estrangeiros. Antes do início da vaga de reformas dos anos '90, a Dinamarca era na verdade o país escandinavo dotado do sistema de protecção social mais generoso: as condições de acesso eram muito menos exigentes do que na Suécia ou na Noruega. Por outro lado, o nível dos apoios concedidos era também mais elevado, o que criava desincentivos à procura de emprego por parte dos grupos em situação de marginalidade.

Nestes três países, os imigrantes beneficiavam de forma desproporcional das transferências de rendimento através do sistema público de protecção social. O facto dos recém-chegados terem tido pouco tempo para contribuírem para os sistemas públicos ou privados assentes na capitalização ou em seguros individuais tinha como consequência que representassem uma pressão desproporcional sobre as formas de apoio não dependentes das contribuições passadas, nomeadamente ao nível da segurança social. Em resultado disso, os orçamentos de estado e da segurança social destes três países viram-se confrontados com uma pressão insustentável, o que constituía por outro lado uma indicação do fracasso das políticas de integração. Na Dinamarca, antes da introdução de reformas em 2002, 35 por cento dos apoios sociais públicos destinavam-se a imigrantes de primeira ou segunda geração oriundos de países não ocidentais, embora este grupo constituísse apenas 5 por cento da população. Os números equivalentes nos outros dois países escandinavos eram 50 por cento (para 11 por cento da população) no caso da Suécia e 34 por cento (para 4,5 por cento da população) no caso da Noruega.

Em resposta a esta dependência crescente em relação aos apoios públicos, a maioria dos países da Europa Ocidental apostou fortemente durante os anos '90 na obrigatoriedade de participação em esquemas de activação, formação e inserção no mercado de trabalho e na responsabilização dos beneficiários. No caso dinamarquês, estas medidas permitiram reduzir os níveis de desemprego ao longo da década de '90. Em 2002, o governo dinamarquês introduziu uma nova série de medidas especificamente destinadas a: 1) reduzir a entrada de estrangeiros na Dinamarca; 2) assegurar que os recém-chegados são tanto quanto possível auto-suficientes e que não constituem um fardo para o sistema público de protecção social; e 3) combater os “casamentos brancos” e os casamentos forçados, que se considerava estarem na origem de um número significativo de fraudes em matéria de imigração. Porém, é ainda demasiado cedo para avaliar os impactos destas reformas.

As alterações mais significativas introduzidas no âmbito das reformas levadas a cabo na Dinamarca incluíram a erradicação da categoria de “refugiado *de facto*” – isto é, passou a ser proporcionada protecção apenas aos refugiados abrangidos pela Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Para além disso, o casamento com uma pessoa de nacionalidade estrangeira passou a ser permitido apenas no caso de ambos os noivos terem mais de 24 anos de idade e da sua ligação conjunta à Dinamarca ser superior à sua ligação ao outro país em causa – sendo utilizados vários critérios para avaliar essa questão. As reformas introduzidas impuseram também diversos requisitos adicionais relativamente à capacidade económica dos imigrantes, nomeadamente no que se refere à sua capacidade de garantir um alojamento decente, e passaram a exigir uma garantia bancária no valor de 50.000 coroas dinamarquesas para cobrir qualquer tipo de despesa associada a eventuais apoios públicos concedidos ao cônjuge estrangeiro. A atribuição do estatuto de residente permanente ocorre apenas ao fim de sete anos e depende do domínio da língua dinamarquesa e da ausência de antecedentes criminais. Finalmente, o acesso à segurança social passou também a ser diferenciado, não sendo proporcionados direitos equiparados aos dos cidadãos dinamarqueses senão ao fim de sete anos de residência.

Até agora, a Suécia e a Noruega ainda não imitaram a Dinamarca na adopção destas restrições específicas, embora mesmo nesses países a tendência seja também para o aumento das restrições. A Noruega está actualmente a proceder a uma revisão profunda da sua Lei de Estrangeiros e é provável que esse processo resulte na imposição de restrições adicionais. Claramente, o objectivo de todas estas medidas restritivas consiste em desencorajar a vinda de requerentes de asilo e dos familiares dos imigrantes já estabelecidos.

Porém, existem limites à racionalidade dos cortes levados a cabo no contexto do estado-providência. Por exemplo, há que ter em conta que uma das funções do estado-providência é o controlo e supervisão das populações marginalizadas. Assim, o estado-providência que confere direitos aos cidadãos e aos residentes (e, até certo ponto, também aos imigrantes sem estatuto de residentes) é o mesmo que pode controlar e restringir os movimentos e acções dos recém-chegados. A provisão de direitos e benefícios sociais constitui uma forma de “gerir” os grupos marginalizados e de controlar aqueles que se encontram no interior do território de forma mais temporária ou mais permanente. Os estados que optem por impedir ou limitar o acesso dos imigrantes a qualquer tipo de apoio social estão simultaneamente a abdicar da possibilidade de manter esses mesmos imigrantes sob controlo. Na Alemanha, por exemplo, uma proposta que visava acabar com os subsídios concedidos aos requerentes de asilo foi rejeitada precisamente por este motivo e, em vez disso, optou-se por reduzir esses subsídios. Noutros contextos, os subsídios têm sido utilizados para encaminhar os requerentes de asilo para determinadas regiões específicas, em função das necessidades do mercado de trabalho ou da disponibilidade de alojamento. Em contrapartida, em Itália – onde os apoios públicos são muito limitados e não é permitido aos requerentes de asilo trabalhar –, a probabilidade de que este tipo de imigrantes acabe por trabalhar ilegalmente é claramente elevada.

Tal como foi já referido, outro dos limites à racionalidade das restrições tem a ver com a questão da integração: em muitos casos, os cortes e restrições adicionais criam barreiras ao tipo de integração que estas sociedades normalmente querem promover no longo prazo. Claramente, os cortes ao nível do ensino da língua, dos cuidados infantis, da segurança social, etc. dificultam a integração na sociedade.

O processo de restrição do acesso por parte dos imigrantes aos direitos e vantagens associados ao estado-providência tem registado uma aceleração nos últimos cinco anos e tem reflectido os diversos objectivos e preocupações, por vezes contraditórios, da maior parte dos países de destino da Europa Ocidental: por um lado, a procura efectiva por determinados tipos de trabalhadores estrangeiros; por outro, os esforços para reduzir o número, considerado excessivo, de requerentes de asilo. Então, quando todas estas reformas se encontravam já numa fase bastante adiantada, surgiu a questão do alargamento da UE a leste.

# A INTERACÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE INTERVENÇÃO POLÍTICA NACIONAIS E EUROPEU

As políticas de imigração no espaço da UE (bem como na Islândia e na Noruega, dois países que fazem parte do “espaço Schengen” onde vigora um acordo de mobilidade transfronteiriça dos cidadãos dos estados signatários) encontram-se sob pressão em duas frentes. Por um lado, estão sujeitas à pressão associada aos níveis nacionais, onde se articulam as medidas de controlo da admissão, os esforços de promoção da integração, as condições do mercado de trabalho e as atitudes da opinião pública que, em conjunto, determinam a exequibilidade das diferentes políticas. Por outro lado, encontram-se sob pressão por parte das instâncias da UE, que têm vindo a procurar reforçar os níveis de coordenação e controlo supranacionais. Consequentemente, a governância das políticas de imigração na União Europeia envolve um duplo desafio em termos de coordenação, que reflecte a crescente interdependência horizontal das políticas de imigração de âmbito nacional, por um lado, e a articulação vertical entre as políticas de âmbito nacional e comunitário, por outro.

A relação complexa entre a integração e o controlo constitui o quadro geral no qual se situam os esforços de formulação e prossecução de políticas por parte dos estados-membros. Ao mesmo tempo, os estados encontram-se também confrontados com forças que estão para além desta relação, tendo ainda de ter em conta tanto as políticas dos restantes estados-membros como os compromissos assumidos a nível europeu. O contexto internacional determina os limites da margem de actuação política, num processo que restringe cada vez mais a formulação de políticas ao nível nacional. Uma vez que as acções e medidas implementadas por cada um dos estados-membros têm consequências para os outros estados-membros, bem como para o futuro político do espaço comunitário como um todo, as políticas de imigração têm vindo a assumir um carácter cada vez mais europeu.

A criação do mercado único europeu e a posterior abolição dos controlos fronteiriços dentro do espaço Schengen tiveram como consequência que, mais do anteriormente, são agora as forças do mercado que determinam os fluxos migratórios no interior da UE. Ao permitirem a liberdade de movimentos de pessoas e trabalhadores dentro da UE/AEE, os estados-nação abdicaram na prática da possibilidade de controlo sobre os fluxos migratórios intra-comunitários. Isso constituiu uma ruptura radical em relação ao pensamento e prática até então dominantes em relação à questão das migrações, nomeadamente no que se refere ao exercício da soberania dos estados sobre o seu território e a sua população.

Até agora, a mobilidade no interior da UE tem sido relativamente limitada. Porém, isso poderá vir a alterar-se em resultado do alargamento a leste – pelo menos no curto prazo, até que os diferenciais de rendimento entre os novos e os velhos estados-membros se reduzam. A abertura de novos canais de imigração oriunda dos novos estados-membros poderá ter como consequência a adopção de estratégias de concorrência do tipo atrás referido por parte dos velhos estados-membros – quer essas estratégias se destinem a atrair, repelir ou controlar os fluxos migratórios provenientes da UE alargada. Por outro lado, do ponto de vista de cada um dos estados-membros, a perspectiva de um aumento da imigração proveniente do

interior da própria UE poderá despoletar a adopção de políticas de imigração mais restritivas em relação aos cidadãos de países terceiros.

Para a UE como um todo, os efeitos destas reacções nacionais poderão implicar dois tipos de consequências indesejadas. Em primeiro lugar, poderá verificar-se uma tendência para a diminuição dos fluxos migratórios provenientes do exterior da UE, numa altura em que o envelhecimento demográfico e a redução da força de trabalho a nível europeu sugerem que o contrário seria certamente mais conveniente. Em segundo lugar, poderá assistir-se a uma dinâmica de concorrência feroz e perniciosa entre os mercados de trabalho dos diversos estados-membros. Na medida em que revelam a existência de inter-relações entre as políticas de controlo internas e externas, estas duas tendências reforçarão o interesse e a legitimidade da coordenação ao nível europeu. A terceira consequência possível é que as tentativas de lidar com o aumento (de curto prazo) da imigração conduzam à imposição e à consolidação de restrições cada vez maiores ao acesso à protecção e apoios sociais, dificultando assim na prática a integração dos imigrantes oriundos de países terceiros.

## O ALARGAMENTO: CATALIZADOR DE REFORMAS?

A transformação da UE daquilo que era basicamente um clube formado por estados-providência ricos e avançados num palco para a “globalização num só continente” implica um conjunto de consequências muito significativas ao nível das condicionantes externas impostas aos estados no que se refere às políticas relativas ao mercado de trabalho e aos sistemas de segurança social. Nunca antes se verificou uma tal abertura simultânea dos mercados de trabalho, bens, serviços e capitais entre um conjunto de países industrializados e altamente desenvolvidos e um outro constituído por economias subdesenvolvidas e em fase de transição. Ao contrário do que haviam originalmente prometido (isto é, abrir as fronteiras desde o primeiro momento), todos os “velhos” estados-membros, à excepção da Suécia, Reino Unido e Irlanda, optaram por regimes transitórios que permitem a liberalização gradual e faseada (até 1 de Maio de 2011) do movimento de pessoas e trabalhadores provenientes dos oito novos estados-membros da Europa Central e Oriental. Este exemplo de reacção em cadeia por parte dos estados-membros veio sublinhar a crescente interdependência que caracteriza as políticas de âmbito nacional nesta matéria. Porém, no que diz respeito à mobilidade do trabalho associado à prestação transnacional de serviços, não existem quaisquer regimes transitórios, o que implica que as empresas prestadoras de serviços dos novos estados-membros (nos quais os salários são mais baixos) podem trazer os seus próprios trabalhadores para os velhos estados-membros (onde os salários são mais elevados) para aí competirem em condições mais favoráveis pela obtenção de contratos de carácter temporário.

As novas perspectivas proporcionadas pelo alargamento no que diz respeito à mobilidade de trabalhadores e empresas constituem talvez a ilustração mais acabada dos desafios externos e internos com que se deparam os estados-providência avançados da Europa, podendo vir a

funcionar como um catalizador de reformas futuras. É ainda incerto e controverso que o alargamento constitua uma ameaça, ou a cura, para estes regimes que já por si atravessam grandes dificuldades, uma vez que mesmo pequenas diferenças ao nível das políticas adoptadas podem ter como consequência desfechos muito distintos. Tendo em conta o precário equilíbrio interno em que assenta a generalidade dos regimes de articulação entre o mercado de trabalho e os sistemas de providência da Europa Ocidental, mesmo a migração de um número relativamente reduzido de empresas e trabalhadores pode perturbar os equilíbrios sociais do pós-guerra.

No contexto da Europa Ocidental, o aumento dos fluxos de saída de empresas e capitais poderá reduzir as receitas à disposição dos orçamentos públicos (em muitos casos já assolados por défices na actualidade) e, simultaneamente, colocar uma pressão adicional sobre o lado da despesa devido ao aumento do desemprego. A possibilidade de deslocalizar a produção para a “nova” Europa e de servir os consumidores do mercado interno a partir dos “paraísos laborais” aí situados poderá reforçar a competitividade das empresas, mas implicará certamente custos ao nível da produção e do emprego nacionais. Ainda que a expansão dos mercados e o crescimento do investimento directo estrangeiro dirigido a esses países possa estimular as exportações nacionais, é provável que a “chantagem da deslocalização” aumente as exigências políticas e empresariais no sentido da redução da carga fiscal, da liberalização do mercado de trabalho e da redução dos custos salariais – erodindo assim a base de apoio do estado-providência. Muitos dos novos estados-membros não escondem o seu entusiasmo em relação ao recurso à concorrência fiscal como estratégia de atracção do investimento estrangeiro e de promoção do crescimento económico. Consequentemente, poderá ser o próprio alargamento a despoletar o fenómeno (até agora relativamente pouco comprovado ou aceite) da concorrência entre os vários regimes sociais e laborais, que se juntará assim às pressões já existentes no sentido da retracção do estado-providência.

O elo dinâmico entre os efeitos da integração dos mercados de capitais e de bens e serviços, por um lado, e as migrações, pelo outro, é constituído pelo mercado de trabalho e pelo papel duplo por ele desempenhado. Em primeiro lugar, porque proporciona a possibilidade de tirar partido da força de trabalho mal remunerada e muitas vezes altamente qualificada dos novos estados-membros. Tal como foi referido, isso pode estimular a deslocalização de empresas e a importação de serviços intensivos em trabalho. Em alternativa, o elevado desemprego nos novos estados-membros e as diferenças ao nível da protecção social proporcionada poderão estimular a migração de trabalhadores para a Europa Ocidental.

Do ponto de vista dos estados-providência da Europa Ocidental, a possibilidade do aumento da imigração oriunda da Europa de Leste pode representar tanto oportunidades como riscos. No longo prazo, o aumento da força de trabalho pode contribuir para colmatar as lacunas demográficas existentes ao nível da oferta de trabalho interna, ainda que o envelhecimento populacional dos próprios novos estados-membros sugira que esse potencial é limitado (para além de que pode suscitar problemas éticos associados à “extracção” do capital humano necessário à reconstrução desses países). No curto prazo, o cenário é mais complexo. Caso se verifique efectivamente uma forte tendência para a deslocalização de empresas, a

estagnação da procura de trabalho por parte do sector privado da Europa Ocidental, juntamente com o aumento da oferta de trabalho proveniente da Europa de Leste, poderá despoletar uma concorrência feroz pelos postos de trabalho existentes. A par do crescimento da oferta de serviços baratos provenientes da Europa de Leste, isso poderá, por sua vez, dificultar a inclusão no mercado de trabalho dos grupos marginalizados e dos imigrantes oriundos de países terceiros. Em contrapartida, o aumento da imigração económica poderá permitir evitar mais facilmente os problemas de escassez de mão-de-obra ao nível dos serviços públicos e dos cuidados médicos, pessoais, infantis e a idosos.

Embora subsistam ainda grandes incertezas em relação à forma como a procura e a oferta de trabalho tenderão a equilibrar-se no curto a médio prazo, o aumento da imigração e da concorrência “entre regimes” poderá reforçar o poder negocial dos empregadores e exercer uma forte pressão sobre os níveis salariais e as condições de trabalho em certos segmentos do mercado de trabalho. Ainda assim, é provável que o aumento da imigração tenha um impacto positivo em termos de crescimento económico e, por conseguinte, ao nível do financiamento do estado-providência.

## REGIMES TRANSITÓRIOS, CORTES DE CURTO PRAZO E RETRACÇÕES DE LONGO PRAZO

Ao contrário do que é muitas vezes proclamado nos discursos oficiais, não é certo que os ganhos atrás referidos contrabalançam os custos e as desvantagens. A generosidade e o elevado nível de protecção social proporcionados pela maioria dos estados-providência ocidentais, a par do princípio da igualdade de tratamento de todos os cidadãos da UE/AEE em relação a esta matéria, poderão funcionar como um factor de atracção de imigrantes. Mais uma vez, a porta de entrada em relação a esta questão é o mercado de trabalho. Os regimes transitórios, que deverão começar a ser gradualmente abolidos dentro dos próximos dois a sete anos, conferem aos cidadãos dos novos estados-membros o direito de se deslocarem à maioria dos restantes e de aí procurarem emprego durante seis meses. Tipicamente, é concedida uma autorização de residência/trabalho caso o cidadão em questão garanta um emprego em *full-time* no país de acolhimento. Ao fim de um ano de trabalho, passam então a aplicar-se as regras europeias em matéria de liberdade de movimentos e de acesso à segurança social. A assinatura de um contrato de trabalho permite por isso aceder ao direito de residência legal de longa duração, que é extensível à família alargada. Em caso de perda involuntária do posto de trabalho, doença, acidente de trabalho ou passagem para uma situação de formação relacionada com o trabalho, a autorização de residência é prorrogada, sendo ainda proporcionada a portabilidade parcial dos direitos associados à segurança social. Quando os regimes transitórios tiverem sido abolidos, e de acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, os requisitos exigidos em termos do tipo de emprego necessário para obter uma autorização de residência serão extremamente limitados, pelo que um emprego “menor” e de curta duração poderá constituir uma forma tentadora de aceder aos direitos proporcionados pelos estados-providência da Europa Ocidental.

Na realidade, durante os primeiros oito meses que se seguiram à adesão dos novos estados-membros em 2004, os fluxos migratórios de trabalhadores a título individual revelaram-se bastante modestos. Por exemplo, no caso do mercado de trabalho da Suécia, que optou por não impor qualquer regime transitório, apenas cerca de 3000 trabalhadores provenientes dos novos estados-membros da Europa de Leste asseguraram contratos de trabalho com pelo menos três meses de duração que lhes permitissem requerer o estatuto de residentes permanentes. Porém, presumivelmente, o número de trabalhadores sazonais e de curta duração terá sido mais elevado, tal como indicado pelo exemplo da Noruega, onde se registaram em 2004 cerca de 25000 trabalhadores (oriundos sobretudo da Polónia e dos estados bálticos), 7000 dos quais haviam assinado contratos de trabalho com mais de três meses de duração. Em Inglaterra, registaram-se cerca de 90000 trabalhadores provenientes dos novos estados-membros da Europa de Leste nos sete meses que se seguiram a 1 de Maio de 2005, cerca de 40 por cento dos quais já haviam estado presentes nesse país de forma irregular. Embora os fluxos registados ao longo de 2004 tenham sido modestos, os governos têm vindo a acompanhar atentamente a situação, em parte devido à magnitude e às características dos fluxos não registados. Nos países nórdicos, pelo menos, as autoridades parecem estar também melhor preparadas para combater o trabalho não declarado e o abuso dos benefícios sociais.

Para além disso, na maioria dos países da Europa do Norte, os governos têm-se dedicado a estudar a forma de rever as restrições ao acesso aos serviços públicos e aos apoios sociais de forma a evitar as entradas no país com essa finalidade após o final do período transitório. Na Dinamarca, por exemplo, chegou a sugerir-se que apenas os cidadãos contribuintes tivessem acesso aos benefícios sociais, embora a proposta tenha sido abandonada por colidir com os compromissos internacionais em matéria de direitos humanos. Ao mesmo tempo, têm vindo a ser introduzidos diversos limites temporais e restrições ao acesso aos apoios sociais básicas, a par de mudanças ao nível dos esquemas financeiros generosos e “internacionalmente transportáveis” destinados aos filhos dos trabalhadores. Da mesma forma, as vozes mais críticas na Noruega têm defendido que esses esquemas deveriam assumir a forma de deduções fiscais ou de subsídios aos cuidados infantis que apenas pudessem ser utilizados no interior do território nacional. Em vários países, tais como a Alemanha, a Noruega e a Suécia, os critérios de elegibilidade no acesso aos subsídios de desemprego e de doença têm vindo a ser apertados; na Dinamarca, os trabalhadores oriundos da Europa de Leste que sejam alvo de despedimento deixaram de ter acesso ao subsídio de desemprego. Todas estas medidas ilustram como até mesmo a perspectiva de fluxos migratórios relativamente limitados pode suscitar preocupações significativas e despoletar mudanças potencialmente relevantes ao nível dos princípios universalistas que caracterizavam os estados-providência mais inclusivos.

Porém, o reverso da medalha das medidas destinadas a restringir o acesso aos benefícios sociais por parte dos imigrantes consiste no facto dessas medidas interagirem com (e tenderem a determinar a direcção de) as reformas introduzidas com o objectivo de solucionar os desequilíbrios existentes ao nível dos próprios estados-providência. É ainda demasiado cedo para avaliar o impacto global dessa interacção, mas parece ser razoável esperar um aumento da pressão no sentido da introdução de ainda mais limites, restrições,



condições de elegibilidade e requisitos de condições prévias, de acordo com o espírito dos sistemas assentes na capitalização e nos seguros individuais. Tendo em conta o princípio europeu da não-discriminação, estas reformas terão de ser aplicadas de forma universal, pelo que afectarão igualmente o acesso à segurança social por parte dos cidadãos nacionais e dos residentes legais provenientes de países terceiros. Dentro deste último grupo, os requerentes de asilo encontrar-se-ão naturalmente numa situação de especial vulnerabilidade.

Para além disso, o principal impacto da interacção atrás referida entre as pressões internas e externas no sentido da introdução de reformas far-se-á provavelmente sentir no caso dos estados-providência mais inclusivos, universalistas e solidários, como é o caso dos países escandinavos. Por sua vez, isso poderá constituir um estímulo a que converjam em direcção aos sistemas menos inclusivos e mais “verticais”.

Por outro lado, ao longo dos últimos anos, a maioria dos países da UE tem vindo cada vez mais a adoptar políticas sociais assentes nos princípios da activação e da responsabilização, que envolvem a participação obrigatória em esquemas de emprego e em iniciativas de formação. Esta posição encontra-se na linha da tradição nórdica de adopção de políticas laborais activas e tem aos poucos vindo a ser incorporada na estratégia europeia de emprego. As reformas introduzidas ao nível do estado-providência alemão, que foram aliás objecto de bastante contestação, constituem um exemplo disso mesmo: a duração e o montante do subsídio de desemprego foram reduzidos, a possibilidade de recusa de empregos “oferecidos” foi limitada e a idade da reforma foi adiada.

O corolário desta transição gradual para estados-providência assentes na activação e na responsabilização é a batalha actualmente em curso em torno da reforma dos mercados de trabalho europeus. Embora exista um consenso alargado em relação à necessidade de fomentar a adaptabilidade e a capacidade de inclusão dos mercados de trabalho europeus, a questão da liberalização dos mercados de trabalho e das relações laborais continua a ser um pomo de discórdia entre o capital e os trabalhadores e entre a esquerda e a direita. Na presença de níveis de desemprego relativamente elevados e de taxas de emprego relativamente reduzidas em muitos países europeus, especialmente entre as mulheres e os trabalhadores mais velhos, o aumento da imigração de trabalhadores e da mobilidade dos serviços está a causar dores de cabeça em muitos sectores, nomeadamente entre as organizações sindicais e os seus aliados. Apesar da Confederação dos Sindicatos Europeus ter sido uma defensora acérrima do alargamento e da abertura dos mercados de trabalho desde o primeiro momento, numerosos sindicatos de âmbito nacional têm-se queixado que o aumento da prestação de serviços transfronteiriços por parte de trabalhadores mal remunerados destacados para os seus países tem permitido o *dumping* social e aumentado a pressão sobre os acordos colectivos e as normas e padrões laborais existentes. Por outro lado, alguns empresários e empregadores têm-se também mostrado preocupados com a possibilidade dos prestadores de serviços da Europa de Leste tornarem as suas empresas inviáveis e obrigarem-nas a fechar as portas.

## TRÊS CENÁRIOS

Do ponto de vista da governância do mercado de trabalho e das relações laborais, a criação de um mercado comum de trabalho e de serviços que abrange duas regiões em tempos separadas pela Cortina de Ferro coloca desafios de monta, especialmente para os regimes inclusivos, generosos e dispendiosos da Europa do Norte. A incerteza é especialmente elevada devido à existência de diferenciais em termos de custos salariais e níveis de protecção social entre a Europa Ocidental e a Europa de Leste que são, para muitos autores, remanescentes do fosso que separa os Estados Unidos do México.

Pelo menos até agora, os desafios colocados aos mercados de trabalho dos países de destino têm estado menos relacionados com os fluxos relativamente limitados de trabalhadores imigrantes a título individual do que com a crescente mobilidade de curto prazo dos trabalhadores associados à prestação transfronteiriça de serviços, projectos de construção civil e por aí fora. A Directiva Europeia relativa ao Destacamento de Trabalhadores (COM 96/71EC) estipula que os prestadores de serviços estrangeiros são obrigados a respeitar certos padrões laborais mínimos dos países de destino, bem como, caso exista legislação nesse sentido, a respeitar os salários mínimos definidos por lei ou através da concertação social. Porém, nos países escandinavos, por exemplo, estas práticas não são habituais e os sindicatos têm recorrido à acção directa para obrigar os empregadores estrangeiros a assinarem acordos colectivos – uma tradição inaugurada na sequência da adesão da Suécia à UE em 1995. Porém, quando uma empresa letã que estava a construir uma escola na Suécia viu recentemente os seus trabalhos interrompidos por acção dos sindicatos, o governo e os sindicatos letões acusaram a Suécia de desrespeitar o princípio europeu da liberdade de movimentos – embora o Tribunal do Trabalho tenha entretanto deliberado que a acção dos sindicatos foi totalmente legal. Independentemente das regras, a monitorização das empresas e a inspecção das condições de trabalho em mercados e cadeias de prestação de serviços e de construção civil transfronteiriços e extremamente fluidos constitui sem dúvida uma tarefa muito exigente para os sindicatos e/ou para as inspecções nacionais do trabalho. Por isso, na prática, as empresas estrangeiras adquirem muitas vezes vantagens competitivas graças a praticarem níveis salariais correspondentes ao que é habitual nos seus países de origem. Uma vez que os salários praticados nos novos estados-membros são em média cerca de um décimo a um sétimo dos praticados no Ocidente, não é por isso surpreendente que o panorama da concorrência ao nível dos contratos de trabalho e de prestação de serviços em certos sectores esteja a sofrer uma transformação radical. Por outro lado, a oferta de trabalhadores estrangeiros para o desempenho de tarefas de curta duração pode ainda ter lugar através de empresas de recrutamento e de agências de trabalho temporário, as quais constituem uma via adicional para a imigração laboral de tipo circular.

Esta importação temporária de trabalhadores “baratos” constitui uma opção atractiva tanto para as empresas dos países de destino (na medida em que lhes permite substituir os trabalhadores nacionais mais caros) como para os trabalhadores da Europa de Leste (que têm acesso a salários mais elevados do que nos seus países). Para além disso, os países de destino podem permitir-se evitar abranger esses trabalhadores nos seus sistemas de protecção social.

Para além dos sindicatos e trabalhadores nacionais dos sectores afectados, que se vêem confrontados com o risco da diminuição dos salários, da redução dos postos de trabalho e da perda de poder negocial, os principais perdedores neste processo são as empresas anteriormente subcontratadas nos países de destino. Tipicamente, os sectores mais afectados incluem a construção civil, as limpezas, a restauração e os serviços domésticos.

Caso a oferta de trabalho e de serviços por parte dos estados-membros da Europa de Leste incida principalmente sobre os mesmos sectores e nichos de mercado em que os imigrantes estabelecidos estão já presentes – tal como parece ser o caso –, a imigração intra-europeia constituirá um desafio também para esses grupos. Se isso se verificar, a posição de alguns dos grupos que se encontram já entre os mais vulneráveis à marginalização no contexto do mercado de trabalho poderá ficar ainda mais fragilizada, aumentando a sua dependência em relação aos apoios sociais.

No que diz respeito ao impacto do alargamento ao nível das relações laborais à escala nacional, é possível conceber três cenários. No primeiro, a imigração e a prestação de serviços oriundas da Europa de Leste servem como pretexto para a fragilização dos sindicatos e para a perda de importância da concertação social, actuando como um “cavalo de Tróia” no sentido da fragmentação e “americanização” dos mercados de trabalho nacionais. No segundo cenário, a pressão concorrencial proveniente do exterior leva vários segmentos e facções das classes empresarial, trabalhadora e política dos países de destino a unirem-se com o objectivo de salvaguardar os seus interesses comuns através do reforço da regulação e do controlo mais apertado do emprego, numa tentativa de “renacionalização tripartida” do processo. No terceiro cenário, a unificação dos mercados europeus de trabalho e de serviços constitui o toque de finados para o estado-nação enquanto quadro de referência ao nível da governância do mercado de trabalho, desencadeando iniciativas no sentido da europeização da organização colectiva e da regulação laboral. Consequentemente, tal como sucede em relação ao estado-providência, a abertura externa dos mercados de trabalho pode ter consequências muito diversas em termos da direcção, do conteúdo e das vias assumidas pelas reformas introduzidas ao nível do mercado de trabalho. Por sua vez, isto coloca diversas questões difíceis relativamente aos limites geográficos da solidariedade e ao papel das políticas nacionais e europeias no que se refere a contrariar (ou controlar) as forças do mercado.

Até agora, a atenção tem incidido sobretudo sobre as respostas de âmbito nacional. Na maior parte dos países, os regimes transitórios têm tido como objectivo a salvaguarda das condições proporcionadas aos trabalhadores dos países de destino. Ao mesmo tempo, tem-se também verificado uma tendência generalizada no sentido da adopção de mecanismos mais rigorosos e de acesso mais difícil no que diz respeito à concessão de autorizações de residência aos cidadãos da UE, a par do reforço das inspecções laborais e fiscais. Está também em curso em diversos países um esforço no sentido da melhoria dos sistemas estatísticos de monitorização do mercado de trabalho, dos salários e das condições de trabalho, de forma a permitir a activação das cláusulas de salvaguarda em caso de desequilíbrios acentuados. Na Noruega, por exemplo, foi pela primeira vez invocado um mecanismo legal que permite a generalização dos acordos colectivos alcançados, com o objectivo de evitar o dumping social

por parte dos prestadores de serviços estrangeiros envolvidos em sete grandes projectos de construção civil para a indústria petroquímica. A liberalização externa dos mercados de trabalho e de serviços teve neste caso como consequência uma tendência para o reforço da regulação interna da governância do mercado de trabalho nacional. Porém, resta verificar se estas tentativas bastarão para garantir o controlo nacional sobre estes processos, ou se tenderão a tornar-se cada vez mais irrelevantes em face da crescente mobilidade internacional.

## MARGEM DE MANOBRA E RECOMENDAÇÕES

Ao longo deste capítulo, chamou-se a atenção para três factos: em primeiro lugar, o mercado de trabalho é a principal porta de entrada nos sistemas nacionais de protecção social; em segundo lugar, os potenciais fluxos de imigrantes à procura de emprego dependem fortemente das condições e reacções políticas adoptadas pelos países vizinhos; e, em terceiro lugar, a generalidade dos países têm por isso tendido a fechar-se em copas e a adoptar uma postura cautelosa. Esta situação tem dado origem a um complexo jogo de concorrência entre estados ao nível da regulação do mercado de trabalho e do estado-providência, no qual cada país procura alcançar um equilíbrio ideal entre a atracção dos trabalhadores desejados, a repulsão dos imigrantes potencialmente dependentes da segurança social e a salvaguarda das condições sociais e laborais proporcionadas aos cidadãos nacionais. O alargamento da UE tem vindo a reforçar estas dinâmicas, ao tornar os imigrantes laborais provenientes dos novos estados-membros uma opção mais atractiva do que os cidadãos de países terceiros que recorrem aos canais humanitários. Por conseguinte, os regimes restritivos de asilo político adoptados nos últimos anos na Europa Ocidental terão provavelmente tendência a tornar-se ainda mais restritivos. O que isto sugere é que as estratégias aparentemente racionais adoptadas ao nível de cada estado-nação podem facilmente degenerar em efeitos agregados imprevistos e indesejáveis para a Europa como um todo. Por exemplo, a tentativa de repelir os imigrantes menos produtivos poderá despoletar uma espiral de restrições políticas e cortes nas despesas sociais que poderão dificultar o processo de integração e reduzir o volume global da imigração para a UE numa fase em que é precisamente o contrário que é necessário.

Deste ponto de vista, as análises apresentadas neste capítulo sugerem fortemente que a integração tanto da investigação científica como da actuação política ao nível das políticas de imigração, mercado de trabalho e reforma do estado-providência na Europa assume especial importância. Os actores políticos e sociais envolvidos na formulação das políticas sociais, laborais e de imigração à escala nacional encontram-se perante múltiplos problemas comuns de acção colectiva. A única solução possível para este quebra-cabeças assenta no reforço e sofisticação dos métodos de coordenação, partilha de informação, aprendizagem e integração de políticas entre os vários estados-membros e a própria União Europeia. Para que a UE alargada, com as suas imensas desigualdades sociais, não se torne um imenso espaço neo-colonial à disposição de empresas em busca de impostos reduzidos ou nulos, salários baixos e regulamentos laborais e ambientais permissivos, as instituições e os decisores políticos europeus farão talvez bem em acatar as seguintes recomendações:

- Reforçar as iniciativas conducentes ao crescimento económico, à reestruturação e ao crescimento do emprego nos novos estados-membros da UE;
- Implementar (e monitorizar de forma reforçada) padrões mínimos à escala europeia em matéria de segurança social, protecção laboral, condições de trabalho e fiscalidade das empresas;
- Fomentar a definição de orientações políticas comuns nestes domínios através do estabelecimento de objectivos partilhados, da partilha de informação e da aprendizagem em comum, de acordo com o método aberto de coordenação;
- Promover a cooperação e a criação de instituições comuns por parte dos actores sociais e das organizações laborais e sindicais dos dois lados do fosso Este-Oeste;
- Assegurar que a integração dos mercados de trabalho e de serviços não põe em causa a capacidade dos estados-membros monitorizarem e salvaguardarem as condições de trabalho regulamentadas ao nível nacional;
- Tornar mais claros os direitos conferidos nos diversos estados-membros às várias categorias de imigrantes, tanto para facilitar a comparação entre eles, como de forma a apoiar a formulação de políticas comuns; e
- Apoiar a investigação científica que incida simultaneamente sobre as questões da imigração, do mercado de trabalho e do estado-providência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bommes, M. "The shrinking inclusive capacity of the national welfare state: International migration and the deregulation of identity formation." (2003) in *Comparative Social Research*, forthcoming.
- Commission of the European Communities. *Directive concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*. COM 96/7Ec final, 1996.
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment*. COM (2003) 336 final, 2003.
- Dølvik, J. E. *Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unionism in the 1990s*. Oslo: ARENA/FAFO Report 238, 1997.
- Dølvik, J. E. "European trade unions: coping with globalisation?" In *The Solidarity Dilemma: Globalisation, Europeanisation and the Trade Unions*, edited by J. Hoffmann, 83-118. Brussels: ETUI, 2001.
- Dølvik, J. E. "Industrial Relations in EMU: Are Re-Nationalization and Europeanization Two Sides of the Same Coin?" In *Euros and Europeans. Monetary Integration and the European Model of Society*, edited by A. Martin and G. Ross. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Entzinger, H. "The rise and fall of multiculturalism: The case of the Netherlands." In *Towards assimilation and citizenship: Immigrants in liberal nation-states*, edited by C. Joppke and E. Morawska. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.
- Esping Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Hammar, T. "Immigration to a Scandinavian welfare state: The case of Sweden." Unpublished paper, Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations, Ceifo, Stockholm University, 2003.
- Jessop, B. "Towards the Schumpeterian Welfare State?" *Studies in Political Economy*, 40 (1993): 7-39.
- Lundh, C. et al. *Arbete? Vår god dröj! Invandrare i välfärdssamhället*. Stockholm: SNS Förlag, 2002.
- Lödemel, I. and H. Trickey, eds. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol: The Policy Press, 2000.
- Meardi, G. "The Trojan Horses for the Americanization of Europe? Polish Industrial Relations Towards the EU." *European Journal of Industrial Relations* 8, no. 1 (2002): 77-99.
- Morris, L. "Managing contradictions: Civic, stratification and migrants's rights." *International Migrations Review* 37, no. 141 (Spring 2003).
- Omilaniuk, I. "Labor migration to Europe and recent European labor migration policies." Presentation at UDI conference, 23. Oslo, April 2002.
- Ponzellini, A. "Italy: The Services Sector - Towards a More Inclusive and Flexible Labor Market?" In *At Your Service? Comparative Perspectives on Employment and Labor Relations in the European Private Sector Services*, edited by J. E. Dølvik, 305-341. Brussels/Oxford/New York: P.I.E.-Peter Lang, 2001.
- Streeck, W. and P. C. Schmitter. "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the European Single Market." In *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, edited by W. Streeck. London: Sage, 1992.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (Norwegian Directorate of Immigration) Statistics: [http://www.udi.no/upload/Statistikk/EOS\\_INFO\\_uke46.pdf](http://www.udi.no/upload/Statistikk/EOS_INFO_uke46.pdf).



