

CASA COMUM

**MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO
EM PORTUGAL**

**AVANÇAR NAS PRÁTICAS:
RUMO À INCLUSÃO E COESÃO SOCIAL**

O Projeto MIND (Migrações. Interligação. Desenvolvimento) tem a duração de três anos, e o objetivo de criar conhecimento, influenciar e sensibilizar, com vista a contribuir para uma sociedade europeia que compreende as complexidades das migrações; responde aos seus desafios com humanidade e respeito; e valoriza a contribuição de cada um, trabalhando todos para conseguir um efeito positivo nas nossas vidas, comunidades e lugares.

Os parceiros do projeto MIND incluem organizações da Cáritas em 11 países membros da UE: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Itália, Países Baixos, Portugal, Eslováquia, Eslovénia e Suécia, bem como a Caritas Europa.

O projeto MIND integra a pesquisa e preparação de onze publicações nacionais e uma publicação europeia. Estas publicações servem como instrumentos de advocacy para promover o envolvimento de intervenientes nacionais e europeus e contêm recomendações sobre migrações e desenvolvimento a nível nacional e da UE, baseando-se num conhecimento sólido e numa base de evidências, conformes aos valores Cristãos e universais.



Estudo elaborado por Pedro Góis, Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra - Laboratório Associado, com o apoio de Filipa Abecasis, Joana Alfaiate e Mariana Hancock (Cáritas Portuguesa) e de Letizia Lozano (Caritas Europa).

Contribuições por Olga Kadyshева, Patrick Taran, e Piyasiri Wickramasekara (Global Migration Policy Associates - GMPA), (Cáritas Portuguesa) e Davide Gnes e Shannon Pfohman (Caritas Europa).

Design gráfico por Vanden Broele Group com apoio de Leticia Lozano (Caritas Europa)

Tradução por Onoma Traduções

Layout por Ana Nascimento

Ilustração de capa por Jean Bernard Boulnois

Publicado por Cáritas Portuguesa, Praça Pasteur, n.º 11, 2.º esq. 1000-238 Lisboa, maio 2019.

Projeto cofinanciado pela Comissão Europeia, no âmbito do programa de financiamento do Departamento de Educação para o Desenvolvimento e Sensibilização (DEAR) da Direção Geral de Desenvolvimento e Cooperação (DG DEVCO) da União Europeia

A Cáritas Portuguesa reserva-se o direito de não ser responsabilizada pela exatidão e integridade das informações disponíveis nesta publicação. Reivindicações de responsabilidade relativas a danos causados pelo uso de qualquer informação fornecida, incluindo qualquer informação incompleta ou incorreta, serão, por isso, rejeitadas.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1			
PREFÁCIO	5		
CAPÍTULO 2			
SUMÁRIO EXECUTIVO	7		
CAPÍTULO 3			
A VISÃO E OS VALORES DA CASA COMUM			
MIGRAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS	11		
A. Migrações	12		
B. Desenvolvimento	13		
C. Migrações e Desenvolvimento	14		
CAPÍTULO 4			
O CONTEXTO MIGRATÓRIO NACIONAL	16		
A. Emigração de Portugal	17		
1 - Ciclos migratórios	17		
2 - Países de destino	18		
3 - Características sociodemográficas dos emigrantes portugueses	19		
B. Imigração para Portugal	20		
1 - Fluxos migratórios	20		
2 - Legislação	21		
3 - Características sociodemográficas da população imigrante em Portugal	22		
C. Refugiados e requerentes de asilo em Portugal	24		
CAPÍTULO 5			
COMO OS MIGRANTES E AS MIGRAÇÕES CONTRIBUEM PARA O DESENVOLVIMENTO	25		
A - Contribuição das migrações para o país de destino	25		
1 - Contribuições políticas e culturais	26		
2 - Demografia	26		
3 - Sistema de assistência social	28		
4 - Economia	29		
5 - Investimento estrangeiro e empreendedorismo	30		
B - Contribuição dos migrantes para o país de origem	31		
1 - Diáspora dos migrantes portugueses	31		
2 - Diásporas de migrantes em Portugal	33		
3 - Remessas económicas	33		
4 - Remessas sociais	34		
5 - Remessas políticas	35		
CAPÍTULO 6			
OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM A CONTRIBUIÇÃO PLENA DOS MIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO	36		
A. Obstáculos em Portugal	36		
1 - Receção e integração dos refugiados	36		
2 - Quadro jurídico versus prática: restrições nos serviços públicos	39		
3 - Distâncias geográficas e uma cultura de centralização	39		
4 - Recursos humanos e financeiros	40		
5 - Desigualdades e discriminação	40		
(b) Acesso a direitos e serviços	40		
(c) Mercado de trabalho e emprego	41		
(d) Opinião e atitudes públicas	41		
(e) Comunicação social	44		
(f) Mulheres migrantes	44		
6 - Inserção no mercado de trabalho e emprego	44		
7 - Mercado de trabalho e emprego	45		
8 - Capacidade e participação das associações de migrantes	48		
B - Obstáculos à contribuição de migrantes nos países de origem	49		
1 - Custo das remessas	49		
2 - Objetivos e eficácia da ajuda ao desenvolvimento	49		
3 - Apropriação da programação de desenvolvimento	50		

ÍNDICE

CAPÍTULO 7	
OPORTUNIDADES PARA FACILITAR E REFORÇAR O PRÓPRIO DESENVOLVIMENTO DOS MIGRANTES E AS CONTRIBUIÇÕES DOS MIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DE DESTINO E DE ORIGEM	51
A – Oportunidades no país de destino – Portugal	51
1 – Enquadramento legal	51
2 – Oportunidades de regularização	52
3 – Mercado de trabalho	53
4 – Empreendedorismo	53
5 – Discurso e práticas políticas	54
6 – Nível local	54
7 – Participação da sociedade civil e das associações de imigrantes	55
8 – Instrumentos relativos a direitos humanos	56
9 – Instâncias internacionais	56
10 – Educação para o desenvolvimento	57
B – Oportunidades nos países de origem	57
1 – Migrações e cooperação para o desenvolvimento	57
(a) Cooperação na regulação de fluxos migratórios	58
(b) Estratégia de cooperação orientada para o desenvolvimento dos locais de origem dos migrantes	58
2 – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	58
CAPÍTULO 8	
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	59
A - Conclusões	59
B - Recomendações	61
Anexos	66
Lista de abreviaturas	66
Legislação e normas relevantes	67
Alguns dos temas suscitados e debatidos com os grupos-alvo	72



Foto: Cáritas Portuguesa

- CAPÍTULO 1 -

PREFÁCIO

As migrações não são uma realidade hodierna. Desde os primórdios da Humanidade, a mobilidade é uma idiossincrasia do ser humano. Em cada tempo os fluxos migratórios tiveram as suas características, com maiores ou menores níveis de complexidade. Atualmente, contrariamente ao que se possa supor, não são maiores, do que já foram, noutras eras, os desafios que são colocados face aos fluxos migratórios. Os pretextos, com leves nuances, parecem ser sempre os mesmos. Os contextos já não são tanto. Alguns deles estão relacionados com o efeito das alterações climáticas que não se colocavam tanto antes, como por exemplo um mundo mais globalizado que pressupõe mais necessidade, até mesmo vontade, de se obter a liberdade de movimento, de chegar a outros locais e modos de vida que antes não eram tão conhecidos ou ambicionados de forma tão global. Outro dos desafios tem que ver com as gritantes desigualdades entre e dentro de países, a crescerem de forma escandalosa. Associados a estes desafios estão o aumento do contrabando, a sofisticação das redes de tráficos, estando no cume de todos o tráfico humano, sendo que a internet e novas tecnologias aceleram e potenciam estas práticas. Confirma-se assim que as quantidades, essas sim, têm sofrido alterações que estão muito dependentes da intensidade dos contextos. O número de pessoas que estão hoje a viver na diáspora ou a procurar, deliberada ou forçadamente, outras paragens para se sentirem mais seguras e com melhores condições de vida não é dos mais elevados da história migratória a sua percentagem face à população mundial tem vindo a situar-se em cerca de 3%. Uma constante, seja em que tempo que for, é encarar-se esta característica da condição humana como um desafio, bem como a possibilidade de novas oportunidades para os países de origem, de trânsito e de acolhimento. Sabemos que são mais empolados os desafios. Na maioria das ocasiões, os desafios são encarados como problemas e não como um estímulo à criatividade multicultural. Muito menos ainda, como estímulo a um modelo de desenvolvimento mais humano. Se os desafios fossem colocados nestes patamares, não haveria obstáculo algum a apostar mais na potencialidade das migrações, porque seriam abraçadas como oportunidades.

Apesar de haver uma Organização na Igreja Católica com uma missão específica sobre as Migrações e Refugiados –

Obra Católica Portuguesa das Migrações (OCPM) – pelo seu nível e tipo de intervenção social e política, a Cáritas Portuguesa não pode dissociar-se desta componente da vida de uma miríade de gente. Tem-no feito em estreita cooperação mútua com a OCPM. Esta área de intervenção está inscrita no Plano Estratégico da Cáritas e toma expressão concreta em cada Plano de Ação anual. Nos últimos, são mais as iniciativas, algumas com extensão internacional, mas sempre enquadradas pela indispensável e importante intervenção sociopolítica. Só com medidas estruturantes e abrangentes a toda a sociedade portuguesa, como um todo, se pode conseguir o fortalecimento de valores tão incontornáveis como seja o respeito pela dignidade de todos e de cada um dos seres humanos, que permita um verdadeiro bem-estar, ciente de que este nunca será alcançado sem que quem nos rodeia também esteja bem. Sem a assunção destes valores, entre outros, jamais se alcançará o pleno desenvolvimento humano integral ao alcance de todos, onde prevaleça a convivência da tolerância, da não-discriminação e de uma correta inclusão de todas as pessoas, em todas as áreas da vida em sociedade.

Este é um dos maiores desafios que, nos dias de hoje, nos são colocados, porque tudo indica estar a acontecer uma viragem em termos civilizacionais. Se for assim, será a quarta das grandes eras do pós-cristianismo, a par de outras situações dramáticas consequentes, como são a imensidão das desigualdades, de variada ordem, que podem levar, não só a transformações socioculturais em profundidade, como até a alterações geoterritoriais geradas por deslocamento de populações inteiras. Estamos, por isso, na presença de grandes vulnerabilidades que atingem, sobretudo, grupos minoritários, zonas com desequilíbrios demográficos, formas de organização social, na qual incluo as gigantescas equações que recaem sobre o futuro do trabalho humano resultante da aceleradíssima revolução tecnológica e robótica.

Uma das formas para enfrentar estes reptos foi-nos, desde logo, indicada pelo Papa Francisco, no início do seu pontificado, que é a Cultura do Encontro. A Cáritas está a procurar responder a este incessante apelo, procurando a inclusão multisectorial dos grupos sociais mais fragilizados, sem exceção de ninguém. Nesta análise, o que está em causa são os migrantes e refugiados

que chegam, ou anseiam por chegar, mas sem esquecer os que já estão nos grupos das segundas e terceiras gerações, que foram “moldados” pelo modelo cultural predominante. O que se pede à Cáritas é que esteja atenta para ver os sinais que, em cada tempo – a curto e a médio prazos – vão aparecendo; que procure fazer a leitura dos mesmos, servindo-se dos instrumentos sociais e científicos de que dispõe, com particular realce para o Pensamento Social Cristão; que busque as soluções mais adequadas e as consiga colocar em prática, respeitando sempre o princípio da subsidiariedade. Esta dinâmica não terá a eficácia desejada se não for considerado e assumido, com a devida importância, o trabalho em parceria. Podem ser muito diversas na metodologia de atuação, mas valorizando todos os contributos, evidenciando que a participação democrática é a melhor forma de funcionamento. Porque acredita nesta maneira de intervir nos problemas e potenciar as boas soluções, a Cáritas aderiu, prontamente, a alguma Plataformas, como sejam – entre outras – o Fórum das Organizações Católicas para a Imigração (FORCIM), a Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR) e a Plataforma Portuguesa das ONGD. Estas Organizações estão muito motivadas a mudar a narrativa atual que insere as migrações no nicho dos graves problemas do mundo, para demonstrar que os desafios que as mesmas colocam se podem converter em oportunidades de desenvolvimento para os países de origem, de trânsito e de acolhimento. A experiência migratória portuguesa é uma evidência clara de como isso é possível.

Para além de caminhar com outras instituições, sejam de natureza oficial ou privada, a Cáritas conta também com o incentivo das suas congéneres internacionais, tendo a Caritas Internationalis um papel relevante enquanto confederação de todas, e a Caritas Europa uma responsabilidade regional, englobando todas as Cáritas nacionais, europeias, que fazem também parte deste projeto MIND.¹ A conjugação de todas estas forças, com provas dadas no que respeita à responsabilidade e credibilidade, tem possibilitado promover mais oportunidades e condições para que os migrantes se façam ouvir e sejam respeitados como todos os restantes seres humanos. Para a Cáritas, inequivocamente, a sua motivação está na centralidade da Pessoa, independentemente do seu estatuto legal.

Anima-nos a sintonia existente com os compromissos de Portugal quanto às políticas migratórias e a confiança que depositamos no estreitamento de relações multi-atores sobre esta realidade. Com este incentivo, a Cáritas Portuguesa sente um maior desejo de contribuir, com esta ferramenta de trabalho e outras iniciativas que vierem a surgir, assumindo um papel específico de aproximação e promoção do diálogo entre vários intervenientes, sejam quais forem, desde que convictos de que é mais fácil construir pontes e derrubar muros do que levantá-los.

Eugénio da Cruz Fonseca
Presidente da Cáritas Portuguesa

¹ Para mais informações, consulte: <https://www.caritas.eu/mind/>

- CAPÍTULO 2 -

SUMÁRIO EXECUTIVO

Examinar a migração contemporânea, de e para Portugal, através da visão humanista da Cáritas e de acordo com as suas definições conceptuais de migrações e de desenvolvimento, e estudar a relação entre migrações e desenvolvimento, tal como é descrito no capítulo III, constitui o principal objetivo da presente investigação.

Portugal é um dos poucos países europeus que dispõe de uma política de acolhimento e integração de migrantes e que, por enquanto, possui a capacidade de reagir ao aumento de movimentos radicais, xenófobos e nacionalistas que rejeitam a mobilidade humana como um direito fundamental. É, assim, importante analisar a situação atual e ponderar o que será necessário fazer num futuro próximo de modo a manter em Portugal um discurso político positivo, bem como a opinião pública e os comportamentos em relação às migrações e aos migrantes.

É também crucial encontrar os meios para reforçar a inclusão social dos migrantes e dos refugiados na sociedade portuguesa. Neste aspeto, é útil promover uma compreensão pública acerca da realidade atual. Do mesmo modo, ser transparente e estar consciente dos desafios atuais e futuros pode originar um comportamento solidário, através do acolhimento e da inclusão total. Ao longo da presente publicação, a análise e argumentação desenvolvem o raciocínio de que a integração de migrantes e a sua inclusão total são requisitos essenciais para que estes possam alcançar o seu potencial máximo. Além disso, o estudo apresenta provas das várias contribuições que os migrantes dão em países e sociedades de acolhimento, bem como nos seus países de origem.

Numa Europa integrada, as cidades e as regiões são as principais áreas de inclusão, diversidade e receção. O grande desafio coletivo para Portugal abordado nesta publicação reside na capacidade de acolhimento de uma pluralidade de indivíduos que trazem consigo as suas próprias culturas, religiões e identidades, preservando ao mesmo tempo a coesão social a nível regional e nacional. A inclusão social significa garantir a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, a igualdade de acesso a serviços de apoio social e igualdade de oportunidades no acesso à educação, alojamento, saúde e

recursos essenciais.

A inclusão social de migrantes ou refugiados não significa uma assimilação de uma minoria por uma maioria, mas uma integração baseada na solidariedade. Este processo implica o compromisso, envolvimento, qualificação e capacitação de toda a sociedade de acolhimento. Simultaneamente, é importante comunicar os direitos e deveres de cada interveniente no processo de incentivo à integração social. A integração apenas se tornará uma realidade quando os representantes dos serviços públicos, os utilizadores dos serviços e o público em geral estiverem completamente informados e envolvidos no processo proposto. Esclarecer e comunicar os desafios e projetos a serem construídos em conjunto e demonstrar os benefícios de uma sociedade intercultural constitui, assim, uma tarefa fundamental.