# O NOVO PAPEL DOS IMIGRANTES NAS ECONOMIAS RURAIS DA EUROPA DO SUL

---

CHARALAMBOS KASIMIS





Os fluxos migratórios para a Europa do Sul, e para a Grécia em particular, aumentaram significativamente nos últimos 20 anos. Estes fluxos têm sido simultaneamente causa e consequência de diversos desenvolvimentos relevantes ao nível do importante sector agrícola dos países da Europa do Sul, nos quais o peso da agricultura no PIB é em média o dobro do que se verifica na União Europeia como um todo. Neste contexto, os decisores políticos têm vindo a ser confrontados com uma questão particularmente difícil: como alcançar um equilíbrio entre a procura crescente de trabalhadores imigrantes por parte da Europa do Sul e os apelos no sentido de uma gestão das migrações mais restritiva ao nível da UE?

Alguns aspectos há que tornam esta questão ainda mais complexa – nomeadamente, um contexto em rápida mutação que inclui a reforma das regras e subsídios da Política Agrícola Comum (PAC); o alargamento da UE em Maio de 2004, que trouxe para o seio da União diversos novos estados-membros com sectores agrícolas competitivos; e as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) com vista à redução da protecção tarifária e dos subsídios directos à produção agrícola. O receio de que as perspectivas económicas do sector agrícola se alterem de forma radical tem levado a que os produtores agrícolas da Europa do Sul se sintam ameaçados não só pela concorrência dos produtos importados mais baratos, como também pelos concorrentes mais tecnologicamente avançados e inovadores. Neste contexto, a possibilidade de recurso a mão-de-obra imigrante mais barata é possivelmente mais desejada do que nunca.

Os decisores políticos que pretenderem responder ao desafio de “importar” mão-de-obra para o crucial sector agrícola da Europa do Sul terão de ter em conta um amplo conjunto de factores. Por exemplo, deverão ter em consideração a crescente hostilidade em relação ao aumento da imigração por parte de alguns sectores da população autóctone de muitos estados-membros, cujas apreensões parecem dever-se em parte a receios de natureza cultural e ao medo da concorrência no acesso aos postos de trabalho.

Porém, um olhar mais atento revela que alguns dos obstáculos a uma mais eficaz gestão dos fluxos migratórios são na verdade menos insuperáveis do que alguns líderes políticos e órgãos de comunicação social pretendem fazer crer. A análise em profundidade das características dos fluxos migratórios e do sector agrícola na Grécia, por exemplo, mostra que os imigrantes ocupam sobretudo postos de trabalho na agricultura e outros empregos de baixas qualificações, não competindo com a população autóctone no acesso aos postos de trabalho qualificados. Para além disso, a ideia de uma eventual hostilidade “monolítica” por parte da opinião pública em relação à imigração esconde na verdade uma realidade bem mais favorável, uma vez que grande parte da população grega das áreas rurais reconhece a importância do contributo dos trabalhadores estrangeiros.

Em suma, é necessária uma análise mais cuidada do novo papel desempenhado por estes imigrantes. Neste capítulo, apresenta-se uma descrição sumária dos padrões migratórios na Europa do Sul, seguida de uma análise particular do caso grego e das lições que podem ser retiradas para toda a região a partir da experiência deste país com a imigração para o sector

agrícola. A finalizar, é efectuado um conjunto de recomendações sobre as melhores formas dos decisores políticos nacionais e europeus alcançarem um equilíbrio entre o aumento da procura de mão-de-obra imigrante e os apelos à adopção de políticas migratórias mais restritivas.

## A EUROPA DO SUL E AS MIGRAÇÕES LABORAIS

No período de reconstrução que se seguiu à 2ª Guerra Mundial, a Europa do Sul foi a principal região emissora de migrantes para as nações industrializadas e carentes de mão-de-obra do Norte da Europa. Porém, as crises petrolíferas de 1973 e 1979 despoletaram posteriormente a recessão económica e contribuíram para o declínio da procura de mão-de-obra. Por sua vez, isso deu origem à adopção de políticas migratória restritivas por parte dos países do Norte da Europa e ao regresso de numerosos trabalhadores da Europa do Sul aos seus países de origem. Mais tarde, na década de 1980, os países da Europa do Sul tornaram-se regiões de trânsito para migrantes provenientes de África, da Ásia, da Polónia e da Jugoslávia, cujos destinos finais eram os EUA, o Canadá e, embora em menor grau, a Europa Ocidental.

Ao longo dos últimos 20 anos deste processo de mudança, os fluxos migratórios com destino à Europa do Sul, e à Grécia em particular, aumentaram significativamente. O resultado final foi uma transformação tão profunda que todos os países da Europa do Sul passaram de emissores líquidos de migrantes para receptores líquidos de fluxos migratórios consideráveis.

Um aspecto particularmente importante deste processo de mudança está relacionado com o sector agrícola. O recurso à mão-de-obra imigrante por parte do sector agrícola deixou de ser um fenómeno de importância secundária. Os dados relativos aos países da Europa do Sul revelam um rápido crescimento da mão-de-obra imigrante na agricultura e nas regiões rurais ao longo dos últimos 20 anos. Esse crescimento está associado ao importante papel da agricultura nas economias e sociedades de todos os países da Europa do Sul. Com efeito, metade de toda a população europeia empregada no sector agrícola, bem como dois terços das explorações agrícolas da UE, estão concentrados na Europa do Sul. Por outro lado, esse crescimento está também associado ao abandono da agricultura por parte de uma porção significativa da população autóctone da Europa do Sul, por motivos que serão expostos mais adiante.

Para alimentar esta economia regional em muitos casos intensiva em mão-de-obra, têm sido muitos os imigrantes que têm vindo dos Balcãs, de África e até da Ásia para ocuparem postos de trabalho em áreas rurais sujeitas a processos de reestruturação económica e em actividades agrícolas sazonais cada vez mais especializadas. No entanto, estes migrantes não se limitam à agricultura, desempenhando também actividades não-agrárias e de apoio às populações envelhecidas, particularmente nas áreas rurais periféricas ou montanhosas.

Os fluxos migratórios para a Europa do Sul têm provindo de diversas origens e continuam

em evolução. Em Espanha, os Censos de 2001 revelaram que 17 por cento de toda a população imigrante reside em áreas predominantemente rurais com menos de 10.000 habitantes, estando concentrada em regiões como Alicante, Málaga, Las Palmas, Tenerife, Baleares, Múrcia e Almería. Este padrão foi confirmado pela campanha de regularização de 2001, ao abrigo do qual 13 por cento de todas as autorizações de trabalho concedidas se destinaram ao sector agrícola. Os dados mais recentes mostram que os romenos e os búlgaros ultrapassaram já os africanos – outrora maioritários – no mercado de trabalho espanhol.

Em Itália, os imigrantes encontram-se sobre-representados ao nível do emprego na agricultura, quando comparados com a população activa deste país (13,1 por cento contra 5,3 por cento). Constituem 60 por cento de toda a força de trabalho sazonal do sector agrícola, encontrando-se na sua maioria – cerca de três quintos – em situação irregular. A presença de trabalhadores sazonais provenientes dos actuais e antigos estados não-membros da UE cresce 15 por cento ao ano; dois terços desses trabalhadores provêm da Polónia, Eslováquia, República Checa e Roménia.

A participação dos trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho italiano varia segundo os sectores e as regiões. Na Itália setentrional, a procura dirige-se fundamentalmente aos imigrantes legais, que trabalham sobretudo no sector pecuário. Estes postos de trabalho são maioritariamente ocupados por marroquinos e por um número crescente de indianos, devido ao facto dos jovens locais não estarem dispostos a desempenhar este tipo de tarefas duras e desagradáveis apesar dos salários relativamente elevados. Já os imigrantes oriundos da Europa Central e Oriental trabalham sobretudo na fruticultura, horticultura e vindimas. Na Itália meridional, em virtude das características sazonais da economia regional e da contínua chegada em massa de imigrantes – muitas vezes controlada pelo crime organizado –, a procura dirige-se principalmente aos trabalhadores irregulares, mais facilmente exploráveis.

Portugal constitui o único caso em que o acesso dos imigrantes a este tipo de empregos tem permanecido até certo ponto vedado, sobretudo devido às fortíssimas redes de solidariedade e cooperação existentes entre os trabalhadores locais. Contudo, até mesmo o significativo sector agrícola português parece assentar já em grande medida na mão-de-obra barata de origem imigrante. Nos últimos anos, verificou-se uma alteração qualitativa ao nível dos fluxos migratórios com destino a Portugal. Enquanto que, anteriormente, todos os fluxos faziam parte de um sistema migratório internacional que tinha a língua portuguesa como denominador comum, assiste-se na actualidade a fluxos muito mais significativos provenientes da Europa de Leste (Ucrânia, Moldávia, Roménia e Rússia) e, em menor grau, da Ásia do Sul. Os imigrantes provenientes da Europa de Leste encontram-se sobretudo na Área Metropolitana de Lisboa e na região do Algarve, mas estão também presentes em numerosas áreas rurais. Nestas últimas, ocupam sobretudo postos de trabalho no sector agrícola e na construção civil (especialmente no Alentejo, Ribatejo e região Oeste). Já os brasileiros e os imigrantes “tradicionais” oriundos dos PALOP (países africanos de língua oficial portuguesa) encontram-se maioritariamente empregados na construção civil e no sector dos serviços.

Tal como sucedeu em Espanha, a vinda para Portugal de numerosos imigrantes provenientes do leste da Europa colocou uma pressão acrescida sobre os imigrantes “tradicionais” e provocou uma forte concorrência no acesso aos empregos, dando origem a conflitos sociais entre os diversos grupos étnicos. Os ucranianos, que constituem o grupo nacional mais numeroso entre os europeus de leste, possuem uma reputação de trabalhadores competentes e disciplinados, parecendo beneficiar de uma certa “discriminação positiva”. Isso tem provocado tensões e ressentimentos entre os imigrantes provenientes dos países africanos e da América Latina, que têm assistido a uma deterioração da sua situação no mercado de trabalho.

## RAZÕES PARA O AUMENTO DA IMIGRAÇÃO LABORAL

As tentativas de compreender as causas da crescente dependência da Europa do Sul face à mão-de-obra imigrante são dificultadas pela escassez dos estudos disponíveis. A longa tradição de estudo científico dos fluxos migratórios no contexto das áreas rurais é uma característica sobretudo dos Estados Unidos e não da Europa. A grande maioria dos estudos que têm incidido sobre este fenómeno no contexto europeu têm-se debruçado mais sobre o impacto do êxodo rural ao nível das sociedades de origem do que sobre as áreas rurais enquanto receptoras de imigrantes.

Perante este vazio relativo ao nível da investigação científica, o Comité Económico e Social Europeu veio já reconhecer a importância do desenvolvimento de estudos adicionais sobre as migrações para as áreas rurais. Num relatório publicado no ano 2000, este Comité afirmou que, embora o recurso à mão-de-obra imigrante na agricultura e nas áreas rurais tenha aumentado significativamente, a investigação quantitativa e qualitativa existente continua a ser claramente insuficiente. Por outro lado, este relatório salientou também a falta de dados agregados ao nível da União Europeia e a inexistência de análises relativas às situações de grupos específicos.

Apesar destas insuficiências da investigação científica disponível, alguns dos factores subjacentes ao aumento dos fluxos migratórios para a Europa do Sul são bastante claros. Entre os mais importantes, incluem-se os seguintes:

**Procura motivada pela reestruturação económica.** O aumento da procura de mão-de-obra imigrante por parte do sector agrário remonta em certa medida à adesão à UE por parte dos países da Europa do Sul (Grécia, Espanha e Portugal) na década de 80. A integração na UE despoletou um processo de rápida transformação económica que provocou uma diminuição do fosso económico e social entre a Europa setentrional e a Europa meridional e contribuiu para a passagem de numerosos trabalhadores familiares rurais para empregos não-agrícolas. Ao mesmo tempo, os períodos de prosperidade que se seguiram, juntamente com os subsídios concedidos no âmbito da PAC e com os efeitos das medidas proteccionistas, provocaram um aumento dos empregos disponíveis no sector agrícola. Por

outro lado, a expansão de actividades não-agrícolas tais como o turismo, a construção imobiliária, o retorno de migrantes cidadãos para os seus locais de origem e o desenvolvimento de novos padrões de consumo associados ao lazer e ao recreio vieram também contribuir para o aumento da procura de mão-de-obra nestas regiões. O interesse na possibilidade de recurso a uma força de trabalho “flexível” – e não sujeita a restrições como a sindicalização – levou muitas pequenas e grandes empresas a recorrerem cada vez mais à mão-de-obra imigrante para preenchimento dos postos de trabalho disponíveis.

Um outro factor subjacente ao aumento da procura de mão-de-obra assalariada foi a crescente participação das mulheres autóctones no mercado de trabalho, principalmente a partir dos anos 80. A saída do lar e a entrada no mercado de trabalho por parte de numerosas mulheres deu origem a um aumento da procura por serviços domésticos – cuidados infantis e a idosos, por exemplo –, tipicamente mal remunerados e com pouco prestígio social, que as populações locais, por motivos que serão expostos em seguida, estão cada vez menos dispostas a aceitar.

**Mudança de atitudes ao nível da sociedade.** A melhoria do nível de vida e a o aumento dos níveis de escolaridade dos jovens nas últimas décadas reduziram a disponibilidade da população autóctone para trabalhar longe de casa, especialmente em empregos sazonais, de baixo rendimento e de baixo estatuto social. Ora, é precisamente este o tipo de empregos que se encontra muitas vezes disponível em vários sectores-chave das economias da Europa do Sul: agricultura, turismo, pescas, construção civil e comércio retalhista, para além do significativo sector informal de base familiar. Devido à alteração das expectativas, as populações jovens das áreas rurais têm cada vez mais procurado aceder a empregos urbanos melhor remunerados e com um estatuto social mais elevado, deixando numerosos empregos rurais por ocupar – em muitos casos, por imigrantes.

**Desequilíbrios demográficos.** Outra das causas destes fluxos migratórios tem a ver com as características relativamente jovens das populações imigrantes quando comparadas com as cada vez mais envelhecidas populações autóctones dos países da Europa do Sul. Os decisores políticos têm vindo a aperceber-se de que o declínio dos níveis de fecundidade e o envelhecimento demográfico nos países receptores de imigrantes da Europa do Sul colocam sérios entraves ao crescimento económico e à sustentabilidade das receitas fiscais, pelo que têm vindo a demonstrar e a desenvolver atitudes e políticas mais tolerantes em relação aos imigrantes. Ao mesmo tempo, a passagem à reforma de uma parte significativa da população autóctone e o aumento da procura de cuidados médicos e a idosos têm também provocado um aumento da procura de mão-de-obra.

**Oportunidades de transgressão dos períodos de permanência permitidos pelos vistos.** A natureza transfronteiriça das economias da Europa do Sul – nomeadamente devido ao forte peso dos sectores da distribuição, comércio itinerante, transporte marítimo e turismo – tem facilitado a entrada legal de muitos imigrantes enquanto turistas ou visitantes temporários. Porém, muitos desses indivíduos permanecem ilegalmente após os seus vistos terem expirado. A atitude dos diversos governos e administrações para com este fenómeno

tem-se revelado bastante permissiva, pois os funcionários e representantes dos diversos estados reconhecem a importância do papel económico desempenhado por estes imigrantes.

**Proximidade em relação aos países emissores.** A conjugação de linhas de costa extensas e fronteiras permeáveis e difíceis de policiar eficazmente têm facilitado a entrada de muitos imigrantes na Europa do Sul. Em diversos momentos, os países vizinhos situados na Europa Central e Oriental têm-se assumido como emissores de fluxos migratórios significativos, especialmente após o colapso do bloco comunista no final da década de 80 e inícios de 90. Por outro lado, os países vizinhos da Europa do Sul situados na margem sul do Mediterrâneo, bem como certos estados relativamente próximos situados no Sudoeste Asiático, como o Iraque e o Afeganistão, têm estado na origem de diversas vagas de emigração, em parte motivadas pela pobreza e pela ocorrência de conflitos. A localização geográfica da Europa do Sul, juntamente com os restantes factores atrás mencionados, têm tornado esta região um destino privilegiado para estes migrantes.

Os países da Europa do Sul apresentam numerosas semelhanças em relação a estas questões. Porém, os aspectos em que se distinguem são também numerosos, pelo que é difícil enunciar aqui de forma exaustiva as especificidades de cada um deles. Porventura mais útil, do ponto de vista da concepção e implementação das políticas, será talvez proceder à análise da experiência de um desses países em particular com o objectivo de retirar lições acerca de como gerir eficazmente o novo papel dos imigrantes na Europa do Sul. As características da Grécia enquanto país receptor de fluxos migratórios substanciais, a par do seu importante estatuto no contexto do sector agrícola da Europa do Sul, fazem deste país um bom candidato a esse tipo de análise.

## O CASO DA GRÉCIA

Embora o peso da agricultura nos principais indicadores macroeconómicos da Grécia tenha vindo a decair sistematicamente ao longo das últimas décadas, este sector desempenha ainda um papel crucial no contexto da economia grega, tendo sido responsável por cerca de um quarto de todas as exportações, 16% da população empregada e entre 6 e 6,5% do PIB em 2003.

O número de trabalhadores assalariados de origem imigrante aumentou consideravelmente durante a última década, atingindo actualmente quase 20 por cento do emprego total no sector. Para compreendermos as causas desta situação no caso da Grécia, que é em muitos aspectos análoga à dos seus vizinhos da Europa do Sul, é necessário observarmos atentamente as características passadas e presentes dos padrões migratórios que têm tido lugar neste país.

Na era moderna, estes padrões remontam ao período após a 2ª Guerra Mundial, quando a Grécia, a par dos restantes países da Europa do Sul, se tornou um dos principais países emissores de mão-de-obra para as nações industrializadas do norte da Europa. Mais de um milhão de cidadãos gregos emigraram nesta época, a maioria dos quais entre 1950 e 1974. A maioria emigrou para a Europa Ocidental, EUA, Canadá e Austrália. O seu êxodo foi

motivado por diversos motivos, principalmente económicos, mas também políticos (na sequência da guerra civil de 1946-49 e do período entre 1967 e 1974 em que os militares estiveram no poder). Os dados estatísticos oficiais revelam que, entre 1955 e 1973, 603.300 emigrantes gregos instalaram-se na Alemanha, 170.700 na Austrália, 124.200 nos EUA e 80.200 no Canadá. A maior parte destes emigrantes era oriunda de áreas rurais, cujos residentes “alimentaram” os mercados de trabalho tanto nacionais como internacionais.

Após a crise petrolífera de 1973 e a adopção de políticas migratórias restritivas por parte dos países do norte da Europa, estes fluxos migratórios reduziram-se significativamente e as migrações de retorno ao país de origem aumentaram. Entre outros factores que contribuíram para estas mudanças, incluem-se também as dificuldades de integração nos países de destino, a restauração da democracia em 1974 e as novas perspectivas económicas associadas à adesão da Grécia à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1981. Entre 1974 e 1985, quase metade de todos os emigrantes do pós-guerra regressou à Grécia.

## TROCA DE PAPÉIS: A IMIGRAÇÃO SUBSTITUI A EMIGRAÇÃO

O declínio da emigração e o início da imigração de retorno deram origem a saldos migratórios positivos a partir da década de 70. Mais tarde, no início dos anos 80, a imigração aumentou na sequência da chegada de um pequeno número de asiáticos (sobretudo filipinos), africanos e polacos, que se dedicaram principalmente à construção civil, agricultura e serviços domésticos. No entanto, o volume desta imigração era ainda bastante limitado. Em 1986, o número total de imigrantes (legais e não autorizados) era de aproximadamente 90.000. Em 1991, os Censos indicavam já a presença de 167.000 “estrangeiros” numa população total de 10.259.900.

O colapso de numerosos regimes da Europa Central e Oriental em 1989 transformou a imigração grega num fenómeno imenso e incontroável. Em resultado disso, embora à época a Grécia fosse ainda um dos países menos desenvolvidos da UE, foi também aquele que, durante a década de 90, recebeu o maior número de imigrantes em relação à sua população activa.

Diversos factores contribuíram para explicar a transformação da Grécia num país receptor de imigração. Um deles foi a sua localização geográfica, na medida em que a Grécia constitui uma das “portas de entrada” orientais da UE, possuindo uma linha de costa extensa e fronteiras bastante permeáveis. Apesar da situação da fronteira norte do país ter melhorado significativamente após a criação de um corpo especial de policiamento das fronteiras em 1998, a facilidade de acesso geográfico continua a desempenhar um papel central no que diz respeito aos padrões migratórios da Grécia.

Outros aspectos-chave incluíram a rápida transformação económica na sequência da adesão à UE em 1981 e a consequente redução do fosso económico e social que separava a Grécia dos

países do norte da Europa. O desenvolvimento económico, a melhoria dos níveis de vida e o aumento da escolaridade dos jovens levaram a maioria dos gregos a rejeitarem cada vez mais os empregos mal remunerados e de baixo estatuto. Simultaneamente, a grande dimensão da economia informal de cariz familiar e a natureza sazonal de sectores como o turismo, a agricultura e a construção civil provocaram um aumento da procura de uma força de trabalho não sindicalizada e não sujeita a restrições em termos de direitos e condições laborais.

## A IMIGRAÇÃO GREGA EM PERSPECTIVA

De acordo com os últimos Censos, a população residente da Grécia aumentou de 10.259.900 habitantes em 1991 para 10.964.020 em 2001. Este aumento pode ser atribuído quase exclusivamente à imigração verificada nessa década. Os Censos revelam que a “população estrangeira” da Grécia em 2001 era de 762.191 habitantes (47.000 dos quais eram cidadãos da UE), o que correspondia a aproximadamente 7 por cento da população total. Entre esses imigrantes, 2.927 eram oficialmente considerados refugiados.

Considera-se habitualmente que o número de imigrantes é na verdade mais elevado – certos especialistas chegam a indicar valores da ordem dos 10 por cento da população. A suportar estes números, apontam entre outros factores o facto dos Censos de 2001 terem sido realizados antes da entrada em vigor da Lei 2910/2001 (também conhecida como a segunda campanha de regularização levada a cabo na Grécia) relativa às “condições de admissão e residência de estrangeiros em território grego e de acesso à nacionalidade grega através da naturalização”. Muitos imigrantes não foram considerados nos Censos devido ao seu estatuto ilegal, enquanto que outros entraram no país com o objectivo deliberado de tirarem partido do processo de regularização.

A imigração constituiu o principal factor de crescimento e rejuvenescimento demográficos na Grécia no período entre os Censos de 1991 e 2001. O número médio de filhos por mulher na Grécia é de apenas 1,3, abaixo da média europeia de 1,5 e sobretudo do limiar de 2,1 necessário para assegurar a renovação geracional. Entre a população imigrante, 16,7 por cento pertencem ao grupo etário dos 0-14 anos de idade, 79,8 por cento ao grupo etário 15-64 e apenas 3,5 por cento têm mais de 65 anos de idade. As percentagens respectivas da população autóctone são de 15,2 por cento, 67,7 por cento e 17 por cento, o que demonstra o papel-chave desempenhado pelos imigrantes em idade fértil no conjunto da população. Os albaneses – grupo constituído maioritariamente por casais com filhos – constituem o grupo populacional mais jovem de todos. Em contrapartida, os imigrantes oriundos dos Estados Unidos, Canadá e Austrália são os que apresentam as proporções mais elevadas no grupo etário 65+, uma vez que se trata sobretudo de ex-emigrantes reformados.

Os homens e as mulheres constituem 54,5 e 45,5 por cento da população, respectivamente. Contudo, o peso relativo dos dois sexos varia consideravelmente consoante a nacionalidade. Os albaneses e os romenos são os que apresentam maior equilíbrio, uma vez que a percentagem de homens nestes dois grupos nacionais encontra-se apenas ligeiramente acima



da média nacional, com 59% e 57%, respectivamente. As outras nacionalidades exibem fortes assimetrias, no sentido em que o peso relativo dos homens ou das mulheres excede em muito o do outro sexo. Por exemplo, as mulheres constituem quase dois terços dos imigrantes oriundos da ex-União Soviética e da Bulgária, bem como cerca de quatro quintos dos filipinos. Em contrapartida, os imigrantes provenientes da Índia e do Paquistão são quase exclusivamente do sexo masculino.

54 por cento dos imigrantes são admitidos no país para fins de trabalho, embora o reagrupamento familiar (13 por cento) e o repatriamento (7 por cento) sejam também importantes motivos de admissão. O maior peso relativo do reagrupamento familiar corresponde aos albaneses, enquanto que os imigrantes oriundos dos Estados Unidos, Canadá e Austrália são os mais frequentemente repatriados. Outros 21,5 por cento são admitidos por “outra razão” não especificada, enquanto que os estatutos de “requerente de asilo” e “refugiado” correspondem a 1,6 por cento do total.

## ORIGENS NACIONAIS DOS IMIGRANTES RECÉM-CHEGADOS

No período de imigração em massa para a Grécia, entre 1990 e 2001, os imigrantes chegaram em duas grandes vagas. A primeira teve lugar no início dos anos 90 e foi dominada pelos albaneses. A segunda verificou-se depois de 1995 e envolveu uma muito maior participação dos imigrantes provenientes dos restantes estados balcânicos, ex-União Soviética, Paquistão e Índia. A maioria dos albaneses chegou à Grécia aquando da primeira vaga; porém, o colapso em 1996 dos gigantescos “esquemas piramidais” do sector bancário albanês esteve também na origem de fluxos migratórios significativos.

De acordo com os Censos de 2001, as nacionalidades mais numerosas correspondem aos estados balcânicos da Albânia, Bulgária e Roménia. Os cidadãos destes países constituem quase dois terços de toda a “população estrangeira”. Os imigrantes oriundos da antiga União Soviética (Geórgia, Rússia, Ucrânia, Moldávia, etc.) constituem 10 por cento do total; os países da UE, aproximadamente 6 por cento. Um outro grupo heterogéneo, constituído pelos imigrantes provenientes de países como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, tem um peso relativo de 6 por cento. Finalmente, o grupo constituído pelos restantes países ascende a 13 por cento do total – porém, nenhuma das nacionalidades aí incluídas corresponde a mais de 2 por cento da “população estrangeira” total.

Entre as principais nacionalidades de origem, os albaneses ocupam o primeiro lugar, com 57,5 por cento do total, a grande distância da Bulgária, que detém o segundo lugar com 4,6 por cento. A existência de fronteiras comuns com estes dois países tem facilitado a entrada destes imigrantes na Grécia, originando fluxos migratórios com características cíclicas.

# QUALIFICAÇÕES E PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Os imigrantes contribuíram significativamente para o desempenho da economia grega nos últimos anos, tendo desempenhado um papel fundamental na bem-sucedida participação grega na união económica e monetária europeia. A sua participação crucial na força de trabalho dos sectores agrícola e da construção civil tem sido comumente reconhecida. Apesar da elevada taxa de desemprego, estimada na generalidade do país em cerca de 11 por cento no primeiro semestre de 2004, os imigrantes não parecem competir verdadeiramente com a população autóctone pelo mesmo tipo de empregos. Muito pelo contrário, o seu papel parece ser largamente complementar.

Cerca de metade de todos os imigrantes possui habilitações escolares de nível secundário (incluindo a formação profissionalizante de nível equivalente), enquanto que outro terço apenas concluiu ou frequentou o ensino básico. Quase um décimo possui qualificações de nível superior. A análise quantitativa dos níveis médios de qualificações das diversas nacionalidades revela que, em termos comparativos, os albaneses são os que apresentam os níveis de escolaridade mais reduzidos, por contraste com os cidadãos da ex-União Soviética, que exibem os níveis mais elevados. As mulheres predominam entre os imigrantes detentores de qualificações de nível superior, ao passo que os homens se encontram em maioria em todas as restantes categorias.

A esmagadora maioria dos imigrantes (90 por cento) trabalha por conta de outrem – a percentagem dos trabalhadores por conta própria é de apenas 6,5 por cento. A maior parte dos empregos que ocupam consistem em trabalhos manuais e de baixas qualificações, frequentemente bastante abaixo daquilo para que estariam habilitados tendo em conta a sua escolaridade e qualificações.

De acordo com os Censos de 2001, a maioria dos imigrantes (54 por cento) veio para a Grécia para trabalhar. Os búlgaros e os romenos são as nacionalidades que mais indicam o emprego como a principal razão para terem migrado para a Grécia. Por outro lado, os imigrantes encontram-se principalmente empregados nos sectores da construção civil (24,5 por cento), “outros serviços” – que correspondem sobretudo ao trabalho doméstico – (20,5 por cento), agricultura (17,5 por cento) e “comércio, hotelaria e restauração” (15,7 por cento).

Em virtude do seu peso entre a população imigrante total, os albaneses estão em maioria em todos os sectores. Porém, dentro de grupo nacional dos albaneses, é a construção civil que predomina (32 por cento), seguida da agricultura (21 por cento) e dos “outros serviços” (15 por cento). Por contraste, os búlgaros encontram-se empregados principalmente no sector agrícola (33 por cento) e nos “outros serviços” (29 por cento).

No sector da construção civil, os imigrantes constituem actualmente cerca de um quarto dos trabalhadores por conta de outrem, enquanto que no sector agrícola correspondem a um quinto da força de trabalho total (e a quase 90 por cento dos trabalhadores assalariados não

familiares). Em ambos estes sectores, os imigrantes desempenham um importante papel estrutural.

O sector dos “outros serviços” – que corresponde principalmente aos serviços domésticos e em que predominam as trabalhadoras imigrantes do sexo feminino – emprega principalmente imigrantes provenientes da antiga União Soviética (37 por cento) e da Bulgária. Por sua vez, esta participação significativa dos imigrantes no sector dos serviços domésticos permite que um número cada vez maior de mulheres gregas aceda ao mercado de trabalho.

## DESENVOLVIMENTOS RECENTES DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

O governo grego tem-se revelado mal preparado para acolher os volumosos fluxos migratórios da última década, mostrando-se bastante hesitante em implementar as alterações legislativas e institucionais necessárias para a regularização e integração desta população. Porém, acabou por ver-se obrigado a introduzir um mecanismo de regularização na sequência das pressões contraditórias a que se viu sujeito: por um lado, num contexto de crescente xenofobia, a opinião pública exigiu que os imigrantes fossem devidamente recenseados; por outro, as organizações sindicais e de defesa dos direitos humanos apelaram a que os imigrantes fossem tratados de um modo mais humano e que fossem introduzidos mecanismos que permitissem evitar as situações de exploração.

O primeiro mecanismo de regularização que teve como alvo os recentes fluxos migratórios ilegais teve lugar em 1997, através dos decretos presidenciais 358/1997 e 359/1997. Estes decretos visaram garantir a aplicação da Lei 1975/1991 relativa à “entrada, saída, residência, emprego e expulsão de estrangeiros e procedimentos de concessão do estatuto de refugiado”. Os dois decretos atrás referidos deram aos imigrantes não registados a oportunidade de obterem um título de residência temporária conhecido como “cartão branco”. Por sua vez, este título proporcionava aos imigrantes a possibilidade de permanecerem legalmente no país durante um período de tempo suficiente para obterem um “cartão verde” que permitia residir e trabalhar legalmente na Grécia. Para que um “cartão branco” fosse concedido, era exigido aos imigrantes que residissem na Grécia há pelo menos um ano, que fizessem prova do seu bom estado de saúde e da ausência de cadastro criminal e que tivessem feito contribuições para a segurança social correspondentes a pelo menos 40 dias de trabalho durante o ano de 1998. Já para a concessão do “cartão verde”, eram exigidas contribuições para a segurança social correspondentes a 150 dias de trabalho. Não eram cobradas quaisquer taxas de regularização nesta fase.

371.641 imigrantes registaram-se para obtenção do “cartão branco” nesta primeira campanha de regularização, mas apenas 212.860 receberam um “cartão verde”. Estima-se que menos de metade dos imigrantes residentes no país se tenha registado durante este primeiro programa de regularização.

Mais tarde, em 2001, o governo aprovou a Lei 2910/2001 relativa à “admissão e residência de estrangeiros em território grego e obtenção da nacionalidade grega através de naturalização”. Esta Lei veio conceder aos imigrantes uma segunda oportunidade para regularizarem a sua

situação, desde que provassem ter residido na Grécia durante a totalidade do ano anterior à entrada em vigor da lei. Os imigrantes dispuseram de um período de seis meses para entregarem todos os documentos necessários para a emissão de uma autorização de trabalho, a qual se tornou por sua vez um pré-requisito para a obtenção de uma autorização de residência.

Embora os dois mecanismos de regularização tenham apresentado bastantes diferenças, os documentos exigidos em ambos os casos eram semelhantes. As principais diferenças consistiram no facto de, na campanha de regularização de 2001, os imigrantes terem tido de entregar uma cópia de um contrato de trabalho válido durante um determinado período de tempo, bem como o comprovativo do pagamento de contribuições para a segurança social correspondentes a pelo menos 200 dias de trabalho (ou 150 no caso do sector agrícola, construção civil e serviços domésticos). Estes pagamentos podiam ter sido efectuados tanto pela entidade patronal como pelos próprios imigrantes. Para além disso, era solicitado o pagamento de 147 Euros por cada candidato com idade superior a 14 anos. Todos os candidatos abrangidos pela campanha de regularização de 1997 cujas autorizações já não fossem válidas em 2001 estavam sujeitos às disposições da nova lei.

A Lei de 2001 atribuiu também ao Instituto do Trabalho e Emprego (OAED) a responsabilidade pela elaboração de um relatório anual que identificasse as necessidades de mão-de-obra nos diversos sectores e regiões, com vista à definição das quotas aplicáveis às autorizações de trabalho temporário. Estes postos de trabalho disponíveis seriam depois anunciados nos países emissores através das representações diplomáticas gregas, que teriam ainda a responsabilidade de receber as candidaturas a esses empregos. No entanto, esse procedimento nunca chegou a ser posto em prática pelo governo.

Ao atingir-se a data-limite definida para esta segunda campanha de regularização, foi anunciado que 351.110 imigrantes haviam-se candidatado a uma autorização de trabalho – a qual constituía um dos pré-requisitos para a obtenção de uma autorização de residência. Contudo, o excesso de burocracia e a insuficiência das estruturas existentes deram origem a enormes problemas e atrasos no processamento das candidaturas. Estima-se que, no final de todo este processo, apenas 400.000 imigrantes tivessem regularizado a sua situação, o que obrigou o governo a conceder a todos os candidatos uma autorização de residência temporária válida até ao final do mês de Junho de 2003, que foi depois novamente prorrogada até finais de Outubro desse mesmo ano. A expectativa do governo era que todas as candidaturas tivessem sido devidamente apreciadas por essa altura. Porém, um ano mais tarde, subsistiam ainda candidaturas por processar. As promessas ficaram mais uma vez por cumprir, em resultado do carácter lento e pesado das estruturas legais e institucionais.

O entusiasmo inicialmente demonstrado pelos imigrantes aquando do anúncio da mais recente iniciativa legislativa desvaneceu-se rapidamente, em resultado por um lado da falta de empenho da administração pública na sua implementação e por outro do “espírito” da própria Lei, cujos controlos e verificações constantes criaram grandes obstáculos a sua aplicação. Estas debilidades foram identificadas e assinaladas por numerosas organizações e instituições directa ou indirectamente ligadas a esta questão. Logo em 2001, o Provedor de Justiça chamou a atenção, num relatório dirigido ao Ministro do Interior, para as dificuldades de aplicação da Lei, solicitando a introdução de um conjunto de alterações favoráveis tanto aos imigrantes como à administração pública grega.

Porém, as amendas à Lei introduzidas pelo governo em 2002 não incidiram sobre as questões do período de validade (de apenas um ano) das autorizações de trabalho e residência, sobre a taxa cobrada anualmente aos imigrantes pela emissão das autorizações de trabalho ou sobre os inultrapassáveis problemas burocráticos. Mais tarde (Lei 3202/2003), o governo decidiu alargar o prazo de validade das autorizações de residência para dois anos, tendo esta alteração entrado em vigor em Janeiro de 2004. Entretanto, porém, em face de todos os obstáculos burocráticos, numerosos imigrantes viram-se obrigados a contratar advogados para tratarem dos seus processos de regularização, ou a perder bastante tempo e dinheiro nas filas de espera.