Trabalhar com toda a comunidade e encontrar a melhor forma de comunicar não só os desafios, mas também os benefícios da diversidade é o único meio de promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, prevenir o crescimento de fenómenos xenófobos e racistas. Por mais antigas que sejam as suas raízes, nenhuma identidade nacional sobreviveu em isolamento, sem os benefícios e os desafios da evolução social, política, económica e cultural, resultante do movimento de pessoas de um lugar para o outro, a sua instalação e as suas contribuições diversas enquanto seres humanos em busca do seu próprio desenvolvimento integral.

Como é descrito no capítulo IV, a realidade migratória portuguesa é complexa e multifacetada. Uma das singularidades nacionais é constituída pela existência de fluxos simultâneos de emigração e imigração, que resultam numa entrada e saída de indivíduos com características semelhantes: em idade, educação ou qualificações profissionais. Além disso, neste capítulo, a realidade mostra que as várias contribuições para o desenvolvimento representam um processo que interliga a emigração e a imigração. Muitos dos imigrantes e emigrantes trabalham nas mesmas profissões, com diferentes salários, perspetivas de carreira e de desenvolvimento profissional. Isto leva alguns a sair de Portugal e outros a migrarem para o país. Juntamente com os fluxos migratórios, a mudança social

surge num conjunto diverso de grupos socio-étnico-culturais e identidades de indivíduos. Isto conduz a alguns desafios sobre como manter o respeito pela diversidade e os compromissos para com a coesão social na sociedade portuguesa.

Em Portugal, os migrantes e as migrações são consensualmente considerados como tendo um impacto positivo no desenvolvimento dos países de origem e de destino. No capítulo V é discutido e demonstrado que as competências e capacidades, as poupanças e as remessas dos migrantes contribuem para o desenvolvimento. Além disso, fazem-no numa variedade de áreas, tais como na economia global, no mercado de trabalho, na demografia ou através da inovação cultural e social, entre outros. Como exemplo, de acordo com uma investigação recente, os fluxos migratórios para Portugal produzem efeitos positivos, mitigando as consequências do envelhecimento e declínio da população, visto que a população imigrante tende a ser mais jovem que a população portuguesa, reforçando assim as estruturas jovens e de idade ativa. O facto de já existirem comunidades estrangeiras estabelecidas em Portugal ajuda a gerar novos fluxos migratórios devido à estrutura e/ou à reunificação familiar. Isto contribui ainda mais para a economia do país e para a sua diversidade e riqueza socioculturais.

O aumento recente na imigração preencheu também uma falha no mercado de trabalho, ao compensar insuficiências na mão de obra nacional, ajudando a satisfazer as necessidades em setores como o turismo, serviços e agricultura. O surgimento no sul de Portugal de novas comunidades migrantes, como as comunidades marroquinas, nepalesas ou tailandesas, contribuiu para preencher falhas nas necessidades de mão de obra, graças à força de trabalho migrante disponível.

Em Portugal, os imigrantes tendem a ser mais empreendedores do que os nacionais, o que contribui ainda mais para a sua integração/inclusão total. Esta tendência acrescenta dinamismo à economia portuguesa, proporcionando inovação no panorama empresarial (com novas ideias, novas tecnologias e projetos inovadores), criando novos trabalhos, tanto para várias gerações de migrantes como para portugueses nativos. Representa igualmente uma forma preventiva de evitar o desemprego.

A contribuição dos imigrantes para o desenvolvimento no seu país de destino bem como para os seus países de origem pode ser avaliada social e politicamente – em ambos os contextos geográficos – como é o caso dos imigrantes cabo-verdianos em Portugal. Os países de origem desde há muito que entenderam a importância da contribuição da diáspora no desenvolvimento da sua pátria. Estes países têm vindo cada vez mais a reconhecer que os benefícios do desenvolvimento dos migrantes não se resumem apenas a retornos e remessas mas, de forma mais abrangente, a transferências de conhecimentos, investimentos diretos e capacidade dos emigrantes e dos seus descendentes de “publicitar” a sua pátria no estrangeiro – contribuindo assim para atrair turistas e investidores estrangeiros, estimulando

o comércio ou proporcionando benefícios geopolíticos mais amplos. Desde 1960, a emigração portuguesa tem também e de forma consistente garantido a remessa de fluxos financeiros essenciais para o apoio às famílias e para o investimento, principalmente local.

A lei portuguesa também evoluiu, indo ao encontro de valores inclusivos, alargando o número de cidadãos que fazem parte da comunidade nacional. Em Portugal, os estrangeiros e residentes estrangeiros (apátridas) têm exatamente os mesmos direitos laborais, sociais e cívicos que os cidadãos portugueses. Algumas exceções incluem alguns direitos políticos, o exercício de funções públicas (exceto os que têm predominantemente um carácter técnico), e os direitos e deveres expressamente reservados pela Constituição e pela lei a cidadãos portugueses (por exemplo, ser candidato a Presidente da República). Apesar destes direitos, a experiência diária dos estrangeiros em Portugal mostra uma realidade menos virtuosa. No acesso a serviços públicos, as ONG e outras associações da sociedade civil referem regularmente a prevalência de práticas discriminatórias que têm um impacto negativo na população estrangeira residente.

Nos últimos anos, surgiram nos meios de comunicação social vários relatos sobre exploração e discriminação contra trabalhadores imigrantes de várias proveniências, maioritariamente de origem africana, nepalesa ou tailandesa, e de outras minorias étnicas residentes em Portugal. Tal indica que estes grupos imigrantes podem ser explorados de várias maneiras, não só pelos empregadores nacionais mas também, e principalmente, por diferentes traficantes/contrabandistas ou outros membros da indústria de migração, que trataram da sua vinda para Portugal ou que os controlam no seu ambiente de trabalho.

Os imigrantes em Portugal ainda estão representados em categorias profissionais pouco qualificadas, por exemplo tendo trabalhos pouco atrativos, de baixas ou nenhuma qualificações, enfrentando condições de trabalho árduas e níveis altos de insegurança. Os migrantes têm tipicamente trabalhos que estão abaixo dos seus níveis de qualificação, significando um processo de desaproveitamento de competências. As mulheres migrantes estão frequentemente sujeitas a condições de emprego mais vulneráveis (Egreja e Peixoto, 2013), recebendo muitas vezes salários mais baixos (Casaca e Peixoto, 2010). Estão também constantemente envolvidas em formas irregulares de emprego, especialmente na economia paralela, em serviços de limpeza e assistência. É importante notar que a exploração assume diversas formas, nomeadamente mais relações de salários desfavoráveis, mais horas de trabalho, condições de trabalho mais difíceis, condições de alojamento precárias, etc.

O número de vítimas de tráfico humano em Portugal mais do que duplicou nos últimos anos, com a maior parte dos casos reportados no país associados ao tráfico para exploração de mão de obra, encontrando-se a maior parte das vítimas entre

trabalhadores agrícolas. Muitas dessas vítimas encontram-se encurraladas em explorações agrícolas e exploradas com baixa ou nenhuma remuneração. A maioria chegou a Portugal através de redes de contrabando que colocam anúncios de trabalho na internet. Quando chegam ao país, as vítimas são desapossadas dos seus documentos, colocadas a trabalhar e forçadas a viver em áreas comuns lotadas e sem cuidados de higiene, por vezes durante anos seguidos, até terem pago as “dívidas” resultantes da sua vinda para a Europa, contraídas perante os contrabandistas.

Apesar de existir um quadro jurídico prevendo os direitos e necessidades dos migrantes, em termos de regimes de regularização, por exemplo, na prática existem ainda muitos obstáculos à implementação da legislação existente. Os fatores impeditivos de uma implementação eficaz da lei portuguesa (e de obrigações decorrentes de tratados internacionais) foram documentados através dos serviços e instituições do país e encontram-se descritos no capítulo VI. Incluem a falta de capacidade em cuidar e preparar, procedimentos desatualizados, burocracia desnecessária dentro e entre serviços públicos de gestão das migrações, fraca comunicação inter e intraserviços, barreiras linguísticas, distribuição ineficiente dos recursos nacionais existentes ou insuficiência de recursos financeiros alocados a problemas sociais complexos. Por exemplo, a concentração em Lisboa, Porto e Algarve de muitos dos serviços disponíveis através do Alto Comissariado para as Migrações (ACM) cria custos de integração adicionais aos imigrantes que vivem noutras regiões do país. A escassez de fundos dedicados a programas inovadores limita efetivamente a escala de aplicação de soluções a grupos de maior dimensão. Muitos dos programas nunca vão além da fase piloto. Um vasto leque de programas não é geralmente avaliado ou monitorizado por entidades independentes, não sendo assim possível uma verdadeira avaliação baseada no mérito.

É notória a falta de organização numa constelação complexa, segmentada e multifacetada de intervenientes da administração pública com diferentes abordagens em relação às migrações e aos migrantes. A colaboração entre as várias entidades não é estruturada e não existem procedimentos organizados e modos de funcionamento que permitam o diálogo ou soluções conjuntas para desafios e problemas. A partilha da responsabilidade de gestão de programas de integração entre diferentes Ministérios, instituições públicas e áreas diversas de responsabilidade tem sido amplamente documentada, bastando para tal considerar o número de entidades envolvidas no Plano Estratégico para as Migrações. Estas ascendem a noventa e seis, sendo de salientar que neste número não estão incluídas de forma exaustiva as organizações privadas ou a sociedade civil.

A falta de uma visão sistémica impede a elaboração e implementação de políticas públicas com impacto significativo, assim como soluções propostas por imigrantes em Portugal relativas a problemas existentes. A falta de diálogo interinstitucional impede a solução de problemas e cria entropias nos fluxos de informação e comunicação,

tornando-os ineficientes. Estas questões foram comprovadas quando a Cáritas Portuguesa se reuniu com várias entidades públicas que aderiram a um grupo-alvo institucional para a preparação desta publicação. Os quadros técnicos de diferentes ministérios e instituições públicas valorizaram a oportunidade de se encontrarem pessoalmente, de partilharem experiências e de discutirem desafios e preocupações semelhantes. A Cáritas Portuguesa irá continuar a apoiar este tipo de encontros, reconhecendo a vantagem estratégica e operacional de reunir as diversas partes interessadas para conseguir o necessário diálogo entre os vários intervenientes sociais e políticos, privados e públicos. Estes diálogos abordam os principais problemas em termos de migrações e desenvolvem-se com base nos benefícios mútuos da interligação.

Desde 2015 que Portugal tem estado aberto e disponível para receber refugiados. No entanto, o programa de reinstalação em Portugal depende fortemente da gestão da sociedade civil no processo de receção e integração, devido à inexistência de uma tradição histórica de receber refugiados e à falta de estruturas do Estado para o fazer. Tal limitação constitui um desafio para o papel que o país pretende desempenhar futuramente no controle de fluxos globais de refugiados. O crescimento do número e origem dos refugiados, bem como de outros indivíduos sob proteção internacional que são acolhidos em Portugal, constitui um sinal de que esta realidade está também a mudar o panorama nacional das migrações.

Existem várias oportunidades para aumentar a contribuição total dos migrantes no desenvolvimento de ambos os países - de destino e de origem, que são abordadas mais aprofundadamente no capítulo VII. Considerando os vários obstáculos descritos no presente relatório, a Cáritas está empenhada em proporcionar uma abordagem que permita transformar esses obstáculos em oportunidades.

A cooperação e as (novas) parcerias são a chave e, pela primeira vez na história, com a adoção do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, complementada com o Pacto Global sobre Refugiados, a comunidade internacional reconheceu que nenhum país por si só consegue responder aos desafios da mobilidade humana global, e junta os principais intervenientes para cooperarem sobre migrações, segurança, direitos humanos e desenvolvimento. O Pacto tem origem na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e é baseado no reconhecimento de que a migração é uma realidade multidimensional da maior importância para o desenvolvimento sustentável dos países de origem, de trânsito e de destino. Tal como é afirmado no próprio acordo, tal tem como objetivo impulsionar o potencial da migração para alcançar todos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

A educação para o desenvolvimento é igualmente vista como uma das muitas oportunidades para reforçar a contribuição das migrações para o desenvolvimento e representa uma

ferramenta poderosa para desconstruir estereótipos e para combater e prevenir todas as formas de discriminação. A educação para o desenvolvimento é fundamental para uma política evolutiva e para estabelecer bases de compreensão e apoio público relativas aos problemas de desenvolvimento e cooperação internacional. Fornece também pontos comuns para a construção e partilha de conhecimentos e capacidades. Isto permite conseguir uma maior participação de todos os intervenientes no desenvolvimento, em toda a sua diversidade e complementaridade que deve ser usada para influenciar o desenvolvimento do país de cada um, e ao mesmo tempo responsabilizar os governos pelas suas promessas e compromissos relativos a direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

A presente publicação é parte integrante do projeto MIND², tendo como objetivo melhorar a compreensão sobre a relação entre o desenvolvimento sustentável e as migrações, a importância da migração na UE e nos seus Estados Membros, e a contribuição da UE na cooperação para o desenvolvimento. Pretende realçar uma visão positiva e aumentar o envolvimento da sociedade europeia, dos seus intervenientes e das suas instituições, incluindo autoridades governamentais, organizações da sociedade civil (OSC), setor privado, universidades, organizações de base, migrantes/refugiados/diáspora, grupos juvenis, assim como a opinião pública em geral para abordar três “pilares” de interesse:

1) Causas na origem das migrações forçadas: identificar as razões que obrigam ou levam as pessoas a emigrar, contribuindo para uma compreensão das ligações entre migrações e desenvolvimento humano e sustentável e combatendo as causas na origem das migrações forçadas.

2) Sociedades de acolhimento: alargar caminhos seguros e legais para as migrações, promovendo encontros e contribuindo para soluções a longo prazo na construção de sociedades acolhedoras, mudar a narrativa anti migratória e combater o racismo e a xenofobia.

3) Contribuição dos migrantes para o desenvolvimento aumentar o reconhecimento das migrações como sendo crucial para o desenvolvimento e envolver os migrantes enquanto intervenientes para o desenvolvimento nos países de destino e de origem.

Neste contexto, a presente publicação tem como objetivo proporcionar uma visão acerca das condições e problemas enfrentados por migrantes – incluindo os refugiados – e os desafios do desenvolvimento e migração em Portugal. Fornece também uma análise dos fatores que facilitam ou limitam o

potencial das migrações e, mais especificamente, dos migrantes para contribuir para o desenvolvimento em Portugal e nos seus países de origem, ao mesmo tempo que atingem o seu desenvolvimento humano de forma integral.

Portugal é um país dinâmico, pleno de experiências migratórias arrojadas e que proporciona um retrato que nos permite antever um futuro repleto de desafios – desafios relativos ao apoio à integração e à gestão da diversidade. A Cáritas Portuguesa pretende contribuir para fazer face a estes desafios previsíveis apresentando resultados, conclusões e recomendações na presente publicação, bem como envolver-se noutras ações dentro e para além do projeto MIND. A Cáritas tem como missão promover e cuidar do desenvolvimento humano integral, da integridade e dignidade de todos, em particular dos que são muitas vezes abandonados. A Cáritas Portuguesa pretende continuar a intervir para cumprir a sua missão juntamente com os seus principais parceiros e plataformas a que pertence, e que partilham a mesma visão de um contexto realmente solidário.

A publicação desenvolve conhecimentos, elementos e análises para responder à seguinte pergunta-guia: *Como, e sob que condições, podem os migrantes contribuir para o desenvolvimento humano integral, para o seu próprio desenvolvimento e para o desenvolvimento de lugares e sociedades de origem, destino e trânsito?* Simultaneamente, irá mostrar que, no contexto português, há muito que pode ser alcançado através do *desenvolvimento de procedimentos*. A publicação apoia o aumento do desenvolvimento do potencial das migrações, garantindo coerência política e maximizando os benefícios da imigração para os migrantes e para a sociedade em geral. A análise é baseada na literatura académica disponível, documentos programáticos, dados estatísticos, artigos jornalísticos/de média atualizados, tal como experiência acumulada. Foram organizados diferentes grupos-alvo e realizadas entrevistas com peritos em migrações, desenvolvimento social, representantes governamentais e da sociedade civil, organizações de migrantes e diáspora, assim como aos próprios migrantes. Representantes de várias instituições relacionadas com gestão das migrações e integração de migrantes foram convidados para partilhar opiniões em encontros informais e para atualizar a presente publicação com informação prática privilegiada.