Posteriormente, foi aprovada a Lei 3386/2005 com o objectivo de proporcionar uma nova oportunidade de regularização aos imigrantes ilegais presentes no país. De acordo com esta nova lei, os imigrantes que residissem no país à data de 31/12/2004 poderiam regularizar a sua situação desde que provassem terem entrado no país antes dessa data. A nova lei visou ainda simplificar os procedimentos de concessão das autorizações de residência e transpor para o ordenamento jurídico grego as directivas europeias relativas ao reagrupamento familiar (Directiva do Conselho 2003/86/EC) e aos imigrantes residentes de longa duração (Directiva do Conselho 2003/109/EC). No entanto, não conseguiu colmatar muitas das insuficiências das anteriores leis, que haviam resultado em sucessivos adiamentos das datas de encerramento dos respectivos processos de regularização. Não é por isso de admirar que, uma vez concluída esta nova campanha, apenas 150.000 imigrantes tivessem regularizado a sua situação.

Tal como afirmado pelo Provedor de Justiça grego no seu Relatório Anual de 2005:

“As disposições transitórias da nova lei da imigração estabeleceram dois procedimentos distintos de regularização dos estrangeiros em situação irregular no país, o que teve como consequência que:

- Numerosos estrangeiros residentes no país fossem tratados de forma desfavorável em relação a outros que chegaram há menos tempo, nomeadamente no que se refere aos requisitos ao nível do pagamento de seguros e depósitos e aos motivos consagrados para renovação das autorizações de residência;
- Um grande número de imigrantes se tenha visto excluído do processo, em virtude de não possuírem documentos elegíveis suficientes para poderem aceder ao processo de regularização inicial;
- O imigrante médio tenha tido de suportar custos particularmente elevados com a aquisição e pagamento de seguros e depósitos.”

Em inícios de 2007, o governo decidiu submeter uma nova proposta de lei para discussão no parlamento. Esta decisão veio revelar que a lei anterior continuava a confrontar-se com problemas de implementação significativos. Assim, a recente Lei 3536/2007 introduziu diversas alterações que podem ser consideradas positivas: dispensou do pagamento das taxas de regularização as crianças com idades compreendidas entre os 14 e os 18 anos; permitiu a aquisição individual de certificados de seguro até 20%; alargou em um mês o prazo para a entrega tardia dos pedidos de regularização; e permitiu a legalização de todas as mulheres com filhos presentes no país até à data-limite de 31/12/2004.

Por último, a nova Lei veio ainda prever a criação de um Comité Nacional para a Integração Social dos Imigrantes constituído por 30 membros.

# TRANSFORMAÇÕES À ESCALA EUROPEIA E PARA ALÉM DA UE

A entrada no país de um grande número de imigrantes nos últimos 20 anos coincidiu com um conjunto de transformações regionais e globais que tiveram consequências significativas para as áreas rurais da Europa do Sul em geral e para o seu sector agrícola em particular. Estas transformações tiveram um impacto particularmente significativo no contexto do mundo rural grego, que assenta em grande medida nas explorações e relações de carácter familiar e que assume ainda hoje um papel de relevo na economia e sociedade gregas.

À medida que o sector agrícola evolui em resposta aos desenvolvimentos nacionais e internacionais, é também de esperar que os padrões migratórios sofram transformações. Mais especificamente, o mais recente desenvolvimento relevante consistiu na introdução das reformas da PAC em 2003. A necessidade da introdução de reformas ao nível da PAC saltou para o topo da agenda na sequência da adesão à UE de 10 novos estados-membros em Maio de 2004, a par da manutenção de um orçamento da UE constante para o sector agrícola até 2013. As negociações no âmbito da OMC com vista ao estabelecimento de um novo acordo para o sector agrícola, que implicaram diversos ajustamentos dos subsídios ao sector agrícola, desempenharam também um papel relevante. A juntar-se a todos estes factores propícios à introdução de reformas, tem estado ainda a pressão por parte dos cidadãos europeus no sentido da salvaguarda da segurança alimentar e da protecção ambiental.

A nova reforma da PAC incluiu os seguintes elementos: separação entre os subsídios à produção e os apoios de âmbito local ou regional, que passaram a ser independentes da produção; verificação do cumprimento dos padrões europeus em matéria de protecção ambiental, saúde pública, segurança alimentar e bem-estar animal; e “desconcentração” dos subsídios, por forma a garantir a redistribuição de parte dos subsídios das explorações de maiores dimensões para outras mais pequenas com o objectivo de promover o desenvolvimento rural.

As implicações das reformas da PAC para o futuro da agricultura europeia são difíceis de prever e quantificar. Alguns estudos preliminares levados a cabo pela própria UE prevêem a reestruturação em grande escala dos padrões de cultivo, a redução da produção agrícola nalguns sectores, o aumento da produção animal e cerealífera e uma redução de 20 por cento da população empregada no sector agrícola. Associado a tudo isto, espera-se um aumento do rendimento do sector agrícola não superior a 1,7 por cento. No caso da Grécia, em particular, perfilam-se no horizonte diversas contradições. Por um lado, não é de esperar qualquer redução significativa dos apoios totais ao sector agrícola até 2013. Por outro, certos grupos de produtores, como por exemplo os produtores de algodão, sofreram já reduções significativas dos seus rendimentos, ao mesmo tempo que é de esperar que outros venham a revelar-se incapazes de se ajustarem às novas condições do mercado. Consequentemente, muitos destes produtores ver-se-ão provavelmente obrigados a abandonar a agricultura.

Agora que os velhos benefícios da PAC se encontram em risco, uma parte significativa do

sector agrícola sente-se ameaçada não só pelos produtos importados mais baratos, como também pela concorrência movida por outros produtores mais inovadores e tecnologicamente mais avançados. As pressões para a modernização tecnológica e para a reestruturação da agricultura no sentido de produções intensivas tanto em mão-de-obra como em capital criaram um incentivo adicional para o abandono do sector agrário por parte de muitos trabalhadores familiares, que cada vez mais têm vindo a procurar emprego noutros sectores. Por outro lado, deram também origem a um aumento da procura sazonal de mão-de-obra. Todos estes desenvolvimentos foram por sua vez reforçados pela evolução demográfica, nomeadamente o envelhecimento da população rural e a redução da população em idade activa, na sequência do êxodo rural em massa das décadas de 50 e 60 e da reestruturação das áreas rurais. A expansão de certas actividades não-agrícolas, tais como o turismo e a construção civil, o regresso às regiões de origem por parte de muitos habitantes das cidades e o desenvolvimento de novos padrões de consumo associados ao lazer e recreio deram origem a um novo ambiente rural que pode ser caracterizado como “multifuncional”. As necessidades de mão-de-obra deste ambiente multifuncional, no qual o rendimento dos agregados familiares rurais é garantido por uma combinação de actividades agrícolas e não-agrícolas, não são adequadamente satisfeitas pelas populações autóctones.

#### Dinâmicas da Mão-de-Obra Imigrante na Grécia Rural

Embora sejam necessários estudos adicionais, os dados disponíveis e a investigação levada a cabo pelo autor deste texto sugerem que os trabalhadores imigrantes têm constituído uma resposta a quatro dos desenvolvimentos estruturais a que a Grécia rural tem estado sujeita: em primeiro lugar, as carências de mão-de-obra desde há muito existentes, que estão associadas à reestruturação do sector agrícola e da economia rural; em segundo lugar, a crise demográfica decorrente do êxodo rural do período 1950-1970 no contexto da emigração; em terceiro lugar, a crescente rejeição da vida rural e dos empregos no sector agrário por parte das gerações mais jovens; e, em quarto lugar, o aumento das oportunidades de emprego não-agrário à disposição da população rural.

As formas de incorporação dos trabalhadores imigrantes na Grécia rural deram origem a um conjunto de dinâmicas que reflectem as condições socioeconómicas particulares de cada região. Para ilustrar essas dinâmicas, apresentamos em seguida os casos de três regiões rurais representativas, de dimensão mais ou menos idêntica (cerca de 4.000 agregados familiares), que foram analisadas no âmbito de um estudo de investigação levado a cabo pelo autor em 2000-2002 e 2004-2006. A primeira consiste numa região “montanhosa/periférica” situada nas proximidades da fronteira albanesa, na prefeitura de Ioannina, caracterizada pela agricultura intensiva e pela presença de um importante sector pecuário. A segunda é uma região “dinâmica” situada na prefeitura de Corinthia, na costa do Peloponeso, caracterizada por uma agricultura intensiva em mão-de-obra e por um sector imobiliário florescente dirigido fundamentalmente ao mercado de segunda habitação. Finalmente, a terceira é uma região “pluriactiva” da ilha de Creta, localizada na prefeitura de Chania, que apresenta as características típicas das áreas insulares em que se conjugam a agricultura e o turismo em pequena escala.

**Montanhosa/periférica.** Esta região, situada ao longo da fronteira albanesa, tem constituído uma importante porta de entrada para a imigração tanto legal como ilegal com destino à Grécia. Apresenta uma população envelhecida, em resultado do êxodo rural das décadas de 50 e 60, e um tecido produtivo débil e pouco diversificado, assente fundamentalmente na agricultura e na pecuária. O seu carácter periférico é uma consequência não só das suas características geográficas e económicas, como também do ambiente de “guerra fria” que se estabeleceu na região após a derrota da esquerda na guerra civil de 1946-49 e a emergência da Albânia comunista. O desenvolvimento recente de algumas destas comunidades de montanha enquanto “locais de retorno” para os gregos mais velhos ou “locais de recreio” para os mais jovens, a reconstrução da região após o terramoto devastador de 1996 e as crescentes necessidades ao nível dos serviços de apoio à população idosa têm provocado um aumento da procura de mão-de-obra e criado condições propícias ao acolhimento de trabalhadores imigrantes.

**Dinâmica.** Esta região possui uma longa história de penetração bem-sucedida nos mercados exteriores e de desenvolvimento agrícola assente nas exportações. O cultivo da vinha, que constitui a cultura dominante, expandiu-se rapidamente ao longo dos últimos anos, ocupando uma parte substancial da terra cultivável. As empresas agro-alimentares e de distribuição desta região dedicam-se essencialmente à exportação deste produto. O carácter sazonal das vindimas tem como consequência a ocorrência de picos de procura de mão-de-obra, especialmente durante o Verão. Esta região apresenta ainda uma estrutura etária “saudável” e níveis de qualificação médios bastante elevados, que muitas vezes permitem a ocupação de postos de trabalho não-agrícolas por parte dos autóctones.

**Pluriactiva.** Coexistem nesta região actividades típicas da agricultura tradicional como o cultivo das oliveiras, actividades agrícolas dinâmicas como o cultivo em estufa e actividades empresariais não agrícolas, especialmente no sector do turismo em pequena escala. Estas actividades são levadas a cabo a nível tanto individual como familiar. A população local envelhecida não tem vindo a ser adequadamente substituída pelas gerações mais jovens. Todos estes factores deram origem a uma crescente necessidade de uma força de trabalho flexível e de baixas qualificações.

Com o objectivo de compreender melhor as dinâmicas da mão-de-obra imigrante na Grécia rural, o autor realizou três estudos empíricos em cada uma destas regiões.

Em primeiro lugar, foi levado a cabo um estudo quantitativo, assente em entrevistas semi-estruturadas com decisores políticos locais e regionais e líderes de opinião, com vista a identificar as características dos fluxos migratórios em cada região e as opiniões dominantes em relação ao impacto desses fluxos ao nível das respectivas economias e sociedades locais. Em segundo lugar, foi efectuado um inquérito a uma amostra representativa dos agregados familiares de cada região, com o objectivo de recolher informações acerca do papel desempenhado pelos imigrantes e das implicações da sua presença ao nível do funcionamento das explorações agrícolas, dos negócios familiares e, de uma forma mais geral, do apoio prestado aos agregados familiares de cada região. O inquérito procurou também registar as opiniões e atitudes das populações locais em relação aos imigrantes, bem como os



seus pontos de vista em relação às perspectivas de integração desses imigrantes.

Em terceiro lugar, foi realizado um estudo qualitativo que incidiu sobre os próprios imigrantes e assumiu a forma de entrevistas semi-estruturadas, com o objectivo de documentar as suas experiências sociais, económicas e culturais, bem como as suas intenções futuras.

Num estudo subsequente levado a cabo entre 2004 e 2006, estas três regiões foram alvo de novas visitas, tendo sido realizado um novo estudo qualitativo que incidiu novamente sobre a população imigrante e os decisores políticos locais e regionais.

Ao longo das próximas páginas, procede-se à apresentação de alguns dos resultados relativos ao impacto da presença dos trabalhadores imigrantes ao nível das explorações agrícolas e dos agregados familiares, bem como às implicações mais vastas destes fluxos migratórios sobre o tecido económico e social das sociedades rurais. No final do capítulo, são retiradas algumas ilações acerca do contributo dos trabalhadores imigrantes para a agricultura e para as sociedades rurais e é efectuado um conjunto de recomendações destinadas aos decisores políticos com responsabilidades ao nível da gestão dos fluxos migratórios na Europa do Sul, à luz dos desenvolvimentos recentes das políticas tanto migratórias como rurais.

## OS IMIGRANTES E AS EXPLORAÇÕES AGRÁRIAS

Os imigrantes proporcionam uma solução inesperada para as carências crónicas de mão-de-obra da Grécia rural, que constituem uma necessidade estrutural premente especialmente nas regiões de agricultura intensiva. A disponibilidade de um grande número de trabalhadores imigrantes tem permitido colmatar grande parte do défice de mão-de-obra e, nos primeiros anos após a sua chegada, contribuiu decisivamente para a redução dos custos da produção agrícola.

A investigação levada a cabo pelo autor revelou que dois terços dos agregados rurais possuíam explorações agrárias. Um pouco mais de metade (53 por cento) de todos os agregados rurais e dois terços (66 por cento) dos agregados rurais que possuíam explorações agrárias empregavam trabalhadores imigrantes. Estes valores registavam variações significativas entre as três regiões consideradas (Quadro 1).

Os trabalhadores não familiares constituíam quase 25 por cento da força de trabalho total empregada nas explorações agrárias, correspondendo em 90 por cento dos casos a trabalhadores imigrantes. Quase quatro quintos desses trabalhadores imigrantes eram de nacionalidade albanesa.

Foi possível verificar que o contributo mais ou menos positivo dos trabalhadores imigrantes para a economia local depende da dimensão e do posicionamento do sector agrícola em cada uma destas três regiões. Na região “dinâmica” da Corinthia, a participação dos imigrantes faz-se sentir sobretudo ao nível da produção agrícola e da indústria agro-alimentare e apenas de forma secundária no sector da construção civil. Na região “pluriactiva” de Chania, o seu

contributo faz-se sentir em todos os sectores – não só na produção agrícola (sazonal no caso da agricultura tradicional e permanente no caso da agricultura moderna/intensiva) como também na indústria, construção civil e turismo. Nesta região, o contributo dos imigrantes revela-se particularmente importante no caso das áreas mais “periféricas”, onde desempenham um papel acrescido, nomeadamente ao nível da prestação de todo o tipo de apoios aos agregados familiares rurais mais envelhecidos. Finalmente, no caso da região “montanhosa/periférica”, o contributo dos imigrantes consiste essencialmente na participação na construção de habitações e obras públicas e no apoio aos agregados envelhecidos, dedicando-se à agricultura e à pecuária apenas de forma secundária.

### QUADRO 1. RECURSO À MÃO-DE-OBRA IMIGRANTE POR PARTE DOS AGREGADOS FAMILIARES RURAIS E DETENTORES DE EXPLORAÇÕES AGRÁRIAS, 2000

	Ioannina	Corinthia	Chania	Total
Número total de agregados familiares rurais	98	96	99	293
% de agregados rurais que empregam imigrantes	31%	68%	62%	53%
Número total de agregados familiares proprietários de explorações agrárias	39	72	81	192
% de agregados proprietários de explorações agrárias que empregam imigrantes	28%	88%	65%	66%

Verificou-se que os imigrantes contribuem positivamente para a sobrevivência e expansão das explorações agrárias. Porém, o recurso à mão-de-obra imigrante é economicamente mais significativo no caso das explorações de maiores dimensões do que no das mais pequenas. Quanto maior é a dimensão da exploração agrária, tanto maior tende a ser o recurso à mão-de-obra imigrante. Nas explorações com 3 a 5 hectares, os imigrantes trabalhavam em média 62 dias por ano e por exploração agrária, enquanto que, nas explorações com 5 a 10 hectares, o número médio anual de dias de trabalho por exploração agrária era de 163. O recurso à mão-de-obra imigrante na produção agrícola parece contribuir para uma maior diferenciação socioeconómica das regiões rurais. É importante assinalar que um elevado número de produtores rurais cujas explorações aumentaram de dimensão ao longo da última década relacionam esse facto com a disponibilidade de mão-de-obra imigrante.

O recurso à mão-de-obra imigrante/não-familiar nas três regiões analisadas aumentou consideravelmente durante os anos 90, no que diz respeito tanto ao número médio de horas de trabalho como à dimensão da força de trabalho. Nas explorações agrárias que empregavam trabalhadores não-familiares tanto antes da chegada dos imigrantes no final dos anos 80 como após a sua chegada em 2000, o número médio de dias de trabalho não-familiar por exploração duplicou, passando de 80 para 157. Com efeito, segundo o Instituto Nacional de Estatística grego, o volume de trabalho familiar no sector agrícola grego diminuiu em 20 por cento entre 1991 e 2000, ao mesmo tempo que o volume de trabalho permanente não-familiar aumentou 85 por cento e que o volume de trabalho sazonal cresceu 43 por cento.

Em todas estas regiões, a mão-de-obra imigrante não veio substituir a força de trabalho local; pelo contrário, assumiu-se como um complemento aos trabalhadores familiares, colmatando as carências de mão-de-obra e permitindo satisfazer o aumento da procura. Ao mesmo tempo, contribuiu para a adopção de novas estratégias de emprego por parte dos agregados e o abandono do sector agrário por uma parte dos trabalhadores familiares. Estas dinâmicas parecem dever-se a uma conjugação de efeitos relacionados com a escassez de população em idade activa nestas regiões, com as novas necessidades sazonais do sector agrícola nalgumas regiões e com a transferência de parte da força de trabalho local para empregos não-agrícolas mais exigentes e especializados.

As respostas dos respondentes ao inquérito à questão relativa aos motivos pelos quais empregavam imigrantes comprovam o papel essencialmente complementar desempenhado por estes últimos. A resposta mais frequente (59 por cento) à questão de resposta múltipla foi “Porque eram os únicos que estavam disponíveis”, seguida de “Porque os gregos não querem trabalhar nos campos” (40 por cento) e, finalmente, “Porque saem mais baratos” (9 por cento).

A existência de situações de concorrência entre as populações autóctone e imigrante no acesso ao emprego foi detectada num reduzido número de profissões, afectando sobretudo os trabalhadores gregos não qualificados e os aprendizes de diversos ofícios do sector da construção civil, os quais são incapazes de competir com os baixos salários exigidos pelos trabalhadores imigrantes. No sector agrícola, um pequeno número de trabalhadores das colheitas e algumas mulheres mais velhas empregadas no sector agro-alimentar foram também expulsos do mercado de trabalho devido à concorrência por parte da mão-de-obra imigrante de baixo custo.

A partir do momento em que as explorações agrárias começaram a recorrer à mão-de-obra imigrante, a divisão familiar do trabalho sofreu diversas alterações relevantes. A participação dos trabalhadores imigrantes no trabalho agrário aumentou substancialmente, permitindo que não só os donos das explorações, como também as suas mulheres e outros familiares, reduzissem significativamente a sua participação nas tarefas manuais mais pesadas. Em consequência disso, verificou-se um aprofundamento da divisão do trabalho entre as tarefas manuais e as tarefas organizacionais ou de gestão, especialmente no caso das explorações de maiores dimensões. Quase 60 por cento dos proprietários de explorações agrárias reduziram

a sua carga de trabalho directa e passaram a dedicar mais tempo à organização e gestão das explorações. Ao mesmo tempo, as suas mulheres tipicamente reduziram o seu volume de trabalho ou abandonaram totalmente o trabalho agrícola para se dedicarem exclusivamente ao trabalho doméstico, enquanto que outros membros do agregado familiar procuraram empregos fora do sector agrícola.

Os desenvolvimentos acima descritos intensificaram as pressões económicas e sociais associadas ao aumento da concorrência entre os produtores agrícolas gregos e estrangeiros, à modernização tecnológica, à especialização da produção no sentido da profissionalização da agricultura, à integração das mulheres no mercado de trabalho não-agrícola e à transformação da mão-de-obra familiar em mão-de-obra assalariada. Neste contexto, os imigrantes proporcionaram a mão-de-obra de baixo custo necessária para a modernização da agricultura, constituindo uma força de trabalho alternativa para fins domésticos e agrícolas que permitiu a prossecução de novos objectivos profissionais e de carreira por parte dos trabalhadores familiares. Por exemplo, as mulheres rurais que se viram “dispensadas” do trabalho agrícola e/ou de outras tarefas domésticas e familiares passaram a ter maior capacidade de procurar empregos no mercado de trabalho não-agrícola. Em muitos casos, até as tarefas domésticas que antes desempenhavam passaram a ser realizadas por imigrantes. Consequentemente, é possível identificar uma clara dimensão de género no que diz respeito ao papel – complementar ou substituto – desempenhado pelos imigrantes ao nível das tarefas domésticas e agrícolas antes levadas a cabo pelos diversos membros dos agregados familiares destas regiões.

Desta forma, e devido à penetração dos mercados de trabalho com outro tipo de características nas áreas rurais, a mão-de-obra imigrante poderá ter contribuído para um certo “abandono da agricultura” e “urbanização” nas regiões rurais gregas. Por outro lado, este processo fez-se provavelmente acompanhar pela difusão de atitudes e práticas típicas da classe média junto dos agregados familiares rurais, tal como testemunhado por dois exemplos: o primeiro diz respeito à expansão dos serviços domésticos prestados pelos imigrantes aos agregados familiares rurais – um fenómeno bastante recente quando comparado com a experiência das áreas urbanas; o segundo consiste na emergência de uma nova cultura “patronal” nalguns segmentos da outrora bastante igualitária população rural grega.

## OS IMIGRANTES E OS AGREGADOS FAMILIARES RURAIS

Os imigrantes merecem grande parte do crédito pela permanência da população idosa grega nas suas povoações originais e pela preservação de muitas das suas actividades de pequena escala. Na regiões mais periféricas, em particular, os agregados constituídos por pessoas mais idosas recorrem a trabalhadores contratados para efectuarem reparações nas suas casas, cuidarem das suas hortas e animais e cortarem lenha para o Inverno – por outras palavras, para assegurarem a preservação do seu modo de vida tradicional, que de modo já teriam certamente tido de abandonar.

Os imigrantes prestam também apoio sob a forma de cuidados aos idosos e aos membros fisicamente incapacitados dos agregados familiares rurais. Naturalmente, este apoio reduz significativamente o fardo suportado pelos elementos mais jovens e saudáveis desses agregados, que muitas vezes tinham de prestar esse tipo de cuidados na ausência de um sistema de segurança social adequado. Tipicamente, todas estas tarefas são asseguradas por uma ou duas famílias de origem imigrante em cada povoação, ou por imigrantes individuais que visitam as povoações periodicamente para satisfazerem as necessidades sazonais de mão-de-obra. Nalgumas aldeias mais remotas, os imigrantes chegam mesmo a gerir o café local em instalações cedidas gratuitamente pela comunidade, contribuindo assim para a preservação do estilo de vida tradicional.

Para além de todas estas vantagens, a imigração tem também permitido melhorar as perspectivas demográficas das regiões rurais. Nas regiões montanhosas, por exemplo, os criadores de gado têm agora mais facilidade em encontrar mulheres com quem se casarem e constituírem família. Os trabalhadores imigrantes viabilizam a sobrevivência e expansão dos rebanhos, permitindo simultaneamente melhorar as condições de trabalho da população autóctone.

Nessas mesmas regiões, a construção de habitações e a realização de obras públicas devem também muito à imigração. Desde a chegada dos imigrantes, as pessoas originárias dessas regiões que vivem em áreas urbanas têm tido mais facilidade em efectuar reparações nas suas casas de família ou em construir novas habitações, num regresso simbólico às raízes familiares. Os imigrantes contribuem ainda para a renovação dos edifícios degradados e para a preservação dos estilos arquitectónicos tradicionais, graças aos seus saberes e competências enquanto pedreiros e carpinteiros.

Existem duas modalidades principais de recurso à mão-de-obra estrangeira, que determinam em grande medida as atitudes locais em relação aos imigrantes. Ambas são bastante comuns nas regiões rurais gregas, mas as formas que assumem ao nível local dependem das condições socioeconómicas e rurais locais, bem como da maior ou menor disponibilidade de mão-de-obra imigrante adequada a essas condições.

A primeira modalidade pode ser definida como correspondendo a uma utilização de tipo empresarial que visa maximizar o recurso à mão-de-obra imigrante, estando sobretudo associada ao emprego extensivo de mão-de-obra em explorações agrárias de grandes dimensões. Esta modalidade dá origem a um agravamento das desigualdades socioeconómicas nestas regiões, uma vez que a sua aplicação em grande escala conduz ao aumento das margens de lucro das grandes explorações e facilita a sua expansão e modernização. Por sua vez, é provável que esse processo afecte a coesão económica e social das comunidades locais de formas ainda insuficientemente conhecidas. A segunda modalidade pode ser caracterizada como correspondendo a uma utilização utilitária e puramente funcional, envolvendo uma grande variedade de grupos sociais das regiões rurais, que recorrem aos trabalhadores imigrantes para satisfazerem diferentes necessidades em diferentes contextos e sob diferentes condições. Neste segundo caso, os imigrantes desempenham um papel essencialmente

complementar e de salvaguarda dos equilíbrios das sociedades rurais, colmatando as múltiplas carências de mão-de-obra à escala micro que afectam a totalidade das estruturas sociais locais. A principal diferença entre estas duas modalidades consiste no facto de, no primeiro caso, o recurso à mão-de-obra imigrante ter lugar exclusivamente nas explorações agrárias e obedecer a uma lógica empresarial, enquanto que no segundo caso, os imigrantes são empregados em muito menor escala, mas desempenham uma muito maior diversidade de papéis, satisfazendo de forma multifuncional as necessidades mais básicas dos agregados familiares rurais.

## ATITUDES LOCAIS PARA COM OS IMIGRANTES

Nas três regiões analisadas, foram detectadas opiniões e atitudes em relação aos imigrantes e ao seu contributo para a sociedade local que, embora variadas, apresentam diversos traços comuns. Porém, essas opiniões e atitudes nem sempre se revelaram consistentes ou previsíveis.

Nas três regiões, os membros dos agregados familiares, os representantes de organizações e os decisores políticos inquiridos declararam de uma forma geral que a presença dos imigrantes exerce um efeito positivo sobre a economia local, nomeadamente devido ao aumento da oferta de trabalho, à redução dos custos salariais e à expansão do consumo. Mais especificamente, quase metade dos agregados inquiridos caracterizaram o seu impacto sobre a economia local como “positivo”, 30 por cento como “positivo e negativo” e apenas 17 por cento como exclusivamente “negativo”.

Os autóctones inquiridos que caracterizaram o impacto como positivo referiram-se maioritariamente à maior disponibilidade de mão-de-obra e apenas secundariamente à redução dos custos salariais. Os respondentes que consideraram existirem consequências negativas assinalaram sobretudo a diminuição dos empregos à disposição da população local. No entanto, essa consequência não foi factualmente detectada em nenhuma das regiões analisadas. Os respondentes mais velhos e os empregadores de trabalhadores imigrantes foram quem exibiu as atitudes mais positivas para com os recém-chegados. Essas respostas poderão estar relacionadas com as declarações proferidas por alguns dos respondentes mais velhos, que declararam que as dificuldades a que os imigrantes estão sujeitos lhes recordam os períodos mais duros das suas próprias vidas. Outro factor que parece reforçar a atitude mais positiva para com os imigrantes por parte das gerações mais velhas consiste no estabelecimento de laços em consequência do papel desempenhado pelos imigrantes ao nível da prestação de cuidados à população idosa.

As atitudes mais negativas foram detectadas entre os respondentes mais jovens e entre aqueles que não recorrem à mão-de-obra imigrante. Estes respondentes revelaram uma certa falta de experiência e desconhecimento em relação às migrações e às situações de privação. Este desconhecimento, juntamente com o sentimento de “medo” em relação à potencial “ameaça” económica, social e cultural associada aos imigrantes, parece propiciar a manifestação de sentimentos de xenofobia.

Os inquiridos declararam acreditar que os sectores económicos locais mais beneficiados pelo recurso à mão-de-obra imigrante são a agricultura, em primeiro lugar, e a construção civil, em segundo lugar. De forma consentânea, os proprietários de explorações agrárias manifestaram sentimentos positivos em relação ao impacto da participação dos trabalhadores imigrantes nas suas próprias explorações. A maioria dos respondentes (60 por cento) indicou que o impacto desses trabalhadores é exclusivamente “positivo”, embora muitos outros (29 por cento) tenham considerado existir um “impacto nulo”. Apenas um número bastante reduzido de inquiridos caracterizou o impacto da mão-de-obra imigrante nas suas explorações agrárias como “negativo”.

Quando lhes foi solicitado que especificassem as consequências positivas do recurso à mão-de-obra imigrante, as respostas mais frequentes dadas pelos proprietários de explorações agrárias foram que os imigrantes lhes permitiam “garantir a sustentabilidade da exploração” (35 por cento) e “reduzir os custos salariais” (22 por cento). Na região “dinâmica”, os respondentes referiram também que lhes permitiam ou haviam permitido “expandir a exploração agrária” e “dedicar mais tempo à gestão da exploração”. Na região “pluriactiva”, os inquiridos enfatizaram o “aumento da produção”, o facto de os imigrantes lhes permitirem “dedicar-se a actividades não-agrárias” e a possibilidade de “melhorarem a qualidade da produção”. Finalmente, na região “montanhosa/periférica”, os respondentes sublinharam que a presença dos imigrantes permitia assegurar a “sustentabilidade das actividades agrícolas não lucrativas ou de subsistência”.

Ao mesmo tempo, porém, foram também identificados diversos estereótipos negativos em relação aos imigrantes nas três regiões incluídas neste estudo, que dizem sobretudo respeito aos imigrantes de origem albanesa. Estes estereótipos parecem constituir um reflexo de estereótipos nacionais, difundidos em grande medida pela comunicação social, mais do que estereótipos desenvolvidos localmente em resultado da experiência e do contacto social diários dos respondentes.

O estudo revelou também que, em termos relativos, os trabalhadores imigrantes são mais bem aceites e têm maior facilidade de integração nas regiões rurais menos desenvolvidas do que nas mais desenvolvidas. Isto parece dever-se ao peso relativo da população imigrante, ao seu estatuto familiar e às características da sua participação no mercado de trabalho em cada um destes dois tipos de regiões. Por exemplo, os imigrantes que residem de forma permanente numa determinada região, acompanhados pelas respectivas famílias, parecem ser mais bem aceites do que os trabalhadores sazonais ou irregulares que se deslocam de um lado para o outro sem as suas famílias.

Os imigrantes e as populações locais demonstraram possuir opiniões coincidentes em relação às perspectivas de integração. Ambos os grupos declararam que as perspectivas de integração são muito melhores no caso dos imigrantes residentes em áreas rurais acompanhados pelas suas famílias. Para além disso, ambos os grupos manifestaram a sua crença na possibilidade de integração, bem como no facto das mudanças ocorridas durante a última década terem já deixado uma marca indelével na paisagem económica e social das regiões rurais.

As estratégias adoptadas pelos imigrantes parecem ser em grande medida determinadas pelas preocupações relativas ao futuro dos filhos. No caso deste sub-grupo da população imigrante, as perspectivas de integração na economia e sociedade locais parecem francamente animadoras. Já no que diz respeito aos imigrantes sem quaisquer familiares na Grécia, parece ser necessário um horizonte temporal mais alargado, uma vez que o processo de integração requer bastante mais tempo.

Foi identificado um claro consenso entre os respondentes em relação à questão da regularização dos imigrantes indocumentados. De uma forma geral, a regularização é encarada como um pré-requisito essencial para a integração dos imigrantes na sociedade e no mercado de trabalho locais. Em consonância com esta atitude, a maioria dos respondentes mostrou-se favorável às mais recentes iniciativas de regularização promovidas pela administração central.

## RESULTADOS DO ESTUDO SUBSEQUENTE

A maior parte dos resultados da primeira fase da investigação (2000-2002) coincidiu com os do estudo subsequente realizado em 2004-2006.

Porém, foi também detectado neste segundo estudo um profundo cepticismo em relação às consequências directas ou indirectas das reformas da PAC tanto para os camponeses gregos como para os imigrantes. Em particular, foi possível detectar uma expectativa de redução futura das necessidades de mão-de-obra, em resultado das alterações dos padrões de cultivo decorrentes da redução dos subsídios comunitários.

Ainda assim, as mudanças ocorridas nas três regiões em análise assumiram características distintas.

Em Creta, por exemplo, a primeira fase da investigação permitiu concluir que a expansão do cultivo em estufa estava directamente relacionado com a disponibilidade de mão-de-obra imigrante de baixo custo. Na segunda fase do estudo, os próprios proprietários das explorações agrícolas declararam que essa expansão “irracional” se encontra actualmente sob forte pressão devido ao aumento dos custos salariais, aos baixos preços praticados no mercado e à forte concorrência por parte dos produtos agrícolas importados. Por outras palavras, a disponibilidade de mão-de-obra barata permitiu a modernização e a expansão das explorações agrícolas para lá da dimensão máxima que os seus proprietários têm a capacidade de gerir enquanto camponeses de cariz familiar.

Existem indícios de que, após o início da campanha de regularização de 2001, os imigrantes passaram a sentir menos insegurança e maior estabilidade. Contudo, alguns imigrantes ilegais (principalmente solteiros) não foram abrangidos por essa campanha e foram obrigados a abandonar a Grécia para procurarem emprego em países como Itália ou Espanha. A sua saída do país reduziu a disponibilidade de mão-de-obra barata nas regiões em que a procura é elevada e contribuiu para o aumento dos custos salariais.

Os proprietários de explorações agrárias viram assim a sua situação deteriorar-se, sendo obrigados a reduzir a dimensão das suas explorações ou a recorrer de forma mais intensiva aos membros do agregado familiar para reduzirem os custos com a mão-de-obra. Mais uma vez,



estes desenvolvimentos implicaram uma redefinição da posição e do papel desempenhado pelos camponeses e pelos próprios imigrantes no contexto das explorações agrárias.

Tanto na região “dinâmica” como na região “pluriactiva”, foi possível detectar um regresso dos membros dos agregados familiares à participação nas tarefas mais pesadas.

Foram também identificadas diversas alterações relevantes ao nível da composição nacional da população imigrante. Em Creta, em particular, os georgianos e os cidadãos da ex-URSS de origem étnica grega oriundos da região do Mar Negro constituem actualmente os grupos mais numerosos, embora os ucranianos, moldavos, romenos e búlgaros tenham também reforçado a sua presença. Por outro lado, as tensões existentes entre os diversos grupos de imigrantes, associadas ao acesso às oportunidades de emprego, às posições ocupadas no mercado de trabalho e a problemas internos relacionados com os países de origem, parecem ter criado obstáculos significativos ao seu processo de integração, na medida em que fomentaram o desenvolvimento de percepções e atitudes negativas por parte das populações locais.

Entre as duas fases do estudo, os imigrantes começaram também a exibir alguma mobilidade ascendente ao nível do mercado de trabalho, acedendo a empregos para além do trabalho assalariado na agricultura, bem como um aumento dos níveis de escolaridade dos seus filhos. De todos os grupos nacionais, são os albaneses quem exibe os níveis mais elevados de mobilidade social e profissional. De uma forma crescente, têm vindo a abandonar os empregos sazonais ou ocasionais e a procurar empregos mais estáveis e permanentes. Frequentemente, concentram os seus esforços na tentativa de se tornarem trabalhadores por conta própria ou proprietários de explorações rurais, através do recurso ao arrendamento ou à partilha de terras.

O grau de diferenciação e de integração nas sociedades locais depende em grande medida das características familiares e do tempo de permanência na região. Os imigrantes que não estão acompanhados pelas suas famílias e/ou que ocupam empregos sazonais têm fracas perspectivas de integração. Por outro lado, as perspectivas e expectativas de integração variam também de acordo com a idade. Os imigrantes pertencentes às gerações mais jovens pretendem permanecer na Grécia e mostram-se dispostos a deslocar-se para as cidades em busca de empregos mais estáveis e qualificados, muitas vezes na sequência de uma aposta na educação e na formação. Por sua vez, as gerações mais velhas mostram-se satisfeitas com a possibilidade de acederem a empregos mais estáveis, independentemente das restantes condições e perspectivas de emprego.

Estes desenvolvimentos têm contribuído para a emergência de formas de diferenciação social e para a formação de novos grupos sociais entre os imigrantes da Grécia rural.

Estes novos grupos sociais encontram-se estruturados em torno dos quatro tipos principais seguintes:

*Famílias imigrantes empregadas como mão-de-obra agrícola permanente ou semi-permanente, caracterizadas por uma clara divisão do trabalho assente no género.* O marido trabalha habitualmente na agricultura enquanto trabalhador assalariado permanente, enquanto a mulher se dedica aos serviços domésticos e/ou trabalha no sector agro-alimentar.

*Imigrantes que se tornaram eles próprios proprietários de explorações agrárias de cariz familiar.* O marido instalou-se há bastante tempo na região rural em questão e tornou-se ele próprio proprietário de uma exploração agrária, enquanto que a mulher tipicamente colabora nas tarefas agrárias ou trabalha no sector dos serviços domésticos.

*Famílias imigrantes dedicadas ao trabalho não-agrário.* O marido encontra-se frequentemente empregado como trabalhador não qualificado ou semi-qualificado no sector da construção civil, enquanto que a mulher trabalha no sector do turismo.

*Imigrantes não acompanhados pelas suas famílias empregados como mão-de-obra sazonal.* Imigrantes ilegais do sexo masculino que vivem numa situação de grande insegurança e exclusão social e que não possuem intenções migratórias definida

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

Ao longo das duas últimas décadas, a mão-de-obra imigrante contribuiu para viabilizar a sobrevivência económica, social e demográfica da agricultura e das regiões rurais gregas, que se têm visto ameaçadas por carências de mão-de-obra motivadas por factores de ordem demográfica, estrutural e social. O impacto positivo dos imigrantes tem assumido as seguintes formas fundamentais:

Em primeiro lugar, têm desempenhado um papel muito importante no desenvolvimento agrícola e, de uma forma mais ampla, no desenvolvimento económico das áreas rurais. Os imigrantes têm desempenhado uma grande variedade de funções, mobilizando competências diversas e exibindo grande mobilidade geográfica ao longo das várias épocas do ano. Em suma, têm-se assumido como uma força de trabalho altamente flexível. De uma forma geral, não vieram substituir os trabalhadores assalariados autóctones; pelo contrário, têm constituído um complemento ao trabalho de cariz familiar, permitindo a melhoria da organização e gestão das explorações agrárias, libertando os membros do agregado familiar das tarefas manuais e facilitando-lhes o acesso a empregos não-agrários. Ao ocuparem postos de trabalho árduos, perigosos para a saúde e mal remunerados, têm prestado um grande serviço à agricultura e a sectores como a construção civil e o turismo, frequentemente rejeitados pelos trabalhadores autóctones.

Em segundo lugar, nas regiões em que a agricultura desempenha um papel relevante na economia local, o impacto positivo da mão-de-obra imigrante vai da viabilização da sobrevivência de numerosas explorações até à possibilidade de expansão e modernização de muitas outras. Os efeitos económicos mais comumente reconhecidos dizem respeito às iniciativas e explorações de grandes dimensões que dependem fortemente da disponibilidade de mão-de-obra imigrante. Os imigrantes têm tido um papel crucial na expansão, intensificação agrícola e modernização destas explorações agrícolas. Nas explorações agrárias pluriactivas e de menores dimensões, os imigrantes têm permitido garantir a viabilidade das explorações, ao mesmo tempo que têm proporcionado aos seus proprietários e/ou aos seus familiares a possibilidade de se dedicarem a actividades não-agrárias. Nas regiões mais periféricas, os imigrantes têm proporcionado aos agregados familiares rurais a mão-de-obra

necessária para assegurar a sobrevivência do modo de vida e da cultura tradicionais. Este último contributo é essencial para a compreensão das implicações sociais e demográficas da presença dos imigrantes na Grécia rural.

Em terceiro lugar, os imigrantes têm também prestado um serviço importante no que se refere a outros tipos de actividades económicas presentes nas áreas rurais, tais como a construção civil, o turismo e os serviços pessoais/domésticos. A percepção geralmente positiva do contributo dos imigrantes para as economias locais tem por isso sido reforçada pelo seu apoio à preservação da sustentabilidade social e económica da ruralidade grega.

A experiência grega constitui um quadro de referência valioso para os decisores políticos da maioria dos restantes países da Europa do Sul – e, na verdade, até mesmo para alguns da Europa do Norte –, na medida em que pretendam apreender e lidar com os desafios e oportunidades associados às migrações. Esses mesmos decisores políticos não têm alternativa senão enfrentarem e terem em conta os persistentes problemas demográficos e estruturais da Europa do Sul, a informalidade dos mercados de trabalho rurais e o êxodo dos trabalhadores autóctones das áreas rurais em resultado da evolução das expectativas económicas e sociais. Se nada for feito em relação a estas questões, é certamente de esperar que elas afectem negativamente o futuro das áreas rurais, precisamente numa altura em que as pressões internacionais e globais se tornam mais fortes em consequência das negociações no seio da OMC, das reformas da PAC e do alargamento da UE.

Porém, os instrumentos políticos disponíveis e mais comumente utilizados têm um carácter demasiado geral e não são suficientemente adequados a estas realidades específicas. Por um lado, baseiam-se excessivamente na produção ou em factores de produção como a terra e o capital. Por outro, têm muitas vezes um impacto negativo ao nível da equidade e da distribuição do rendimento, uma vez que grande parte do financiamento é transferido para beneficiários que não se encontram em situação de carência.

Assim, os decisores políticos europeus deverão conceber e implementar respostas flexíveis a esta conjugação de pressões diversas e políticas agrícolas inadequadas, procurando designadamente:

Avaliar as políticas no que diz respeito à sua efectiva capacidade de inverter o fluxo tendencial dos trabalhadores migrantes das áreas rurais para os centros urbanos. Existem fortes indícios de que as medidas de política agrícola de carácter sectorial, apesar do seu elevado custo, não proporcionam um apoio satisfatório ao rendimento dos agregados familiares e das pequenas explorações, particularmente no caso das áreas mais remotas e montanhosas. Uma melhor distribuição do rendimento e um enfoque específico neste tipo de agregados familiares teria certamente um impacto benéfico sobre o bem-estar dos (potenciais) migrantes, proporcionando-lhes um incentivo para que continuem a desempenhar as suas actividades nessas áreas.

Definir grupos-alvo à escala nacional com base em critérios bem estabelecidos, com vista à concepção e implementação de políticas eficazes. As explorações agrárias e os agregados rurais que dispõem de poucos recursos e que estão localizados em regiões com poucas alternativas

económicas têm normalmente acesso a rendimentos escassos. Seria certamente possível e desejável tornar essas regiões mais atractivas para os potenciais investidores através de políticas rurais bem concebidas, por exemplo através do investimento em infra-estruturas.

Proporcionar incentivos apropriados (subsídios dirigidos, formação, informação, etc.) aos pequenos camponeses e agregados familiares rurais menos eficientes presentes nas regiões-alvo, com vista a assegurar que estes, com o apoio dos trabalhadores imigrantes, continuam a produzir importantes bens públicos sob a forma da sua própria permanência nas áreas rurais.

No que diz respeito aos fluxos migratórios, às políticas migratórias e à vasta gama de políticas nacionais e acordos bilaterais mais ou menos restritivos em matéria de regulação de admissões, quotas, etc., importa salientar a necessidade de:

Regular os fluxos migratórios ao nível da UE e proceder à consolidação das múltiplas disposições legais nacionais sob uma única directiva comunitária que assegure a integração harmoniosa dos imigrantes nas sociedades e economias rurais.

Conceber planos de acção de âmbito nacional e adoptar políticas diferenciadas, com base nas diferentes características das diversas regiões, no que toca à gestão das necessidades de mão-de-obra de carácter regional/sazonal ou permanente. A Grécia, por exemplo, necessita de reformular o seu quadro legal e administrativo de admissão de imigrantes. No caso do sector agrícola, em particular, as leis de regularização tornam ainda bastante difícil, senão mesmo impossível, a entrada legal de imigrantes no país para efeitos de trabalho sazonal – o que acarreta o risco de mais imigração irregular no futuro, especialmente no caso das regiões de agricultura intensiva. Expandir os programas de formação agrária de forma a abranger a população imigrante de um modo que promova as suas competências profissionais e a compreensão das novas práticas agrárias no contexto das novas políticas agrícolas comunitárias.

A formulação deste tipo de políticas pressupõe um debate informado entre todas as partes envolvidas acerca da natureza e das implicações deste fenómeno complexo e em expansão. Um eventual passo na direcção correcta poderia passar pela criação ao nível da UE de um observatório do emprego e do trabalho imigrantes nas regiões rurais, que proporcionasse a informação qualitativa e quantitativa necessária para a adequada regulação e supervisão dos fluxos migratórios e que identificasse as necessidades, dificuldades e experiências dos próprios migrantes.

Os problemas demográficos e estruturais com que se confrontam a agricultura e as regiões rurais da Europa do Sul requerem políticas que regulem e supervisionem a integração dos imigrantes, a par de mecanismos de avaliação das políticas que procurem salvaguardar a justiça social e a eficiência económica. Estes objectivos terão de ser prosseguidos no contexto do apoio à reestruturação do sector agrícola e ao desenvolvimento das regiões rurais, que se deparam actualmente com pressões crescentes por parte da concorrência internacional e das novas políticas comunitárias em matéria de multifuncionalidade, protecção do ambiente rural e produção de produtos agrícolas de qualidade.

*'Este texto é uma versão actualizada da publicação: Kasimis, C. "The New Role of Migrants in the Rural Economies of Southern Europe." in Europe and its Immigrants in the 21st Century: a new Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf? , coordenado por D. Papademetriou. Migration Policy Institute-Luso-American Foundation. Washington, 2006. Baseia-se nas conclusões do projecto de investigação "As Implicações da Instalação e do Emprego de Trabalhadores Imigrantes na Grécia Rural", desenvolvido por Kasimis, Nitsiakos, Zacopoulou e Papadopoulos (2002), e do estudo subsequente sobre "O Papel Multifuncional dos Imigrantes na Grécia Rural e na Europa do Sul Rural", levado a cabo por Kasimis e Papadopoulos (2006).*

**Charalambos Kasimis** (kasimis@aua.gr) é Professor de Sociologia Rural no Departamento de Economia Agrária e Desenvolvimento Rural da Universidade Agrícola de Atenas (Grécia).

### **Agradecimentos**

O autor gostaria de agradecer à John D. and Catherine T. MacArthur Foundation (EUA) pelo apoio concedido ao projecto "O Papel Multifuncional dos Imigrantes na Grécia Rural e na Europa do Sul Rural " (2004-2006).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango J and Jachimowicz M. "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach". *Migration Information Source*, Washington, DC: Migration Policy Institute, September 1, 2005; <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=331>
- Baldwin-Edwards, M. "The changing mosaic of Mediterranean migrations." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, June 1, 2004, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=230>.
- Baganha, M. I. and M. L. Fonseca, eds. *New Waves: Migration from Eastern Europe to Southern Europe*. Lisbon: Luso-American Foundation, 2004.
- Bell, N. "The exploitation of migrants in Europe." Presentation at the *Borders and Migration* Conference of the Austrian League for Human Rights. Vienna, October 29-30, 2002.
- Berlan, J. P. "Agriculture et migration." *Revue Europeennes des Migrations Internationales* 2, no. 3 (1986): 9-32.
- Cavounidis, J. *The characteristics of migrants: the Greek regularization program of 1998* [in Greek]. Athens: National Institute of Labor and Sakkoulas Publications, 2002.
- Clogg, R. *A short history of modern Greece*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Daly, E. "By Enticing Foreigners, Villages Grow Young Again." *The New York Times*, July 31, 2003.
- De Zulueta, T. *Migrants in irregular employment in the agricultural sector of Southern European countries*. Report for the Debate in the Standing Committee, Council of Europe, 2003.
- Demoussis, M. "Transformations of the CAP and the Need for Reorganizing Agricultural Policy in Greece." in *The reform of the CAP and rural development in Southern Europe*, edited by C. Kasimis and G. Stathakis. Aldershot: Ashgate, 2003.
- European Commission (Economic and Social Committee). *Migrant agricultural workers from non-EU States*. NAT/051/CES/598/D/Ho/P/vh. 2000.
- Fakiolas, R. and R. King. "Emigration, return, immigration: a review and evaluation of Greece's experience of international migration." *International Journal of Population Geography* 2 (1996): 171-190.
- Hoggart, K. and C. Mendoza. "African Immigrant Workers in Spanish Agriculture." *Sociologia Ruralis* 37, no. 4 (1999): 538-562.
- Kasimis, C. "The New Role of Migrants in the Rural Economies of Southern Europe." in *Europe and its Immigrants in the 21st Century: a new Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* edited by D. Papademetriou. Migration Policy Institute-Luso-American Foundation. Washington, 2006.
- Kasimis, C. and C. Kassimi. "Greece: A History of Migration." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, June 1, 2004, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=228>.
- Kasimis, C., A.G. Papadopoulos, and E. Zacopoulou. "Migrants in rural Greece." *Sociologia Ruralis*. 43, no. 2 (2003): 167-184.
- Kasimis, C., V. Nitsiakos, E. Zacopoulou, and A.G. Papadopoulos. *The implications of the settlement and employment of migrants in rural Greece* [in Greek]. Universities of Patras and Ioannina, 2002.
- Kasimis, C. and A.G. Papadopoulos. "The De-agriculturalisation of the Greek countryside: The changing characteristics of an ongoing socioeconomic transformation." in *Europe's Green Ring*, edited by L. Granberg, I. Kovacs, and H. Tovey. Aldershot: Ashgate, 2001.
- King, R. "Tracking immigration into Italy: Ten years of the *Immigrazione Dossier Statistico*." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28, no. 1 (2002): 173-180.
- King, R. "Southern Europe in the changing global map of migration." In *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, edited by R. King, G. Lazaridis, and C. Tsardanidis. London: MacMillan Press, 2000.
- Labrianides, L. and A. Lyberaki. *Albanian migrants in Thessaloniki* [in Greek]. Thessaloniki: Papazisis, 2001.
- Lianos, T., A. Sarris, and L. Katseli. "Illegal migration and local labor markets: the case of northern Greece." *International Migration* 34, no. 3 (1996): 449-484.
- Malheiros, J. "Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration." *Migration Information Source*. Washington, DC: Migration Policy Institute, December 1, 2002, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=77>.

- Martínez Veiga, U. "Immigrants in the Spanish labour market." *South European Society and Politics* 3, no. 3 (1998): 105-128.
- Morén-Alegret, R. and M. Solana-Solana. "Foreign immigration in Spanish rural areas and small towns: Current situation and perspectives." Presentation at the *Work, Leisure and Development in Rural Europe Today* Conference. Sligo, Ireland, European Society for Rural Sociology, 2003.
- National Statistical Service of Greece.  
*Census of Population 2001*. National Statistical Service of Greece, 2003.
- National Statistical Service of Greece. *Preliminary Results of the Census of Agriculture and Livestock 1999/2000 and General Conclusions* [in Greek]. National Statistical Service of Greece, 2001.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Trends in international migration: SOPEMI — 2003 Edition*. Paris, OECD, 2003.
- Ombudsman Office, *Annual Report 2005* [in Greek]. Athens: National Printing House, 2006.
- Ombudsman Office. *Special report on the problems of the application of the Aliens Law 2910/2001* [in Greek]. Athens: National Printing House, 2001.
- Parini, E. G. *I posti delle fragole: Innovazioni e lavoro nella fragolicoltura della California e della Calabria*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 2002.
- Peixoto, J. "Strong market, weak state: the case of recent foreign immigration in Portugal." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28, no. 3 (2002): 483-497.
- Pugliese, E. "Restructuring of the labor market and the role of the third world migrations in Europe." *Environment & Planning D: Society and Space* 11, no. 5 (1993): 513-522.
- Reyneri, E. and M. Baganha. "New migrants in south European countries and their insertion in the underground economy." In *Migrant insertion in the informal economy, deviant behavior and the impact on receiving societies: The comparative reports*, edited by E. Reyneri, et al., Targeted Social-Economic Research Program of the European Commission, 1999.
- Romero, C. G. "Trabajadores extranjeros en la agricultura Española: enclaves e implicaciones." *Estudios Regionales* 31 (1992): 127-147.
- Solé, C. "The impact of immigration on southern European new receiving societies." In *Migrant insertion in the informal economy, deviant behavior and the impact on receiving societies: The comparative reports*, edited by E. Reyneri, et al.; Targeted Social-Economic Research Program of the European Commission, 1999.
- Vaiou, D. and K. Hadjimichalis. *With the sewing machine in the kitchen and the Poles in the fields: Cities, regions and informal labor* [in Greek]. Athens: Exandas, 1997.

# O CONTRIBUTO DA IMIGRAÇÃO PARA O FUTURO DEMOGRÁFICO DA EUROPA

---

WOLFGANG LUTZ E SERGEI SCHERBOV





A Europa é frequentemente apelidada de “Velho Continente” e, no que se refere à demografia, essa caracterização é efectivamente apropriada. A idade mediana da população europeia – 38 anos – é a mais elevada de todos os continentes. A meio do presente século, é provável que atinja os 52 anos na Europa, enquanto que no “Novo Mundo” – isto é, na América do Norte – a idade mediana será de apenas cerca de 42 anos. Todos os restantes continentes serão ainda mais jovens em termos demográficos.

A Europa tem estado sistematicamente na vanguarda das transformações demográficas dos séculos XIX e XX, sendo provável que o continue a fazer no que diz respeito ao envelhecimento demográfico do século XXI. A população com mais de 60 anos de idade tem vindo a aumentar rapidamente, ao mesmo tempo que a população de idade inferior a 20 anos tem vindo a diminuir. Devido aos muito baixos níveis de fecundidade que têm sido comuns em grande parte da Europa ao longo das últimas décadas, a estrutura etária da população sofreu já tais transformações que o número de mulheres em idade fértil continuará a diminuir durante os próximos anos. A continuação do envelhecimento demográfico – possivelmente a par do declínio da população em termos absolutos – é quase uma realidade “programada” à partida. Mesmo assumindo níveis de imigração substanciais e um aumento sustentado da esperança de vida, é muito provável que a população total da Europa venha a diminuir no longo prazo. Na verdade, na ausência do contributo demográfico da imigração, a população europeia envelhecerá ainda mais rapidamente e o declínio populacional iniciar-se-á num futuro próximo.

Ainda que o futuro envelhecimento demográfico da Europa seja praticamente uma certeza, a magnitude exacta desse envelhecimento dependerá das tendências futuras em matéria de fecundidade, mortalidade e fluxos migratórios, as quais não podem ser previstas com total precisão. A incerteza diz principalmente respeito a três questões: “tenderá a natalidade na Europa a recuperar, a permanecer aos níveis actuais ou a diminuir ainda mais?”; “estaremos já próximos do máximo da esperança de vida, para além do qual não é possível esperar ganhos adicionais ao nível das taxas de mortalidade?”; e “quantos imigrantes virão para a Europa ao longo das próximas décadas?”.

Estes três aspectos são todos eles cruciais para a dimensão e estrutura futuras da população da Europa, mas a ênfase deste capítulo incide fundamentalmente no impacto da imigração ao nível das futuras dinâmicas demográficas. Para tal, procede-se a uma análise das consequências de um conjunto de diferentes regimes migratórios possíveis no futuro, com base nos cenários mais plausíveis no que se refere à variação futura da fecundidade e da mortalidade. Apresenta-se em primeiro lugar uma exposição resumida dos princípios subjacentes às dinâmicas demográficas, a que se segue uma análise de um conjunto de projecções demográficas probabilísticas para a União Europeia e uma tentativa de quantificação da importância dos fluxos migratórios futuros neste contexto. A parte final do capítulo procura responder de forma explícita e sistemática à frequentemente colocada questão: “Poderá a imigração compensar os baixos níveis de natalidade na Europa?”.

# DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS

Quando comparadas com outros fenómenos sociais e económicos, as tendências demográficas caracterizam-se por uma forte estabilidade e uma considerável inércia. Por esse motivo, é possível elaborar projecções demográficas a bastante longo prazo com assinalável precisão. Naturalmente, essas projecções nunca podem ser totalmente precisas, já que o comportamento humano não tem uma natureza completamente determinística, podendo haver lugar à ocorrência de catástrofes ou à emergência de tendências imprevistas. No entanto, uma vez que a maior parte das pessoas que constituirão a população em 2020 já se encontra actualmente entre nós, sabemos com um elevado grau de certeza qual será, por exemplo, a estrutura etária da população activa nesse ano.

A dimensão e a estrutura etária futuras da população dependem da estrutura etária actual e das tendências futuras de três componentes demográficas principais: a fecundidade (taxa de natalidade), a mortalidade (taxa de mortalidade) e os fluxos migratórios. Qualquer transformação demográfica decorre necessariamente do efeito de pelo menos um destes três factores. Porém, devido à considerável inércia das dinâmicas demográficas, até mesmo uma alteração relativamente rápida de um destes factores pode demorar bastante tempo a fazer-se sentir ao nível da população total. Por exemplo, se o número de mulheres que entra na idade fértil for cada vez menor, mesmo um eventual aumento do número médio de filhos por mulher poderá não se traduzir num aumento do número total de nascimentos. Da mesma forma, é sobretudo devido ao chamado “baby boom” da década de 1960 (e não a qualquer aumento inusitado da esperança média de vida) que podemos esperar que o peso relativo da população de idade superior a 60 anos registe um aumento abrupto após 2020.

O facto das projecções demográficas dependerem de apenas três factores não facilita necessariamente a tarefa, já que a projecção da trajectória futura de cada um deles é difícil e caracterizada por grande incerteza. Mesmo a evolução futura da mortalidade – tradicionalmente considerada a mais estável das tendências demográficas, na medida em que tem exibido melhorias sustentadas ao longo dos anos – tornou-se recentemente mais incerta. Nos últimos 50 anos, a esperança de vida na Europa Ocidental aumentou cerca de 10 anos, o que corresponde a um aumento médio de dois anos por década. Porém, apesar desta expansão significativa ter excedido todas as expectativas anteriormente formuladas, a maioria dos organismos estatísticos produtores de projecções demográficas assume uma desaceleração do aumento da esperança de vida nos próximos anos, ou até mesmo a sua estabilização. O Eurostat, organismo estatístico da Comissão Europeia, assume no seu cenário base um aumento da esperança média de vida à nascença em cerca de três anos ao longo de um período de 20 anos. No entanto, é grande a incerteza científica em redor dos limites da longevidade humana e, consequentemente, em torno dos aumentos expectáveis no futuro. Em contraste com a visão dominante tradicional, segundo a qual estaríamos já muito próximos desse limite (na verdade, os limites assumidos têm sido sistematicamente revistos em alta de cada vez que os aumentos efectivos ultrapassam as expectativas anteriores), têm sido formuladas visões alternativas que sugerem que tais limites (caso existam) poderão ser largamente superiores aos 100 anos de idade. Esta incerteza científica

em torno das tendências futuras da mortalidade dos idosos tem também de ser tida em conta quando elaboramos projecções demográficas.

No longo prazo, a fecundidade é a mais determinante das três componentes demográficas. As alterações ao nível da fecundidade afectam não só o número de filhos como também o número de netos – e assim por diante. Por esse motivo, alterações relativamente pequenas da fecundidade podem ter consequências muito significativas ao nível da dimensão e estrutura etária da população no longo prazo. No entanto, apesar da sua relevância, sabemos relativamente pouco acerca das tendências futuras da fecundidade na Europa. Os antecedentes históricos, da 2ª Guerra Mundial até aos nossos dias, não nos permitem prever a evolução futura. Aquando do baby boom, o índice sintético de fecundidade excedia os 2,5 filhos por mulher na maior parte dos países da Europa Ocidental. Seguiu-se então um acentuado declínio durante os anos '70, na sequência do qual a média europeia caiu para cerca de 1,5 filhos por mulher. Desde então, temos vindo a assistir a tendências divergentes ao nível da fecundidade, ainda que tipicamente a níveis bastante abaixo do limiar de substituição de gerações. O declínio mais acentuado tem sido registado nos países mediterrânicos, entre os quais se incluem Itália e Espanha com cerca de 1,3 filhos por mulher. Alguns países da Europa Central e de Leste atingiram níveis ainda mais baixos, enquanto a França e os países da Europa do Norte têm apresentado níveis mais elevados. Registam-se ainda fortes diferenças regionais no interior de cada país – por exemplo, entre a Itália setentrional e meridional.

Uma fonte adicional de incerteza reside no facto destas tendências se deverem em parte ao efeito depressor das alterações ao nível do “timing” da fecundidade – especificamente, ao efeito do adiamento dos nascimentos –, não sendo de todo seguro por quanto mais tempo este efeito continuará a fazer-se sentir. Não existe qualquer consenso científico com base no qual possamos prever adequadamente os comportamentos reprodutivos do futuro. Embora tenha sido sugerida a ideia de uma “segunda transição demográfica” como forma de explicar estas tendências, esta explicação é omissa em relação ao momento em que se concluirá essa transição e ao nível a que isso sucederá. Consequentemente, e tal como referido, é necessário que as projecções demográficas reflectam a incerteza através da assunção de um conjunto de hipóteses alternativas em matéria de fecundidade.

As migrações são a mais volátil das três componentes demográficas. O número de pessoas que entra ou sai de um determinado país pode variar significativamente de um ano para o outro devido a acontecimentos políticos ou à entrada em vigor de nova legislação. Ao longo dos últimos 10 anos, os fluxos migratórios para a Europa caracterizaram-se por altos e baixos significativos. O principal problema associado à elaboração de projecções dos fluxos migratórios reside não só na dificuldade intrínseca de prever as alterações políticas atrás referidas, como também no facto do saldo migratório ser o resultado de dois fluxos parcialmente independentes (imigração e emigração), os quais dependem das condições existentes tanto nos países de origem como nos países de destino. Neste sentido, as projecções não podem fazer muito mais do que indicar as consequências dos diferentes cenários de evolução do saldo migratório.

Quaisquer políticas que visem preparar o futuro e responder aos desafios demográficos necessitam de assentar na melhor informação disponível relativamente às tendências futuras em matéria de demografia. A forma habitual de projectar a trajectória futura da população consiste num método consagrado designado por “método das componentes por coortes”. A questão mais problemática consiste em como lidar com a incerteza que caracteriza o futuro das tendências demográficas. Tal como referido, é substancial a incerteza em torno de qualquer uma das três componentes: fecundidade, mortalidade e migrações.

A forma convencional de lidar com esta incerteza consiste em elaborar diversos cenários alternativos, ou variantes, que conjugam diferentes hipóteses alternativas em relação à fecundidade com trajectórias únicas de evolução da mortalidade e do saldo migratório. No entanto, a actual prática corrente, que consiste na elaboração de cenários “baixos” e “elevados” para reflectir a incerteza em torno da projecção “base”, tem diversas desvantagens. As mais importantes de entre elas são: (a) muitas vezes, os diferentes cenários reflectem apenas a incerteza em relação à evolução da fecundidade, omitindo a que diz respeito à mortalidade e às migrações; (b) a abordagem por cenários não refere explicitamente o grau de probabilidade associado ao intervalo de confiança compreendido entre os cenários “baixo” e “elevado”; (c) quando se procede à agregação de cenários elaborados para diferentes países ou regiões, estes são inconsistentes do ponto de vista probabilístico, uma vez que a probabilidade dos acontecimentos extremos se verificarem simultaneamente em todos os países ou regiões é apresentada como sendo igual à probabilidade desse acontecimento extremo se verificar num único país ou região; e (d) tipicamente, os cenários não têm em conta a possibilidade de ocorrência de baby booms ou quedas súbitas da fecundidade, os quais originam alterações ao nível da estrutura etária da população.

A única forma de solucionar todos estes problemas consiste em recorrer a projecções “plenamente probabilísticas” como forma de reflectir a incerteza.

As projecções demográficas probabilísticas constituem uma novidade metodológica relativamente recente, acerca da qual foi já produzida uma extensa bibliografia. A metodologia especificamente utilizada no contexto deste capítulo foi já descrita pormenorizadamente noutra publicação, não sendo possível descrevê-la aqui em detalhe. As especificações do modelo seguem as adoptadas para as 13 regiões mundiais consideradas pelos autores e Warren C. Anderson em 2001.

## UMA COMPARAÇÃO ENTRE PROJEÇÕES DEMOGRÁFICAS

Seguidamente, são apresentados dois conjuntos distintos de projecções demográficas probabilísticas para a União Europeia, tendo em conta os seus 25 estados-membros à data de 2006. Estes dois conjuntos de projecções (cenários) assentam em hipóteses idênticas no que se refere às trajectórias futuras da fecundidade e da mortalidade, mas assumem hipóteses distintas relativamente aos saldos migratórios. O cenário designado por “normal” tem em conta toda a

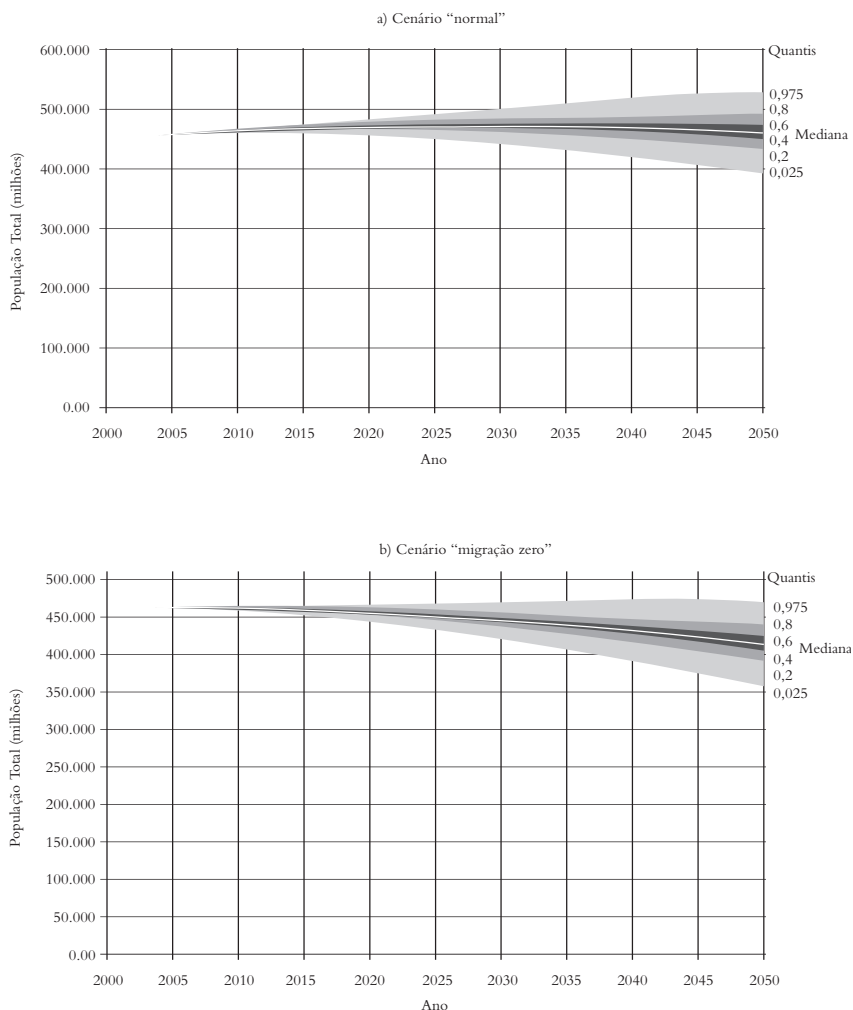
margem de incerteza em torno dos futuros saldos migratórios, tal como considerados plausíveis a partir da perspectiva actual. O segundo cenário, denominado “migração zero”, corresponde ao caso puramente hipotético e altamente improvável da Europa fechar totalmente as suas portas aos fluxos migratórios. A comparação entre as duas projecções permitir-nos-á avaliar o contributo das migrações para o futuro demográfico da Europa.

As hipóteses assumidas assemelham-se bastante às consideradas nas projecções do Eurostat, sendo apresentada uma descrição detalhada dos métodos utilizados e uma lista de referências bibliográficas em Scherbov e Mamolo (2006). Em termos numéricos, assumiu-se uma ligeira recuperação média da fecundidade na UE-25, o que se traduz num aumento do Índice Sintético de Fecundidade (ISF) de 1,52 filhos por mulher em 2004 para um valor médio de 1,60 em 2030. Considerou-se que os limites de intervalo de confiança considerado – de 90 por cento – correspondem aos cenários baixo e elevado do Eurostat, ou 1,9 e 1,3 filhos por mulher, respectivamente. Esse intervalo de confiança é assumido como constante de 2030 em diante. No que diz respeito à esperança média de vida das mulheres, que era em 2004 de 81,3 anos na UE-25, assumimos um aumento médio de dois anos por década, sendo o intervalo de confiança de 90 por cento definido por aumentos entre os zero e os quatro anos por década. A mesma tendência e o mesmo nível de incerteza foram assumidos também no caso dos homens, cuja esperança de vida era em 2004 de 75,1 anos. Estas distribuições probabilísticas foram especificadas como distribuições normais, com “caudas” de 5 por cento dos casos respectivamente acima e abaixo dos valores indicados.

No que se refere aos saldos migratórios futuros da UE-25, baseámos também as nossas hipóteses nas projecções do Eurostat. No caso dito “normal” (por oposição ao cenário “migração zero” apresentada em seguida), os saldos migratórios considerados para a UE na presente década abrangem os três cenários do Eurostat, que variam entre um mínimo de 928.000 e um máximo de 1,6 milhões por ano, tendo sido assumido que estes valores limitam 90 por cento da distribuição. De 2010 em diante, baseámo-nos na melhor estimativa possível elaborada pelo Eurostat, segundo a qual os saldos migratórios oscilariam em torno dos 800.000 imigrantes por ano até ao ano 2050, assumindo que os limites inferior e superior do intervalo de confiança de 90 por cento correspondem, respectivamente, a saldos migratórios nulos e ao dobro da hipótese média assumida pelo Eurostat. A distribuição probabilística assumida implica, por outro lado, que em 5 por cento dos casos a Europa perde mais migrantes em cada ano do que os que ganha e que, noutros 5 por cento, o saldo migratório anual é superior a 1,6 milhões. No cenário alternativo de “migração zero”, foi assumida uma população fechada, isto é, a UE não ganha nem perde população em consequência dos fluxos migratórios. Para cada um dos dois cenários, foram elaboradas 1000 projecções independentes, por ano, idade e sexo, com base nas distribuições da fecundidade, mortalidade e saldo migratório acima referidas e sujeitas a flutuações estocásticas anuais (que permitem evitar a assunção, habitual mas irrealista, de tendências lineares, aqui substituídas por oscilações anuais ao nível das taxas de variação).

As Figuras 1a e 1b ilustram a distribuição probabilística resultante para a futura população total da UE-25. Tal como seria de esperar, o nível de incerteza aumenta com o horizonte

FIGURA 1. PROJEÇÕES PROBABILÍSTICAS DA POPULAÇÃO TOTAL DA UNIÃO EUROPEIA (UE-25), TENDO EM CONTA OS FLUXOS MIGRATÓRIOS FUTUROS (A) E ASSUMINDO UMA POPULAÇÃO FECHADA (B). QUANTIS DAS DISTRIBUIÇÕES PROBABILÍSTICAS ASSOCIADAS.



temporal considerado. No que se refere à próxima década, a incerteza é bastante reduzida, mas em 2050 o intervalo de confiança de 95 por cento tem como limites menos de 400 milhões e bem mais de 500 milhões de habitantes. No cenário “normal” (Figura 1a), é de esperar (de acordo com mais de metade das simulações) que a população total da UE-25 continue a aumentar ligeiramente até por volta de 2020, começando então a decair. A projecção mediana revela um ligeiro aumento dos actuais 457 milhões para 472 milhões em 2025, seguido de um declínio para 460 milhões em 2050 (ver Quadro 1). Por outras palavras, mesmo em presença de saldos migratórios consideráveis (em média, mais de 800.000 pessoas por ano), a população total da UE-25 será em 2050 sensivelmente a mesma de hoje em dia.

Já no cenário hipotético de uma população fechada (o cenário “migração zero” correspondente à Figura 1b), a projecção mediana mostra que o declínio populacional será imediato. Esse declínio, inicialmente moderado, acentuar-se-á ao longo do tempo, provocando uma forte redução populacional de 2030 em diante. Neste cenário, a projecção mediana revela um declínio populacional acumulado de cerca de 6 milhões de habitantes até 2025 e de 45 milhões de habitantes ao longo do próximo meio século. A comparação entre a representação gráfica da incerteza associada aos dois cenários da Figura 1 permite concluir que esta é maior no cenário “normal” do que no cenário de “migração zero”, devido ao facto da incerteza associada aos fluxos migratórios contribuir para a incerteza total no primeiro caso. Ao comparar as duas figuras, é possível concluir que, no cenário “migração zero”, a incerteza é essencialmente no sentido descendente – isto é, a questão em aberto não é se se registará ou não um declínio populacional, mas sim qual a magnitude desse declínio (o que depende das tendências futuras em matéria de fecundidade e mortalidade).