De uma maneira geral, esta publicação fornece ferramentas de trabalho para os intervenientes da Cáritas, constituintes, parceiros e outros com conhecimento contextual básico, dados factuais e análise para a realização de trabalho em migrações e desenvolvimento bem como um quadro de orientação sobre objetivos, estratégias, ações práticas de sensibilização, envolvimento e ativismo, de modo a permitir uma participação ativa dos migrantes como intervenientes para o desenvolvimento e encorajar um ambiente positivo para as migrações e o desenvolvimento.

² O projeto MIND (Migrações. Interligação. Desenvolvimento.) é financiado pela Comissão Europeia, DG DEVCO no âmbito do programa de financiamento da UE de Educação para o desenvolvimento e sensibilização (DEAR). Para mais informação sobre o financiamento do programa DEAR da UE, por favor consultar: https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/development-education-and-awareness-raising_en

- CAPÍTULO 3 -

A VISÃO E OS VALORES DA CASA COMUM MIGRAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

Em 2015, na sua Encíclica *Laudato Si' - Sobre o cuidado da casa comum*, o Papa Francisco (2015) lembrou que a Terra é a “nossa casa comum” e que devemos enfrentar os desafios económicos, sociais, políticos e ambientais de uma forma integrada (CAFOD et al. 2018). A exclusão e a pobreza, as guerras, as desigualdades a nível global, as alterações climáticas, o consumo e o crescimento insustentáveis - assim como os deslocamentos e as migrações forçadas - exigem uma maior atenção e envolvimento da nossa parte. A Encíclica rapidamente se tornou rapidamente num documento de referência para o serviço social católico, bem como para agências de desenvolvimento em todo o mundo, chamando a atenção tanto dentro como fora da Igreja Católica. Com as publicações nacionais e europeia “Casa Comum”, a Cáritas baseia-se nesta mesma mensagem para aprofundar a complexa *interligação* entre migrações e desenvolvimento dentro do seu quadro ético, baseado na fé, no respeito pelos direitos humanos e na dignidade humana.

Para a Cáritas, uma abordagem centrada na pessoa humana, na ética e nos direitos é fundamental para os estatutos, para a política e para toda a nossa prática. Como tal, uma interpretação ética da relação entre migrações, desenvolvimento e a pessoa humana é essencial para enquadrar a visão e os objetivos da publicação “Casa Comum”. A visão, ações e posições da Cáritas estão enraizadas em instrumentos e fontes legais e políticas e, fundamentalmente, nos valores e ensinamentos da Igreja Católica Apostólica Romana. Estes valores e ensinamentos têm em comum com certos instrumentos jurídicos e marcos políticos internacionais, uma afirmação da dignidade humana, da igualdade de todos e da inalienabilidade dos direitos humanos como princípios morais fundamentais para assegurar a coexistência pacífica e o bem-estar básico de todas as pessoas e povos neste planeta. Entre eles, incluem-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os oito pactos e convenções fundamentais das Nações Unidas sobre direitos humanos³; a Convenção dos Refugiados de 1951 sobre o

Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967; e as Normas Laborais Internacionais, que definem princípios e direitos para o trabalho decente. A Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda de Urban são quadros políticos globais especialmente relevantes. O Pensamento Social Cristão, doutrina desenvolvida pela Igreja Católica sobre questões de justiça socioeconómica e os valores cristãos fundamentais, é o fundamento da visão e da ação da Cáritas.

“O urgente desafio de proteger a nossa casa comum inclui a preocupação de unir toda a família humana na busca de um desenvolvimento sustentável e integral”. Na *Laudato Si'*, o Papa Francisco apela a um diálogo que inclua todos sobre “como estamos a construir o futuro do planeta”, questionando o atual modelo de desenvolvimento e a atual condição da sociedade global, onde as injustiças são inúmeras e as pessoas são cada vez mais privadas de direitos humanos fundamentais. Isto exige a “proteção dos mais fracos, que dispõem de poucos meios para se defender e fornecer provas irrefutáveis.”

Os direitos humanos podem ser definidos como proteções para indivíduos e grupos, garantidos pelo direito internacional, contra interferências com as suas liberdades fundamentais e dignidade humana. Os direitos humanos são *inalienáveis* e não podem ser negados a ou renunciados por qualquer ser humano, independentemente das razões, incluindo o estatuto legal ou de imigração. São *universais* na medida em que se aplicam a todos, e em qualquer lugar. Os direitos humanos englobam os direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais e são *indivisíveis*, o que significa que os diferentes conjuntos de direitos são todos igualmente importantes para o pleno desenvolvimento dos seres humanos e para o seu bem-estar. Os instrumentos de direitos humanos e o direito internacional consuetudinário geram três obrigações abrangentes para os Estados, a saber: respeitar, proteger e cumprir esses direitos.

³ A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção

contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e membros de suas famílias (1990), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).



Foto: Caritas Internationalis

A – Migrações

As migrações são uma das principais características do mundo globalizado atual. Em termos gerais, as migrações são o movimento de pessoas de um local de residência para outro. Enquanto o termo migrações abrange os movimentos populacionais internos de um país - rural para urbano ou de uma localidade para outra numa jurisdição diferente -, o projeto MIND aborda as migrações internacionais. As migrações internacionais são uma categoria jurídica, política e social distinta, uma vez que as pessoas se movimentam de um Estado-nação no qual são cidadãs com os direitos e proteções por ele conferidos, para outros países onde os direitos e proteções de nacionalidade, de acesso à proteção social, e de identidade comum, muitas vezes não se aplicam e onde os paradigmas sociais e culturais podem ser significativamente diferentes.

Embora não exista uma definição normativa internacional para *migração*, existem definições de convenções internacionais para *refugiados* e para *trabalhadores migrantes e membros de suas famílias*; este último aplicável a quase todos os migrantes internacionais. A definição de *refugiado* na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados é: “alguém que é incapaz ou não deseja retornar ao seu país de

origem devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social específico ou opinião política”⁴. Todos os Estados-Membros da UE ratificaram a Convenção de 1951 sobre Refugiados e o seu Protocolo de 1967.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias declara que: O termo “*trabalhador migrante*” designa a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional.⁵ Esta convenção reconhece trabalhadores fronteiriços, trabalhadores sazonais, marítimos, itinerantes e outras categorias específicas de trabalhadores migrantes, conforme previsto nas suas disposições. Reitera que todos os direitos humanos básicos dos trabalhadores migrantes abrangem os membros das suas famílias presentes e dependentes. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostram que quase todos os migrantes

⁴ Ver UNHCR What is a Refugee (ACNUR O que é um Refugiado), em <http://www.unhcr.org/what-is-a-refugee.html>

⁵ Ver o texto completo em <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

internacionais, independentemente das razões para a migração ou admissão, tornam-se economicamente ativos - empregados, autônomos ou envolvidos em atividades remuneradas.

No entanto, foram acordados no quadro da ONU, uma definição específica e padrões estatísticos para obter dados confiáveis e comparáveis globalmente sobre migrantes internacionais, que são usados pela maioria dos governos. Para fins estatísticos, um *migrante internacional* é definido como ‘uma pessoa que tenha residido num país diferente do de nascimento ou nacionalidade durante um ano ou mais, independentemente das causas ou motivações para o movimento e do estatuto legal no país de residência.’

Estima-se que 260 milhões de pessoas nascidas no estrangeiro residem hoje num país diferente daquele onde nasceram ou no qual têm cidadania⁶ original. No entanto, este número não inclui pessoas que visitam um país por curtos períodos, como turistas, trabalhadores comerciais ou de transporte de mercadorias, que não mudaram de local de residência. Muitas outras pessoas em situação temporária, de emprego e / ou residência de curto prazo ou sazonal não são contabilizadas nas estatísticas da ONU, ou noutras estatísticas migratórias, quando a permanência é inferior a um ano e / ou se mantêm residência formal no seu país de origem ou outro - mesmo que se enquadrem na definição de *trabalhador migrante*.

Para uma análise aprofundada sobre a interligação entre migrações e desenvolvimento, a Cáritas utiliza um entendimento mais amplo das migrações, incluindo todos aqueles que são refugiados e requerentes de asilo, bem como trabalhadores migrantes e membros das suas famílias.

B – Desenvolvimento

O compromisso de não deixar ninguém para trás e garantir os direitos humanos para todos é uma pedra angular da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com 169 Metas de Desenvolvimento Sustentável. Todos os 193 Estados-Membros da ONU expressam a sua visão e compromisso partilhados para um “*Mundo de respeito universal pelos direitos humanos e pela dignidade humana, o primado do Direito, a justiça, a igualdade e a não discriminação; de respeito pela raça, etnia e diversidade cultural; e de igualdade de oportunidades, permitindo a plena realização do potencial humano e contribuindo para a prosperidade partilhada. Um mundo que investe nas suas crianças e no qual cada criança cresce livre de violência e exploração. Um mundo em que todas as mulheres e raparigas gozam de igualdade de género plena e*

⁶ Extrapolado do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da ONU (DESA), The International Migration Report 2017 (Destaques). <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>. Conforme observado nas estimativas do DESA, “as estimativas são baseadas em estatísticas oficiais sobre a população estrangeira ou nascida no estrangeiro, classificadas por sexo, idade e país de origem. A maioria das estatísticas utilizadas para estimar o número total internacional de migrantes

*em que todas as barreiras legais, sociais e económicas ao seu empoderamento foram removidas. Um mundo justo, equitativo, tolerante, aberto e socialmente inclusivo, no qual as necessidades dos mais vulneráveis são atendidas”.*⁷

A Agenda 2030 levou a mudanças de paradigma na perceção do desenvolvimento: o desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável dizem respeito a todos os países do planeta; a proteção ambiental e o combate às desigualdades são considerados objetivos de desenvolvimento fundamentais; a paz e a justiça social são vistas como componentes integrais da agenda universal de desenvolvimento; e a necessidade do compromisso e participação de todos os grupos dentro de todas as sociedades e estados é enfatizada a fim de se alcançar o desenvolvimento para todos. O novo consenso mundial sobre desenvolvimento baseia-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em todos os tratados de direitos humanos; portanto, se os estados não progredirem na realização real dos direitos humanos para todos, os ODS não poderão ser alcançados.

O termo *desenvolvimento* engloba a existência de meios produtivos, forças, capacidades, organização e produção de bens, serviços, tecnologia e conhecimento para atender às necessidades humanas de sustento e bem-estar. Compreende a construção de meios para: extração e transformação de recursos; produção de bens, serviços e conhecimento; construção de infraestruturas para produção, transporte e distribuição; reproduzindo capital, bem como competências e trabalho; e proporcionar bem-estar e condições de vida em termos de habitação, nutrição, saúde, educação, proteção social e cultura no seu sentido mais amplo (Taran 2012).

Ao falar em desenvolvimento, a Cáritas utiliza o conceito de **desenvolvimento humano integral**, que coloca a pessoa humana no centro do processo de desenvolvimento. Pode ser definido como uma abordagem abrangente que leva em consideração o bem-estar da pessoa e de todas as pessoas em sete dimensões diferentes. Em primeiro lugar, a dimensão *social*, que se concentra na qualidade de vida em termos de nutrição, saúde, educação, emprego, proteção social e participação social, bem como a igualdade de tratamento e a não discriminação de qualquer tipo. Segundo, a dimensão *trabalho e atividade económica*, como o principal meio de sustento próprio e familiar, de participação socioeconómica e de contribuição direta para o desenvolvimento para a maioria dos adultos em todas as populações. Em terceiro lugar, a dimensão *ecológica*, que se refere ao respeito pelos bens da criação e à garantia da qualidade de vida das futuras gerações sem ignorar o apelo desta geração por justiça. Quarto, a dimensão *política*, que inclui questões

foi obtida a partir de censos populacionais. Além disso, registros populacionais e pesquisas nacionais representativas forneceram informações sobre o número e a composição dos migrantes internacionais”.

⁷ A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, parágrafo 8.

como: existência do primado do direito; respeito pelos direitos humanos civis, políticos, económicos, sociais e culturais; democracia, em especial como instrumento representativo e, acima de tudo, participativo. Quinto, a dimensão *económica*, que se relaciona com o nível do Produto Interno Bruto (PIB) e a distribuição dos rendimentos e da riqueza, a sustentabilidade do crescimento económico, a estrutura da economia e do emprego, o grau de industrialização, o nível de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e a capacidade do Estado de obter receitas para os serviços humanos e proteção social, entre outras considerações. Em sexto lugar, a dimensão *cultural*, que aborda a identidade e a expressão cultural de comunidades e povos, bem como a capacidade de diálogo intercultural e o compromisso de respeito entre culturas e identidades. Sétimo, a dimensão *espiritual*. Tomadas em conjunto, estas dimensões sustentam uma abordagem integral ao desenvolvimento (Caritas Europa 2010).

Segundo o Pensamento Social Cristão, as desigualdades sociais exigem uma ação coordenada de todas as pessoas / toda a sociedade e de todo o governo em todos os países em prol da humanidade, baseada em dois fundamentos: 1) as questões sociais são globais e 2) as desigualdades socioeconómicas são um perigo para a paz e coesão social. Neste sentido, o desenvolvimento do nosso próprio país e o dos outros deve ser a preocupação de todos nós - da comunidade humana.

C – Migrações e desenvolvimento

A questão de como o desenvolvimento está interligado com as **migrações** é uma questão secular normativa, política e prática. Grandes movimentos populacionais forçados e voluntários a partir do século XVII proporcionaram o desenvolvimento das Américas do Norte e do Sul. Incluindo o movimento forçado de milhões de trabalhadores escravos da África e, desde o final do século XVIII, o movimento de milhões de imigrantes deslocados por guerras, fome e desenvolvimento industrial na Europa. Ao longo de mais de 200 anos, o Império Britânico transferiu um grande número de trabalhadores e respetivas famílias do subcontinente indiano para outros países, para desenvolver a agricultura, a exploração mineira, o comércio e a atividade industrial em África, nas Américas, nas Caraíbas e na Grã-Bretanha. Grandes movimentos populacionais, alguns forçados, deslocaram um grande número de pessoas ao redor da União Soviética durante grande parte do século XX, em parte para desenvolver a indústria e expandir a agricultura industrializada em muitas das doze repúblicas soviéticas.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, as migrações e o desenvolvimento têm sido objeto de intensos debates entre decisores políticos, académicos, sociedade civil e o público em geral. O Papa Pio XII dedicou uma Encíclica sobre “migrantes, estrangeiros e refugiados de qualquer espécie que, obrigados pela perseguição ou pela carência, são forçados a deixar a

sua terra natal” (Exsul Familia 1952), reafirmando que os migrantes e refugiados têm direito a uma vida com dignidade e, portanto, um **direito a migrar**.

Sob o impulso da integração regional e da promoção do desenvolvimento, nomeadamente a Comunidade Económica Europeia desde a década de 1950, sucedida pela União Europeia, ou o desenvolvimento da livre circulação regional para sistemas de desenvolvimento na África Central, Oriental e Ocidental na década de 1970, bem como o desenvolvimento de a (ex) União Soviética entre as doze repúblicas desde a década de 1920, a relação entre migrações e desenvolvimento tornou-se um pilar fundamental da integração e do desenvolvimento internacional em várias regiões.

Impulsionada por eventos geopolíticos que afetaram fortemente a mobilidade humana à escala global, a relação entre migrações e desenvolvimento tem sido, desde os anos 1990 e 2000, tema central nos debates políticos, económicos e de política social contemporâneos. A primeira estrutura de desenvolvimento global a reconhecer o papel das migrações, e a sua imensa contribuição para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, foi a Declaração e Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo em 1994.⁸⁾

O quadro contemporâneo abrangente é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, acima mencionada, com os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Embora a referência explícita às migrações e ao desenvolvimento seja estabelecida na Meta 10.7 dos ODS sobre “migrações e mobilidade seguras, regulares e responsáveis”, mais de 43 Metas em 16 dos 17 ODS se aplicam a migrantes, refugiados, migrações e / ou situações de migração (Taran et al. 2016).

A Nova Agenda de Urban, adotada em Quito em outubro de 2015, dá especial atenção aos migrantes, refugiados e pessoas deslocadas internamente, na sua estrutura global de desenvolvimento e governança para as cidades - onde reside a maioria dos migrantes e refugiados.