A população total em 2050 de acordo com a projecção mediana no cenário “migração zero” é inferior em 47 milhões ao da projecção mediana no cenário “normal” – diferença essa que corresponde a mais de 10 por cento da população total da UE-25. Por outras palavras, o que isto indica é que, até meados do presente século, é provável que os fluxos migratórios sejam responsáveis por mais de 10 por cento da população total.

Porém, o impacto das migrações não se limita à população total: a velocidade e intensidade do envelhecimento populacional dependem também dos fluxos migratórios futuros. Como é visível no Quadro 1, é praticamente certo que o peso relativo da população com 65 e mais anos de idade venha a aumentar em relação ao seu nível actual de 16,4 por cento em qualquer cenário, com ou sem fluxos migratórios. Mesmo assumindo saldos migratórios positivos e significativos, a par de níveis elevados de fecundidade e ganhos moderados ao nível da esperança de vida, o peso relativo dos idosos não deixará de aumentar significativamente. Tomando como exemplo as projecções medianas, essa proporção aumentará para 32,0 por cento até 2050 no cenário “normal” e para 34,1 por cento no cenário “migração zero” (Quadro 1). A diferença entre os valores correspondentes aos dois cenários parece relativamente insignificante quando comparada com o enorme aumento em relação aos actuais 16,3 por cento. Na verdade, essa diferença corresponde a apenas 12 por cento do aumento total esperado: 88 por cento decorrem da estrutura etária actual, da persistência de níveis reduzidos de fecundidade e da evolução da esperança de vida.

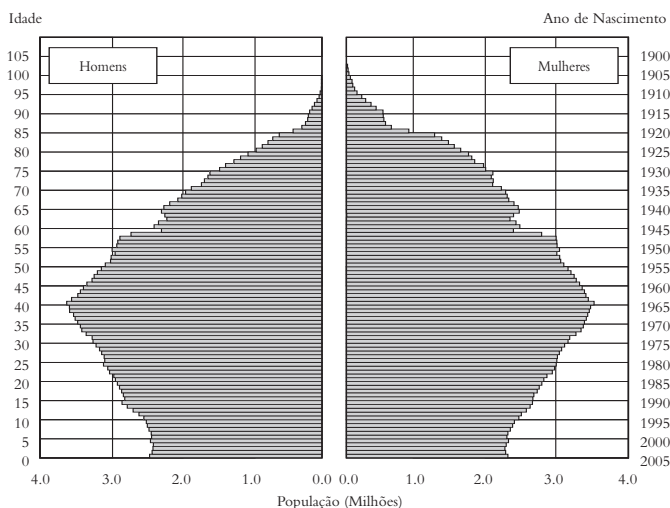
A análise das pirâmides etárias correspondentes é bastante esclarecedora. Na Figura 2, é visível a actual pirâmide etária da UE-25, na qual a chamada geração do “baby boom” (isto é, as coortes nascidas na década de 1960) assume um peso claramente dominante. Em nenhum outro momento da história, anterior ou posterior, foi o número de nascimentos na Europa tão elevado como durante esse período. Em contrapartida, a base da pirâmide é relativamente estreita, em resultado do declínio da taxa de natalidade dos anos ’70 em diante. Ora, numa estrutura etária deste tipo, estão intrinsicamente “programados” processos futuros de envelhecimento e até de declínio populacional. A dimensão actual das coortes mais jovens ainda se encontra actualmente algo inflacionada em virtude das coortes mais numerosas de “baby boomers” terem passado recentemente pelo respectivo período de maior fecundidade, o que provocou um aumento do número de mães potenciais. Ao longo dos próximos anos, o número de mães potenciais na Europa reduzirá-se significativamente e, consequentemente, o número de nascimentos diminuirá também, mesmo no caso improvável da fecundidade recuperar de forma extraordinária ao ponto de exceder novamente o limiar de substituição de gerações (que corresponde à sobrevivência até à idade reprodutiva de dois filhos por mulher).

QUADRO 1. POPULAÇÃO TOTAL (EM MILHÕES) E PESO RELATIVO DA POPULAÇÃO COM 65 E MAIS ANOS DE IDADE NA UE-25 (MEDIANAS E INTERVALOS DE CONFIANÇA DE 80 POR CENTO); CENÁRIOS “NORMAL” E “MIGRAÇÃO ZERO”.

Ano	População Total (em milhões)	Proporção 65+
2004	457	0,165
2025 Cenário “normal”	471 (457-485)	0,227 (0,214-0,239)
2025 Cenário “migração zero”	451 (441-462)	0,234 (0,222-0,247)
2050 Cenário “normal”	460 (417-506)	0,320 (0,272-0,365)
2050 Cenário “migração zero”	413 (376-450)	0,341 (0,291-0,384)



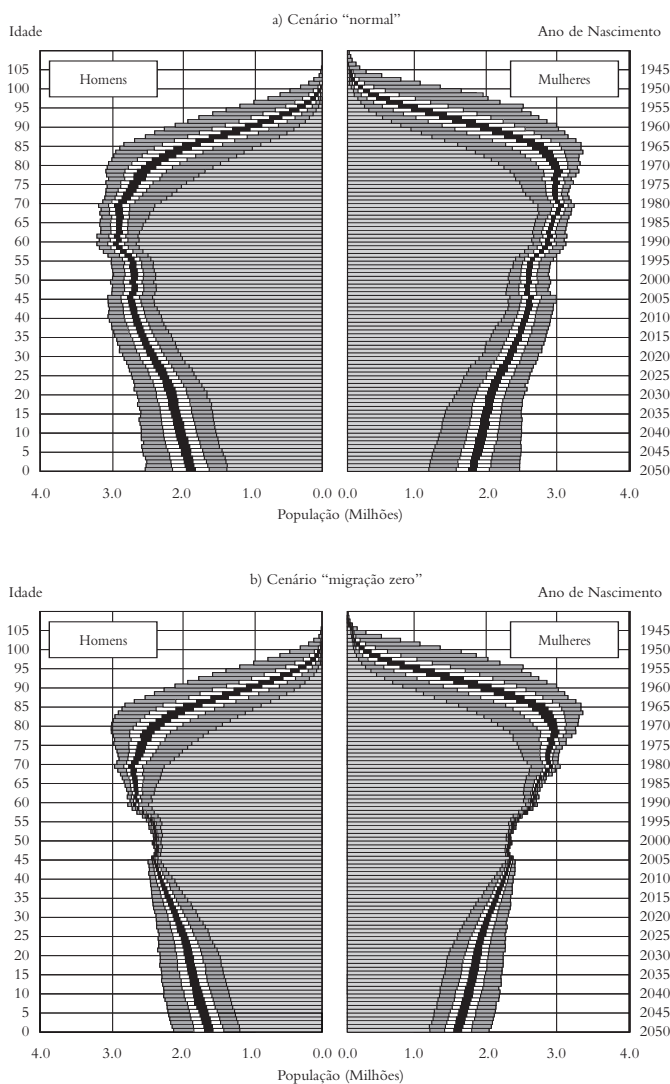
## FIGURA 2. PIRÂMIDE ETÁRIA DA POPULAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA (UE-25) EM 2005.



Na Figura 3, são visíveis as estruturas etárias probabilísticas da população da UE-25 em 2050. Como podemos verificar, a geração do “baby boom”, que em 2050 terá mais de 80 anos de idade, continua a ocupar uma posição dominante. O lado direito das pirâmides, correspondente à população feminina, revela que a coorte feminina compreendida entre os 80 e os 85 anos de idade será provavelmente a mais numerosa de todas. Embora actualmente seja difícil imaginar uma tal situação, a Figura 1b mostra que, sobretudo no cenário “migração zero”, nenhum outro grupo etário de mulheres será em 2050 tão numeroso quanto o das com idades compreendidas entre os 80 e os 85 anos. Este inacreditável padrão é ligeiramente menos acentuado no caso dos homens, em resultado da sua menor esperança de vida: uma maior proporção dos elementos masculinos da geração “baby boom” terá já morrido em 2050.

A Figura 3 revela, por outro lado, quão determinante é no longo prazo a incerteza relativa à evolução da fecundidade. Nas projecções elaboradas segundo o cenário “normal”, o intervalo de confiança de 95 por cento relativo às crianças entre 0 e 1 anos de idade tem uma amplitude correspondente a um milhão de indivíduos, correspondendo os seus limites inferior e superior a respectivamente 1,3 e 2,3 milhões de crianças. Por outro lado, a incerteza associada às idades mais avançadas é ainda maior, em resultado da incerteza associada à evolução futura da esperança de vida. É relativamente às idades compreendidas entre os 50 e os 70 anos de idade – isto é, às coortes nascidas entre 1980 e 2000 – que o intervalo de variação é menor: estas coortes são apenas afectadas pela incerteza associada aos fluxos migratórios, uma vez que já se encontram actualmente entre nós (pelo que conhecemos a sua dimensão efectiva, não havendo lugar à incerteza relativa à fecundidade) e que ainda não chegaram às idades de elevada mortalidade nas quais a incerteza associada à mortalidade tem um peso determinante. Este mesmo facto é também evidente no cenário

FIGURA 3. PIRÂMIDES ETÁRIAS PROBABILÍSTICAS DA POPULAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA (UE-25) EM 2050. ÀS DIFERENTES TONALIDADES CORRESPONDEM AOS QUANTIS DAS DISTRIBUIÇÕES PROBABILÍSTICAS ASSOCIADAS (VER FIGURA 1); (A) CENÁRIO “NORMAL” E (B) CENÁRIO “MIGRAÇÃO ZERO”.



“migração zero” (Figura 3b), no qual não existe qualquer incerteza em relação às coortes nascidas pouco antes do ano 2000, uma vez que, nestas projecções, não há lugar a quaisquer fluxos migratórios nem, consequentemente, à incerteza associada a esses fluxos.

A comparação entre as pirâmides etárias representadas nas Figuras 3a e 3b permite, por outro lado, ilustrar graficamente a discussão que temos vindo a efectuar acerca do contributo dos fluxos migratórios para a evolução da população total e do nível de envelhecimento. No cenário “migração zero”, a pirâmide é mais estreita na base devido à existência de um menor número de jovens na Europa, tendo também uma menor área total em virtude da população total ser também ela menor. As pirâmides correspondentes ao cenário “normal” possuem uma base mais larga devido ao facto dos imigrantes se caracterizarem habitualmente por uma estrutura etária mais jovem e de eles próprios terem filhos. Por uma questão de simplificação, estas projecções assumem que os níveis médios de fecundidade dos imigrantes são idênticos aos da restante população; porém, se assumíssemos que os imigrantes têm em média um maior número de filhos, a diferença entre os dois cenários tornar-se-ia ainda mais acentuada.

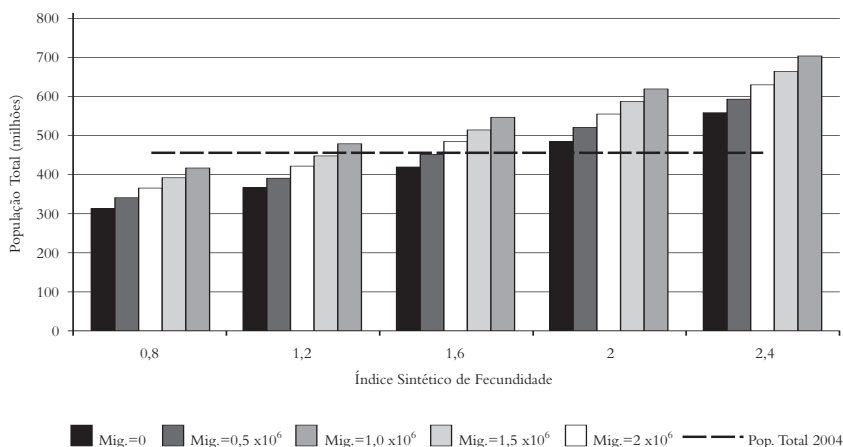
## PODERÁ A IMIGRAÇÃO COMPENSAR O DECLÍNIO DA FECUNDIDADE?

Na segunda parte deste capítulo, a análise do contributo quantitativo dos fluxos migratórios é efectuada segundo um outro tipo de abordagem demográfica. Sem termos em conta todo o espectro de incerteza relativo às tendências demográficas futuras, o objectivo consiste em responder à seguinte questão: quais as consequências de diferentes níveis futuros de fecundidade, em conjugação com diferentes saldos migratórios futuros, ao nível da população total e da estrutura etária? Para tal, apresentamos em seguida os resultados de 25 cenários que conjugam cinco níveis alternativos de fecundidade futura com cinco saldos migratórios futuros alternativos para a UE-25 como um todo.

Nas Figuras 4 e 5, é apresentado um conjunto seleccionado de resultados de um número elevado de simulações efectuadas para a UE-25, tendo em consideração uma população de 457 milhões de habitantes em 2004. Uma vez que esta discussão diz sobretudo respeito aos impactos no longo prazo, as figuras mostram apenas os resultados relativos ao ano 2050. Estes resultados foram obtidos através de uma série de projecções demográficas alternativas, nas quais a fecundidade e o saldo migratório foram mantidos constantes ao longo do tempo aos níveis indicados (sendo assumida uma passagem instantânea para esses níveis), enquanto que a mortalidade – a terceira componente da variação populacional – regista em todas elas uma melhoria gradual idêntica à assumida nas projecções correspondentes ao cenário “normal” (mais exactamente, correspondente à mediana da distribuição probabilística atrás referida). Nestas figuras, os resultados das projecções encontram-se agrupados segundo as hipóteses assumidas ao nível do ISF, que variam entre 0,8 e 2,4. Em 2004, o ISF na UE-25 era, segundo o Eurostat, de 1,50 – valor médio que agregava valores entre 1,22 na República Checa, 1,24 na Letónia, 1,24 na Eslováquia e 1,29 na Grécia (no extremo inferior) e 1,80 na Finlândia, 1,91 em França e 1,93 na Irlanda (no extremo superior). As diferentes barras representadas

para cada um dos níveis de fecundidade correspondem a diferentes hipóteses relativas ao saldo migratório, as quais variam entre saldos migratórios nulos ao longo de todo o período e saldos migratórios máximos correspondentes a dois milhões de imigrantes em cada ano. No que se refere aos próximos anos, segundo o Eurostat, o cenário mais provável para a UE-25 como um todo corresponde a um saldo migratório anual positivo de 800.000 pessoas. Uma vez que, nas nossas projecções, os níveis são mantidos constantes ao longo do tempo, o cenário em que se assume um saldo migratório anual de 2 milhões de pessoas corresponde a um saldo migratório total acumulado de 90 milhões de pessoas ao longo do período considerado.

**FIGURA 4. POPULAÇÃO TOTAL (EM MILHÕES DE HABITANTES) DA UNIÃO EUROPEIA (UE-25) EM 2050, SEGUNDO DIFERENTES PROECÇÕES COM BASE NUMA SÉRIE DE HIPÓTESES ALTERNATIVAS RELATIVAS AOS NÍVEIS DE FECUNDIDADE E SALDOS MIGRATÓRIOS ANUAIS. A POPULAÇÃO TOTAL DA UE-25 EM 2004 É REPRESENTADA POR UMA LINHA HORIZONTAL**

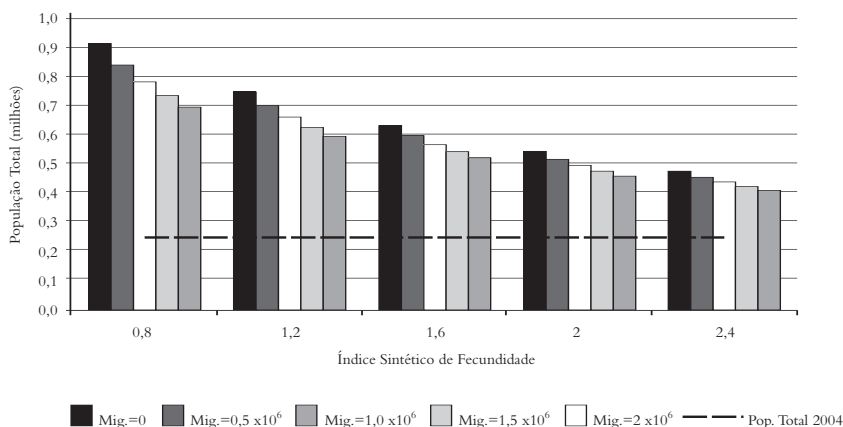


Na Figura 4, são apresentados os resultados relativos à população total da UE-25. Tal como seria de esperar, a população menos numerosa projectada para 2050 (315 milhões, ou menos 31 por cento do que actualmente) resulta da combinação de um ISF de 0,8 com saldos migratórios hipoteticamente nulos. No extremo oposto, a conjugação de um ISF de 2,4 com um saldo migratório anual de 1,0 milhões de pessoas tem como resultado uma população total de 703 milhões de habitantes em 2050, o que representa um aumento de 54 por cento em relação à actualidade (a população actual da UE-25 encontra-se representada na figura

por uma linha horizontal). Dos cenários alternativos representados nesta figura, aqueles em que a fecundidade é inferior a 1,6 conduzem todos a um declínio populacional (com excepção do cenário em que se conjugam um ISF de 1,6 e saldos migratórios anuais de 2 milhões de pessoas). Se o índice sintético de fecundidade for igual ou superior a 1,6, especialmente se conjugado com saldos migratórios significativos, o resultado será um crescimento populacional. Ao comparar as figuras, há contudo que ter em conta que estas representam os resultados acumulados ao longo de quatro décadas e meia, o que constitui um horizonte temporal bastante alargado.

Tal como ilustrado pela Figura 5, é de esperar que a estrutura etária da população europeia se modifique mais rápida e profundamente do que a sua dimensão total. Por outro lado, não existe qualquer dúvida em relação ao sentido dessa mudança, uma vez que se regista um aumento do envelhecimento em todos os cenários. Nesta figura, encontra-se representado o índice de dependência de idosos, aqui definido como o rácio entre a população de idade igual ou superior a 65 anos e a população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos. Ao nível da UE-25, este índice corresponde actualmente a 0,25, o que significa que existem actualmente 4 pessoas em idade potencialmente activa (na verdade, nem todas trabalham) por cada pessoa com mais de 65 anos.

**FIGURA 5. ÍNDICE DE DEPENDÊNCIA DE IDOSOS DA UNIÃO EUROPEIA (UE-25) EM 2050, SEGUNDO DIFERENTES PROECÇÕES COM BASE NUMA SÉRIE DE HIPÓTESES ALTERNATIVAS RELATIVAS AOS NÍVEIS DE FECUNDIDADE E SALDOS MIGRATÓRIOS ANUAIS. O NÍVEL DO IDI EM 2005 É REPRESENTADO POR UMA LINHA HORIZONTAL.**



Em virtude das mudanças inevitáveis que se encontram praticamente “programadas” na actual estrutura etária da população, este índice deverá registar um aumento significativo entre a actualidade e o ano 2050 em qualquer um dos cenários considerados, chegando a mais do que duplicar nalguns deles. É interessante verificar que a evolução futura do índice de dependência de idosos pouco se altera mesmo em presença de fluxos de imigração muito significativos e sustentados. O impacto positivo da imigração sobre o índice de dependência de idosos será mais acentuado no caso dos níveis de fecundidade serem muito baixos, sendo menos notório nos cenários em que se assume níveis de fecundidade mais elevados.

A análise atrás efectuada sugere claramente que a fecundidade e a imigração podem até certo ponto compensar-se mutuamente. É especialmente interessante comparar a altura das barras situadas perto do meio do intervalo de variação considerado: por exemplo, a conjugação de um ISF de 1,6 com saldos migratórios anuais de 2 milhões de pessoas dá origem ao mesmo índice de dependência de idosos em 2050 que um ISF de 2,0 a par de saldos migratórios anuais de meio milhão de pessoas. Por outras palavras, um aumento da fecundidade da ordem dos 0,4 filhos por mulher tem o mesmo efeito que um nível de imigração quatro vezes mais elevado. A mesma relação verifica-se também no caso do cenário correspondente a um ISF de 1,2 e a saldos migratórios anuais de dois milhões de pessoas, o qual dá origem ao mesmo índice de dependência de idosos em 2050 que um ISF de 1,6 com apenas meio milhão de imigrantes (em termos líquidos) anuais. Neste sentido, um aumento do índice sintético de fecundidade da ordem dos 0,1 filhos por mulher tem sensivelmente o mesmo efeito que 375.000 imigrantes adicionais em cada ano. Naturalmente, esta relação geral altera-se à medida que nos aproximamos dos casos extremos considerados nesta gama de cenários, sendo o impacto da imigração maior no caso de a fecundidade ser muito reduzida e menor no caso de esta ser mais elevada.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A questão analisada neste capítulo alcançou grande destaque na sequência da publicação em 2000 de um estudo da ONU intitulado “Replacement Migration: Is it a solution to declining and aging populations?”. Neste estudo, foi elaborado um conjunto de cenários para oito países distintos, bem como para o continente europeu e para a UE globalmente considerados. Num dos cenários, calculou-se (e assumiu-se) a imigração necessária para manter a população total constante ao nível actual; noutra, calculou-se a imigração necessária para manter constante a população em idade activa; noutra ainda, calculou-se a imigração necessária para manter o índice de sustentabilidade potencial – isto é, o rácio entre a população com 15 a 64 anos e a população com 65 e mais anos – ao nível actual. Ao nível dos países individualmente considerados, os resultados demonstraram que fluxos significativos de imigração poderão permitir manter a população total, e até mesmo a população em idade activa, a níveis constantes, mas que seriam necessários fluxos migratórios inconcebivelmente elevados para garantir a manutenção dos índices de sustentabilidade potencial aos níveis actuais. Neste contexto, têm sido frequentemente referidos os absurdos 5,1 mil milhões de imigrantes necessários para manter constante até 2050 o índice de

sustentabilidade potencial na República da Coreia. No que se refere à UE-15, os cálculos da ONU revelaram que seria necessário um total de 47,5 milhões de imigrantes (ou 0,95 milhões por ano) para manter a população total constante; 79,4 milhões (ou 1,6 milhões por ano) para manter a população em idade activa constante; e uns impossíveis 674 milhões (ou 13,5 milhões por ano) para manter o índice de sustentabilidade potencial constante. É particularmente interessante assinalar que, ao nível das reacções públicas a estas conclusões, foi possível identificar conclusões diametralmente opostas – desde “a imigração nunca poderá constituir uma solução para o problema do envelhecimento” até “necessitamos urgentemente de imigração para solucionar o problema do envelhecimento”.

Este estudo da ONU optou por uma abordagem “top-down” – ou, mais exactamente, de cálculo retroactivo a partir do futuro. A partir do estabelecimento de uma determinada meta (por exemplo, a manutenção da população em idade activa ao nível actual), foi calculado o nível de imigração necessário para alcançar essa meta, assumindo trajectórias invariantes no que se refere à fecundidade e mortalidade futuras. No presente capítulo, pelo contrário, não foi estabelecida qualquer meta, tendo antes sido calculados os efeitos da possível evolução futura das três componentes demográficas: fecundidade, mortalidade e migrações. Uma vez que, tipicamente, as decisões políticas não assentam na prossecução de metas demográficas distantes e difíceis de estabelecer e defender de forma consistente, dizendo antes respeito a processos que evoluem ao longo do tempo, a abordagem adoptada no presente capítulo poderá ser considerada mais relevante para a discussão política em torno dos fluxos migratórios no contexto do envelhecimento da população europeia.

Com base na análise anterior, é assim possível extrair duas recomendações específicas de carácter político:

1. Falar de uma “necessidade de imigrantes por motivos demográficos”, tal como por vezes referido em certos círculos políticos, não é correcto. A demografia e os exercícios de prospectiva populacional tais como os apresentados neste capítulo constituem cálculos transparentes e objectivos que não confirmam nem infirmam qualquer “necessidade”. A demografia pode demonstrar com certeza quase absoluta que, por exemplo, o rácio entre a população entre os 20 e os 30 anos de idade e a população com mais de 60 anos deteriorar-se-á ao longo das próximas décadas. Considerar ou não que isso constitui um problema grave depende dos juízos efectuados em relação às consequências dessas tendências – os quais pouco têm a ver com a demografia. Por outro lado, ainda que isso seja efectivamente considerado um problema e que o aumento da fecundidade não seja considerado uma opção política viável, a imigração não é a única solução restante; existem outras opções políticas possíveis, tais como o aumento da taxa de actividade feminina, o adiamento da idade da reforma ou um crescimento mais acelerado da produtividade através de mais e melhor educação. Dito isto, porém, é difícil imaginar que uma Europa totalmente fechada à imigração consiga evitar um acentuado declínio dos seus níveis de bem-estar.
2. Dos três factores determinantes da dinâmica populacional, os únicos que são influenciáveis por políticas que visem reduzir a velocidade do processo de envelhecimento são a fecundidade e as migrações (no caso da mortalidade, só são

aceitáveis medidas no sentido da redução da mortalidade nas idades mais avançadas, as quais reforçam o processo de envelhecimento). Importa sublinhar que a fecundidade e as migrações têm impactos demográficos muito diferenciados em termos de horizontes temporais. Na presença de uma situação de escassez de mão-de-obra, é possível (desde que existam os mecanismos apropriados) fomentar a entrada de imigrantes num determinado país em relativamente pouco tempo. Em contrapartida, são necessárias pelo menos duas décadas para que as políticas pró-natalistas se traduzam num aumento do número de elementos devidamente educados da força de trabalho. Esta diferença crucial no que se refere aos horizontes temporais é frequentemente esquecida ao nível do debate público, mas constitui um aspecto fundamental do planeamento das políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bongaarts, J. and Griffith, F. 1998. "On the quantum and tempo of fertility," *Population and Development Review* 24(2): 271-291.
- Bucht, B. 1996. "Mortality trends in developing countries: A survey," In *The future population of the world: What can we assume today?* Revised Edition, edited by Lutz, W. London: Earthscan.
- Cliquet, R.L. 1991. *The second demographic transition: Fact or fiction?* Population Studies Series, no. 23. Strasbourg: Council of Europe.
- European Commission. 1998. *Demographic report 1997: Employment & social affairs*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2001. *The social situation in the European Union 2001*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Lutz, W. 1993. "The future of international migration," In *The Future of Europe's Population*. Population Studies Series, no. 26, edited by Cliquet, R. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Lutz, W. and Goldstein, J., eds. 2004. "How to Deal with Uncertainty in Population Forecasting," *International Statistical Review* 72: 1-4.
- Lutz, W., O'Neill, B.C., and Scherbov, S. 2003. "Europe's population at a turning point," *Science* 299: 1991-1992.
- Lutz, W., Sanderson, W.C., and Scherbov, S. 2001. "The end of world population growth," *Nature* 412: 543-545.
- Lutz, W., Sanderson, W.C., and Scherbov, S. 2004. "The end of world population growth," In *The end of world population growth in the 21st century: New challenges for human capital formation and sustainable development*, edited by Lutz, W. and Sanderson, W.C. London: Earthscan.
- Lutz, W., Vaupel, J.W., and Ahlburg, D.A., eds. 1999. *Frontiers of population forecasting*. Supplement to *Population and Development Review* 24.
- Scherbov, S., Mamola, M. 2006. Probabilistic Population Projections for the EU-25. European Demographic Research Papers, 2006/2. Vienna Institute of Demography. [http://www.oeaw.ac.at/vid/publications/p\\_demographicresearchpapers.shtml](http://www.oeaw.ac.at/vid/publications/p_demographicresearchpapers.shtml)
- United Nations Population Division. 2000. *Replacement migration: Is it a solution to declining and aging populations?* New York: United Nations Population Division. ESA/P/WP.160.
- United Nations Population Division. 2003. *World population prospects: The 2002 revision*. New York: United Nations.
- Van de Kaa, D.J. 1987. "Europe's second demographic transition," *Population Bulletin* 42(1): 1-59.
- Vaupel, J.W. and Lundström, H. 1996. "The future of mortality at older ages in developed countries," In *The future population of the world: What can we assume today?* Revised Edition, edited by Lutz, W. London: Earthscan.





# ESTRATÉGIAS DE SELECÇÃO DE IMIGRANTES ECONÓMICOS

---

DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU  
E KEVIN O'NEIL



# INTRODUÇÃO

**É** bastante evidente que a maioria dos estados industrializados avançados se encontra actualmente confrontada com um problema demográfico. Por outro lado, é também claro que os mercados de bens, de muitos tipos de serviços e, na verdade, até de trabalho mais ou menos qualificado transcendem as fronteiras nacionais. Porém, o que é tudo menos claro é o papel que a imigração poderá desempenhar na manutenção do dinamismo económico dos países desenvolvidos em face de desafios como a transição demográfica e a globalização.

Os chamados “países tradicionais de imigração” (PTIs) – que, para efeitos deste capítulo, incluem a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e os Estados Unidos (EUA) – têm vindo desde há muito a recrutar imigrantes por motivos económicos e a adoptar uma atitude de abertura explícita face à imigração. No entanto, mesmo nestes países, as questões do número e das características dos imigrantes a admitir permanecem em grande medida em aberto. Ainda que a imigração seja claramente uma parte integrante do futuro económico destes estados, ainda nenhum encontrou a forma perfeita de gerir a questão e todos eles têm vindo a alterar e a redefinir as suas políticas nesta matéria.

A atitude da Europa em relação à imigração é ainda mais profundamente ambivalente. Embora muitos países europeus se equiparem aos PTIs, ou até os ultrapassem, em termos de número de imigrantes *per capita*, os sistemas de admissão de imigrantes económicos da generalidade dos estados europeus, bem como os respectivos enquadramentos legais e estratégicos, são bastante menos sofisticados. Por um lado, existe um receio substancial em relação às mudanças sociais e culturais associadas à imigração e à possibilidade das migrações ameaçarem a sustentabilidade dos estados-providência europeus; por outro, verifica-se um reconhecimento crescente da necessidade que a Europa tem dos jovens trabalhadores que o resto do mundo tem para oferecer e da impossibilidade de pôr em prática a retórica da “imigração zero”.

Esta última e mais recente linha de raciocínio tem levado numerosos analistas a concluir que a Europa teria a ganhar com a adopção de uma atitude pró-activa face à imigração que passasse pelo recrutamento deliberado de imigrantes em função das vantagens económicas que lhes estão associadas. Uma estratégia desse tipo assentaria no aumento da proporção dos imigrantes “pró-activamente seleccionados” com base em critérios económicos, em detrimento daqueles sobre cuja admissão os diversos países possuem pouca “capacidade de escolha” (tais como os imigrantes ao abrigo do reagrupamento familiar, os imigrantes por motivos humanitários e os imigrantes irregulares). Isto implicaria a adopção, por parte de países como a França (onde apenas cerca de 10 por cento dos imigrantes admitidos em cada ano o são com base em motivos económicos), de políticas mais próximas das adoptadas em países como o Canadá (onde cerca de 23 por cento dos imigrantes são admitidos em função de critérios económicos, especialmente relacionados com o nível de escolaridade e outras características individuais, e outros 30 por cento são admitidos enquanto membros das famílias nucleares dos imigrantes “seleccionados”).

Neste capítulo, procede-se a uma discussão das diversas estratégias que têm vindo a ser desenvolvidas e adoptadas em matéria de recrutamento, selecção e admissão de imigrantes economicamente activos, bem como do potencial, vantagens e armadilhas que cada uma dessas estratégias encerra. Não se pretende, porém, apresentar um catálogo exaustivo das políticas de imigração adoptadas nos diversos países desenvolvidos e dos respectivos resultados – uma vez que esse exercício foi já levado a cabo noutras ocasiões. As estratégias analisadas ao longo do capítulo incluem abordagens passíveis de adopção no contexto da regulação da imigração temporária, permanente, ou ambas. Aliás, ainda que as especificidades da gestão de programas de imigração laboral temporária sejam demasiado complexas para que possam ser adequadamente analisadas neste contexto, chama-se a atenção para as importantes ligações existentes entre a imigração de carácter temporário e a instalação de imigrantes permanentes. Muitos dos exemplos referidos provêm dos PTIs, o que tem como objectivo não só informar a opinião pública europeia acerca do estado da arte em matéria de selecção de imigrantes, como também fomentar a discussão em torno das possíveis formas de melhorar os sistemas de imigração adoptados nos PTIs.

A iniciar este capítulo, é proposto um conjunto de princípios que deverão nortear a concepção e implementação das práticas e políticas de recrutamento de imigrantes. Discute-se então a evolução histórica da imigração “económica” para os países desenvolvidos que a acolhem em grande escala, incluindo a questão da alteração do peso relativo dos canais de admissão temporária e permanente. Em seguida, descreve-se as quatro estratégias principais utilizadas na selecção de imigrantes tanto temporários como permanentes e apresenta-se algumas variantes destas estratégias e outros instrumentos que poderão facilitar a selecção dos imigrantes económicos. Finalmente, assinala-se alguns dos desafios e oportunidades emergentes que estão associados ao recrutamento de imigrantes.

Ao iniciar-se esta análise, importa começar por chamar a atenção para três questões. A primeira diz respeito à importância do contexto para os resultados das políticas de imigração. A transposição indiscriminada de “melhores práticas” para contextos históricos, sociais e económicos distintos produz muitas vezes resultados decepcionantes. Mais concretamente, as políticas sociais e laborais dos vários países influenciam fortemente as suas experiências de imigração ao nível do mercado de trabalho e, consequentemente, os resultados das políticas de imigração.

A segunda questão consiste no facto do recrutamento dos imigrantes economicamente activos “desejados” não permitir reduzir ou substituir de forma substancial os “outros” fluxos migratórios, por mais que constitua um recurso económico valioso e que possa proporcionar vantagens ao nível da estabilidade da sociedade e da percepção geral da imigração por parte da opinião pública. A elevada proporção de imigrantes “seleccionados” alcançada no caso do Canadá, por exemplo, deveu-se principalmente à expansão substancial de *todos* os contingentes de admissão de imigrantes. A imigração para fins de reagrupamento familiar exerce uma função estabilizadora em relação à imigração laboral, melhora as perspectivas de integração e, na maior parte dos países, constitui na prática um direito legal dos cidadãos e dos residentes permanentes. A imigração assente em motivos humanitários encontra-se

claramente prevista no direito internacional e constitui um elemento importante para a política externa da maioria dos países desenvolvidos e para o papel que pretendem desempenhar no mundo. A criação de oportunidades adicionais de imigração para fins económicos poderá desencorajar parte da imigração “indesejada”, na medida em que proporciona uma alternativa aos pedidos de asilo infundados e à imigração e emprego clandestinos. Porém, é provável que esse efeito seja modesto, especialmente se a possibilidade de imigração legal for apenas proporcionada a imigrantes potenciais altamente escolarizados e qualificados.

A terceira questão para que importa chamar a atenção refere-se ao facto dos imigrantes “económicos” não terem de ser altamente qualificados. É verdade que os PTIs exigem à vasta maioria dos imigrantes “económicos” permanentes e à maioria dos temporários que possuam formação de nível universitário ou experiência e competências equivalentes. Muitos consideram que a imigração altamente qualificada permite reduzir as desigualdades de rendimento, proporciona melhores resultados em matéria de integração e implica um fardo menor para o estado-providência. Para além disso, por definição, só os imigrantes qualificados é que se encontram em condições de colmatar as carências de qualificações existentes.

Sem pôr em causa estes argumentos, existem várias boas razões para que se deva considerar a admissão de imigrantes de todos os níveis de qualificações. A maior parte dos países desenvolvidos, especialmente os europeus, assistirão nos próximos anos a um declínio da sua força de trabalho de baixas qualificações, a par da consolidação e aumento da procura por serviços de baixo estatuto e baixas qualificações – tais como os cuidados de saúde, os serviços pessoais, o trabalho doméstico ou o trabalho no sector da restauração –, como resultado do aumento da prosperidade e das transformações demográficas. Para além disso, existem vários sectores produtores de bens destinados ao mercado internacional, tais como a agricultura ou a indústria fabril, nos quais os países ricos serão incapazes de competir se não puderem contar com uma considerável força de trabalho de baixas qualificações. É possível satisfazer estas várias procuras sem recorrer à imigração de baixas qualificações para além da que está associada ao reagrupamento familiar e aos motivos humanitários, mas essa opção envolve os seus próprios custos, incluindo os custos prováveis decorrentes da existência de imigração ilegal e do combate a esse tipo de imigração. Porém, uma vez que os migrantes altamente qualificados são relativamente escassos e que a selecção das suas qualificações e competências constitui uma parte importante do processo de “recrutamento”, a discussão que se segue diz fundamentalmente respeito à selecção de imigrantes qualificados.