Em 2016, na sequência de conflitos graves e prolongados no Médio Oriente e Sul da Ásia, e do colapso da provisão básica para refugiados nos países vizinhos, os Estados-Membros da ONU adotaram a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados

⁸ Esta foi a maior conferência já realizada sobre população, migração e desenvolvimento, com 11.000 delegados de 179 países e cerca de 4.000 participantes no Fórum paralelo de ONGs. Articulou uma nova visão ousada sobre as relações entre população, desenvolvimento e bem-estar individual. Dois dos dez capítulos do Programa de Ação eram inteiramente sobre migrações e desenvolvimento, compreendendo uma estrutura extensa, cuja maioria dos elementos foram refletidos - embora menos amplamente - em estruturas subsequentes. Adotada por todos os 179 Estados / governos participantes, a Declaração e o Programa de Ação de 20 anos do CIPD (prorrogado em 2010) continua a servir de guia abrangente para o progresso do desenvolvimento centrado nas pessoas. <https://www.unfpa.org/fr/node/9038>

⁹ Resolução das Nações Unidas 71/1. Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes. Adotado pela Assembleia Geral em 19 de setembro de 2016. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

e Migrantes,⁹⁾ apelando à melhoria da governança global das migrações e pelo reconhecimento das migrações internacionais como motor do desenvolvimento quer nos países de origem, quer de destino. O Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares e o Pacto Global sobre Refugiados, adotados em 2018, elaboram esses princípios e sugerem formas de implementá-los por meio de diálogo político e compromissos não vinculativos.

A Cáritas reconhece que um número crescente de pessoas é forçado a deixar os seus países de origem, não apenas por causa de conflitos e perseguições, mas também por causa de outras ameaças à sua existência, tais como a pobreza, a fome, o desemprego e a ausência de trabalho decente, a falta de boa governança, a falta de acesso à educação e à saúde, bem como as consequências das alterações climáticas. Para a Cáritas, as migrações forçadas abrangem todos os movimentos migratórios onde existe um elemento de coerção. Pessoas que fogem de conflitos e perseguições têm naturalmente uma reivindicação e o direito à proteção internacional como refugiados.

A Cáritas também reconhece que a esmagadora maioria de migrações na e para a Europa reflete a necessidade objetiva de mão-de-obra e habilidades “estrangeiras” por parte dos Estados-Membros da UE para manter uma mão-de-obra capaz de sustentar o seu próprio desenvolvimento.

refletindo o envelhecimento da população e o declínio da fertilidade.

Independentemente do seu estatuto legal num dado país, todos os migrantes e refugiados têm a sua dignidade humana inerente e direitos humanos que devem ser respeitados, protegidos e cumpridos por todos os Estados, em todos os momentos.

Para a Cáritas, tanto as pessoas que migram como as que permanecem - seja no país de origem ou no país de residência - têm o direito de encontrar, onde quer que considerem a sua “casa”, as condições económicas, políticas, ambientais e sociais para viver com dignidade e alcançar uma vida plena. A Cáritas exige uma resposta humana de solidariedade e cooperação para assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento humano integral em todo o mundo e pela proteção e participação das pessoas em movimento - migrantes e refugiados. As migrações contribuem para o desenvolvimento humano integral dos migrantes e dos membros dos seus países de residência. Tal visão implica o reconhecimento de que as migrações, independentemente dos fatores que as motivam, são uma oportunidade para as nossas sociedades construírem uma “casa comum” mais próspera e global, onde todos possam participar e viver com dignidade.

Migrantes e refugiados têm o direito à vida com dignidade e, portanto, um direito a emigrar.

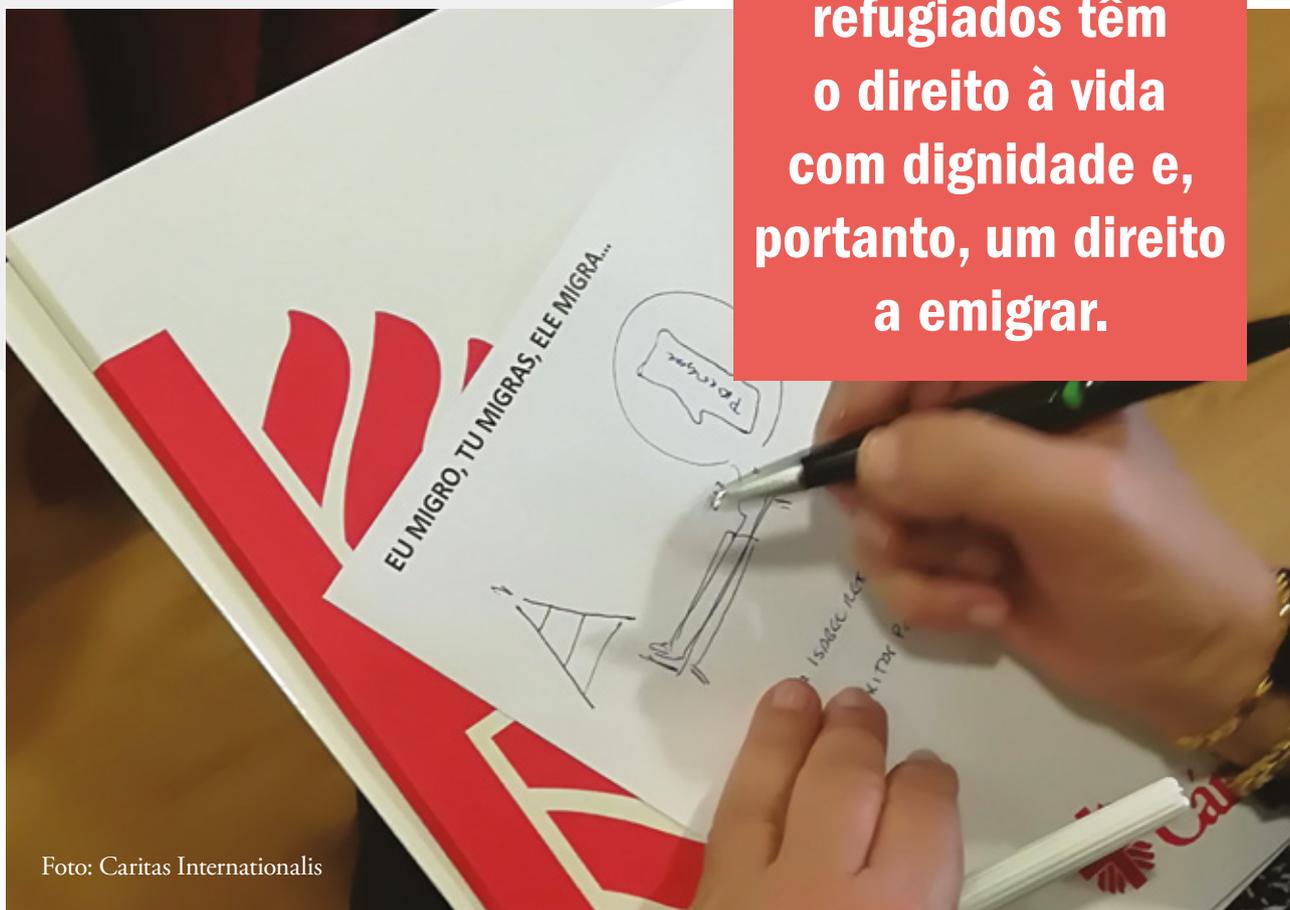


Foto: Caritas Internationalis

- CAPÍTULO 4 -

O CONTEXTO MIGRATÓRIO NACIONAL

Tendo sido ao longo dos últimos séculos um país de emigração, Portugal tornou-se nas últimas três décadas igualmente um país de imigração. As entradas de imigrantes dominaram os primeiros anos do século XXI mas os fluxos de saída dominaram os movimentos migratórios depois da primeira metade da década. As dinâmicas e a diversidade das origens dos migrantes que chegam a Portugal, mas também as múltiplas geografias de destino dos emigrantes portugueses sinalizam uma mudança na posição do país no contexto migratório global.

Atualmente, apesar de ainda ter saldo migratório negativo (ver Figura 1), a imigração está novamente a ganhar volume, enquanto a emigração está progressivamente a desacelerar, apesar de ainda manter um volume significativo, especialmente quando em comparação com outros países da UE. No entanto, o retorno de emigrantes ainda não está a acompanhar a elevada taxa dos fluxos de saída. A distinção entre imigração e emigração permite, no âmbito desta publicação, explicitar as singularidades de ambos os fluxos migratórios no caso português. Juntamente com os fluxos migratórios, a mudança social surge num conjunto de grupos como indivíduos socio-étnico-culturais diversos e apresenta desafios acerca da forma de manter a diversidade e coesão social na sociedade portuguesa.

A dificuldade em abordar a imigração sem refletir sobre a emigração é visível na maioria dos estudos migratórios em Portugal. Se a imigração é complementar ou se substitui a emigração portuguesa é um debate contínuo. Não existe uma resposta óbvia sem uma abordagem à segmentação do mercado de trabalho e à desigual distribuição de riqueza em território nacional. Nalguns setores, como o turismo, hotelaria, transportes urbanos ou serviços pessoais ou domésticos, tal como já foi o caso da construção, a imigração é o recurso ao mercado de trabalho global. Isto afeta também a competitividade salarial oferecida pela mão de obra imigrante. Os trabalhadores são tipicamente procurados por empregadores devido aos seus custos salariais mais baixos comparado com os trabalhadores nativos, uma vez que estão recetivos a aceitar más condições de trabalho por não terem escolha. Isto leva habitualmente a que a mão de obra portuguesa emigre para a Suíça ou Luxemburgo, enquanto cabo-verdianos, nepaleses e brasileiros olham para Portugal como um destino migratório apreciado.

No caso da maior comunidade estrangeira em Portugal (Brasileira), os ciclos económicos e as mudanças na estrutura de emprego/desemprego tendem a promover a aceleração de procura de trabalhadores e a interação

Migrante permanente é uma pessoa (nacional ou estrangeira) que, no período de referência, e depois de ter permanecido no país continuamente por pelo menos um ano, deixou com a intenção de residir em outro país por um período contínuo de um ano, ou mais.

(Metadados - INE)

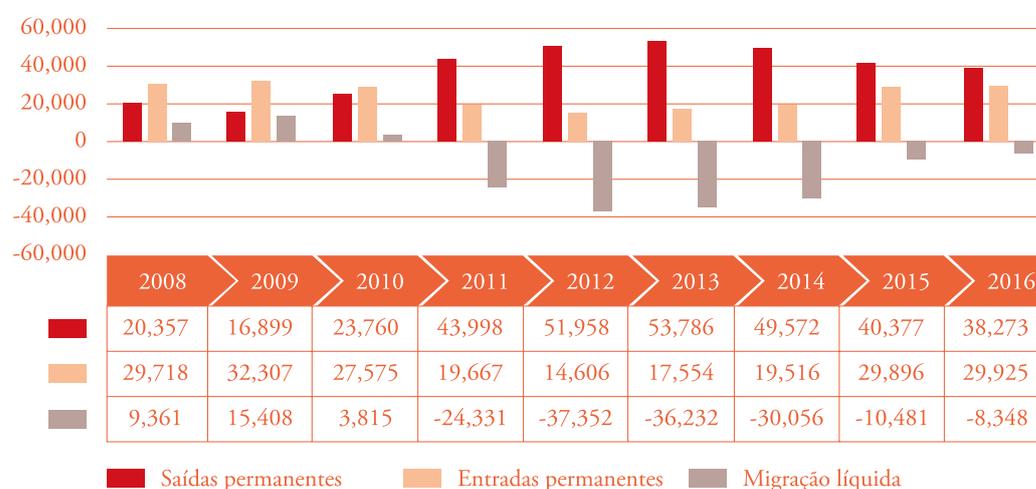


Figura 1 - Estimativas da imigração portuguesa, emigração e migração líquida, 2008-2017

Fonte: Tabela do Observatório de Emigração, dados do Eurostat, base de dados sobre população e condições sociais,

entre emigração e imigração tende a relacionar-se com ciclos económicos em países relevantes. Por exemplo, quando o desemprego desceu em Portugal e a economia cresceu, a imigração do Brasil e de outros países terceiros aumentou. Quando os ciclos económicos em Portugal não promovem o crescimento de emprego, a emigração portuguesa aumenta. Houve evidências claras disto no seguimento da crise financeira de 2008. **Ciclos complementares de emigração/imigração prolongam os ciclos económicos ao promoverem uma migração de reagrupamento familiar, cujos efeitos são sentidos como uma retração em relação aos ciclos económicos. Assim, a emigração/imigração não está absolutamente ligada aos ciclos económicos, existindo divergência permanente entre migração e economia.**

A – Emigração de Portugal

As populações têm emigrado de Portugal ao longo de décadas mas o ritmo da emigração tem sido marcado por vários ciclos migratórios (Góis e Marques, 2013). No último século, a emigração portuguesa respondeu tanto a condições económicas internas) como a fatores atrativos em países de destino, embora adaptada a condições políticas e económicas.

1 – Ciclos migratórios

Conseguimos compreender melhor a história da emigração portuguesa se a dividirmos em quatro ciclos:

a) O primeiro decorreu a partir do século XIX e até aos anos 60 do século XX. Durante este ciclo, mais de dois milhões de pessoas saíram de Portugal em direção ao novo mundo – maioritariamente para o Brasil e, em menor escala, para os Estados Unidos (Baganha, 1990).

b) O segundo ciclo começou em 1950 e começou a enfraquecer em 1973/74. Durante este ciclo emigrou o mesmo número de indivíduos, mas num período de tempo muito mais curto. Representa uma intensidade de migração muito maior. Esta onda de partidas teve a Europa como destino principal – sobretudo a França e a Alemanha – em busca de oportunidades temporárias no mercado de trabalho.

c) O terceiro ciclo começou em 1985 e está ainda ativo, embora com algumas alterações devido às modificações político-económicas, nomeadamente dentro da União Europeia. A Europa permanece como o destino de preferência, mas o Luxemburgo substituiu a Alemanha e a Suíça recebeu mais portugueses do que a França.

d) Depois de meados dos anos 90, um quarto ciclo assistiu a um ressurgimento do fluxo de saída de portugueses, caracterizado principalmente por uma transformação do contexto

institucional no qual ocorreu (dentro da União Europeia) e a **emergência de novas formas de migração**, o desenvolvimento de novos países de destino e, simultaneamente, o regresso dos fluxos para destinos tradicionais.

Desde 2005 que a emigração de Portugal se intensificou. O desenvolvimento de várias formas de movimentos migratórios de curto prazo, bem como as **interligações frequentes entre movimentos permanentes (mais do que um ano) e movimentos temporários repetidos (até 6 meses)**, aparecem neste contexto como uma das características mais marcantes da emigração portuguesa. Alguns destes fluxos migratórios são substancialmente diferentes das formas tradicionais da emigração portuguesa porque as empresas portuguesas, que tiram proveito das opções de livre circulação dentro da UE, **estão a promover a mobilidade dos seus trabalhadores e a expandir os seus mercados operacionais.** Um caso específico destas saídas temporárias de cidadãos portugueses é ilustrado pelos trabalhadores destacados que trabalham na construção, manutenção, logística e agricultura como resultado da adesão de Portugal à União Europeia. Este tipo de fluxo migratório de saída é substancialmente diferente das formas tradicionais da emigração portuguesa, uma vez que as empresas portuguesas atuam como subcontratantes para grandes empresas europeias de construção, que tiram partido da livre circulação dentro do espaço europeu ao promoverem a mobilidade dos trabalhadores portugueses (Ramos e Diogo, 2003). Isto permitiu que as empresas de construção portuguesas beneficiassem do diferencial em custos de trabalho existentes entre os trabalhadores portugueses na área da construção e outros trabalhadores europeus (Baganha e Cavalheiro 2001). Dados objetivos sobre trabalho destacado são escassos em Portugal mas os dados sobre a publicação do Formulário A1 (ou o certificado E101 anterior) mostram uma tendência de declínio contínua entre 2010 e 2011, como consequência da crise económica nalguns dos principais países de destino dos trabalhadores destacados portugueses, seguido de um aumento acentuado em 2013 e um novo declínio até 2015.

Outra novidade da emigração portuguesa recente, quando comparada com movimentos migratórios passados, é o **aumento progressivo da qualificação da mão de obra envolvida.** A emigração portuguesa está relacionada com trabalho e tem a capacidade de se adaptar ao leque de oportunidades existentes em países diferente (Marques 2008 e 2010). A procura global por trabalho mais qualificado conduziu a uma mudança nos padrões e nos destinos da nova emigração portuguesa. **A intensificação da integração do país no sistema europeu de migração criou novas oportunidades de mobilidade de trabalho, agora disponíveis como oportunidades a curto prazo (trabalhadores destacados) ou oportunidades mais permanentes,** quer para os trabalhadores com poucas qualificações quer para os trabalhadores altamente qualificados (Góis e Marques, 2006; Peixoto et al. 2016). Na última década, em simultâneo com o aumento do número de trabalhadores

destacados, os números dos enfermeiros portugueses em Inglaterra atingiu os 6900, em Junho de 2018, a partir de apenas 210 em 2009 (Pereira et al. 2015; Baker, 2018).

Ao contrário dos ciclos de emigração anteriores, a emigração portuguesa dos anos 2000 é significativamente mais diversificada em termos de destinos. Novos destinos na **Ásia ou, num regresso ao passado, na América do Sul** (Brasil) e na **África lusófona** juntam-se aos destinos europeus tradicionais (Peixoto et al. 2016). Mais recentemente, a emigração cresceu devido à crise económica. Um número crescente de jovens licenciados, muitas vezes desempregados ou com empregos precários, saiu do país, com consequências potencialmente negativas em termos de envelhecimento da população e de perda de capital humano (OCDE 2014; Góis, Peixoto et al. 2016). Com o aumento da esperança de vida e o baixo nível de reprodução ocorrido nos últimos 30 anos, os fluxos elevados de emigração permanente podem vir a ter um papel importante na determinação do tamanho e da composição da população portuguesa.

Depois de, no início dos anos 90, ter sido anunciado o fim da emigração, verificou-se que Portugal atravessou vários ciclos de emigração e regresso, mas ao longo desse tempo os ciclos de fluxos de saída nunca cessaram de ter consequências sociais e sociológicas (Esteves, 1991). A emigração é, assim, mais estrutural do que se pensa.

Os emigrantes portugueses do século XXI continuam a preferir os países europeus, tal como os seus antecessores durante a segunda metade do século XX (Marques e Góis, 2017). As principais razões para esta tendência explicam-se pela forte procura, pela relativa facilidade que os trabalhadores portugueses têm em conseguirem trabalho por estarem em idade ativa e pelos laços familiares ou redes sociais ativas estabelecidas com comunidades portuguesas através da Europa. Os trabalhadores portugueses beneficiam também de uma relativa proximidade geográfica e de uma facilidade de mobilidade devida à livre circulação dentro do Espaço Económico Europeu; a facilidade de reconhecimento de qualificações académicas obtidas em Portugal pelo sistema europeu; promessas de salários mais altos; e, por último mas não menos importante, os custos de viagem mais baixos quando comparados com outras regiões geográficas mais distantes.

O número total de emigrantes portugueses na Europa cresceu em termos relativos em relação à emigração total. A importância do continente americano (e especialmente do Brasil) como destino para os emigrantes portugueses diminuiu nas últimas décadas, com picos de crescimento nos anos mais intensos da crise financeira depois de 2008. Desde 2005, a emigração para países da Europa central e do norte (responsável por dois terços do total dos fluxos de saída) foi complementada pelos fluxos migratórios para o hemisfério sul (Angola, Brasil e Moçambique) num inusitado contra-fluxo migratório pós-colonial. **Pertencendo ao mesmo sistema migratório lusófono⁽¹⁰⁾, fortalecidas por relações políticas**

2 – Países de destino

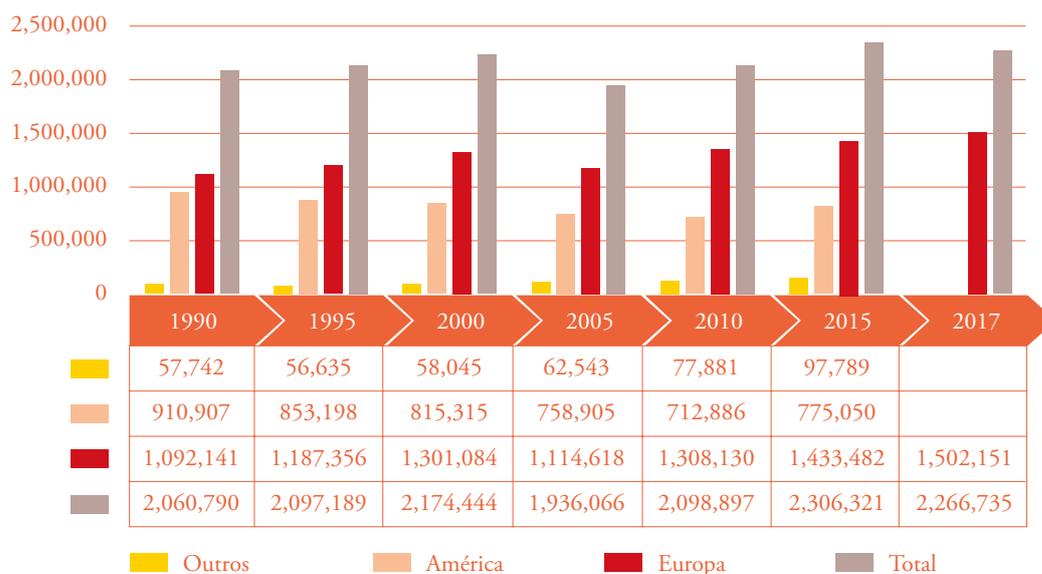


Figura 2 - Estimativas da ONU sobre o número de emigrantes portugueses 2000-2017

Fonte: Nações Unidas, Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais. Divisão da população (2017). Tendências no volume total de migrantes internacionais: a análise de 2017 (base de dados das Nações Unidas, POP / DB / MIG / Stock / Rev. 2017).

e económicas de elevada densidade, as migrações cruzadas dentro da “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” (CPLP) constituem uma característica única da migração portuguesa contemporânea quando em comparação com outros países europeus (Góis e Marques 2011).

Em 2014, a estimativa da população com um historial de emigração nacional a residir em países europeus era de 1.7 milhões de pessoas, das quais 907.100 (52.8%) eram emigrantes de primeira geração e 812.200 (47.2%) eram emigrantes de segunda geração. Aqueles com um historial de emigração portuguesa residiam em quinze países. Os cinco primeiros são França (62.6%), Suíça (14.1%), Espanha (9.3%), Reino Unido (7.6%) e Luxemburgo (3.2%). Mais de um terço da população com um historial de emigração (36.6%) estavam entre os 25 e os 39 anos (30.2% em Portugal e 30.8% na Europa). **A família e o emprego foram as principais razões para os emigrantes de primeira geração saírem de Portugal.**

3 – Características sociodemográficas dos emigrantes portugueses

Em termos de dados sociodemográficos, existe uma **mudança nas características dos migrantes, especialmente com um aumento da participação das mulheres** - que, apesar de ainda representarem menos de 50% a nível mundial, migram cada vez mais de forma independente e deixaram de ser “seguidoras passivas” dos migrantes masculinos (Peixoto et al. 2016) - , ou com o **alargamento dos grupos etários migrantes** que saem atualmente de Portugal, num leque que vai de jovens a sexagenários, que procuram novos trabalhos ou experiências sociais. A nível social, a emigração do passado reproduziu igualmente o **dualismo da sociedade portuguesa** porque envolveu, principalmente, os grupos da população económica e culturalmente mais desfavorecida ou as elites culturais e económicas à procura de diversidade nos seus percursos ou carreiras individuais. **A emigração portuguesa contemporânea é fortemente segmentada.** Parte desta emigração consiste em pessoas mais qualificadas do que em movimentos migratórios anteriores (tendo evoluído em

conjunto com a sociedade portuguesa). Uma parte substancial, no entanto, é ainda composta por migrantes com baixas qualificações, que representam ainda uma maioria no conjunto (Góis e Marques, 2016).

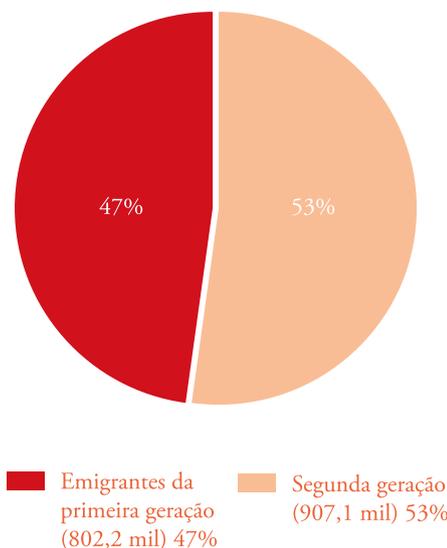


Figura 3 - População com idade entre 15 e 64 anos, por tipo de histórico de emigração

Fonte: Eurostat, módulo ad hoc de 2014 Inquérito de força de trabalho “Situação do mercado de trabalho dos migrantes e dos seus descendentes diretos”.⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

Migrantes de primeira geração: pessoas que nasceram em Portugal, mas viveram noutro país.

Descendentes de emigrantes ou segunda geração: pessoas nascidas noutro país que não Portugal, mas cujo pai ou mãe, ou ambos, nasceram em Portugal.

¹⁰ Vários autores referem-se a todos os países lusófonos como um sistema migratório, o que significa que Portugal, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o Brasil constituem um sistema migratório autónomo com ligações a outros sistemas migratórios maiores no mundo (Góis e Marques, 2006). Apesar do sistema migratório não ser novo, as características que o moldam são diferentes das explicações tradicionais. Tradicionalmente, a migração brasileira para Portugal, a emigração portuguesa para o Brasil ou os movimentos migratórios angolanos são explicados pelos fatores económicos e pelas ligações culturais antigas que vão desde a proximidade colonial do século XV e a história que estes três países partilham. Recentemente, vários autores demonstraram que este sistema é muito mais complexo, com ligações à economia, regras de direito comum e interações em áreas diplomáticas.

¹¹ O módulo ad hoc abrange pessoas com uma história de emigração que nasceram em Portugal mas residiram noutro país europeu, ou pessoas nascidas noutro país que não Portugal, mas cujo pai ou mãe, ou ambos, nasceram em Portugal. Estes grupos correspondem aos emigrantes de primeira geração e de segunda geração, respetivamente. É considerada a primeira geração de emigrantes uma pessoa nascida em Portugal mas residente noutro país. Considera-se na segunda geração de emigrantes as pessoas que nasceram noutro país que não Portugal, mas cujo pai ou mãe, ou ambos, nasceram em Portugal. (Consultar https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics&cid=388079)

¹² Definições e metadados podem ser encontrados em https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/fr/lfo_14_esms.htm (acedido em 10.11.2018).



B – Imigração para Portugal

Até há 40 anos, Portugal era um país de emigração que tinha alguns imigrantes. Hoje é também um país de imigração. Entre o regresso e a repatriação de muitos portugueses nacionais e a receção de centenas de milhares de pessoas estrangeiras, a população nacional adquiriu diversidade e complexidade. **Sem imigração, a população portuguesa seria muito mais reduzida, mais pobre e mais envelhecida.**

1 – Fluxos migratórios

Não é possível debater a imigração em Portugal com base numa análise simples das suas causas, origens ou características. A sofisticação da imigração está bem presente na sua dinâmica e diversidade. **Na maioria dos casos, a imigração em Portugal é o resultado de um processo histórico, económico e social diversificado.** Neste sentido, a imigração em Portugal **é uma realidade complexa e multidimensional.** É caracterizada pela: imigração sazonal na agricultura ou no turismo; imigração temporária (apesar de a meio-termo) que caracteriza o crescimento da migração estudantil; e a imigração a longo prazo típica da migração laboral, que inclui o reagrupamento familiar. Por um lado, o movimento global de trabalhadores (especialmente europeus) nacionais, famílias e estudantes tem consequências sociais, culturais e demográficas para Portugal mas, por outro lado, a receção simultânea de vários grupos de pessoas estrangeiras constitui um desafio para a inclusão social visto que cada pessoa estrangeira oferece uma contribuição específica para o país de acolhimento.

Desde meados da última década e particularmente após a crise económica de 2008, Portugal assistiu a uma mudança no número e perfil de imigrantes e residentes estrangeiros.

Antes de 2008, as principais razões para emigrar para Portugal estavam relacionadas com trabalho. Entre 2008 e 2015, as entradas de mão de obra diminuíram acentuadamente e a migração para Portugal ficou associada a estudantes (educação superior) (SEF 2012) e ao reagrupamento familiar (Marques et al. 2014). Os recentes indicadores sugerem a vinda de um novo ciclo de trabalhadores migrantes, frequentemente associados a atividades profissionais em serviços e no turismo (encorajados por uma aceleração da economia).

Além disso, novas categorias de migrantes têm sido atraídas pela nova estrutura fiscal, que entrou em vigor em 2009, para os residentes não-habituais (e os seus efeitos que se tornaram particularmente visíveis depois de 2013).¹³ Tais categorias de migrantes, frequentemente definidas em discurso público como “expatriados”, já constituem cerca de 0,5-0,7% do total da população residente em Portugal, que é 15% para 20% do número total de estrangeiros residentes no país. Uma parte substancial destes estrangeiros é nacional de um outro país da União Europeia. Os dados disponíveis mais recentes confirmam esta evolução de um perfil tradicional de imigração induzida pela mão de obra para uma **combinação de migração laboral e migração de pessoas inativas (reformados e estudantes).**

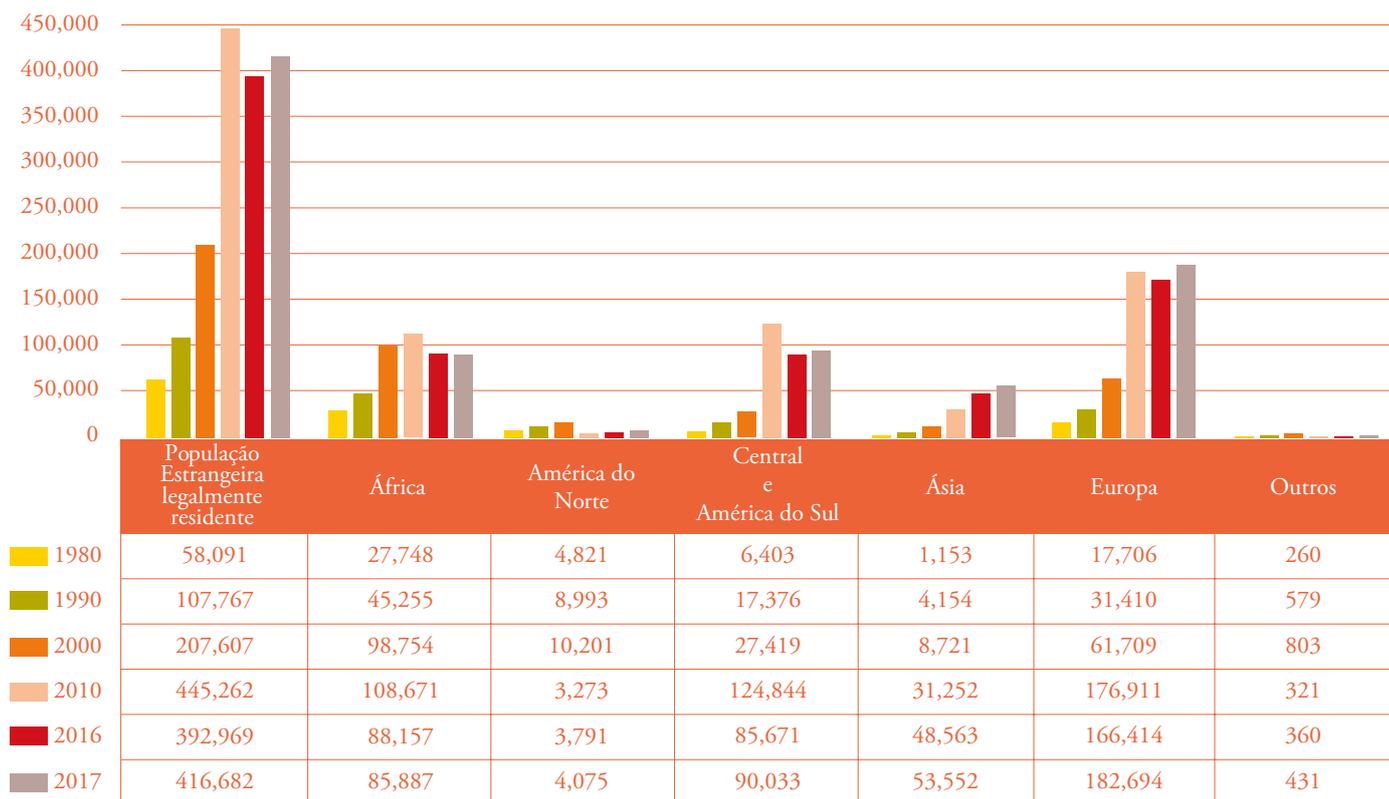
¹³ O programa foi criado em 2009 e atualizado em 2013. Este regime foca-se em dois grupos de pessoas, reformados a receber pensões do estrangeiro e profissionais que estão empregados ou são trabalhadores por conta própria. Algumas das profissões que são aceites são: diretores ou gerentes de empresas, médicos, arquitetos, engenheiros, artistas, diretores de universidades ou outras profissões de magnitude semelhante. Para se qualificar a este regime, não pode ter residido em Portugal nos últimos 5 anos. Uma vez aceite no programa, irá qualificar-se para todos os benefícios e condições por 10 anos, em que as pensões fora de Portugal são isentas de impostos, os trabalhadores com profissões de elevado valor acrescentado pagam uma taxa de 20% sobre os rendimentos em Portugal e uma taxa significativamente reduzida em rendimentos auferidos no estrangeiro.