## REPENSAR O “RECRUTAMENTO” DE IMIGRANTES

Actualmente, o recrutamento activo de imigrantes por parte dos estados de acolhimento depende em grande medida das opções efectuadas ao nível do quadro de referência em matéria de admissão: consoante os procedimentos, critérios e tipos de admissão previstos, assim os estados serão coadjuvados no processo de recrutamento por um conjunto de

“aliados” que inclui os empregadores, as empresas de recrutamento, as redes de concidadãos, os governos dos países de origem e as iniciativas dos próprios migrantes. No entanto, qualquer política de admissão eficaz deverá ser encarada para efeitos práticos como um processo de recrutamento, não podendo por isso deixar de responder às seguintes questões:

- Quais são os objectivos económicos e sociais que se pretende alcançar com uma determinada via de imigração legal – e quais os critérios de avaliação do sucesso que decorrem desses objectivos?
- Quais deverão ser as características dos imigrantes a admitir – e como avaliar essas características?
- Durante quanto tempo se prevê que os imigrantes estejam autorizados a permanecer e trabalhar no país de acolhimento – e que sucede no final desse período?
- Quais os equilíbrios que importa alcançar entre a necessidade dos empregadores responderem de forma rápida e eficaz às alterações na procura através da selecção do seu pessoal e a necessidade de proteger os trabalhadores residentes e estrangeiros da exploração ao nível do mercado de trabalho?
- De que forma é que o processo de admissão pode contribuir para que os empregadores acedam a informação acerca dos potenciais imigrantes e para que estes últimos conheçam melhor o mercado de trabalho do país de acolhimento e adquiram conhecimentos locais e competências úteis antes da concessão de um determinado estatuto de imigração legal?
- Será que a estratégia escolhida e os recursos administrativos a afectar a essa estratégia permitem garantir que o processo de admissão é suficientemente expedito para que se alcancem os objectivos do programa?
- Como é que será definido e fiscalizado o número total de imigrantes a admitir?
- Qual a forma mais “eficaz” de distribuir os contingentes de imigração pelos diferentes canais?
- No caso dos imigrantes altamente qualificados e disputados, será o “pacote” de direitos e privilégios que lhes é proporcionado suficientemente atractivo?

Uma rápida recensão dos programas de imigração implementados nos países desenvolvidos, sobretudo nos PTIs, revela que as práticas adoptadas têm vindo a evoluir e, em muitos casos, a convergir.

## O ESTADO DA ARTE EM MATÉRIA DE SELECÇÃO DE IMIGRANTES ECONÓMICOS

Hoje em dia, a maior parte dos imigrantes mais qualificados e escolarizados que são admitidos de forma discricionária pelos países desenvolvidos é seleccionada de acordo com critérios tais como a existência de uma oferta de emprego prévia e/ou a empregabilidade potencial, o nível de escolaridade, a experiência profissional, a idade e a demonstração prévia de características empreendedoras – entre muitos outros factores. A disponibilidade demonstrada pelo imigrante para se comprometer a permanecer num local específico durante um determinado número de anos tem também vindo a ganhar cada vez mais importância, tanto no Canadá como noutros países de acolhimento. Um número significativo, ainda que normalmente mais reduzido, de imigrantes é também habitualmente admitido com vista ao desempenho de profissões de baixas qualificações – embora quase sempre a título temporário ou sazonal (pelo menos em teoria). Finalmente, é por vezes admitido um número muito pequeno de imigrantes em virtude de estarem dispostos a investir montantes consideráveis na criação ou expansão de empresas em território nacional. Porém, a presente análise incide fundamentalmente sobre os fluxos muito mais numerosos de imigrantes admitidos em função da sua dotação de capital humano – e não de capital financeiro. A esta “corrente económica” de trabalhadores junta-se, por outro lado, um grupo cuja admissão depende apenas em parte da discricionariedade dos estados: os trabalhadores cuja mobilidade internacional tem lugar no quadro dos mercados de trabalho internos das empresas e aqueles cuja entrada no país de acolhimento se encontra salvaguardada por acordos comerciais bilaterais, regionais ou no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

As migrações de tipo económico têm duas componentes básicas: as admissões com vista à imigração permanente, ou residência de longa duração, que conferem o direito de viver e trabalhar no país de destino; e as admissões temporárias, ou de “não-imigração” (segundo a expressão oficial utilizada nos EUA), que permitem a permanência e o exercício de uma profissão durante um determinado período de tempo, que habitualmente varia entre um e oito anos.

A emissão de vistos *permanentes* para fins de imigração económica ocorre habitualmente a uma escala bastante limitada. Por exemplo, os quatro PTIs, que possuem as mais longas e sólidas tradições de concessão à partida do estatuto de residente permanente, admitem entre eles cerca de 400.000 pessoas por ano com vista à residência permanente (incluindo os requerentes e os seus familiares próximos).

Em contrapartida, a admissão *temporária* de estrangeiros explicitamente autorizados a trabalhar ou a quem esse direito é conferido por inerência (aqui designada também por “imigração laboral”) tem vindo a crescer intermitentemente – sobretudo nos PTIs, mas também na Europa, a qual tem vindo a repensar (os mais críticos dirão “esquecer”) a sua experiência com os programas de “trabalhadores convidados” dos anos ’60 e inícios de ’70. Com os seus vistos de categoria “H”, os EUA têm adoptado a postura mais activa nesta matéria, mas os outros três PTIs têm-se juntado à refrega com considerável vigor. Assim, a imigração laboral temporária tem vindo a tornar-se o meio – como que uma correia de

transmissão – através do qual uma proporção cada vez maior dos migrantes permanentes de todo o mundo acedem legalmente aos países de destino.

A maior parte dos canais de imigração económica legal, seja ela permanente ou temporária, é fortemente envidada em favor dos estrangeiros mais qualificados e escolarizados. Porém, as admissões com vista ao desempenho de funções que requerem poucas qualificações formais, mas em que a experiência acumulada constitui um aspecto valorizado, continuam a assumir grande importância tanto para os países de destino como para os de origem, pelo que constituem uma componente habitual e importante da maioria dos sistemas de regulação da imigração. Este facto é atestado pelos diversos canais de admissão com vista ao trabalho no sector agrícola e noutras actividades sazonais, bem como pelos canais de imigração à disposição de uma vasta gama de trabalhadores dos sectores dos cuidados pessoais e dos serviços domésticos.

Embora nem todos os países de imigração tratem de forma idêntica os estrangeiros que oferecem o seu trabalho e as suas competências no âmbito do sistema migratório internacional, a maioria recorre a mecanismos semelhantes para efeitos de selecção dos imigrantes permanentes. Estas semelhanças ao nível dos procedimentos utilizados para fazer corresponder um determinado trabalhador a um determinado posto de trabalho são ainda maiores no caso específico dos programas de imigração temporária.

## A CONVERGÊNCIA AO NÍVEL DAS PRÁTICAS DE RECRUTAMENTO DOS IMIGRANTES

A crescente popularidade ao nível dos PTIs (e de diversos outros países) das admissões de carácter temporário tem-se feito acompanhar por uma notável convergência no que se refere aos procedimentos de admissão. Os motivos subjacentes a esta convergência são vários e incluem o impacto dos acordos multilaterais – por exemplo, no domínio da prestação internacional de serviços e assentes no princípio da reciprocidade –, bem como as exigências por parte dos agentes económicos dos vários países no sentido da codificação do seu acesso recíproco aos outros países nos domínios do comércio internacional, actividade empresarial, investimento directo estrangeiro e intercâmbio cultural. Têm também proliferado os acordos regionais assentes na reciprocidade (de que são exemplos o Acordo de Mobilidade Trans-Tasmânico entre a Austrália e a Nova Zelândia ou a concessão recíproca dos direitos associados a cerca de setenta profissões entre os EUA, o Canadá e o México no âmbito do Acordo de Comércio Livre da América do Norte, ou NAFTA). Finalmente, certos canais de admissão temporária permitem o acesso ao mercado de trabalho de uma forma “acessória” em relação ao objectivo principal desses vistos. Entre estes últimos, incluem-se os vistos de estudo (sob condições mais ou menos restritivas), os vistos para efeitos de formação ou intercâmbio cultural (que muitas vezes permitem que os visitantes estrangeiros trabalhem no âmbito da sua formação ou programa de intercâmbio) e os vistos de turismo (que em muitos casos permitem que os seus detentores trabalhem durante parte do período de permanência no país de acolhimento).



No entanto, existe um outro motivo cada vez mais determinante por trás desta convergência ao nível das práticas. À medida que a “globalização” tem vindo a avançar (ao ponto de parecer já algo anacrónico falar de empresas nacionais, pelo menos no contexto das economias mais avançadas), a pressão concorrencial tem levado a que o talento e as competências tecnológicas de ponta sejam cada vez mais valorizados, *independentemente da sua origem nacional*. À medida que as barreiras alfandegárias têm vindo a ser removidas – em grande medida em resultado dos esforços dos PTIs e da União Europeia – e num mundo em que a tecnologia e o capital não conhecem fronteiras ou nacionalidades, o talento e a capacidade de iniciativa individuais são cada vez mais considerados os mais valiosos recursos globais. Há muito que os PTIs têm vindo a reconhecer esta realidade, formulando e reformulando os seus sistemas de regulação da imigração de modo a facilitar o acesso aos detentores do capital humano desejado, o que tem dado origem a uma autêntica “corrida” pela atracção de capital humano à qual se tem juntado um número crescente de países europeus, liderados pela Alemanha, pelo Reino Unido e pela França.

Os PTIs oferecem à partida o estatuto de imigrante permanente a muitos destes trabalhadores estrangeiros, mas o acesso (mais simples em termos administrativos) com base na entrada mediante um visto temporário e na posterior candidatura ao estatuto de residente permanente tem vindo a ganhar importância – o que tem transformado os vistos temporários em autênticos vistos “de acesso à residência permanente”. Os canais mais comumente utilizados neste percurso de transição do estatuto temporário para permanente são os vistos de trabalho temporário altamente qualificado e os vistos de estudo. O primeiro destes canais permite inicialmente o desempenho temporário de uma profissão nos sectores da informática e telecomunicações, engenharia, medicina e outros sectores altamente qualificados. Os vistos de trabalho temporário H1-B concedidos pelos EUA constituem talvez o exemplo mais alargado deste tipo de canal de imigração, mas os restantes PTIs têm também vindo a expandir as suas próprias vias de acesso por parte deste tipo de imigrantes.

O segundo canal de transição do estatuto temporário para o estatuto permanente é o que está associado às instituições de ensino superior dos países de acolhimento. Em termos absolutos, também nesta matéria os EUA são líderes desde há várias décadas. Porém, os outros PTIs têm também vindo a alargar os seus próprios canais de acesso à imigração por parte dos estudantes estrangeiros mais talentosos, através da remoção das barreiras administrativas à contratação directa de estudantes estrangeiros presentes no sistema de ensino superior e à sua posterior conversão em imigrantes permanentes. No entanto, os sinais mais assinaláveis de pró-actividade em relação a esta questão têm nos últimos tempos provindo de vários países europeus, incluindo a França, a Alemanha e o Reino Unido – países que sempre contaram com populações estudantis de origem estrangeira bastante numerosas (*per capita*, as populações estudantis de origem estrangeira de alguns destes países excedem a dos Estados Unidos). Estes e outros países europeus de destino têm vindo a beneficiar de uma “avalanche” de candidaturas de estudantes estrangeiros em resultado das preocupações acrescidas em matéria de segurança por parte dos EUA e da atitude menos acolhedora demonstrada por este último país em relação aos cidadãos de diversas nacionalidades.

A expansão dos canais de imigração temporária e “temporária-a-permanente” tem provocado a remergência de dois “velhos” discursos. O primeiro diz respeito à incapacidade demonstrada pelos países de destino em adaptarem os seus próprios sistemas de ensino e formação às exigências da chamada nova economia de uma forma suficientemente eficaz para que as necessidades de mão-de-obra possam ser satisfeitas pela força de trabalho nacional. O segundo refere-se aos efeitos (e à legitimidade) da atracção sistemática do capital humano dos países em desenvolvimento por parte dos PTIs (e, de forma crescente, por parte de todas as outras sociedades industriais avançadas). Estas duas questões encontram-se fora do âmbito da presente análise, mas ambas assumem enorme importância.

## A ADMISSÃO DE IMIGRANTES E OS DIFERENTES MECANISMOS DE SELECÇÃO

Todos os países desenvolvidos – e/ou as suas empresas – seleccionam os trabalhadores estrangeiros em que estão interessados com base na ideia de que essas admissões servem o interesse económico nacional. Porém, cada país privilegia diferentes vertentes desse interesse nacional, através da adopção de diferentes estratégias de selecção. Com efeito, a maioria dos países recorre a combinações variáveis das três estratégias seguintes: (1) a admissão de trabalhadores detentores de ofertas de emprego por parte de empresas devidamente registadas com vista ao desempenho de funções específicas; (2) a admissão de pessoas qualificadas para o exercício de funções em relação às quais o governo considera existir uma situação de escassez de mão-de-obra; e (3) a selecção de imigrantes em função da sua dotação genérica de capital humano. A conversão dos imigrantes temporários em permanentes segundo os moldes atrás referidos constitui até certo ponto uma quarta estratégia de selecção relevante (e em rápida expansão), embora comece necessariamente por assentar em uma ou mais das restantes três. Consequentemente, é possível caracterizar os sistemas utilizados pelos vários PTIs na selecção dos imigrantes temporários e permanentes como ocupando diferentes posições ao longo de um espectro contínuo.

Num dos extremos deste espectro encontram-se os Estados Unidos, que privilegiam a satisfação das necessidades imediatas da economia e permitem que sejam os próprios empregadores a seleccionar a quase totalidade dos imigrantes económicos. No outro extremo encontra-se o Canadá, onde quase todos os imigrantes económicos permanentes são admitidos através de um sistema de pontos que selecciona os imigrantes em função das suas competências, experiência profissional, nível de escolaridade, idade e outras características consideradas favoráveis ao sucesso económico e no mercado de trabalho no curto, médio e longo prazos. A Nova Zelândia e a Austrália, que admitem a maior parte dos seus imigrantes económicos através de sistemas de pontos semelhantes, mas que permitem também a entrada de um contingente relativamente reduzido de trabalhadores estrangeiros detentores de ofertas de emprego, encontram-se algures entre os dois extremos deste espectro. Nos Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, é por outro lado concedida prioridade na admissão a um pequeno número de imigrantes que permitam satisfazer necessidades específicas ao nível do mercado

de trabalho identificadas pelos governos destes países. Estas necessidades têm incluído, por exemplo, o exercício da medicina em regiões com falta de médicos no caso dos Estados Unidos ou a medicina e a informática no caso da Nova Zelândia.

Da mesma forma, os agentes sobre quem recai a responsabilidade principal ao nível da selecção dos imigrantes variam de uns sistemas de selecção para os outros. Nos Estados Unidos, os agentes fundamentais – tanto no caso da imigração temporária como no da imigração permanente – são quase sempre os empregadores. Nos restantes três países, o agente central dos sistemas de admissão para fins de imigração permanente é o estado, enquanto que os empregadores desempenham apenas um papel secundário. Em todos os PTIs, os empregadores têm uma importância central ao nível dos sistemas (em rápido crescimento) de admissão temporária de trabalhadores estrangeiros. Na Austrália e na Nova Zelândia, as entidades não governamentais de auto-regulação do exercício das diversas profissões desempenham também um papel-chave na avaliação das competências dos potenciais imigrantes.

A maior parte dos países europeus situa-se também algures no meio deste espectro. O Reino Unido é talvez aquele que mais tem apostado na participação nesta “competição pelas competências”, recorrendo simultaneamente a um sistema de pontos, a um sistema de admissão com base na detenção de ofertas de emprego e a admissões com base nas necessidades sectoriais (sendo a admissão habitualmente temporária no caso destes dois últimos canais). No entanto, a mais importante inovação introduzida pelo Reino Unido consiste talvez na adopção de um mecanismo administrativo através do qual um conjunto de empregadores “acreditados” (presumivelmente caracterizados por um bom historial de cumprimento das regras) tem a possibilidade de garantir, no prazo de uma semana ou menos, a autorização de entrada no país por parte de um trabalhador estrangeiro considerado necessário.

Ainda assim, o Reino Unido não é o único foco de experimentação em matéria de recrutamento temporário de trabalhadores estrangeiros. A Itália, por exemplo, adoptou e adaptou um procedimento já previsto em França há cerca de 30 anos, ao abrigo do qual os empregadores que detectem e estejam interessados num trabalhador estrangeiro não autorizado têm a possibilidade de registá-lo legalmente junto do Ministério da Segurança Social.

## A SELECÇÃO COM BASE NA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE POR PARTE DOS EMPREGADORES

O principal objectivo do sistema de imigração norte-americano consiste em colmatar e rectificar as situações de escassez e inadequação de competências ao nível do mercado de trabalho, existindo uma tendência crescente para a simplificação dos procedimentos. Concretamente, a lei em vigor nos EUA desde 1990 estabelece uma quota máxima de 140.000 vistos “permanentes” para a imigração com base no interesse dos empregadores (ver Tabela 7); mais de 90 por cento desses vistos destinam-se a imigrantes altamente qualificados e escolarizados e às suas famílias nucleares. A Austrália criou uma base de dados com o objectivo de fazer corresponder os imigrantes qualificados aos empregadores, admitindo cerca de 21 por cento dos seus imigrantes económicos temporários através do sistema de

admissão com base na manifestação de interesse por parte dos empregadores. Por sua vez, uma parte substancial dos novos vistos “de trabalho e futura residência” concedidos pela Nova Zelândia depende do “patrocínio” por parte de um empregador oficialmente reconhecido, tanto aquando da emissão do visto como quando mais tarde o imigrante solicita o estatuto de residente permanente. Todos estes canais de admissão dispensam os imigrantes da avaliação no âmbito dos sistemas de pontos. O Canadá não concede vistos permanentes com base no interesse dos empregadores, mas, à semelhança da Austrália e da Nova Zelândia, confere vantagem no âmbito do seu sistema de selecção por pontos (ver mais à frente) aos candidatos detentores de ofertas de emprego.

Conferir aos empregadores a responsabilidade pela selecção dos imigrantes possui diversas vantagens: permite que a imigração responda de forma mais directa às necessidades do mercado de trabalho; coloca as decisões em matéria de admissão nas mãos daqueles que se encontram em melhores condições para avaliar as perspectivas de sucesso dos imigrantes ao nível do mercado de trabalho no curto prazo; permite reduzir os custos e o aparelho burocrático do estado; e garante que os imigrantes têm um emprego à chegada. Por outro lado, a vinculação do imigrante a um posto de trabalho e a exigência de notificação em caso de mudança de emprego (nos casos em que isso é permitido) facilita também a monitorização e fiscalização das condições salariais e laborais por parte das autoridades públicas. Para além disso, considera-se habitualmente que a vinculação do imigrante a um posto de trabalho “cujo preenchimento por um trabalhador nacional não é possível” favorece o apoio político à imigração laboral. É por todos estes motivos que os programas e canais de imigração laboral temporária, tanto de baixas como de altas qualificações e tanto em todos os PTIs como na maioria dos países europeus, continuam a assentar na selecção com base na manifestação de interesse por parte da entidade empregadora.

No entanto, a delegação nos empregadores de uma tão grande parte da responsabilidade pelo processo de recrutamento implica o risco de que estes se sirvam dos imigrantes para evitar recorrer aos trabalhadores nacionais mais caros, ou que os imigrantes sejam explorados em termos de salários e condições de trabalho. Esse risco diminui consideravelmente quando os imigrantes adquirem os direitos de trabalho e residência com estatuto de permanência, uma vez que passam a ter a possibilidade de mudar de emprego, mas pode ser bastante substancial no caso das admissões temporárias, em que os imigrantes podem ser obrigados a abandonar o país no caso de perderem o emprego. Uma das formas de reduzir este risco consiste em tornar os vistos de trabalho “portáteis” de um emprego para o outro mediante tão poucas restrições quanto possível.

Em resultado destas preocupações, os países desenvolvidos recorrem a uma série de mecanismos de controlo para garantirem que os trabalhadores admitidos são efectivamente necessários e que os seus homólogos nacionais não são afectados de forma negativa pelo processo de imigração. A maioria dos países impõe “tectos” ou quotas para restringir o número anual de admissões com base em manifestações de interesse por parte dos empregadores. Alguns países restringem também a possibilidade dos empregadores de trabalhadores imigrantes subcontratarem os seus serviços a outras entidades. Na maior parte

dos casos, as admissões com base em manifestações de interesse por parte dos empregadores estão confinadas a determinadas profissões, sectores de actividade ou níveis de qualificações. Nos Estados Unidos, por exemplo, a quase totalidade das admissões permanentes deste tipo, bem como a maior parte dos vistos de trabalho temporário, destinam-se a imigrantes com um nível de escolaridade superior. Os EUA admitem também todos os anos entre 5.000 e 10.000 imigrantes permanentes – e um número muito superior de imigrantes temporários – com vista ao preenchimento de postos de trabalho de baixas qualificações, mas a quase totalidade dessas admissões está sujeita a restrições sectoriais (sector agrícola) ou segundo as características do trabalho a desenvolver (que deverá ser sazonal, temporário ou decorrente de necessidades associados aos picos de actividade), encontrando-se ainda limitada por um “tecto” anual.

## A REGULAÇÃO DAS ADMISSÕES COM BASE NO INTERESSE DOS EMPREGADORES

### • **Avaliação casuística (controlo prévio à entrada no país)**

Uma das formas de seleccionar os trabalhadores estrangeiros consiste em avaliar cada candidatura individual ao preenchimento de um posto de trabalho por parte de um trabalhador estrangeiro, tendo em conta a eventual existência de trabalhadores nacionais em condições de preencher esse mesmo posto de trabalho. Este processo é designado por “certificação laboral” (“labor certification”) nos Estados Unidos, “validação do posto de trabalho” (“job validation”) no Canadá e “avaliação da situação do mercado de trabalho” (“labor market testing”) na Austrália e em vários outros países. Requer que o requerente (tipicamente, o potencial empregador) demonstre duas coisas de uma forma considerada satisfatória pela administração pública: em primeiro lugar, que não existem trabalhadores nacionais em condições de ocupar o posto de trabalho; em segundo lugar, que a contratação do trabalhador estrangeiro não exerce um efeito depressor ao nível dos salários e das condições de trabalho dos trabalhadores que desempenham funções semelhantes. Esta abordagem continua a ser a mais comumente utilizada na admissão de imigrantes económicos (sobretudo temporários) nos países da Europa continental. Nos estados-membros da União Europeia (UE) e da Área Económica Europeia (AEE), os requisitos atrás referidos são por vezes ainda mais exigentes, na medida em que se exige aos potenciais empregadores que demonstrem a inexistência não só de trabalhadores nacionais em condições de ocupar o posto de trabalho, como também de trabalhadores dos restantes estados-membros que o possam fazer.

Na verdade, estes requisitos têm-se revelado extremamente pesados em termos tanto metodológicos como administrativos. Consequentemente, tem-se vindo a assistir à gradual emergência de um consenso em torno da ideia de que o mérito e a eficácia dos métodos de selecção de imigrantes laborais através da avaliação casuística são cada vez menos consentâneos com as actuais exigências da concorrência global. Concretamente, as empresas seleccionam actualmente os seus trabalhadores (sejam eles nacionais ou estrangeiros) com base em pequenas diferenças em termos de características (que dizem respeito tanto ao nível como à especificidade das competências), uma vez que consideram que esas pequenas diferenças podem traduzir-se em vantagens competitivas substanciais para a empresa, pelo

que a obrigação de contratar um candidato residente que seja “igualmente” ou “suficientemente” qualificado aos olhos da administração pública pode implicar desvantagens competitivas substanciais. Para além disso, os atrasos e os excessos de burocracia associados à abordagem casuística pode deitar a perder as vantagens económicas da imigração laboral. Por outro lado, caso o salário e as condições de trabalho não sejam suficientemente atractivos, a avaliação da disponibilidade dos trabalhadores residentes para aceitarem ocupar o posto de trabalho em causa pode revelar-se algo espúria. Logo, o que muitas vezes sucede é que este tipo de “avaliação” não serve nem os interesses dos empregadores, nem os dos trabalhadores.

Quando o Reino Unido procedeu em 2002 a uma revisão do seu programa de emissão de autorizações de trabalho temporário, manteve em vigor o modelo de admissão com base na avaliação casuística, mas simplificou consideravelmente o processo através da criação de um sistema que prevê duas vias de admissão. No caso dos candidatos à via “de topo” – que inclui os imigrantes intra-empresariais, os gestores de topo e os trabalhadores cujas competências profissionais são consideradas altamente necessárias pelas autoridades britânicas – os empregadores estão dispensados de demonstrar a indisponibilidade de trabalhadores nacionais equivalentes. Nesse aspecto, este canal de imigração apresenta muitas semelhanças com o visto H-1B dos Estados Unidos. Os imigrantes candidatos à “segunda via” de admissão, aliás tal como os da via “de topo”, não estão sujeitos a qualquer quota anual, mas os seus potenciais empregadores têm de provar que procuraram activamente encontrar residentes britânicos ou cidadãos da AEE em condições de preencher o posto de trabalho.

### • Acreditações

Uma das alternativas à avaliação casuística prévia da elegibilidade dos imigrantes, na qual os EUA têm assumido um papel de liderança, consiste na atribuição aos empregadores de autorizações para recrutarem determinados tipos de trabalhadores estrangeiros ao abrigo de “acreditações”. As creditações consistem em declarações formais e legalmente vinculativas por parte dos empregadores, nas quais estes assumem um compromisso relativamente aos termos e condições do recrutamento de trabalhadores estrangeiros, sendo utilizadas para a emissão de vistos de trabalho temporário tanto de altas como de baixas qualificações. O seu objectivo consiste em reduzir as barreiras e atrasos associados à admissão de determinados trabalhadores estrangeiros a par da salvaguarda dos salários e dos restantes interesses dos trabalhadores nacionais, pelo que o cumprimento é garantido através da fiscalização e imposição das condições previstas nas certificações, após a admissão dos imigrantes. Estas creditações (ou, para utilizar a sua designação formal, “candidaturas à definição de condições de trabalho”, ou “labor conditions applications – LCAs” no original) servem principalmente os quatro objectivos seguintes:

- Primeiro que tudo, a salvaguarda dos interesses dos trabalhadores nacionais em termos de salários e condições de trabalho, ao mesmo tempo que proporcionam aos empregadores dispostos a seguir as regras preestabelecidas a possibilidade de acederem de forma previsível e atempada aos trabalhadores estrangeiros necessários;
- Em segundo lugar, a implementação de um sistema público e transparente, através do qual as partes potencialmente interessadas (tais como os restantes trabalhadores de uma

determinada empresa ou os seus representantes) têm a possibilidade de conhecer e contestar a informação e as condições indicadas pelos empregadores;

- Em terceiro lugar, a possibilidade de responder mais directamente às alterações nas circunstâncias verificadas ao nível do mercado de trabalho (através da permissão aos empregadores para seleccionarem e acederem rapidamente aos trabalhadores estrangeiros de que necessitam), a par da minimização do envolvimento estatal em aspectos como a identificação das necessidades do mercado de trabalho ou o levantamento da força de trabalho nacional equivalente disponível (aspectos esses nos quais os estados se têm revelado particularmente ineficazes); e
- Finalmente, o estímulo ao estabelecimento de relações de cooperação entre os trabalhadores e as administrações das empresas, através da simplificação do recrutamento de trabalhadores estrangeiros de uma forma transparente e potencialmente influenciável tanto pelos primeiros como pelas segundas.

O grau de consecução destes objectivos através do recurso às “acreditações” tem sido bastante discutido, sendo este método também bastante criticado por não proporcionar suficiente protecção aos trabalhadores tanto nacionais como estrangeiros. Uma das formas de responder a estas preocupações consiste em reforçar a fiscalização das condições salariais e laborais após o início do desempenho da actividade profissional. Na Austrália, por exemplo, os empregadores que “patrocinam” a obtenção de vistos de trabalho temporário são fiscalizados de forma a salvaguardar o cumprimento dos termos e condições previstos nos contratos de trabalho. Esses empregadores são obrigados a demonstrar que pagam os salários, contribuições e impostos devidos e que cumprem todas as restantes obrigações acordadas, tais como a implementação de iniciativas de formação profissional dirigidas aos trabalhadores locais. Para confirmar as informações proporcionadas pelos empregadores, são efectuadas visitas de controlo aos locais de trabalho. Em caso de incumprimento, os vistos temporários em questão podem ser cancelados e o empregador em causa pode ser impedido de “patrocinar” a emissão de mais vistos no futuro.

A Nova Zelândia recorre a um tipo de controlo ligeiramente diferente e, até agora, numa escala muito limitada. No âmbito do canal de imigração para “trabalho e futura residência”, a administração pública acredita anualmente um conjunto de empregadores com base na sua situação financeira estável, na existência de boas relações laborais no seio da empresa e no historial de contratação e formação de trabalhadores autóctones. Os empregadores acreditados têm então a possibilidade de garantir a concessão de vistos válidos por 30 meses aos trabalhadores estrangeiros em que estejam interessados, estando para isso isentos da verificação da indisponibilidade da força de trabalho nacional e sendo sujeitos a exigências burocráticas e demoras mínimas. Ao fim de dois anos, os trabalhadores em causa passam a poder solicitar o estatuto de residência permanente.

## A REGULAÇÃO DAS ADMISSÕES COM BASE NA IDENTIFICAÇÃO DE SECTORES-CHAVE

O segundo método principal de selecção de imigrantes consiste na identificação por parte da administração pública dos segmentos do mercado de trabalho em que se verificam situações de escassez de mão-de-obra ou que necessitam do concurso de trabalhadores

estrangeiros adequadamente qualificados. Para tal, é dada prioridade aos candidatos à imigração que sejam qualificados para o exercício de funções nesses sectores ou que manifestem a intenção de neles trabalharem. Conforme os casos, esses candidatos poderão ser admitidos automaticamente, sujeitos a processos simplificados, beneficiados à partida no âmbito dos “sistemas de pontos” ou dispensados de determinados requisitos burocráticos (tais como a exigência que o potencial empregador comece por procurar contratar trabalhadores residentes). A identificação de sectores-chave como mecanismo de regulação das admissões assenta habitualmente numa série de indicadores, que inclui a percentagem de postos de trabalho por ocupar, o nível de crescimento dos salários, a evolução prevista da procura, a taxa de desemprego e o tempo necessário para a formação de novos trabalhadores.

Porém, este método não é nem tão simples nem tão eficaz como parece. Na maior parte dos casos, os governos limitam-se a reagir às pressões variáveis dos empregadores dos diversos sectores através do recurso ao mais simples dos “testes”: quando os empregadores são incapazes de contratar os trabalhadores que pretendem aos níveis salariais praticados no mercado, considera-se existir uma situação de “escassez” e a “torneira” das admissões é ajustada em conformidade. Em certos casos, os sindicatos e outras eventuais partes interessadas participam no processo de “comprovação” da existência de situações de escassez de mão-de-obra.

A Nova Zelândia e, em menor grau, os Estados Unidos procedem à identificação das situações específicas de escassez de mão-de-obra e simplificam a emissão de vistos com vista ao exercício dessas profissões. Noutros países, tem sido explicitamente dada prioridade aos profissionais dos sectores da informática e telecomunicações: a França fá-lo através da concessão de autorizações de residência permanente aos estudantes estrangeiros que se formem em informática ou telecomunicações em universidades francesas; o Reino Unido, o Canadá e diversos outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) optaram por facilitar o acesso dos empregadores aos estudantes estrangeiros e, de acordo com a lei de imigração que se encontra ainda em discussão na Alemanha, este país deverá fazê-lo também; finalmente, a Austrália elabora uma lista de profissões às quais é concedido tratamento preferencial no contexto do sistema geral de vistos de imigração económica.

Ao abrigo do sistema de vistos de trabalho do Reino Unido, os empregadores estão dispensados da sujeição ao teste de disponibilidade de mão-de-obra nacional se o respectivo sector de actividade fizer parte da lista oficial dos “sectores com escassez de mão-de-obra”. Os pedidos de vistos com vista ao desempenho de profissões nestes sectores recebem prioridade máxima aquando da sua apreciação. A lista dos sectores nestas condições é definida periodicamente através de “processos de consulta sectoriais” que envolvem as principais empresas, associações e federações patronais, sindicatos, organismos públicos e outros actores relevantes. Nos últimos anos, estes processos de consulta têm abrangido actividades tais como o ensino, o sector financeiro, a engenharia, os cuidados de saúde e a restauração.

No que diz respeito ao extremo menos qualificado do espectro de qualificações, o Reino Unido procura responder às necessidades dos sectores com escassez de mão-de-obra através



do seu Mecanismo de Base Sectorial (MBS), introduzido em Maio de 2003 com o objectivo específico de contribuir para colmatar a escassez de mão-de-obra nos sectores da hotelaria, restauração e indústria fabril. Embora o processo de emissão destes vistos seja semelhante ao do mecanismo geral de emissão de vistos de trabalho (cabendo aos empregadores efectuar o pedido em nome dos trabalhadores), os requisitos em termos de qualificações são substancialmente menos exigentes, ainda que o candidato deva ter entre 18 e 30 anos de idade para ser elegível (Rollason, 2004).

Os sectores abrangidos por este mecanismo foram definidos por representantes de diversos interesses-chave da sociedade, que incluíram a JobCentre Plus (enquanto organismo público responsável pelo emprego), a Confederação dos Sindicatos Britânicos (enquanto representante dos trabalhadores) e a Confederação da Indústria Britânica (enquanto representante dos empregadores). Os empregadores estão ainda assim obrigados a verificar a indisponibilidade da mão-de-obra nacional mediante a colocação de anúncios ao posto de trabalho em questão através da JobCentre Plus e do Portal Europeu de Mobilidade Profissional (a página de emprego na Internet da Comissão Europeia). Os vistos de trabalho são válidos por 12 meses, podendo apenas ser renovados no caso do requerente abandonar o território britânico durante mais de dois meses. Por outro lado, o visto de trabalho continua a ser válido em caso de mudança de emprego desde que o novo posto de trabalho seja semelhante ao original (Rollason, 2004).

## A ATRACÇÃO DE TALENTOS E A SELECÇÃO DOS “MELHORES E MAIS BRILHANTES”

Este tipo de estratégia de selecção baseia-se nas competências dos potenciais imigrantes, independentemente dos sectores de actividade ou profissões a que se destinam e da detenção ou não de ofertas de emprego, assentando no reconhecimento do facto que muitos imigrantes altamente qualificados mudam frequentemente de emprego e até de profissão. As características que garantem a empregabilidade dos imigrantes no curto prazo são por vezes diferentes das que conduzem ao sucesso de longo prazo no mercado de trabalho e ao desempenho óptimo em termos de integração. Consequentemente, a abordagem assente na atracção de talentos visa a admissão dos “melhores e mais brilhantes” tal como identificados através de indicadores como o número de anos de escolaridade, de formação ou de experiência profissional, as competências linguísticas e a posse de qualificações formais quando estas possam ser adequadamente comprovadas.

O Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia contam-se entre os países que mais recorrem a este método. Em qualquer um destes países, uma parte muito significativa dos imigrantes admitidos é seleccionada através de um sistema de pontos – e a nova legislação alemã aponta também no mesmo sentido. Em todos estes casos, os critérios fundamentais na avaliação dos potenciais imigrantes são o nível de escolaridade e a experiência acumulada no desempenho de profissões qualificadas. Num dos seus canais legais de admissão de imigrantes, os EUA recorrem também a uma variante da abordagem assente na atracção de talentos: os indivíduos detentores de “competências extraordinárias” podem ser admitidos automaticamente através da mera demonstração da elevada qualidade das suas credenciais e

dos seus feitos profissionais, embora este tipo de admissão constitua uma pequena parte do número total de admissões permanentes.

### • Os sistemas de pontos

Devido ao facto da abordagem assente na atracção de talentos conferir aos empregadores um papel menos fulcral no processo de selecção dos imigrantes, e uma vez que os imigrantes não se destinam a nenhum posto de trabalho específico, este tipo de mecanismo de selecção atribui pouca importância à avaliação da (in)disponibilidade da força de trabalho nacional. Nos sistemas de pontos, apenas é concedida autorização para imigrar e/ou instalar-se de forma permanente no país aos trabalhadores estrangeiros cujas características individuais quantificáveis atinjam no seu conjunto uma determinada classificação. Entre as características às quais é actualmente atribuída maior ponderação nos três países atrás referidos, contam-se os níveis de escolaridade e formação profissional específica; a experiência profissional, especialmente no desempenho de profissões com forte procura; a idade; e as competências linguísticas – normalmente por esta ordem de importância. A existência de uma manifestação prévia de interesse por parte de um empregador costuma também ser considerada, embora a respectiva ponderação seja reduzida e exiba tendência para diminuir (ver Quadro 1).