2 - Legislação

Ao abrigo das leis de cidadania portuguesa, as crianças nascidas no estrangeiro de pais portugueses (um ou ambos) têm direito à nacionalidade portuguesa. A legislação, que acabou de ser alvo da oitava alteração desde que foi introduzida em 1981, determina que os estrangeiros que tenham vivido em Portugal durante cinco anos também se podem candidatar à nacionalidade portuguesa. De acordo com o novo regime, todas as pessoas nascidas em território português adquirem a nacionalidade portuguesa *ex lege* desde que, na data do nascimento, um dos pais tivesse sido residente legal durante pelo menos dois anos. O número de cidadãos portugueses “novos” está assim a crescer internamente (em Portugal) e no estrangeiro para os “recém-nascidos” cidadãos portugueses (Oliveira, Gomes e Santos, 2017).



Foto: Caritas Internationalis



Outros – Austrália, Oceânia e apátridas

Figura 4 - População estrangeira em Portugal por continente de origem, 1980-2017 (anos selecionados)

Fonte: 1980-1995: INE (Instituto Nacional de Estatística), Estatísticas Demográficas e SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras); 1996-2001: INE, Estatísticas Demográficas, 2000; 2010 SEF, Estatísticas [<http://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx>]; 2016 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; 2017 INE População estrangeira com estatuto legal de residência, Estatísticas Portugal.

3 – Características sociodemográficas da população imigrante em Portugal

O Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) de 2017 mostra que o número de estrangeiros a residir em Portugal aumentou em 6% em 2017 comparado com 2016, perfazendo um total de 421.711 indivíduos. Este documento realça que a estrutura das dez nacionalidades mais representativas mudou em 2017, com a entrada da Itália, cuja comunidade aumentou mais do que 50% em comparação com 2016, e com a saída da Espanha, apesar de um aumento de 12,5% em 2017.



De acordo com o RIFA de 2017, mais de dois terços (68,6%) da população estrangeira vive nos distritos de Lisboa (9,4% 182.105), Faro (69.026) e Setúbal (35.907), correspondendo à área Metropolitana de Lisboa e da Região do Algarve (SEF, 2017). A informação sobre características sociodemográficas da população imigrante em Portugal está limitada pela falta de dados produzidos e/ou disponibilizados pelas entidades de produção de dados (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Instituto Nacional de Estatística (INE) e vários Ministérios) e, até recentemente, dados de algumas destas entidades foram quase sempre divulgados sem comparabilidade retrospectiva (Oliveira e Gomes, 2014; Oliveira e Gomes, 2017). **Este défice estatístico tem implicações óbvias para a pesquisa e políticas públicas relacionadas com as migrações em Portugal, mas está a começar a ser ultrapassado.** A exceção a esta lacuna estatística advém dos recenseamentos decenais (cujo último foi em 2011) que permitem uma caracterização estrutural destas populações. No entanto, os dados do censo sofrem claramente de uma falta de confiabilidade, uma vez que já têm vários anos e não incorporam os ciclos económicos recentes.

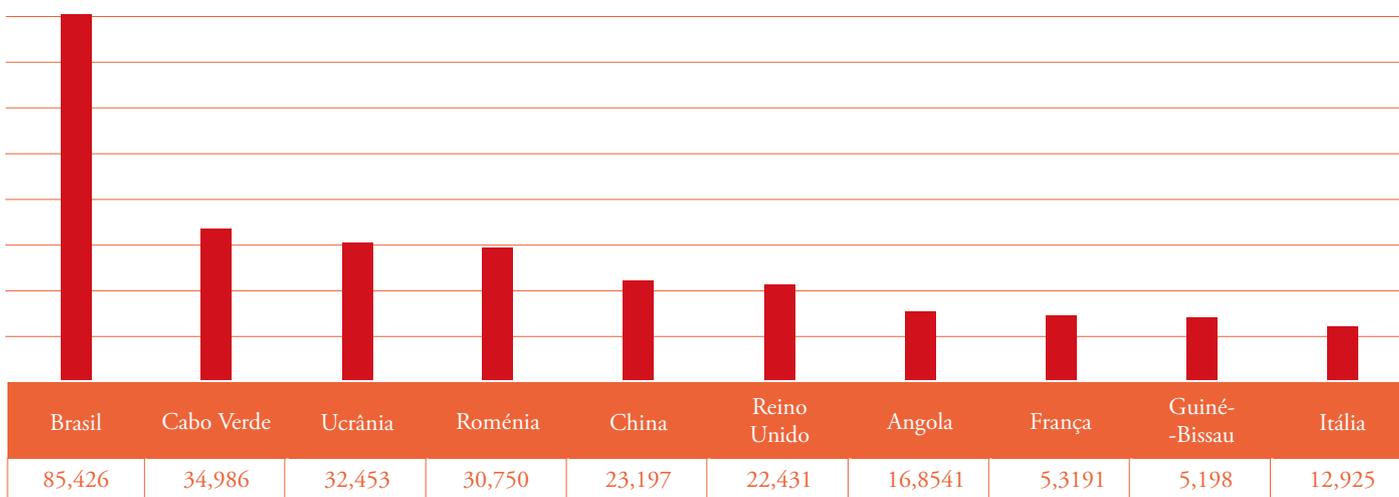


Figura 5 - Dez nacionalidades mais representativas em Portugal 2017

Fonte: Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) Relatório do ano 2017, Serviço de estrangeiros e fronteiras (SEF), 2018.



Herança pós-colonial versus novos fluxos de diferentes origens (2012)

A imigração africana deu o primeiro passo imediatamente a seguir à independência das antigas colónias entre 1974 e 1975. As migrações de guineenses e angolanos integraram vários refugiados de guerra.

A entrada de vários milhares de pessoas ao longo da década de 1980-1990 aumentou a diversidade da população estrangeira que procurou Portugal como país de destino. A migração pós-colonial integra cinco fluxos de migrações de origem variada que foram estabelecidas em diferentes datas no nosso país, cujas entradas são caracterizadas por uma sequência permanente que continua até hoje. A sua chegada intensificou-se devido ao dinamismo do crescimento das obras públicas e da construção civil, relacionadas com a Expo 98 e o Euro 2004.

A força de trabalho cabo-verdiana, que substituiu os homens e mulheres portugueses que emigraram para o estrangeiro entre 1960 e 1970, em particular para a Europa, é o primeiro fluxo recente de imigração africana para Portugal. Estas redes sociais iniciais facilitaram a primeira receção daqueles que chegaram, tanto em termos de residência como na procura da primeira atividade profissional. Progressivamente, outros chegaram, sendo que os mais numerosos vieram entre o ano de 2000 e 2006.

Na última década, a comunidade de origem angolana começou a crescer, aumentando o número de residentes africanos falantes da língua portuguesa. A regularidade das entradas, inicialmente em pequenos números, fez com que ganhasse uma proeminência crescente. Entre as particularidades que a caracterizam, está o facto de ser uma comunidade muito jovem, maioritariamente masculina e com menos de 40 anos. Os residentes estão predominantemente no distrito de Lisboa (65%).

São-tomenses, que por muitos anos constituíram um grupo residual em termos quantitativos, já eram à volta de 12.000 em 2008 e registaram o maior aumento na última década. O número de residentes moçambicanos continua a constituir uma pequena percentagem.

Um indicador do estabelecimento em Portugal destes

imigrantes africanos falantes da língua portuguesa é a sua taxa de aquisição de nacionalidade portuguesa, a maior entre eles quando comparado com a população residente estrangeira em geral.

Enquanto Portugal sempre manteve uma ligação com os países das suas antigas colónias, tal não aconteceu em relação a vários países da Europa do Leste. Uma das características que os distancia de migrantes anteriores é a importância que dão ao seu próprio trabalho e à postura que assumem em relação aos nacionais e aos outros imigrantes. Mostram-se críticos relativamente à baixa produtividade de todos os outros trabalhadores, à sua falta de pontualidade e ao não-cumprimento das horas de trabalho.

Apesar de em muitos casos desempenharem atividades profissionais que não correspondem às suas capacidades e preparação académica, os imigrantes do Leste continuam a lutar por uma promoção profissional e manifestam uma certa diferenciação intelectual e cultural. Os ucranianos constituíam o grupo mais relevante em termos de números, seguidos pelos moldavos e romenos. A crise económica, que ainda hoje continua, coincide com a descida do volume da sua presença, assim como o regresso ou remigração para outros países da União Europeia.

Fluxos de outras origens garantem uma presença asiática visível em Portugal no início do século XXI. Entre eles, o número de chineses que aqui vivem é considerável (13.384/2008); indianos (5.595); paquistaneses (2.736) e bangladeshianos (1.578). Além de uma origem geográfica semelhante, a sua atividade profissional é caracterizada pela implantação de microempresas de família e atividades por conta própria, nas áreas da restauração, comércio e serviços. Os chineses expandiram-se ao longo do território nacional (continente e as regiões autónomas) e os outros estão mais concentrados na Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Fonte: Maria Beatriz Rocha-Trindade e Eugénia Costa Quaresma, A Igreja Face ao Fenómeno Migratório – 50 anos da Obra Católica Portuguesa das Migrações, 2012 (páginas 83-87)

C – Refugiados e requerentes de asilo em Portugal

Portugal é um caso único de estudo no contexto do Sul da Europa. Devido à sua posição periférica nas rotas migratórias e da escolha de destino por parte dos migrantes, era o país da UE com o menor número de pedidos de asilo antes da chamada “crise de solidariedade”.⁽¹⁴⁾ Em 2016, foram recebidas em Portugal 1.397 candidaturas para asilo e 1.750 em 2017 – de acordo com o relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (RIFA) do ano de 2017, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2018). A maioria dos requerentes de asilo era proveniente da Síria, Eritreia e Ucrânia. Um total de 164 decisões foram tomadas para candidaturas iniciais demonstrando um desfasamento entre a data da candidatura para asilo e a decisão final. Severamente afetados pela guerra, os requerentes de asilo da Síria permanecem no topo da lista, com números também elevados noutras regiões de conflito, tais como o Afeganistão e o Iraque.

Os candidatos da Síria têm uma probabilidade de 94% de serem aceites em Portugal enquanto, por contraste, 97% das candidaturas de cidadãos da República Democrática do

Congo são rejeitadas. O número elevado de rejeições pode ser explicado como sendo o resultado de dois fatores contributivos importantes: uma aplicação rigorosa da lei por parte dos funcionários da imigração do SEF ao lidarem com requerentes de asilo nas fronteiras do país, juntamente com a existência de um grande número de pessoas que não conseguem provar que o seu estatuto não é apenas o de um migrante económico.

Desde o fim de 2015 até fevereiro de 2018, Portugal recebeu 1.674 refugiados no âmbito do programa de relocação da UE: 1.192 pessoas da Grécia e 340 pessoas da Itália. No âmbito do Programa de Reinstalação da Turquia, outros 142 refugiados foram acolhidos por Portugal. Entre o verão de 2015 e fevereiro de 2018, a sociedade civil da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR), abrangendo mais de 350 organizações portuguesas, acolheu 671 pessoas do total de 1.674 refugiados reinstalados e recolocados em Portugal, enquanto as Instituições Anfitriãs, protocoladas com a PAR,⁽¹⁵⁾ acolheram 144 famílias.

Dados gerais do acolhimento de pessoas refugiadas em Portugal⁽¹⁶⁾

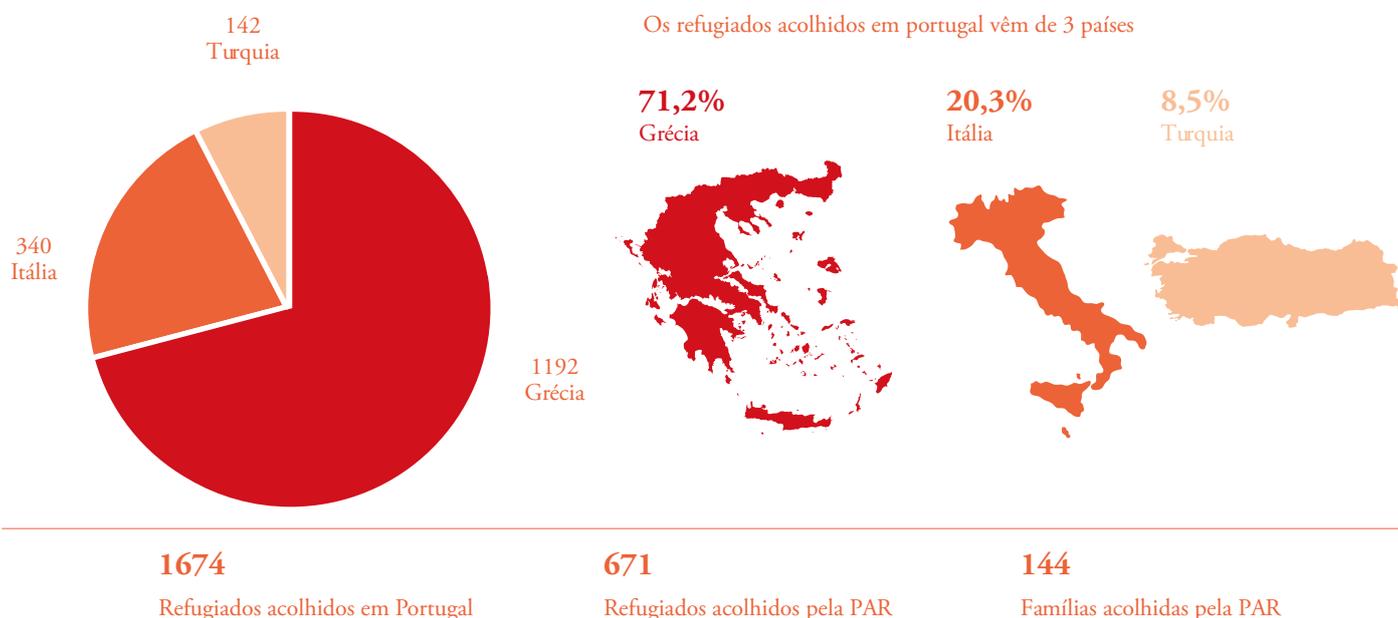


Figura 6 - Dados gerais sobre a receção de refugiados em Portugal

¹⁴ Apesar de estar ciente que a maioria das pessoas se refere a isto como a chamada “crise de refugiados”, a Cáritas defende uma mudança na narrativa ao referenciar-se a esta como a crise na solidariedade da UE. Refere-se à chegada de centenas de pessoas à Europa, à procura de proteção internacional, que teve início no verão de 2015.

¹⁵ Sítio Web da Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR): www.refugiados.pt (acedido em 6/03/2019).

¹⁶ <http://www.refugiados.pt/refugiadosemp Portugal/> (25.03.2019)

- CAPÍTULO 5 -

COMO OS MIGRANTES E AS MIGRAÇÕES CONTRIBUEM PARA O DESENVOLVIMENTO

Em Portugal é consensual que os migrantes e as migrações têm um impacto positivo no desenvolvimento dos países de origem e de destino. As suas competências, capacidades, poupanças e remessas contribuem para o desenvolvimento e fazem-no numa variedade de áreas, nomeadamente na economia global, no mercado de trabalho, na mudança demográfica ou através da inovação cultural e social. A presença de migrantes em Portugal denota (simultaneamente) substituição e complementaridade entre emigração e imigração em Portugal e constitui um desafio para a sociedade portuguesa. Por um lado, o movimento global (especialmente europeu) de trabalhadores nacionais, famílias e estudantes tem consequências sociais, culturais e demográficas para Portugal. Por outro lado, a receção simultânea de vários grupos de estrangeiros constitui um desafio para a inclusão social. **A contribuição para o desenvolvimento é, assim, um processo interligado entre a emigração e a imigração.** Por vezes, os fluxos de imigração e emigração sobrepõem-se quando Portugal apresenta uma percentagem elevada de remigração de antigos imigrantes no país (por exemplo, ucranianos, cabo-verdianos, brasileiros e angolanos que migram para outros países da UE após obterem uma autorização permanente ou a cidadania portuguesa) (Esteves, Fonseca e Malheiros, 2017).

“Há muitas coisas que podemos aprender com diferentes pessoas no mundo. Temos novas ideias quando discutimos com pessoas diferentes. Se um país ou organização é incapaz de resolver um problema, outras pessoas de outro país podem resolvê-lo com as suas ideias. Por isso as pessoas que vão para outro país podem contribuir para o desenvolvimento quando expõem as suas ideias e as implementam nas suas vidas diárias. Por vezes podem também participar diretamente em programas de desenvolvimento governamentais. Não é possível mudar as coisas sozinho, os outros são necessários para criar um mundo melhor, independentemente da sua origem.”

Entrevista a um nacional de Bangladesh a residir em Portugal (novembro de 2018)

A – Contribuição das migrações para o país de destino

As razões atuais por detrás dos fluxos migratórios para Portugal são principalmente, e por esta ordem, trabalho, reagrupamento familiar e educação. A imigração laboral representa uma contribuição óbvia para a economia, diretamente através do valor acrescentado do trabalho, da contribuição fiscal e para a segurança social, e indiretamente através do aumento da produtividade da economia. A presença de estrangeiros em Portugal tem tido um efeito positivo nas finanças do estado português (D’Almeida 2003; Oliveira e Gomes, 2018).

Há uma variedade de contribuições positivas da imigração que devem ser sublinhadas, nomeadamente para o mercado laboral (devido ao potencial de recursos humanos que as populações migrantes representam), na educação (devido ao crescimento do número de jovens em idade escolar que são crianças de imigrantes estrangeiros e a migração de estudantes) ou para a segurança social (devido a um maior balanço em relação a contribuintes ativos – beneficiários idosos) (Oliveira e Gomes, 2018).

“Os portugueses sentem os benefícios da imigração, não apenas economicamente mas também na expansão da diversidade, das qualificações, no ambiente de tolerância para o mundo e um maior cosmopolitismo. O novo contexto exigiu da sociedade portuguesa o desenvolvimento de políticas mais consistentes para a receção e integração dos imigrantes. A implementação de medidas para o reconhecimento da diversidade cultural e religiosa, tendo em vista o enriquecimento de toda a sociedade e a capitalização da criatividade e da inovação, assim como a prevenção de focos de tensão baseados na ignorância e preconceito mútuos. O grande investimento feito nas últimas duas décadas tem tido resultados dignos de louvor, reconhecidos internacionalmente como boas práticas.”

Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), Governo de Portugal.

Uma característica distintiva da história recente da migração para Portugal reside no facto de que as **estratégias de migração a longo prazo prevaleceram em relação aos imigrantes**. Dentro de um quadro generoso e humanístico, uma parte significativa da legislação portuguesa tem sido direccionada para a **integração de imigrantes dentro de uma estratégia permanente e de longo prazo**. Exceto nos primeiros anos do milénio, quando uma estratégia a curto prazo para os trabalhadores convidados foi implementada (entre 2001 e 2003), a abordagem de integração portuguesa foca-se na inclusão de migrantes a longo prazo na sociedade portuguesa. O sistema triplo é baseado na **atração de trabalhadores migrantes quando é necessário; no reagrupamento familiar como um passo em frente rumo à integração; no uso de um sistema fiscal atrativo para profissionais reformados ricos, investidores e/ou imigrantes (PEM 2015-2020)**.

As principais premissas sobre as importantes contribuições dos migrantes para Portugal baseiam-se numa abordagem de regularização permanente. Os processos de regularização, desenvolvidos principalmente nos primeiros anos do século XXI, focaram-se na centralidade do trabalho e permitiram a legalização dos imigrantes já envolvidos no mercado laboral português. **Esta abordagem à inclusão laboral conduzindo à sua subsequente regularização permanece como o mecanismo principal para incluir os migrantes na economia portuguesa, como esta publicação demonstra**. Baseado nesta abordagem, um processo permanente de regularização caso a caso tem sido posto em prática desde 2004, conduzindo ao primeiro passo para a inclusão dos migrantes e a uma situação vantajosa para o país. Uma vez que um estrangeiro entra legalmente em Portugal (por exemplo, como turista ou estudante), encontra um trabalho e paga impostos, ele ou ela está autorizado a tornar-se um imigrante em situação regular depois de um procedimento administrativo. A regularização é uma oportunidade para a integração social e, acima de tudo, uma necessidade para fugir à exclusão social e ao trabalho e vida clandestinas. **A regularização é também vista como o primeiro passo para contribuir de forma total para a sociedade portuguesa. Uma vez que o processo de regularização esteja completo, os migrantes estão no caminho para a cidadania portuguesa.**

1 – Contribuições políticas e culturais

A presença de imigrantes em áreas artísticas, culturais e desportistas em Portugal não tem recebido a atenção merecida. No entanto, não há dúvida que a sua contribuição para a sociedade portuguesa tem sido bastante positiva e que começa a ser visível e transformativa. A nível desportivo, há muitos exemplos de cidadãos estrangeiros naturalizados que representam clubes desportivos e equipas nacionais em várias

modalidades (por exemplo, no futebol ou no atletismo).

Nas artes, considera-se que não existem fronteiras. As contribuições de residentes estrangeiros para a literatura, música, dança ou artes plásticas são bastante elevadas e demonstradas através do surgimento de uma nova cultura, que é intercultural no sentido mais estrito do termo, na qual fusões, interações e novas línguas são afirmadas como linguagens expressivas adequadas para lidar com o multiculturalismo. O encontro entre pessoas de diferentes origens, culturas e religiões dá origem a novos desenvolvimentos culturais que são expressos em nova literatura, música, dança ou em nova gastronomia, de forma simultânea, global e localmente. De facto, é frequentemente a nível de cidade que a integração e o interculturalismo são mais visíveis, como nos exemplos de Lisboa, Porto e Algarve.

Em Portugal, não há falta de exemplos de boas práticas em relação às contribuições dos migrantes para a cultura. Os exemplos incluem o projeto “RefugiActo: a voz e o eco dos refugiados através do teatro”, que surgiu em 2004 no contexto de aulas de língua portuguesa geridas pelo Conselho Português para os Refugiados e o seu programa PARTIS – *Práticas Artísticas para a Inclusão Social*. Este é um grupo de teatro amador onde se partilham emoções, conhecimentos e experiências e envolvem pessoas de todo o mundo. Entre outros exemplos, está o Festival TODOS – Caminhada de Culturas, que tem trabalhado para desenvolver trocas interculturais em Lisboa com recurso às artes, valorizando abordagens contemporâneas e comunitárias, e o trabalho da Associação Renovar a Mouraria, envolvida no projeto internacional para a *Enciclopédia dos migrantes: o lado intimista e individual das histórias da migração*. O Festival ImigrArte, uma série de várias iniciativas, gastronomia internacional, debates, conferências e workshops, procura realçar o potencial social e cultural dos imigrantes ao promover diálogos entre as várias comunidades estrangeiras, tal como entre os cidadãos portugueses e os cidadãos estrangeiros.

2 – Demografia

Existe um consenso geral sobre a necessidade de as sociedades se adaptarem à evolução das tendências demográficas. Assim, é importante considerar o ritmo pelo qual estas transformações ocorrem e os fatores que podem contribuir para uma transição suave. Tal como discutido na publicação recente “Migrações e Sustentabilidade Demográfica”, as migrações são um desses fatores e são particularmente relevantes em países onde o processo de envelhecimento das populações tem continuado ao longo de várias décadas, como nos países europeus (Peixoto et al. 2017). A longo prazo, importantes implicações económicas, sociais, políticas e até familiares estão previstas como consequência deste envelhecimento. De acordo com a

publicação acima mencionada, **se Portugal fechasse as suas portas à imigração**, se dependesse apenas das suas taxas de fertilidade e mortalidade e não tomasse medidas para controlar o ritmo da emigração, **a sua população atual iria baixar de 10,4 milhões para 7,8 milhões até 2060**. De acordo com investigações recentes, fluxos migratórios para Portugal produzem efeitos positivos, atenuando as consequências do envelhecimento e declínio da população. Além disso, em relação a desenvolvimentos futuros do sistema de pensões de reforma, é claro que certos indicadores financeiros em termos de percentagem do Valor Acrescentado Bruto do país são menos negativos quando os efeitos da migração são considerados do que quando estes não são tidos em conta (Quintino, 2018).

Apesar da contribuição das migrações para o balanço demográfico, a migração não deve ser considerada de forma independente de outros fatores. Deve ter-se em devida conta a necessidade de rever políticas e programas para a integração da população imigrante, juntamente com revisões de políticas sociais relacionadas com o trabalho, programas e reformas para acompanhar as mudanças demográficas contínuas (UN 2000). O ajustamento das sociedades contemporâneas à evolução demográfica esperada parece depender do desenvolvimento de uma política multidimensional (Abreu e Peixoto, 2009). Os estudos mais recentes sugerem uma combinação de medidas para enfrentar o problema, incluindo ações para promover taxas de natalidade, aumentar a participação laboral, integrar

imigrantes de acordo com as necessidades do mercado de trabalho e rever os sistemas de proteção social.

A população imigrante em Portugal tende a ser mais jovem do que a população nativa portuguesa, reforçando as estruturas jovens e de idade ativa (Oliveira e Gomes, 2017). O número de nascimentos de mães de nacionalidade estrangeira tem aumentado continuamente desde 1995 (ano em que a informação sistemática sobre a nacionalidade dos pais começou a existir). Em 1995, os nascimentos de mães de nacionalidade estrangeira representava 2,2% do número total de nascimentos de mães a residir em Portugal, aumentando para 9,6% em 2007 (mais do que quadruplicando em apenas 12 anos) e, em 2009, aumentou para 10,4%.

A percentagem de nascimentos em que pelo menos um progenitor (pai ou mãe) era de nacionalidade estrangeira aumentou de 3,2% para 11,8% entre 1995 e 2007 (quase que quadruplicando); este número inclui os 6,5% em que ambos os pais são de nacionalidade estrangeira, números que refletem o crescimento da influência dos cidadãos de nacionalidade estrangeira na taxa de natalidade em Portugal. Num contexto onde o número de nascimentos tem descido desde 2000, tem havido um crescimento contínuo no número de nascimentos de mães de nacionalidade estrangeira, que quase duplicou entre 2000 e 2007.



Foto: Caritas Internationalis

Assim, os imigrantes contribuem diretamente para atenuar o envelhecimento da população portuguesa, visto serem predominantemente uma população jovem e, indiretamente, para o seu rejuvenescimento através do aumento da taxa de natalidade (Oliveira e Gomes, 2014). A observação do número de nascimentos em Portugal cuja mãe ou pai tem nacionalidade estrangeira reforça a importância dos imigrantes na demografia portuguesa (Peixoto, 2009). Em 2017, as mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis, em média, por 9,7% dos nascimentos que ocorreram em Portugal, um número que se torna mais significativo visto que as mulheres de nacionalidade estrangeira contabilizavam cerca de apenas 2% do total da população residente em Portugal. Esta descoberta reforça a tendência que tem sido observada nas últimas décadas: a população de nacionalidade estrangeira tem uma fertilidade mais alta do que a população nativa portuguesa (Quintino, 2018).

Em Portugal, desde 2001 que tem havido uma descida no número de casamentos. Assim, os casamentos com ou entre nacionais e estrangeiros são ainda mais importantes, triplicando entre 2001 e 2007. A percentagem de casamentos “mistos”, onde apenas um cônjuge é de nacionalidade estrangeira, aumentou de 2,3% em 1995 para 12,3% em 2007 e 11,5% em 2009.

A distribuição pelas nacionalidades principais das mães também indica uma mudança no perfil da nacionalidade dos estrangeiros a residir em Portugal. Em 1995, a nacionalidade cabo-verdiana (27,9% das mães de nacionalidade estrangeira) era a mais representativa das mães estrangeiras. A nacionalidade angolana era a segunda mais representativa das mães estrangeiras. Seguida por Cabo Verde (27,9% das mães de nacionalidade estrangeira); em termos da importância relativa do Brasil, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Em 2007, a nacionalidade de mães estrangeiras mais representativa era a brasileira (33,9% das mães de nacionalidade estrangeira), seguida em termos relativos pelas nacionalidades de Cabo Verde, Angola, Ucrânia e Roménia. O facto de já existirem comunidades estrangeiras estabelecidas em Portugal acaba por gerar novos fluxos migratórios devido a formações familiares e/ou devido ao reagrupamento familiar (Coleman, 2004).

3 – Sistema de assistência social

Os estrangeiros a residir em Portugal estão em maior risco de pobreza do que os residentes portugueses. No entanto, de acordo com dados oficiais, contribuem mais para a segurança social do que recebem em benefícios sociais contradizendo assim o estereótipo de serem considerados como uma população dependente da segurança social. Seguindo a tendência da última década em Portugal, a relação entre as contribuições de estrangeiros e os benefícios sociais que recebem continua a traduzir-se num balanço financeiro

muito positivo, chegando a mais de 355,2€ milhões em 2015 e a mais de 418,5€ milhões em 2016.

Como qualquer outro trabalhador português no setor privado formal e no setor público, os **imigrantes podem receber benefícios monetários** (por exemplo, subsídios de desemprego), para os quais contribuíram anteriormente, ligados ao salário anterior e aos antecedentes profissionais, se procurarem trabalho e cumprirem com as regras (Simões e Lopes, 2010). Os imigrantes que não são elegíveis para o subsídio de desemprego podem também beneficiar de programas de assistência não-contributiva (por exemplo, subsídio de desemprego, subsídio de integração social, abonos de família) (Segurança Social Lei nº. 4/2007, Artigos 37 e 40). Podem também ser **abrangidos por outros mecanismos de apoio** (escolas para as crianças, alojamento social, cuidados de emergência) prestado pelos municípios ou organizações de sociedade civil, independentemente do seu estatuto legal e de emprego no país. Caso contrário, se não estão a trabalhar e a viver legalmente em Portugal e escolhem não fazer contribuições para o sistema de segurança social, podem encontrar-se numa condição económica e social vulnerável, como é frequentemente o caso de trabalhadores por conta própria (liberal) e trabalhadores domésticos.

Ao mesmo tempo, as políticas que promovem o reagrupamento familiar tornaram-se mais inclusivas nas últimas décadas (Marques et al. 2014). Têm sido implementadas iniciativas para aumentar o acesso dos imigrantes a direitos sociais fundamentais (por exemplo, educação e serviços de saúde), contribuindo para a consolidação da política de integração portuguesa desde os anos de 1990, como um processo a longo prazo ligado a uma continuação da atividade de mão de obra. Um dos seus elementos característicos é a relação com o sistema de segurança social. **Os imigrantes em situações regulares de emprego e com vistos de residência válidos têm acesso a programas de segurança social sob as mesmas condições que os trabalhadores nativos, ambos em sistemas contributivos e não contributivos** (Peixoto, Marçalo et al. 2011). Assim, não há evidência de chauvinismo por parte do sistema social para imigrantes em situação regularizada em Portugal.

O facto de a imigração ser recente e o tipo de imigrantes (trabalho, reagrupamento familiar e estudantes) mostra a necessidade de preparação para o futuro. O primeiro grupo de imigrantes, de Cabo Verde e de outros Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), possui já uma população relativamente idosa e muito vulnerável à exclusão social. Os jovens imigrantes de hoje irão também envelhecer ao longo do tempo. As suas contribuições para a segurança social têm sido (e são) fortemente dependentes dos salários baixos de uma economia informal omnipresente, muitas vezes com uma obrigação de enviar dinheiro para os seus países de origem na forma de remessas. Em alturas de crises de emprego, os

jovens imigrantes são aqueles que estão na linha da frente da precariedade e do risco de exclusão social, sendo por isso urgente criar estruturas que permitam medidas preventivas para atenuar estas fases do seu percurso migratório.

4 – Economia

As migrações podem afetar o crescimento económico de vários modos: primeiro, no caso português, **o aumento da população** e, especialmente, da população em idade ativa. Em Portugal, os imigrantes **resolvem os desequilíbrios do mercado de trabalho em vários setores** (por ex. na construção ou no turismo) ou entre regiões (Algarve e Lisboa) (Reis, 2016). No que diz respeito a desequilíbrios na instalação da população, os imigrantes em Portugal contribuíram para reforçar estes desequilíbrios, dado que escolheram residir em regiões específicas. Mais do que dois terços dos estrangeiros estão a viver na área de Lisboa, da Península de Setúbal ou no Algarve (Oliveira e Gomes, 2018). Segundo, os migrantes chegam com **capacidades e competências transferíveis que trazem para a economia portuguesa**. Setores inovadores tais como indústrias de desenvolvimento de *software* e setores tradicionais, como o turismo ou indústrias culturais, são bons exemplos de onde essas capacidades transferíveis têm valor acrescentado.