Por outro lado, são também tidos em conta diversos outros factores considerados favoráveis à integração e à empregabilidade, tais como o “patrocínio” por parte de familiares residentes ou a experiência prévia de trabalho ou estudo no país de destino. Nesse sentido, existe um grau considerável de “sobreposição” entre os critérios destes sistemas e os dos canais de reagrupamento familiar e de admissão com base no interesse dos empregadores – o que traduz um reconhecimento da importância tanto social como para o mercado de trabalho destes últimos canais. A intenção de investir montantes substanciais em empresas e iniciativas do país de destino e a posse de competências empresariais são também valorizadas, tanto nos PTIs como em vários outros países e tanto no âmbito dos sistemas de pontos (como é o caso na Austrália e no Reino Unido, onde existe um sistema de pontos para empresários separado do dos trabalhadores qualificados) como por vezes de forma autónoma em relação a esses sistemas (como é o caso nos Estados Unidos, no Canadá e, presumivelmente, na Alemanha).

De uma forma geral, os defensores dos sistemas de selecção por pontos consideram que estes se caracterizam por diversas vantagens em relação aos outros mecanismos de selecção:

- Em primeiro lugar, considera-se geralmente que estes sistemas inspiram mais confiança, na medida em que parecem assentar na aplicação de critérios de selecção universais e objectivos (isto é, assentes em dados quantitativos). Logo, são menos vulneráveis às críticas habitualmente feitas aos “expedientes” utilizados pelos empregadores e pela administração no âmbito dos sistemas de admissão casuísticos.
- Em segundo lugar, dependendo dos atributos considerados, considera-se que estes sistemas permitem assegurar a certos segmentos-chave da sociedade de acolhimento que a selecção dos imigrantes económicos é efectuada com base em critérios que

# QUADRO 1. UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS DIVERSOS SISTEMAS DE PONTOS: PESOS RELATIVOS DOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO, EXPRESSOS EM PORCENTAGEM DA PONTUAÇÃO MÁXIMA ALCANÇÁVEL.

CrITÉrio	Nova Zelândia (sistema antigo)	Nova Zelândia (novo sistema)	Austrália	Canadá	Reino Unido (Progr. de Imig. Altamente Qualif.)
Educação/Formação	24	28	34	25	14
Experiência profissional (relevante para a profissão/não relevante)	20/20	22/0	6/3	21/21	23/23
Idade	20	12	17	10	2*
Presença de familiar(es) residente(s) no país de destino	6	0	9	5	0
Domínio das línguas inglesa e francesa (apenas no caso do Canadá) para além das competências mínimas genericamente exigidas como requisito para a elegibilidade	0	0	14	24	0
Oferta de emprego (na área de formação ou experiência profissional/noutra área)	16/4	24/0	4/4	10/10	0/0
Profissão/competências/local de destino prioritários ou sujeitos a forte procura	0	12	9	0	23
Experiência prévia de trabalho ou estudo no país de destino	8	38	11	5	0
Cônjuge ou parceiro altamente qualificado ou escolarizado	4	8	3	10	5
Nível de rendimento anterior	0	0	0	0	23
Outros factores	4	0	6	0	11
Classificação mínima necessária para aprovação em Março de 2004 (à excepção do caso do sistema antigo da Nova Zelândia, que se refere a Junho de 2003)	59	74	63	67	30

Nota: O total pode nalguns casos ultrapassar os 100 pontos devido ao facto da pontuação ser atribuída com base em critérios múltiplos. A comparação entre as classificações mínimas necessárias para aprovação não deve ser considerada indicativa da “dificuldade” de acesso em cada um dos sistemas, mas pode ser encarada como um indicador da flexibilidade de cada um deles.

Fonte: Cálculos dos autores com base nos Quadros 2, 3, 4, 5 e 6.

\* Os candidatos com menos de 28 anos de idade estão sujeitos a uma avaliação menos rigorosa dos restantes critérios. Consequentemente, a ponderação indicada subestima a prioridade atribuída aos jovens no âmbito deste sistema de pontos.

privilegiam o interesse económico do país de destino. Segundo preconiza esta linha de argumentação, num mundo cada vez mais competitivo, a selecção dos imigrantes altamente qualificados torna a imigração económica mais defensável do que as estratégias alternativas atrás referidas. Isso explica-se fundamentalmente por dois motivos: por um lado, devido ao facto evidente do potencial efeito multiplicador destes trabalhadores, tal como medido pelos seus impactos “a jusante” ao nível do mercado de

trabalho e da criação de riqueza, ser maior; por outro lado, porque os sistemas de pontos são menos “visíveis” (e, consequentemente, menos “vulneráveis”) do ponto de vista político, particularmente quando comparados com os métodos alternativos (a repetida certificação por parte da administração pública da inexistência de trabalhadores nacionais que ocupem os diversos postos de trabalho ou da capacidade estrutural por parte de determinados sectores de actividade em absorver um grande número de trabalhadores estrangeiros sem que isso afecte negativamente a estrutura de oportunidades da força de trabalho nacional.

- Em terceiro lugar, é sempre possível introduzir alterações nos sistemas de pontos, nomeadamente através do abandono de determinados atributos, da valorização de novas características e da alteração das ponderações ou da classificação mínima necessária para admissão. Isto é considerado positivo do ponto de vista administrativo, na medida em que as autoridades têm a possibilidade de modificar rapidamente os critérios de admissão em reacção a alterações da conjuntura económica ou a mudanças ao nível da percepção geral do que é “bom” e “mau” para a economia e sociedade do país de acolhimento. Para além disso, uma vez que os sistemas de pontos permitem a admissão de imigrantes com base numa série de critérios distintos, o mesmo método de regulação das admissões pode ser facilmente colocado ao serviço de diversos objectivos nacionais (económicos, demográficos e sociais) em simultâneo.
- Finalmente, desde que adequadamente concebidos, implementados e complementados pela existência de oportunidades para que as empresas seleccionem elas mesmas os seus trabalhadores-chave, considera-se que os sistemas de pontos reforçam a capacidade geral de gestão do sistema de admissões por parte do governo, na medida em que permite a sua adaptação às tendências e necessidades gerais da economia nacional.

Até agora, as abordagens assentes em sistemas de pontos têm sido utilizadas quase exclusivamente na admissão de imigrantes altamente qualificados. No entanto, o seu princípio geral – que consiste na exigência que os imigrantes “mereçam” o direito de admissão através das suas características e comportamentos individuais – pode ser igualmente aplicado aos imigrantes menos qualificados, mediante a adopção de critérios distintos. Embora o recurso aos sistemas de pontos possa revelar-se pouco prático no caso da admissão de imigrantes menos qualificados pela primeira vez, estes sistemas podem ser facilmente utilizados no contexto da avaliação de pedidos de autorização de residência permanente por parte de trabalhadores temporários ou na regularização de imigrantes não autorizados. Por exemplo, os autores do presente capítulo tiveram já ocasião de formular uma proposta de implementação de um esquema de “regularização merecida” a adoptar no contexto da regularização da população imigrante não autorizada dos Estados Unidos, segundo a qual esses imigrantes acumulariam pontos de acordo com características individuais tais como o pagamento de impostos, a posse de um emprego estável, a presença de familiares legalmente residentes, o domínio da língua inglesa e os sinais de integração social.

## OS SISTEMAS DE “FILTRAGEM”

A quarta estratégia principal de selecção de imigrantes consiste na sua admissão “temporária” para fins de estudo universitário ou trabalho – habitualmente, embora não exclusivamente, com vista ao preenchimento de um posto de trabalho altamente qualificado – e na posterior concessão do direito de solicitar o estatuto de residência permanente. Este método procede à selecção dos imigrantes em dois momentos distintos: primeiro aquando da emissão do visto temporário e depois aquando da avaliação do pedido de residência permanente. Consequentemente, é possível recorrer a um tipo de método de selecção (de entre os atrás referidos) no primeiro momento e a outro no segundo. Esta estratégia em duas fases permite que a administração pública – ou os empregadores – procedam à selecção dos imigrantes com base no seu desempenho observado. Para além disso, a experiência de estudar ou trabalhar no país de acolhimento dota frequentemente os residentes temporários estrangeiros de melhores condições para aí trabalharem e para decidirem se pretendem instalar-se a título permanente. A mais recente versão do sistema de pontos da Nova Zelândia, introduzida em 2003, atribui uma ponderação substancial às qualificações e experiência adquiridas na Nova Zelândia, favorecendo de forma evidente e directa aqueles que se encontram já empregados nesse país (Quadros 2 e 3).

Por outro lado, esta estratégia reflecte duas realidades fundamentais dos canais de admissão de estudantes e trabalhadores temporários: em primeiro lugar, o facto de muitos imigrantes temporários desejarem tornar-se residentes de longa duração e estarem dispostos a fazer com que isso aconteça; em segundo lugar, o facto dos trabalhadores temporários (sobretudo os mais qualificados) se tornarem normalmente mais valiosos para os seus empregadores ao longo do tempo, podendo ocupar postos de trabalho que na verdade possuem um carácter permanente. O recrutamento de imigrantes através do sistema universitário é discutido em maior detalhe mais à frente neste capítulo. Para já, a ênfase é colocada nas formas de “transição” das autorizações de trabalho temporário para o estatuto de residência permanente.

Há muito que os Estados Unidos têm sido pioneiros no recurso a este método. Em 2002, por exemplo, 134.918 imigrantes permanentes admitidos com base em manifestações de interesse por parte dos empregadores – ou cerca de 77 por cento de todas as admissões permanentes para fins de emprego – foram-no através da “transição” a partir de algum tipo de visto temporário.

Outro indício da importância deste sistema de “transição” no contexto norte-americano é proporcionado pelo facto de, do número total de imigrantes permanentes (incluindo os imigrantes ao abrigo do reagrupamento familiar), 102.316 terem transitado a partir de vistos de trabalho temporário (todas as estatísticas da imigração dos EUA incluem os titulares principais dos vistos juntamente com os seus familiares dependentes).

Os vistos da categoria H1-B concedidos pelos Estados Unidos têm constituído talvez a mais importante (embora não a única) via de transição do estatuto temporário para o permanente. Estes vistos permitem aos profissionais altamente qualificados (com uma educação de nível universitário) provenientes de qualquer país a obtenção de uma

# QUADRO 2. O SISTEMA DE PONTOS DA NOVA ZELÂNDIA – 2004

## Nova Zelândia

*Sistema de pontos tal como modificado em 2004 (introduzido originalmente em 1991).*

Os candidatos deverão somar 100 pontos para se tornarem “elegíveis”. Um determinado número de candidatos “elegíveis” é aprovado todos os meses com vista ao preenchimento da quota de admissões. Em Março de 2004, foram aprovadas as candidaturas de todos os candidatos que somavam 185 pontos ou mais. As candidaturas aprovadas são então examinadas e verificadas. Aos candidatos que não possuam experiência educativa ou de trabalho qualificado adquirida na Nova Zelândia, ou ainda uma oferta de emprego, é habitualmente concedida uma autorização de residência temporária, convertível em permanente ao fim de algum tempo, enquanto que aos restantes são geralmente concedidas imediatamente autorizações de residência permanente.

1. Qualificações (Máximo: 70 pontos)	Pontos
Qualificações elementares certificadas: Qualificações e diplomas profissionais em determinadas áreas, Licenciatura;	50
Mestrado ou acima	55
Bonificação por:	
Qualificações adquiridas na Nova Zelândia	10
Qualificações em áreas prioritárias (identificadas como estando sujeitas a situações de escassez de mão-de-obra ou como devendo experimentar um crescimento no futuro)	5
2. Experiência de Trabalho Qualificado (Máximo: 55 pontos)	
2 anos	10
4 anos	15
6 anos	20
8 anos	25
10 anos	30
Bonificação no caso da experiência profissional ter sido adquirida na Nova Zelândia:	
2 anos	5
4 anos	10
8 anos	15
Bonificação no caso da experiência de trabalho ser em áreas prioritárias:	
2 a 5 anos	5
6 anos ou mais	10
3. Emprego Qualificado (Máximo: 60 pontos)	
Emprego actual na Nova Zelândia há mais de 12 meses	60
Oferta de emprego ou emprego actual na Nova Zelândia há menos de 12 meses	50
Bonificação no caso da oferta de emprego ser:	
Fora de Auckland	10
Numa área prioritária	5
4. Idade (idade mínima: 20 anos; idade máxima: 55 anos) (Máximo: 30 pontos)	
20–29 anos	30
30–39 anos	25
40–44 anos	20
45–49 anos	10
50–55 anos	5
5. Parceiro/a (Pontuação acumulável apenas no caso do/a parceiro/a dominar a língua inglesa) (Máximo: 20 pontos)	
Parceiro/a que possua qualificações elementares	10
Parceiro/a que possua uma oferta de emprego numa profissão qualificada	10
Pontuação Máxima Alcançável	250

1. A experiência profissional é apenas considerada no caso de ser consentânea com as qualificações do/a candidato/a ou com o seu emprego actual ou proposto na Nova Zelândia, ou ainda se tiver permitido ao/a candidato/a adquirir competências técnicas ou de gestão específicas. Caso o/a candidato/a não se encontre actualmente empregado/a na Nova Zelândia e não possua uma oferta de emprego, a experiência profissional só é tida em consideração se tiver sido adquirida nos países constantes de uma lista preestabelecida (maioritariamente constituída por países de rendimento “elevado” ou “médio a elevado”) ou por parte de nacionais desses países ao serviço de empresas multinacionais.

## QUADRO 3. O SISTEMA DE PONTOS “ANTIGO” DA NOVA ZELÂNDIA – ATÉ 2003

### Nova Zelândia

*Sistema de pontos introduzido originalmente em 1991*

Os candidatos deverão somar 29 pontos para que lhes seja concedido um visto (limiar de admissão em vigor em 11 de Junho de 2003)

1. Qualificações (Máximo: 14 pontos)	Pontos
Qualificações Elementares: Diploma ou certificado profissionalizante implicando pelo menos três anos de estudo, formação ou experiência profissional	10
Qualificações Avançadas: Licenciatura ou equivalente	11
Mestrado ou acima	12
Qualificações adquiridas na Nova Zelândia (bonificação)	2
2. Experiência Profissional (Máximo: 10 pontos)	
2 anos	1
10 anos	5
20 anos	10
3. Emprego (Máximo: 8 pontos)	
Oferta de emprego (consentâneo com as qualificações e experiência)	5-8*
4. Idade (idade máxima: 55 anos em geral, 84 anos para investidores) (Máximo: 10 pontos)	
18-24 anos	8
25-29 anos	10
29-49 anos, pontuação decrescente com a idade	8-2
5. Factores Favoráveis à Integração (Máximo: 7 pontos)	
Reservas de apoio ao processo de instalação	
100.000 dólares	1
200.000 dólares	2
Qualificações do/a parceiro/a	
Qualificações elementares	1
Qualificações avançadas	2
Experiência profissional adquirida na Nova Zelândia	
1 ano	1
2 anos	2
“Patrocínio” por parte de familiares residentes	3
Oferta de emprego em profissão ou área não relevante	2
Pontuação máxima acumulável	49*

\* Pontuação atribuída dependente da classificação mínima necessária para admissão em cada momento

Fontes: Embaixada da Nova Zelândia em Washington, 2002 (anúncios públicos); página de Internet do Serviço de Imigração da Nova Zelândia: <http://www.inmigration.govt.nz/migration/general.html>.

# 

### 

*Sistema de pontos introduzido originalmente em 1989*

Os/as candidatos/as deverão somar pelo menos 115 pontos para que lhes seja concedido um visto ou 110 no caso de serem “patrocinados” por um familiar já residente<sup>1</sup> (critério em vigor a 20 de Março de 2003)

<b>1. Competências</b>	
Formação consentânea com a profissão <sup>2</sup>	60
Competências profissionais genéricas	50
Outras competências profissionais genéricas qualificadas	40
<b>2. Idade (à data da candidatura)</b>	
18 a 29 anos	30
30 a 34 anos	25
35 a 39 anos	20
40 a 44 anos	15
<b>3. Competências em Língua Inglesa</b>	
Básicas (domínio razoável da língua inglesa)	15
Avançadas	20
<b>4. Experiência Profissional Específica</b>	
Os/as candidatos/as que somem 60 pontos no âmbito da profissão indicada <sup>3</sup> e três anos de experiência profissional (nos quatro anos imediatamente anteriores à candidatura), na profissão indicada ou numa profissão análoga, recebem a pontuação máxima.	10
Candidatos/as que somem 40 a 60 pontos no critério das qualificações e que possuam pelo menos 3 anos de experiência profissional (nos quatro anos anteriores à candidatura) em qualquer profissão incluída na Lista de Profissões Qualificadas (independentemente da sua relevância para a profissão indicada no contexto da candidatura)	5
<b>5. Profissão Sujeita a Forte Procura<sup>4</sup>/Oferta de Emprego</b>	
Profissão sujeita a forte procura, sem oferta de emprego	10
Profissão sujeita a forte procura, com oferta de emprego	15
<b>6. Qualificações Adquiridas na Austrália</b>	
Pelo menos 12 meses de estudo em full-time na Austrália com vista à obtenção de um grau ou qualificação de nível superior ou de carácter profissionalizante	5
Mestrado ou formação universitária correspondente ao 2º ciclo ou superior obtidos na Austrália	10
Doutoramento obtido na Austrália, incluindo pelo menos dois anos de estudo neste país	15
<b>7. Competências do/a cônjuge</b>	
Pontuação atribuída no caso do/a cônjuge do/a candidato/a preencher os requisitos mínimos em termos de idade, domínio da língua inglesa, qualificações, profissão indicada e experiência profissional recente e ser sujeito/a a uma avaliação das suas competências.	5
<b>8. Bonificações (por qualquer um dos seguintes aspectos)</b>	
Investimentos na Austrália iguais ou superiores a 100.000 dólares australianos	5
Experiência profissional na Austrália: pelo menos seis meses de experiência profissional no período imediatamente anterior à candidatura numa das profissões incluídas na Lista de Profissões Qualificadas	5
Domínio de uma das línguas oficiais das comunidades australianas (para além da língua inglesa)	5
<b>9. Pontuação pelo “Patrocínio” por Parte de Familiares Residentes</b>	
Pontos atribuídos no caso da candidatura do/a candidato/a ou do/a cônjuge serem patrocinadas por um familiar que possua nacionalidade australiana ou seja residente permanente	15
<b>Pontuação Máxima Alcançável<sup>5</sup></b>	<b>165</b>

1. Os/as candidatos/as deverão somar um número de pontos suficiente para atingir a classificação mínima necessária para admissão. As candidaturas cuja pontuação seja inferior à classificação mínima de admissão mas superior a uma outra classificação – a classificação mínima para acesso ao “grupo de reserva” – são mantidas “em reserva” durante dois anos. Caso durante esses dois anos a classificação mínima de admissão seja reduzida, de modo a que a candidatura em questão passe a atingi-la, a candidatura é deferida. Em 2002, a classificação mínima para acesso ao grupo de reserva era de 105 pontos no caso das candidaturas “patrocinadas” por residentes australianos e de 70 pontos no caso das candidaturas independentes qualificadas. Para todos os outros candidatos, a classificação mínima para acesso ao grupo de reserva era igual à classificação mínima para admissão (110 ou 115 pontos). É de assinalar que os candidatos “patrocinados” por familiares residentes beneficiam de uma vantagem acumulada correspondente a 20 pontos (por via da pontuação adicional atribuída e da menor classificação exigida). 2. A profissão indicada deverá estar contida na Lista de Profissões Qualificadas elaborada pelo Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas. 3. Ver nota 3.4. Tal como indicado na Lista de Profissões Sujeitas a Procura de Mão-de-Obra Estrangeira. 5. Na prática, a pontuação máxima alcançável é de 150 pontos. Os candidatos que somem 150 pontos não necessitam de ser “patrocinados” por um familiar residente na Austrália.



autorização de trabalho e residência válida por três anos (e prorrogável por mais três). Uma elevada proporção dos trabalhadores titulares de vistos H1-B procedem mais cedo ou mais tarde à transição para o estatuto permanente – por exemplo, com base na manifestação de interesse por parte do empregador –, num processo recentemente facilitado pelo Congresso norte-americano. Por outro lado, os titulares de vistos H1-B estão dispensados de demonstrar a sua intenção de regressar ao seu país de origem e estão autorizados a patrocinar a vinda de familiares. Estes últimos não estão autorizados a trabalhar, mas passam a poder fazê-lo se obtiverem entretanto os seus próprios vistos H1-B.

As qualificações necessárias para a emissão de vistos H1-B são bastante semelhantes às exigidas no caso da maior parte dos canais de imigração permanente assentes no interesse das entidades empregadoras, o que na prática faz deste visto uma verdadeira porta de entrada para a imigração permanente. De acordo com a legislação em vigor em 2000, o programa de emissão de vistos H1-B concedia aos titulares desses vistos um número (teoricamente) ilimitado de prorrogações anuais, para além do normal período de permanência de seis anos, caso o trabalhador estrangeiro em causa tivesse pendente um pedido de concessão do estatuto de residência permanente. Do ponto de vista tanto dos candidatos como dos empregadores, os vistos H1-B têm a vantagem de serem mais simples em termos administrativos: os vistos temporários exigem que o empregador faça prova da sua tentativa de encontrar trabalhadores nacionais para o posto de trabalho em questão, enquanto que o “patrocínio” pelo empregador da aquisição do estatuto de residente permanente por parte do candidato requer tipicamente a avaliação casuística da necessidade de contratação de trabalhadores estrangeiros. Consequentemente, embora a taxa cobrada à cabeça pela emissão de vistos H1-B seja mais elevada (cerca de 1.000 dólares, a que acrescem os custos processuais) do que a cobrada no âmbito das candidaturas à imigração permanente, a maior rapidez do processo e os custos legais mais reduzidos tornam esta alternativa particularmente interessante.

As admissões ao abrigo dos vistos H1-B estão limitadas por uma quota anual estabelecida pelo Congresso, mas certos tipos de entidades empregadoras, incluindo as instituições públicas de investigação científica, as universidades e as instituições privadas de investigação científica sem fins lucrativos, não estão sujeitas a essa quota, tal como não o estão os candidatos já titulares de vistos H1-B que solicitem a sua prorrogação. Em consequência disso, não só o número de admissões ao abrigo dos vistos H1-B tem por vezes ficado aquém da quota estabelecida, como, nos anos em que a quota é atingida, ocorrem numerosas admissões de titulares destes vistos após esse limiar ter sido alcançado.

Esta via de acesso à residência permanente pode ser encarada de forma tanto positiva como negativa. Para aqueles que se opõem ou são mais cépticos em relação à imigração temporária em geral, o facto dos vistos de trabalho temporário funcionarem como uma “sala de espera” para o acesso à residência permanente confere aos empregadores ainda mais poder sobre os potenciais imigrantes. Aqueles que defendem esta perspectiva encaram os canais de imigração laboral temporária como uma má alternativa à imigração permanente com base no interesse dos empregadores. Para além disso, o elevado número de pedidos,

requisições e pareceres exigidos por estes vistos “transitórios” implica um fardo considerável em termos burocráticos. Em contrapartida, o efeito de “filtragem” associado à transição do estatuto temporário para o estatuto permanente constitui uma forma particularmente eficaz de “racionar” o número de vagas de acesso à imigração permanente.

Este método de selecção dos imigrantes económicos através da “filtragem e transição” tem vindo a ser adoptada no contexto de diversos outros sistemas de regulação da imigração. Na Austrália, Nova Zelândia e Canadá – países que, ao contrário dos Estados Unidos e da maioria dos países europeus, seleccionam a maioria dos seus imigrantes com base numa avaliação geral das suas competências e níveis de escolaridade –, a aquisição prévia de experiência profissional ou de escolaridade no país de destino ao abrigo de vistos temporários permite que os candidatos somem pontos adicionais – o mesmo sucedendo com os que possuam uma oferta de emprego. Esta característica destes sistemas de pontos permite literalmente que os candidatos trabalhem para aceder à imigração permanente.

Durante algum tempo, a Nova Zelândia levou este sistema um passo além através da emissão de vistos temporários válidos por um ano a quaisquer candidatos que apresentassem ofertas de emprego – o que equivalia na prática à emissão de “vistos de procura de emprego”. Ao abrigo do actual sistema de pontos deste país, mantém-se em vigor uma variante desta cláusula, aplicável aos candidatos cuja pontuação exceda o mínimo estabelecido para admissão mas que se considere possuírem escassas perspectivas de emprego imediato. Esses indivíduos recebem por isso autorizações de residência temporárias, podendo mais tarde transitar para o estatuto permanente. Para além disso, a Nova Zelândia concede ainda vistos “de trabalho e futura residência” válidos por 30 meses aos imigrantes excepcionalmente qualificados contratados por empregadores acreditados pelo governo ou que desempenhem profissões sujeitas a forte procura, tendo estes imigrantes a possibilidade de requerer o estatuto de residentes permanentes ao fim de 24 meses.

Por sua vez, o Programa de Imigração Altamente Qualificada do Reino Unido, lançado em 2002, prevê a concessão de autorizações de permanência por um ano a todos os imigrantes altamente qualificados admitidos no âmbito do sistema de pontos (Quadro 5). Este programa permite que os imigrantes prolonguem a sua estadia por mais três anos, após os quais têm a possibilidade de solicitar o direito de residência permanente. Porém, é ainda demasiado cedo para avaliar em que medida é que os imigrantes abrangidos por este programa optam por solicitar o estatuto de residentes permanentes e qual a proporção desses pedidos que é deferida (por enquanto, os requisitos impostos para a concessão do direito de residência permanente ao abrigo deste programa parecem relativamente pouco exigentes).

# MECANISMOS ADICIONAIS DE RECRUTAMENTO DE IMIGRANTES

## COOPERAÇÃO BILATERAL

No âmbito das diversas estratégias até aqui delineadas, a administração pública desempenha um papel relativamente passivo no processo de recrutamento, actuando fundamentalmente como entidade fiscalizadora. Contudo, os organismos públicos e semi-públicos podem desempenhar um papel bastante mais activo, sobretudo nos casos em que as características individuais dos imigrantes pretendidos são pouco diferenciadas (por exemplo, com vista ao desempenho de profissões de baixas qualificações) e em que os mecanismos de recrutamento assentes no sector privado têm dado origem a situações de abuso. Este tipo de abordagem pode revelar-se particularmente eficaz quando levada a cabo no contexto de acordos bilaterais, tal como tem sido feito por diversos países europeus (esta estratégia tem sido raramente utilizada pelos PTIs).

No país de origem, o governo do país de destino (ou uma entidade que o represente) tem a possibilidade de verificar a boa fé dos potenciais imigrantes e de disponibilizar toda a informação necessária para que estes possam migrar em condições óptimas. No país de acolhimento, tem a possibilidade de supervisionar os salários, as condições de trabalho e os tipos de emprego oferecidos, através de inspecções e fiscalizações posteriores ao momento da admissão. Consequentemente, a diferença entre os programas de cooperação bilateral e os canais de imigração com base no interesse dos empregadores não passa tanto por questões de princípio quanto pelo grau de intervenção estatal. Em vez de assumirem um papel meramente passivo de regulação e fiscalização, os governos em causa desempenham um papel activo na gestão corrente da imigração, sendo a integridade de todo o programa salvaguardada através da existência de mecanismos adicionais de controlo. Porém, este papel mais activo implica naturalmente custos acrescidos.

O Canadá possui um programa deste tipo, em vigor desde a década de '60, no âmbito do qual concedeu em 2004 cerca de 17.000 vistos. Aquando da criação do programa, o Canadá estabeleceu acordos bilaterais com o México e diversos estados caribenhos com vista à imigração temporária de trabalhadores para os sectores agrícolas das suas diversas regiões. Ao abrigo do programa de trabalhadores agrícolas temporários do Canadá, os empregadores solicitam o concurso de trabalhadores agrícolas estrangeiros ao organismo governamental responsável pelo emprego (a Agência para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos do Canadá, ou HRDC) e este colabora com os empregadores no processo de verificação da (in)disponibilidade de trabalhadores nacionais para ocuparem os postos de trabalho em questão. Os empresários agrícolas têm a possibilidade de recrutar os trabalhadores mexicanos e de outras nacionalidades abrangidos pelo programa apenas no caso da HRDC considerar existir uma situação de escassez de trabalhadores canadianos e dos empresários em questão serem membros dos Serviços de Gestão dos Recursos Agrícolas Estrangeiros (FARM), uma associação sem fins lucrativos constituída por empresas e empresários do sector agrícola. Por cada posto de trabalho registado para preenchimento por trabalhadores estrangeiros, há lugar

## QUADRO 5. O SISTEMA DE PONTOS DO REINO UNIDO

### “Programa de Imigração Altamente Qualificada” (HSMP) do Reino Unido:

Os/as candidatos/as que somem um número suficiente de pontos são obrigados/as a demonstrar que encontrarão facilmente emprego na sua área de especialização no Reino Unido e que pretendem fazer do Reino Unido o seu principal local de residência.

Para além disso, ao abrigo do HSMP, os estudantes que concluem certos programas de MBA adquirem automaticamente o direito de trabalhar no Reino Unido. As autorizações de residência concedidas no âmbito deste programa são válidas por um ano e prorrogáveis até quatro anos desde que o/a candidato/a se mantenha economicamente activo/a. Ao fim de quatro anos, os/as candidatos/as que preencham os requisitos exigidos para a concessão de autorizações de residência permanente podem requerer a atribuição desse estatuto.

### Os/as candidatos/as deverão somar pelo menos 65 pontos para serem admitidos (critério em vigor em Abril de 2005).

#### Factores considerados

#### Qualificações académicas (Máximo: 30 pontos)

Licenciatura	15
--------------	----

Desempenho “excepcional” (o/a candidato/a deverá “encontrar-se entre os melhores na sua profissão e gozar de reconhecimento internacional e para lá da sua área de especialização”)	25
---	----

Doutoramento	30
--------------	----

#### Experiência profissional (Máximo: 50 pontos)

#### Idade inferior a 28 anos      Idade igual ou superior a 28 anos

2 anos a nível de licenciado	5 anos a nível de licenciado, ou doutoramento mais 3 anos a nível de licenciado	25
------------------------------	---	----

4 anos a nível de licenciado	Tal como em cima, mas incluindo dois anos a nível sénior ou enquanto especialista	35
------------------------------	---	----

Tal como em cima, mas incluindo 1 ano a nível sénior ou enquanto especialista	10 anos a nível de licenciado, incluindo 5 anos a nível sénior ou enquanto especialista	50
---	---	----

#### Rendimento anterior – Pontuação atribuída consoante o rendimento e o país onde foi auferido. Indica-se em baixo o exemplo dos dois países que ocupam os dois extremos da escala. (Máximo: 50 pontos)

#### Idade inferior a 28 anos      Idade igual ou superior a 28 anos

Estados Unidos – 27.000 libras/ano	Estados Unidos – 40.000 libras/ano	
Afganistão – 2.350 libras/ano	Afganistão: 3.500 libras/ano	25

Estados Unidos – 40.000 libras/ano	Estados Unidos – 100.000 libras/ano	
Afganistão – 3.500 libras/ano	Afganistão: 8.750 libras/ano	35

Estados Unidos – 60.000 libras/ano	Estados Unidos – 250.000 libras/ano	
Afganistão – 5.250 libras/ano	Afganistão: 21.875 libras/ano	50

#### Desempenho – Avaliado com base em prémios, referências na imprensa, trabalhos publicados, patentes registadas ou cartas de referência. (Máximo: 25 pontos)

Desempenho “assinalável” – O/a candidato/a “desenvolveu um trabalho reconhecido pelos seus pares como tendo contribuído significativamente para a sua área de especialização”	15
---	----

Desempenho “extraordinário” – O/a candidato/a deverá “encontrar-se entre os melhores da sua profissão e gozar de reconhecimento internacional e para lá da sua área de especialização”	25
--	----

#### Desempenho do/a parceiro/a (Máximo: 10 pontos)

O/a cônjuge ou parceiro/a que pretende imigrar juntamente com o/a candidato/a possui no mínimo uma licenciatura ou qualificações profissionais equivalentes, ou ocupa um posto de trabalho consentâneo com o grau de licenciado	10
---	----

#### Candidaturas prioritárias – Correspondentes a profissões consideradas de grande importância (Máximo: 50 pontos)

Médicos adequadamente qualificados que pretendam exercer enquanto médicos de clínica geral no Reino Unido	50
---	----

#### Bonificação em função da idade (Máximo: 5 pontos)

Candidatos/as com idade inferior a 28 anos	5
--	---

Pontuação Máxima Alcançável	220
-----------------------------	-----

## QUADRO 6. O SISTEMA DE PONTOS DO CANADÁ - 2006

### Canadá

*Novo sistema de pontos, implementado em 2002*

Os/as candidatos/as deverão somar pelo menos 67 pontos para serem elegíveis para admissão (critério em vigor em 20 de Março de 2004).

Factores considerados:	Pontos
1. <b>Qualificações académicas:</b> As pontuações atribuídas por cada ano de ensino profissionalizante de nível superior, por um lado, e de ensino universitário, por outro, são iguais, mas estão sujeitas a um máximo de 22 pontos (correspondentes a 15 anos de percurso escolar total) no caso da formação profissionalizante. A pontuação máxima (25 pontos) é atribuída aos/as candidatos/as que possuam mestrado ou doutoramento e cujo percurso escolar tenha correspondido a pelo menos 17 anos.	25
2. <b>Competências linguísticas:</b> Cabe aos/as candidatos/as seleccionar a língua (inglês ou francês) com a qual se sentem mais confortáveis como primeira língua. A língua não seleccionada é considerada enquanto segunda língua. A pontuação é atribuída em função da capacidade de compreensão e fluência oral e escrita dos/as candidatos/as em cada uma das duas línguas.	24
3. <b>Experiência profissional:</b> A pontuação é atribuída no caso do/a candidato/a possuir experiência profissional no desempenho de uma profissão qualificada. Essa experiência não tem de corresponder necessariamente à sua futura profissão no Canadá, nem a uma profissão sujeita a forte procura neste país. São atribuídos 15 pontos pelo primeiro ano de experiência profissional e dois pontos adicionais por cada ano de experiência para além do primeiro, até um máximo de 21.	21
4. <b>Oferta de Emprego:</b> Os/as candidatos/as que sejam detentores de uma oferta de trabalho não temporário aprovada pela Agência para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos do Canadá (HRDC) ou que ocupem a título temporário e há mais de um ano um posto de trabalho aprovado pela HRDC e possuam uma oferta de trabalho não temporário recebem 10 pontos. Os/as candidatos/as provenientes de países pertencentes à NAFTA, bem como os imigrantes transferidos no âmbito dos sistemas internos de mobilidade das empresas, recebem os mesmos 10 pontos sem que estejam sujeitos à aprovação da HRDC.	10
5. <b>Idade:</b> Os/as candidatos/as com idades compreendidas entre os 21 e os 49 anos recebem a pontuação máxima (10 pontos). Por cada ano de idade abaixo dos 21 ou acima dos 49, são descontados dois pontos.	10
6. <b>Adaptabilidade:</b> Ao abrigo deste critério, são atribuídos pontos em função da escolaridade do/a parceiro/a ou cônjuge, bem como no caso do/a candidato/a ou o/a cônjuge terem trabalhado ou estudado anteriormente no Canadá ou possuírem familiares residentes no Canadá. Este critério prevê também a atribuição de pontos adicionais pela posse de uma oferta de emprego.	100

Pontuação Máxima Alcançável

Fontes: Página de Internet do Departamento de Cidadania e Imigração do Canadá (Citizenship and Immigration Canada, ou CIC). <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-5.html>

ao pagamento de uma taxa. Os candidatos que satisfaçam os requisitos estabelecidos são depois sujeitos a um exame médico e as suas credenciais são inspeccionadas pela Secretaria de Estado do Trabalho e da Segurança Social mexicana. A FARM encarrega-se da elaboração dos contratos e dos aspectos logísticos das viagens (sendo esses custos posteriormente deduzidos aos salários dos trabalhadores). Os trabalhadores beneficiam de alojamento gratuito (cujas condições são inspeccionadas todos os anos) e é-lhes atribuído um posto de trabalho específico. Os empregadores têm a possibilidade de nomear os trabalhadores em que

estão interessados e muitos optam efectivamente por fazê-lo. Em geral, estes trabalhadores temporários trabalham seis dias e meio por semana em troca de um salário semelhante ao auferido pelos canadianos e os seus direitos em matéria de segurança social são supervisionados pelo consulado mexicano no Canadá. Os impostos sobre o rendimento e as contribuições para os fundos de desemprego, invalidez e pensões são deduzidos dos salários, mas os trabalhadores têm a possibilidade de requerer um reembolso parcial dos impostos (ao regressarem aos seus países de origem) e das contribuições para a segurança social (ao atingirem o momento da reforma). O último cheque de ordenado é mantido cativo até ao regresso dos trabalhadores aos países de origem.

O programa estabelecido entre o México e o Canadá com vista à imigração temporária de trabalhadores de baixas qualificações para o sector agrícola tem sido alvo de menos críticas do que os programas estabelecidos com os restantes países de origem, particularmente no que se refere aos direitos dos trabalhadores migrantes, às condições de trabalho e aos mecanismos de controlo do trabalho ilegal e das permanências para além do prazo permitido. Porém, o facto de até mesmo este programa ter revelado algumas insuficiências é sintomático do tipo de problemas que assolam estes programas. Um programa anterior semelhante estabelecido entre o Canadá e a Jamaica, por exemplo, foi alvo de uma chuva de acusações de peculato e clientelismo político do lado jamaicano. No caso do actual programa com o México, tanto os migrantes como os empregadores têm-se queixado do excesso de burocracia e têm sido também comuns as acusações de que o programa não salvaguarda devidamente os direitos dos trabalhadores. Para além disso, a relativa inexistência de críticas generalizadas ao programa deve-se provavelmente à sua dimensão (uma vez que se trata de um programa relativamente modesto) e, consequentemente, ao facto de passar relativamente despercebido. Finalmente, os seus custos têm sido substancialmente mais elevados do que os dos programas de trabalho temporário para o sector agrícola implementados noutros países, nos quais o grau de intervenção estatal é menor. Mais do que constituir uma boa prática a replicar noutros contextos, o programa bilateral implementado entre o México e o Canadá demonstra as potencialidades da cooperação bilateral na concepção e implementação deste tipo de programas e sublinha a importância da fiscalização do cumprimento dos contratos no âmbito da gestão dos programas de trabalho temporário, especialmente no caso dos sectores de baixas remunerações.

## BASES DE DADOS

As bases de dados são hoje em dia uma ferramenta mais poderosa e fiável do que no passado e podem ser utilizadas no âmbito da gestão da imigração para reduzir as demoras associadas aos procedimentos e controlos administrativos. Por exemplo, é possível utilizar uma base de dados partilhada para registar a intenção de contratação de um trabalhador estrangeiro por parte de um empregador e para anunciar essa oferta de emprego através dos centros de emprego ao nível local, regional e nacional (no caso do empregador ser obrigado a dar prioridade à contratação de um trabalhador residente) e/ou para anunciar esse posto de trabalho junto de potenciais candidatos elegíveis no estrangeiro. Após ter sido concedida a autorização para a contratação de trabalhadores estrangeiros, o recurso a uma base de dados contendo todos os candidatos pré-aprovados para imigração – isto é, cujas identidades,

qualificações, experiência profissional e eventuais impedimentos por motivos de segurança foram sujeitos a verificação prévia – pode tornar todo o processo muito mais expedito.

O governo australiano criou uma “Base de Dados de Competências” online, através da qual os empregadores têm a possibilidade de consultar os currícula vitae dos candidatos pré-aprovados. Caso um empregador opte por um dos candidatos incluídos nesta base de dados, não é necessário qualquer pedido de visto adicional. É possível recorrer a esta base de dados no âmbito de qualquer um dos três canais de imigração previstos na legislação australiana: (a) a admissão ao abrigo de “acordos laborais”, através dos quais são concedidas credenciações a determinados empregadores com vista à contratação de trabalhadores estrangeiros; (b) o canal de Imigração Qualificada de Âmbito Regional, ao abrigo do qual os empregadores localizados em certas regiões com baixos níveis de imigração podem “patrocinar” a imigração de trabalhadores estrangeiros, após terem demonstrado a incapacidade de preencher os postos de trabalho com recurso à força de trabalho nacional; e (c) o canal de Imigração Independente de Âmbito Estatal/Territorial, através do qual os governos dos diversos estados ou territórios australianos procedem à selecção de candidatos à admissão independentemente de estes possuírem ou não uma oferta de emprego. Em qualquer um destes casos, tanto os empregadores como as autoridades podem também patrocinar a imigração de candidatos que não estejam incluídos na Base de Dados de Competências. Os três canais de imigração atrás referidos destinam-se apenas a imigrantes qualificados (tanto temporários como permanentes), mas só no caso da Imigração Independente de Âmbito Estatal/Territorial é que os candidatos são sujeitos a avaliação no âmbito do sistema de pontos.

## IMIGRAÇÃO AO ABRIGO DE ACORDOS COMERCIAIS E NO ÂMBITO DA MOBILIDADE INTRA-EMPRESARIAL

A admissão temporária por parte dos países industrializados avançados de trabalhadores estrangeiros cujo acesso aos mercados de trabalho dos países de acolhimento visa em parte facilitar o comércio internacional ou se encontra salvaguardada por acordos comerciais constitui um outro canal de imigração significativo e em crescimento. Os compromissos assumidos no quadro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATS) da Organização Mundial do Comércio constituem um exemplo típico deste tipo de admissão. As cláusulas previstas na generalidade dos acordos comerciais bilaterais e regionais seguem em grande medida o modelo estabelecido pelo GATS, à excepção da NAFTA, que antecedeu – e de certa forma terá inspirado – o GATS. O modelo previsto no âmbito do GATS confere aos estados uma grande margem de manobra no que se refere aos “compromissos” assumidos em matéria de migrações, tendo a maioria adoptado uma postura muito menos determinada em relação à liberalização dos movimentos de pessoas do que no caso de outros tipos de fluxos.

A mobilidade intra-empresarial de trabalhadores e a transferência de pessoal de uns países para os outros por parte das empresas são em geral bem aceites, mas quase todos os países desenvolvidos continuam a manter certas restrições à mobilidade destes trabalhadores, incluindo a exigência de vistos para efeitos de admissão, requisitos mínimos em termos de tempo prévio ao serviço da empresa por parte do trabalhador e limites no que diz respeito ao tempo de permanência e às qualificações e profissões elegíveis. Com raras excepções, estes

## QUADRO 7. O SISTEMA NORTE-AMERICANO DE PREFERÊNCIAS NO ACESSO À IMIGRAÇÃO COM BASE NO INTERESSE DOS EMPREGADORES

### Estados Unidos

*Sistema de Preferências introduzido originalmente em 1952.*

**Quota definida por lei**      **Admissões efectivas em 2004<sup>1</sup>**

#### Número Total de Imigrantes com Base no Interesse dos Empregadores

**Primeira Preferência (28,6 por cento):** “Trabalhadores prioritários”, incluindo os indivíduos detentores de “competências extraordinárias”; professores e investigadores de mérito excepcional; e quadros superiores de multinacionais norte-americanas. À excepção dos indivíduos incluídos na categoria das “competências extraordinárias”, os indivíduos abrangidos pela Primeira Preferência deverão possuir uma oferta de emprego.

**Segunda Preferência (28,6 por cento):** Profissionais com “competências excepcionais” nas áreas científica, artística ou empresarial. É exigida uma oferta de emprego nos Estados Unidos e uma avaliação da situação no respectivo segmento do mercado de trabalho. Em certos casos especiais, os candidatos podem ser dispensados da apresentação de uma oferta de emprego.

**Terceira Preferência (28,6 por cento):** Trabalhadores qualificados (que desempenhem profissões para as quais sejam necessários pelo menos dois anos de formação); profissionais altamente escolarizados (que possuam pelo menos uma licenciatura ou uma licença de actividade profissional apropriada); e “outros trabalhadores” (trabalhadores não qualificados). O número máximo de vistos anualmente concedidos aos “outros trabalhadores” é de 10.000. Todos os vistos emitidos no âmbito da Terceira Preferência requerem a verificação prévia da indisponibilidade de trabalhadores nacionais nos segmentos do mercado de trabalho em causa.

**Quarta Preferência (7,1 por cento):** Sacerdotes e funcionários de organizações religiosas, médicos estrangeiros, funcionários ao serviço dos EUA noutros países e funcionários de organizações internacionais considerados “imigrantes especiais”.

**Quinta preferência (7,1 por cento):** Vistos para criação de emprego (investidores)

1. Os números indicados incluem tanto as “novas” entradas no país como as “transições” de estatuto temporário para permanente.

Fontes: Kramer, 2001; Papademetriou, 1994: 87-88; Páginas de Internet do Serviço de Naturalização e Imigração (INS) norte-americano (<http://www.ins.gov/graphics/aboutins/statistics/IMM00yrbk/IMM2000list.htm>; <http://ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/history/2.pdf>; <http://www.ins.gov/graphics/services/residency/employment.htm>); Páginas de Internet do Departamento de Estado norte-americano (<http://travel.state.gov/visa/employ-based.html>).

## QUADRO 8. VISTOS, AUTORIZAÇÕES E ADMISSÕES DE ESTUDANTES NUM CONJUNTO SELECIONADO DE PAÍSES, 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Estados Unidos	564,683	567,146	659,081	698,595	646,016	624,917
Canadá <sup>1</sup>	40,966	51,035	62,016	72,317	68,024	61,293
Austrália		110,915	119,103	146,565	151,855	162,575
Nova Zelândia <sup>2</sup>	22,470	27,396	34,544	55,694	91,745	114,977
Japão	28,000	33,900	41,900	47,300	50,700	
França	23,500	25,100	36,100	40,000	55,500	

1. O número de admissões no caso do Canadá inclui apenas os estudantes admitidos pela primeira vez nesse país em cada ano.

2. Números correspondentes aos anos fiscais.

Fontes: Citizenship and Immigration Canada (CIC), Facts and Figures 2003: Immigration Overview: Temporary Residents; Australian Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA), Population Flows, 2001, and Immigration Update, 2003; Páginas de Internet do Serviço de Informações da Nova Zelândia, <http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/F3073A08-D1BF-43EF-88AE-5DD1608FB627/0/S1.xls>; Organisation for Economic Cooperation and Development: Trends in International Migration 2004; United States Citizenship and Immigration Services Statistical Yearbook 2003;



trabalhadores deverão ser altamente qualificados e/ou possuírem experiência específica ao serviço da empresa. Por outro lado, os países desenvolvidos continuam a mostrar-se bastante relutantes em permitir o acesso dos trabalhadores estrangeiros aos mercados de trabalho nacionais ao abrigo de acordos comerciais: a criação e aprofundamento da União Europeia e da Área Económica Europeia constituem as excepções mais radicais, estando a NAFTA igualmente na vanguarda destes processos no que se refere à mobilidade de certos tipos de profissionais. Um aspecto em relação ao qual existe bastante variabilidade entre os países desenvolvidos de acolhimento consiste na possibilidade de transição do estatuto temporário para permanente no caso dos imigrantes admitidos ao abrigo de acordos comerciais.

A mobilidade intra-empresarial assume em certos casos uma dimensão bastante significativa (por exemplo, 30 por cento das autorizações de trabalho temporário concedidas pelo Reino Unido destinam-se a trabalhadores migrantes cuja mobilidade internacional tem lugar no âmbito das respectivas empresas), mas talvez não faça muito sentido considerá-la uma estratégia de recrutamento de imigrantes. De um modo geral, a decisão de admitir imigrantes de uma forma pró-activa conduz a políticas de admissão mais generosas e menos exigentes em termos do tempo de permanência e das profissões elegíveis do que as formuladas ao abrigo de acordos internacionais. Para além disso, a maioria dos países desenvolvidos mostra-se pouco disposta a assumir compromissos internacionais em matéria de políticas de imigração. Ainda assim, é talvez possível retirar algumas lições dos exemplos deste tipo de admissão existentes: em muitos casos, os procedimentos administrativos associados à admissão dos imigrantes “previstos” por acordos e tratados são mais expeditos e constituem um fardo burocrático menor do que os que estão associados à admissão dos restantes tipos de imigrantes. Embora se possa considerar que isso equivale à criação de uma “porta do cavalo” para a imigração, pode-se alegar em contrapartida que esses ganhos são reveladores das vantagens em termos de eficiência e simplificação administrativas que é possível alcançar quando as políticas de imigração estão vinculadas a objectivos económicos mais amplos.

## A ADMISSÃO DE ESTUDANTES

A educação de cidadãos estrangeiros tem vindo a tornar-se uma importante forma de recrutamento de imigrantes por parte dos países industrializados avançados, para além de uma actividade económica relevante em si mesma (Quadro 8). Consequentemente, o recrutamento de estudantes merece uma discussão mais aprofundada do que os breves comentários atrás tecidos a propósito dos sistemas de “transição”. A admissão de estrangeiros enquanto estudantes e a posterior selecção de uma parte deles enquanto trabalhadores temporários ou imigrantes permanentes é especialmente atractiva do ponto de vista do país de destino devido ao facto da aquisição de competências numa instituição de ensino nacional constituir um “dado” para os empregadores e para a administração e estar tendencialmente associada a um melhor domínio da língua e a melhores desempenhos ao nível dos postos de trabalho e em matéria de integração.

Os países que recorrem a esta forma de recrutamento fazem-se valer de diversos mecanismos e instrumentos de política. O primeiro e mais evidente diz respeito à própria admissão inicial dos estudantes. O “universo” a partir do qual serão posteriormente seleccionados os futuros

trabalhadores é definido com base nas decisões relativas ao número de vistos de estudo a emitir e à simplicidade dos procedimentos administrativos que lhes estão associados, bem como (no caso dos países em que o sistema universitário é controlado pelo estado) através das políticas adoptadas em relação aos estudantes estrangeiros por parte das instituições de ensino. Até mesmo certas medidas que aparentemente não estão relacionadas com esta questão, tais como a decisão tomada em 2002 pelos Estados Unidos no sentido de exigir que os cidadãos de certos países asiáticos e do Médio Oriente se registem junto das autoridades, podem levar os estudantes a optar por ambientes menos hostis no contexto de outros países desenvolvidos.

Tal como sucede em relação aos vistos de trabalho temporário, a (im)possibilidade de transitar directamente de um visto de estudante para um visto de trabalho temporário ou permanente sem ter de sair do país é um factor crítico. Caso isso seja permitido e os respectivos procedimentos administrativos sejam expeditos, os estudantes têm a possibilidade de aceder facilmente ao mercado de trabalho. Esta transição pode ser adicionalmente facilitada se os estudantes estiverem autorizados a trabalhar em áreas não directamente relacionadas com os seus estudos, quer durante o período lectivo, quer nas férias, quer ainda após concluírem os estudos. O emprego ao abrigo de vistos de estudo permite que os empregadores conheçam melhor os estudantes (e possíveis futuros trabalhadores) e que estes últimos se familiarizem com o mercado de trabalho e com as empresas do país de acolhimento. A permissão para trabalhar e residir ao abrigo de vistos de estudo pode ainda funcionar como uma “ponte” facilitadora do processo de procura de emprego e permite reduzir os problemas associados aos atrasos administrativos. Nos Estados Unidos, por exemplo, não é de todo invulgar que um estudante acabado de formar comece a trabalhar ao abrigo de um visto de estudo, enquanto aguarda pelo processamento do seu pedido de concessão de um visto com base no interesse do empregador.

Por último, um outro aspecto determinante da permanência (ou retorno) dos estudantes após a conclusão dos seus estudos consiste no tipo de qualificações exigidas no acesso aos canais de imigração laboral. Por exemplo, a exigência que os candidatos possuam experiência profissional coloca os recém-licenciados numa situação de desvantagem e pode forçá-los a regressar aos seus países de origem. A Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá atribuem uma forte ponderação à experiência profissional no contexto dos seus sistemas de pontos, mas em contrapartida compensam os recém-licenciados através da atribuição de pontos aos que tiverem estudado nas universidades desses países. Por sua vez, a França optou por uma abordagem distinta, concedendo autorizações de trabalho praticamente automáticas aos estudantes formados por universidades francesas em áreas sujeitas a forte procura (tais como a informática).

## CONCLUSÕES

Em matéria de imigração, tal como em qualquer outro domínio das políticas públicas, a melhor estratégia a adoptar pelo governo consiste em fazer apenas aquilo que pode e sabe fazer bem ou aquilo que nenhuma outra entidade está em condições de fazer – e em deixar

o resto para os actores privados. A evolução histórica das políticas de admissão de imigrantes com objectivos económicos proporciona algumas pistas acerca das ilações a retirar deste princípio geral. No caso da imigração destinada a colmatar situações de escassez de mão-de-obra de forma imediata, a selecção dos imigrantes tem em geral sido deixada a cargo dos empregadores, sendo feitos esforços crescentes no sentido de que esse processo decorra de forma tão harmoniosa e previsível quanto possível e que seja levado a cabo por empregadores que “obedeçam às regras do jogo”. Em contrapartida, as administrações públicas têm em geral continuado a desempenhar um papel central (tal como no contexto dos sistemas de pontos) no caso dos canais de imigração cujos objectivos são mais amplos e em que, em consequência disso mesmo, os critérios de selecção são mais genéricos e têm em atenção as perspectivas de integração e de sucesso económico no longo prazo. Cada vez mais, os governos têm procurado resistir à tentação de procederem eles mesmos à identificação das situações de escassez de mão-de-obra e de gerirem esse tipo de admissões ao nível micro. Porém, certas profissões às quais os países industriais avançados atribuem prioridade na admissão (tais como os médicos, enfermeiros e outros profissionais da área da saúde, por exemplo) desempenham um papel tanto económico como social, pelo que faz todo o sentido que permaneçam sob a tutela directa dos governos.

Os sistemas mais bem sucedidos de admissão de imigrantes caracterizam-se intrinsecamente pela sua capacidade e disponibilidade para efectuar experiências e eventuais ajustamentos. Ao longo das últimas duas décadas, estas experiências (sobretudo no caso dos PTIs) têm possibilitado a formulação de estratégias de admissão de imigrantes que não assentam exclusivamente na posse de uma oferta de emprego específica nem exclusivamente na dotação de capital humano, mas sim numa mistura híbrida de estratégias e mecanismos de selecção. Um dos melhores exemplos desse tipo de mistura híbrida é a implementação dos vistos de transição de estatuto temporário para permanente. Embora coloque os seus próprios desafios, a entrada dos vistos de transição para a “carteira” de instrumentos à disposição das políticas de imigração confere novas possibilidades aos decisores políticos e aumenta a sua margem de manobra. Na verdade, as categorias binárias “temporário” e “permanente” reflectiram sempre de forma insatisfatória os reais objectivos e comportamentos dos migrantes e dos seus empregadores. Os vistos de transição poderão constituir o próximo passo no sentido de que as políticas de imigração actuem em parceria com os mercados de trabalho e com a natureza humana (e não em oposição); porém, será para isso necessário continuar a avaliar e aperfeiçoar este instrumento.

A coerência e o equilíbrio constituem também atributos importantes dos sistemas de gestão da imigração económica eficazes. Caso sejam adequadamente “coadjuvados” pela criação de oportunidades de alteração de estatuto, os canais de imigração destinados a estudantes, trabalhadores temporários e imigrantes permanentes podem permitir um “racionamento” justo e equitativo do direito de imigrar, bem como facilitar a gestão de cada uma dessas três vias sem dar origem à formação de bolsas de imigrantes “permanentemente temporários” ou à colocação dos potenciais imigrantes permanentes em situações de possível exploração. Por outro lado, a coerência entre os diversos programas e canais de imigração é também necessária para que seja alcançado um equilíbrio entre as pressões no sentido da satisfação

imediate das necessidades de mão-de-obra e competências e o objectivo de limitar a admissão aos imigrantes que, no longo prazo, tenderão a tornar-se trabalhadores e cidadãos bem sucedidos e plenamente integrados. A Austrália e a Grã-Bretanha, por exemplo, têm procurado alcançar este equilíbrio através da adopção de estratégias mistas, que combinam a admissão através dos sistemas de pontos com a admissão com base nas manifestações de interesse por parte dos empregadores.

Uma outra forma de alcançar maior equilíbrio e diversidade na emissão de vistos consiste em permitir que as autoridades políticas de âmbito local e regional participem na selecção dos imigrantes. O Canadá delega nos seus territórios constituintes a responsabilidade pela selecção de uma pequena parte (em 2002, cerca de 1 por cento) dos seus imigrantes permanentes e a província do Québec (que constitui um caso especial) assume a responsabilidade pela selecção da totalidade dos imigrantes que aí desejem instalar-se. Por sua vez, a Austrália confere às autoridades políticas dos seus diversos estados e territórios a possibilidade de “patrocinar” a admissão de imigrantes, tendo ainda criado um canal de admissão simplificado a que têm acesso as empresas localizadas em áreas rurais e de fraco crescimento populacional que pretendem patrocinar a admissão de imigrantes qualificados.

A selecção dos imigrantes é apenas uma parte do processo de recrutamento, uma vez que a concorrência internacional pela atracção dos trabalhadores migrantes qualificados parece ser cada vez maior. Os países que desde há muito acolhem esses trabalhadores – especialmente os países anglofónos – possuem alguma vantagem à partida, mas essa vantagem não é inultrapassável. Consequentemente, os decisores políticos deverão ter em atenção qual o pacote global de direitos e obrigações que é proporcionado aos potenciais imigrantes (e aos seus empregadores) ao abrigo das respectivas legislações. Por exemplo, caso a concorrência pela atracção de trabalhadores qualificados se torne mais acesa, as políticas e processos de imigração adoptados em cada país poderão constituir uma vantagem ou uma desvantagem para os empregadores desse país. Contam-se histórias acerca de trabalhadores altamente qualificados que migram para a Alemanha ao abrigo do programa “carta verde” deste país e aí permanecem apenas o tempo suficiente para obterem uma oferta de emprego nos Estados Unidos. O que isso sugere é que o sistema de imigração alemão talvez esteja a servir de “porta de acesso” ao canal de imigração H1-B norte-americano – e a perder trabalhadores altamente qualificados para esse mesmo programa. Não existem provas de qualquer tipo de “concorrência migratória” neste caso (caso essas histórias tenham algum fundamento, isso deve-se provavelmente às conjunturas económicas nos dois países e à dimensão das comunidades de concidadãos existentes em cada um deles), mas a análise comparativa destes dois programas de imigração ilustra bem as implicações potenciais desse tipo de concorrência. O programa alemão concede aos imigrantes uma autorização de permanência temporária válida até cinco anos, sendo fraca a probabilidade de acesso à residência permanente. Em contrapartida, o programa norte-americano confere uma autorização de permanência válida até seis anos e com uma elevada probabilidade de acesso ao estatuto de residente permanente. Um outro aspecto que confere vantagem aos Estados Unidos consiste no facto do programa alemão exigir que os candidatos permaneçam a título temporário num país onde a aquisição de competências linguísticas adicionais pode representar um

investimento significativo (mas não “transportável” para outros contextos) e onde os imigrantes estão sujeitos a uma carga considerável em matéria de impostos e contribuições para a segurança social, de cujos benefícios acabam por pouco beneficiar.

Finalmente, enquanto que a selecção dos imigrantes a título individual é uma área na qual a capacidade da administração pública é relativamente limitada, a salvaguarda dos termos e condições associados a um determinado canal ou programa de imigração constitui um campo da sua exclusiva competência. No caso dos países que optem por recorrer à imigração para prosseguir objectivos de carácter económico, os investimentos efectuados na protecção do sistema face a fraudes e abusos e na inspecção das condições laborais e salariais proporcionadas aos imigrantes admitidos são, simultaneamente, um dos custos necessários de actuar no domínio das migrações e uma forma de promover a confiança na imigração por parte da opinião pública. A criação de mecanismos eficazes de salvaguarda e controlo requer a implementação de regras que minimizem a criação de dinâmicas e incentivos perversos; a formulação de mecanismos inteligentes e eficazes que suportem e salvaguardem essas regras; e, finalmente, a afectação de recursos adequados.

Consequentemente, a salvaguarda das condições de trabalho e dos termos previstos nos diversos programas e canais de imigração constitui um aspecto tão fulcral para o sucesso do recrutamento de imigrantes quanto a formulação de uma estratégia de admissão sensata e inteligente. Afinal de contas, no que diz respeito à admissão propriamente dita, os governos encontram facilmente aliados e “facilitadores” entre o sector privado. A tarefa mais complicada, porém, consiste em demonstrar que os imigrantes admitidos representam uma vantagem “líquida” para o país de acolhimento e em garantir que a opinião pública é capaz de distinguir os programas e canais de imigração laboral dos fluxos de imigração irregular e dos frequentemente desditosos sistemas de asilo político. Para tal, talvez nada seja tão importante quanto assegurar a transparência e a honestidade das políticas e práticas de imigração laboral.

## RECOMENDAÇÕES

- A salvaguarda do cumprimento dos termos e condições associados à imigração económica não tem de implicar necessariamente custos elevados – nem para a administração pública, nem para os trabalhadores, nem para os empregadores. Uma das formas de maximizar a eficiência dos mecanismos de controlo consiste em privilegiar as inspecções e controlos posteriores ao momento da admissão: inspecções aos locais de trabalho e auditorias aos empregadores que não possuam ainda um historial de cumprimento na matéria; controlo mais rigoroso do cumprimento da legislação laboral em geral no caso dos sectores e empresas que empreguem um elevado número de imigrantes; e formas mais eficientes e menos onerosas de assegurar a integridade do sistema do que a mera criação de obstáculos burocráticos à admissão de imigrantes. A salvaguarda do cumprimento das regras é especialmente importante no caso dos programas e canais mais atreitos a abusos: os que prevêem a imigração de curta duração de trabalhadores de baixas qualificações e em que estes estão vinculados a postos de trabalho específicos, ou aqueles que se destinam principalmente a sectores

problemáticos (tais como a agricultura ou o trabalho doméstico) e em que os trabalhadores dispõem de poucas opções alternativas, exigem níveis de fiscalização e controlo mais elevados do que os programas e canais destinados à imigração permanente ou aos trabalhadores altamente qualificados. Logo, é possível proceder a uma “triagem” das diversas vias de acesso à imigração de forma a afectar mais recursos àquelas que necessitam de supervisão mais apertada.

- Em particular, a fiscalização do cumprimento das condições salariais, laborais e de recrutamento associadas aos programas de trabalho temporário assentes no interesse dos empregadores constitui um investimento fundamental para a integridade e eficácia do sistema. Práticas como a elaboração de contratos de trabalho no estrangeiro com o objectivo de permitir a entrada de trabalhadores no país ao abrigo das normas que regulam a mobilidade internacional intra-empresarial deverão ser vigorosamente desencorajadas. De forma análoga, o “patrocínio” da admissão de imigrantes temporários com o objectivo de permitir a subcontratação dos seus serviços por parte de outras empresas constitui um aspecto que importa compreender melhor e regular de forma mais inteligente. Em última instância, a salvaguarda da integridade dos programas e canais mais controversos do ponto de vista político constitui a melhor garantia da sua sobrevivência e de que continuam a proporcionar as vantagens com vista às quais foram originalmente concebidos.
- A eficiência dos mecanismos de admissão de imigrantes tem uma importância fulcral para o sucesso das estratégias de imigração económica. Os atrasos desnecessários e os excessos de burocracia podem deitar a perder muitos dos benefícios da imigração laboral – especialmente no caso da imigração destinada a suprir problemas de escassez de mão-de-obra ou a responder a picos de actividade. Para reduzirem as ineficiências, os governos podem começar por implementar medidas tais como o processamento “acelerado” das candidaturas prioritárias e a redução da carga burocrática no caso dos sectores “de baixo risco” – isto é, aqueles em que existe uma escassez estrutural de mão-de-obra. Podem também considerar a possibilidade de utilizarem métodos alternativos à avaliação casuística e à verificação da (in)disponibilidade da força de trabalho nacional para preencher as vagas identificadas – por exemplo, através da “acreditação” dos empregadores e/ou da cobrança de taxas pela contratação de trabalhadores estrangeiros. Aos imigrantes a quem seja concedido o direito de admissão com vista ao desempenho de profissões liberais pode também ser eventualmente exigido o pagamento de uma pequena soma, antes da entrada no país ou aquando do início da actividade.
- Os governos deverão reconhecer realisticamente as suas limitações no que se refere à identificação precisa e atempada das “necessidades de mão-de-obra” e reavaliar de forma consentânea as vantagens da intervenção directa do estado na selecção dos imigrantes. Para além disso, as vantagens e desvantagens da imposição de quotas no contexto dos diversos canais de imigração deverão ser cuidadosamente ponderadas. Ainda que em muitos casos sejam politicamente oportunas, essas quotas (especialmente quando consagradas na legislação) podem ter como consequência que a admissão de imigrantes siga os altos e baixos da conjuntura económica e da procura de competências com um atraso muito significativo.

- A disponibilidade para testar novas abordagens pode também proporcionar dividendos no que se refere ao envolvimento das administrações locais, regionais e estaduais na selecção dos imigrantes. A delegação nestes níveis da administração de uma parte da responsabilidade pela selecção dos imigrantes aumenta a diversidade dos fluxos e coloca uma parte do processo de selecção nas mãos daqueles que se encontram em melhores condições para avaliar as necessidades das comunidades locais. Naturalmente, estes mecanismos terão de ser ajustados e aperfeiçoados ao longo do tempo. Os imigrantes, tal como os autóctones, deslocam-se para onde existem oportunidades de emprego – e estas tendem a concentrar-se nas cidades de grandes e médias dimensões e em seu redor. Logo, as cidades e regiões menos dinâmicas do ponto de vista demográfico e económico e que mais beneficiariam com a vinda dos imigrantes são muitas vezes aquelas que mais dificuldade têm em atrair esses mesmos imigrantes. Através da experiência adquirida ao longo do tempo, estes níveis da administração poderão adquirir a capacidade de utilizar a possibilidade de seleccionarem “os seus próprios” imigrantes de forma a identificar e atrair aqueles que têm maior probabilidade de instalar-se de forma permanente nas respectivas comunidades e de contribuir para a prossecução dos seus objectivos sociais e económicos.
- A transparência para com os imigrantes, os empregadores e a opinião pública tem uma importância fundamental. A facilidade de acesso à informação relativa aos procedimentos e prazos das candidaturas e requerimentos, bem como a criação de regras e procedimentos simples e claros, permitem reduzir os custos e os riscos a que estão sujeitos os empregadores e os imigrantes e combater os preconceitos da opinião pública. O Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, que disponibilizam uma grande quantidade de informação online acerca dos seus sistemas de pontos e dos restantes canais de imigração, proporcionam diversos bons exemplos de possíveis primeiros passos a tomar nesta matéria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauer, T., M. Lofstrom, and K. Zimmerman. "Immigration Policy, Assimilation of Immigrants, and Native's Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD Countries." *Swedish Economic Policy Review* 7, no. 2 (2000): 11-53.
- Bauer, T. and K. Zimmerman. "Immigration Policy in Integrated National Economies." IZA Discussion Paper Number 170. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA), 2000.
- Carzaniga, A. "GATS, Mode 4, and the Pattern of Commitments." Paper presented at the *Conference on Movement of Natural Persons Under the GATS* held by the World Trade Organization. Geneva, April 11-12. 2002.
- Citizenship and Immigration Canada. Citizenship and Immigration Canada Website. <http://www.cic.gc.ca>. Ottawa: CIC, 2004.
- Department of Immigration and Multicultural Affairs. Department of Immigration and Multicultural Affairs Website. <http://www.immi.gov.au/>. Belconnen, Australian Capital Territory: DIMA, 2004.
- Fotakis, C. and G. Coomans. "Demographic ageing, migration and the challenge for growth and labour market sustainability." Paper presented at the *Joint Conference on the Economic and Social Aspects of Migration*, Organisation for Economic Cooperation and Development and the European Commission. Brussels, January 21-22, 2003.
- Greenhill, D. "Managed Migration Best Practices and Public Policy: The Canadian Experience." Paper presented at the *Workshop on Best Practices Related to Migrant Workers*, International Organization for Migration. Santiago, Chile, June 2000.
- International Organization for Migration. *World Migration* 2003. Geneva: IOM, 2003.
- Jupp, B. "the local security challenge: Can we devise policies that are compatible with peaceful co-existence?" Presentation at the *Invitational Conference on People Flow in its Wider Context: A Comprehensive Exploration*, Tilburg University, Netherlands, November 25-26, 2003.
- New Zealand Immigration Service. New Zealand Immigration Service Website. <http://www.immigration.govt.nz/>. Wellington: NZIS, 2004.
- Niessen, J. and Y. Schibel, eds. *EU and US approaches to the management of immigration: Comparative perspectives*. Brussels: Migration Policy Group, 2003.
- Office of Immigration Statistics. *Statistical Yearbook*. Washington, DC: US Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, various years.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*. Paris: OECD, 1998.
- Organisation for Economic cooperation and Development. *International Mobility of the Highly Skilled*. Paris: OECD, 2002.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. *Trends in International Migration*. Paris: OECD, 2003.
- Rollason, N. "Labour Recruitment for Skill Shortages in the United Kingdom." In *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*. Paris, OECD, 2004.





# SOBRE A FUNDAÇÃO LUSO-AMERICANA

---



A Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento é uma instituição portuguesa, privada e financeiramente autónoma. Pretende contribuir para o desenvolvimento de Portugal, através do apoio financeiro e estratégico a projectos inovadores e através do incentivo à cooperação entre a sociedade civil portuguesa e a americana.

Criada em 1985, nasce da decisão do Estado português de criar uma instituição de direito privado que de forma perene, flexível e autónoma, promova as relações entre Portugal e os Estados Unidos, visando, com este intercâmbio, o desenvolvimento económico, social e cultural português. O seu património inicial constituiu-se através de transferências monetárias feitas pelo estado Português, e provenientes do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA (1983). Foi dotada com um capital inicial de 85 milhões de euros e, desde 1992, vive exclusivamente do rendimento do seu património.

Entre 1985 e 2006, apoiou 12.099 projectos, que se traduziram num investimento de mais de 110 milhões de euros. O capital da Fundação cifrava-se, em finais de 2006, em 142 milhões de euros. Nesta verba não está incluído o valor do edifício-sede.

O apoio da Fundação é canalizado de diversas formas, incluindo concessão de bolsas, apoio a projectos institucionais e programas de formação e intercâmbio. Uma parte importante da actividade da Fundação consiste no lançamento de projectos próprios, que gere individualmente ou em parceria com outras instituições.

Na área das Migrações, a FLAD conta com um longo historial de sucessos, de entre os quais se podem evidenciar a parceria estratégica com o Migration Policy Institute, da qual constam as publicações de "Europe and Its Immigrants in the 21st Century" e da presente obra, uma versão revista e aumentada da versão original em Inglês, o apoio a algumas actividades do Migration Policy Group, o apoio a actividades do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI), donde se salienta a publicação do "Mapa de Boas Práticas de Acolhimento e Integração de Imigrantes", que veio permitir um melhor conhecimento das iniciativas desenvolvidas em todos os sectores da sociedade no domínio da integração, e o projecto Metropolis, ao qual a FLAD está associada desde a primeira edição da conferência Metrópolis.



# SOBRE O MIGRATION POLICY INSTITUTE

---



O Migration Policy Institute (MPI) é um think tank independente, apolítico, sem fins lucrativos, dedicado ao estudo da movimentação das pessoas em todo o mundo. O MPI providencia estudos analíticos, desenvolvimento e avaliações de políticas de migrações e de refugiados a nível local, nacional e internacional. A actividade do MPI visa dar resposta à crescente necessidade de obtenção de respostas pragmáticas e sensatas aos desafios e oportunidades que as migrações em grande escala, voluntárias ou forçadas, sentida pelas comunidades e instituições num mundo cada vez mais integrado.

A Migration Information Source, uma fonte on-line de informação actualizada e precisa na área das migrações, da qual constam dados, estudos analíticos, e artigos de autores proeminentes. Este recurso on-line, que já foi premiado pela sua qualidade e carácter inovador, tem ainda dados sobre mais de cinquenta países, dispostos de forma muito acessível ao utilizador. Os Special Issues da Migration Information Source têm providenciado estudos sobre Migrações e Direitos Humanos, Migrações EUA-México, Integração e Imigrantes, África, Mulheres e Migrações e Desenvolvimento e Migrações. A Migration Information Source está disponível em **[www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)**.

As publicações do MPI providenciam análises independentes e apolíticas dos estudos de gestão de migrações, segurança nacional e liberdades civis, protecção de refugiados e resposta humanitária internacional, fronteiras norte-americanas, e comunidades de imigrantes e integração. Informação actualizada e detalhada sobre as publicações do MPI pode ser encontrada em **[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)**.





# UM CONJUNTO DE TEXTOS DE REPUTADOS ESPECIALISTAS SOBRE MIGRAÇÕES

A publicação deste livro pela Fundação Luso-Americana representa um marco nas obras em língua portuguesa sobre a imigração no século XXI. “A Europa e os seus imigrantes no século XXI” contribui assim para o primeiro objectivo de quem entende necessário promover um debate público objectivo e sereno sobre a realidade das migrações contemporâneas no continente europeu: o de nos proporcionar o acesso a um vasto conjunto de informação de absoluta fiabilidade. Com efeito, a forma mais relevante de impedir que a temática da imigração fique prisioneira dos fantasmas, das falsas ideias feitas, dos preconceitos racistas e populistas é proporcionar informação objectiva e globalmente compreensiva.

A leitura de “A Europa e os seus imigrantes no século XXI” é pois um exercício estimulante que nos interpela directamente sobre um tema central do nosso futuro colectivo: a transformação do perfil das nossas próprias sociedades e do modelo europeu de coesão social, num desafio permanente aos valores da tolerância pelo que é diferente, do respeito mútuo, do diálogo entre diversas culturas, da procura de dinâmicas de integração que preservem a dignidade humana de todos os envolvidos.

António Vitorino

Advogado, especialista em Direito Comunitário e Direito Público  
Ex-Comissário Europeu para a Justiça e Assuntos Internos

FUNDAÇÃO  
LUSO-AMERICANA

[www.flad.pt](http://www.flad.pt)



[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)

ISBN 978-972-8654-33-7