Em Portugal, os migrantes têm claramente uma contribuição positiva para a economia. O impacto menos positivo, observado em países onde existe população migrante de longa duração e relativamente pouca migração de trabalho recente, é assim adiado em Portugal, quando comparado com outros países da UE. Esta situação deve-se principalmente ao facto de que uma vez que a idade média dos nativos portugueses é mais alta do que a dos imigrantes, estes últimos estão assim sub-representados nas idades onde a dependência dos sistemas de apoio social tendem a ter lugar. No caso de imigrantes a viverem em Portugal, o custo dos benefícios do estado que recebem tem sido amplamente abrangido pelos impostos que pagaram ao longo das últimas décadas (D' Almeida, 2004; D' Almeida e Silva, 2007).

De acordo com os dados do Observatório das Migrações do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), 19% dos imigrantes residentes regulares em Portugal estão incluídos no setor primário; 25% no secundário e 56% no setor terciário (Oliveira e Gomes 2018). Outra dimensão pode ser vista através da relação entre o emprego e o desemprego, o fator mais importante do impacto fiscal dos imigrantes num país como Portugal. Como país de imigração recente, Portugal beneficia de um impacto positivo de uma população imigrante (maioritariamente na faixa etária de idade ativa) que chegou recentemente ao mercado de trabalho português. Em termos de estrutura etária, enquanto contribui para o aumento do número de pessoas de idade ativa que estão empregadas



Foto: Caritas Internationalis

(particularmente jovens), os imigrantes reduziram os níveis de idade média da população. O número de indivíduos na categoria etária dos 15-34 anos teria diminuído sem a presença de estrangeiros em Portugal nas últimas duas décadas (Oliveira e Gomes, 2018).

A integração dos imigrantes em Portugal no mercado de trabalho nas décadas recentes é caracterizada por resultados muito favoráveis em comparação com outros países. Tendo como referência a taxa de atividade de cidadãos que não pertencem à UE em 2017, Portugal está em segundo lugar (com 76,6%), logo depois da Roménia (78,8%) entre os países EU28 (Oliveira e Gomes, 2018). **As taxas de emprego para imigrantes são mais altas do que para os nativos**, representando para ambos os sexos um fator de produção essencial para o modelo produtivo português baseado no uso de mão de obra intensiva (Reis et al. 2010; Oliveira e Gomes 2016). **O emprego e a participação no mercado de trabalho de mulheres imigrantes é maior em Portugal do que em qualquer outro país europeu da OCDE** (Oliveira e Gomes, 2018).

Outra contribuição para a economia global pode ser encontrada na estrutura salarial em Portugal. A mão de obra imigrante, sem conduzir a uma reestruturação de salários a nível de empresas, constitui um importante valor acrescentado e competitividade para estas empresas. As estatísticas existentes não permitem uma separação fácil dos efeitos do trabalho devido à sua origem em relação aos diferenciais de produtividade. O aumento recente na imigração compensou a diminuição da disponibilidade da mão de obra nacional e onde a não existência de mão de obra imigrante teria levado à subutilização da capacidade produtiva nos setores do turismo ou dos serviços. O caso agrícola é também paradigmático: um setor que tem sido fustigado pela saída de tantos trabalhadores nacionais, com uma dependência identificada de mão de obra imigrante, nomeadamente na produção inovadora de azeite, frutos vermelhos ou vinho. O

surgimento de novas comunidades migrantes, tais como as marroquinas, nepalesas ou tailandesas no sul de Portugal, é o resultado da correspondência entre as necessidades de mão de obra e a disponibilidade da força de trabalho migrante (Bok 2015). A renovação necessária da reserva de mão de obra imigrante em Portugal representa uma preocupação latente para as empresas, especialmente devido à evolução positiva do ciclo económico atual e à possível não existência de mão de obra em certos setores da economia, nomeadamente na construção, agricultura e turismo.

5 – Investimento estrangeiro e empreendedorismo

Em Portugal, as iniciativas de empreendedorismo entre a população imigrante melhoram a sua integração/inclusão, dão dinamismo à economia portuguesa, trazem inovação às empresas portuguesas (novas ideias, novas tecnologias, projetos inovadores), criam novos postos de trabalho, tanto para estrangeiros como para nativos, e representam uma solução para o desemprego (Coutinho, 2008).

Em outubro de 2012, no tumulto da sua crise financeira, Portugal criou um novo programa de títulos de residência, a fim de atrair o investimento de cidadãos de países terceiros: o programa dos Vistos Gold, que atribui vistos de residência e, a longo prazo, permite a cidadania portuguesa para investidores. No fim de janeiro de 2018, um total de 5.717 investidores globais tinham participado no Programa de Vistos Gold e 9.559 membros familiares foram aprovados. O Serviço Português de Imigração divulgou recentemente [estatísticas](#) que indicavam que a **soma total do investimento trazido pelo Programa dos Vistos Gold ultrapassou €3,51 biliões**.

Os empreendedores imigrantes em Portugal têm-se espalhado pelo país e desenvolvido novas formas de integração económica, revitalizando o comércio com novos produtos, técnicas de *marketing* e relações empresariais. Durante os últimos trinta anos, os empreendedores imigrantes têm desenvolvido novas estratégias em relação à inserção económica: revitalizando o comércio com novos produtos, criando novas técnicas de marketing e iniciando ligações comerciais com outros empreendedores étnicos, por vezes a residir noutras sociedades de acolhimento (Oliveira, 2004). Em Portugal, os imigrantes tendem a ser mais empreendedores que os portugueses nativos. No entanto, tal como noutros países da União Europeia, alguns grupos imigrantes têm uma maior predisposição para se tornarem empreendedores do que outros. Entre as populações de nacionalidade estrangeira com vistos de residência em Portugal, os norte-americanos e os europeus têm as taxas mais altas de empreendedorismo ao passo que os africanos possuem a percentagem de empreendedorismo mais baixa em proporção com a sua população ativa. Estes contrastes

entre grupos imigrantes são uma consequência de um acesso heterogéneo a oportunidades e recursos que são necessários para a atividade empreendedora, nomeadamente qualificações e capital. As estratégias empresariais desenvolvidas em Portugal por imigrantes são distintas devido à sua dependência por recursos pessoais, recursos familiares e/ou oportunidades culturais diversas (Oliveira, 2004).

Durante as últimas décadas em Portugal, como em outras sociedades de acolhimento, os residentes estrangeiros têm demonstrado sempre um maior grau de empreendedorismo por ativos totais do que os cidadãos nacionais (Oliveira, 2014). Por outro lado, as **iniciativas empresariais de estrangeiros em Portugal têm aumentado** (Oliveira e Gomes, 2018). De acordo com os dados censitários, entre 1981 e 2011, a proporção de empregadores em ativos estrangeiros totais aumentou de 5,1% para 12,1%. A importância relativa dos **empregadores estrangeiros no número total de empregadores portugueses tem aumentado nas últimas décadas, de 1,4% em 1981 para 4,2% em 2001 e 5,2% em 2011**. Compreender esta tendência é essencial para caracterizar as contribuições dos estrangeiros para a economia portuguesa, nomeadamente como criadores de emprego. Os dados disponíveis associam empreendedorismo maioritariamente a homens. Nos últimos anos, os homens têm representado cerca de 64% de todos os empregadores estrangeiros (Oliveira e Gomes, 2018).

O empreendedorismo de estrangeiros a residir em Portugal tem sido dominado por pequenas e médias empresas. A atividade empresarial de residentes estrangeiros em Portugal está concentrada num número limitado de atividades económicas. Nos últimos anos, um terço dos empregadores estrangeiros registados tinha estado envolvido no comércio por grosso e a retalho (31,2% em 2016), cerca de um quinto têm sido associados ao alojamento, restauração e atividades similares (19,2% em 2016) e, em terceiro, na construção (8,2% em 2016). De acordo com os últimos dados disponíveis, a importância relativa dos empregadores estrangeiros em atividades de saúde humana e apoio social tem aumentado (de 5,1% em 2008 para 6,5% em 2015 e 6,1% em 2016 e 8,9% entre 2011 e 2016) e atividades científicas, técnicas e de consultoria, (de 5% em 2008 para 5,7% em 2015 e 5,4% em 2016 e 10% entre 2011 e 2016) (Oliveira e Gomes, 2018).

A sobrerrepresentação de empregadores estrangeiros em certas atividades económicas é diferenciada de acordo com as nacionalidades. Os empregadores chineses estão concentrados na maior parte em duas atividades económicas: 73,5% destes empregadores estão envolvidos em atividades grossistas e de retalho e 20,9% estão ligados a atividades de restauração e semelhantes. Por outro lado 18% dos empregadores brasileiros estão envolvidos em alojamento, restauração e atividades similares; este número subiu para 24,7% para os cidadãos do Reino Unido. No caso de empregadores espanhóis, franceses, alemães e angolanos, a atividade mais

importante é o comércio com 26,1%, 24,7%, 22,7% e 32,5%, respetivamente; enquanto os empregadores ucranianos estão mais representados em atividades de construção (27,4%) e de transporte e armazenamento (19%).

B – Contribuição dos migrantes para o país de origem

1 – Diáspora dos migrantes portugueses

As remessas dos migrantes portugueses tiveram um papel importante na formação do capital do país. Desde os anos 60, os migrantes portugueses têm enviado consistentemente fluxos financeiros essenciais para a capitalização das famílias e para o investimento, especialmente a nível local. Variando ao longo do tempo em volume e percentagem do PIB, as remessas atingiram o seu volume máximo em 2001, coincidindo, por acaso, com a altura do influxo mais alto de imigrantes em Portugal. Parte deste fluxo financeiro serviu para capitalizar o setor bancário e foi investido em bens imobiliários, contribuindo direta e indiretamente para o crescimento da economia portuguesa.

Em 2017, o valor das remessa dos emigrantes recebidas em Portugal representou cerca de 1,8% do PIB

Em 2017, o valor das remessas dos emigrantes recebidas em Portugal era cerca de 3,5€ biliões, representando cerca de 1,8% do PIB, de acordo com os dados do Banco de Portugal. As remessas de emigrantes portugueses aumentaram de 3,65% em 2018 para 3,68€ biliões, enquanto os fundos enviados para o estrangeiro por pessoas estrangeiras a trabalhar em Portugal aumentaram 2,63% para 531,8€ milhões, de acordo com um comunicado de imprensa do Banco de Portugal.⁽¹⁷⁾

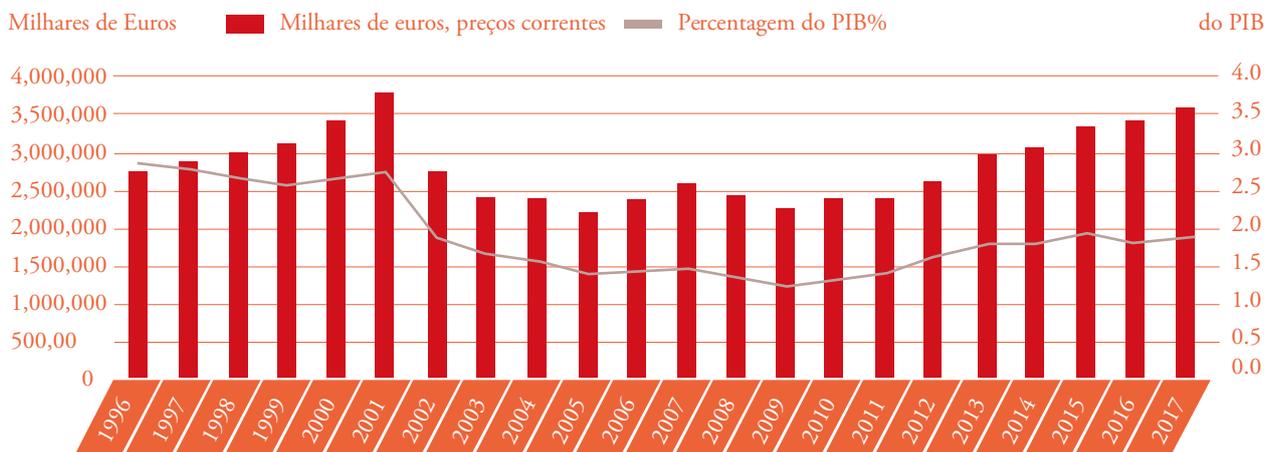


Figura 7 - Remessas recebidas em Portugal 1996-2017 por percentagem do PIB

Fonte: Banco de Portugal e Observatório das migrações, 2018.

¹⁷ Fonte: BP – Estatísticas de Balança de Pagamentos (BOP) (vários meses)

Países tradicionais com emigração menos qualificada, como a França e a Suíça, foram os países de origem de mais de metade das remessas recebidas em Portugal em 2017 (32% e 22%, respetivamente). O Reino Unido, agora o principal destino de emigração na Europa, ficou em terceiro lugar, contabilizado 10% das remessas recebidas. Em quarto lugar surgem os Estados Unidos da América, de onde vieram 7% das remessas

recebidas, seguido por Angola, em quinto lugar. A Alemanha mudou do quarto para o sexto lugar, de 2016 para 2017. Com remessas mais baixas, Espanha, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, África do Sul, Canadá, Brasil e Suécia ocupam os últimos lugares. Juntos, estes 14 países são responsáveis por 98% do valor total de remessas recebidas em Portugal em 2017.

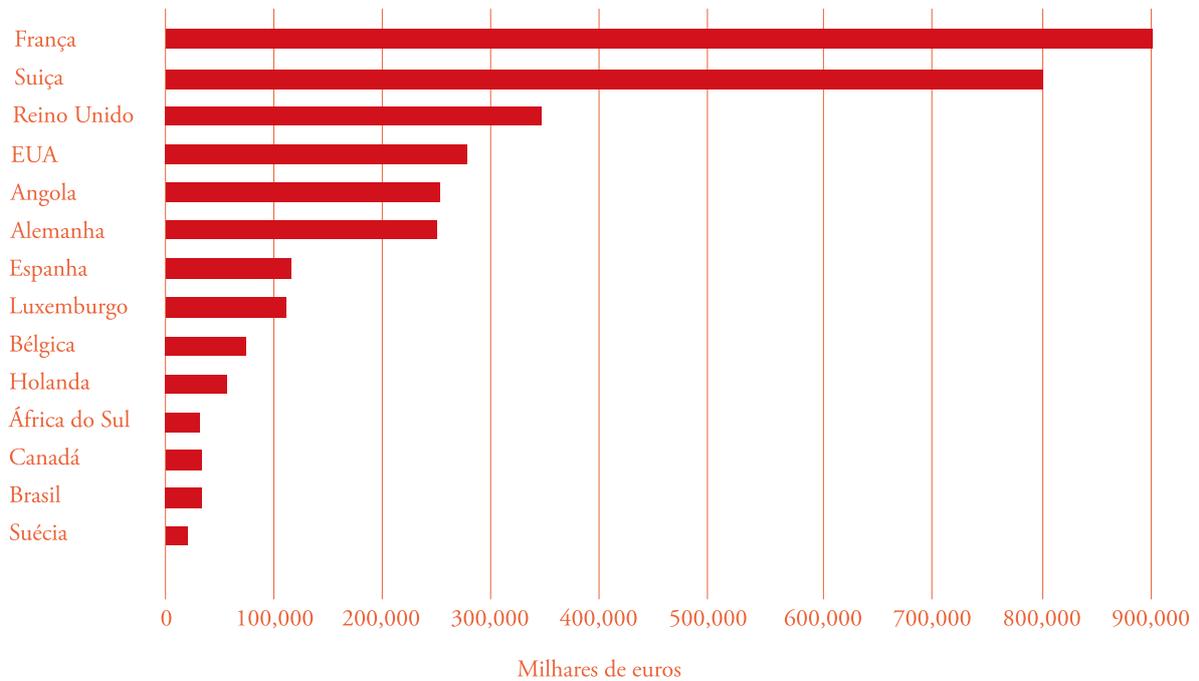


Figura 8 - Remessas pelos principais países de origem recebidas em Portugal 2017.

Fonte: Banco de Portugal e Observatório das migrações, 2018



Foto: Caritas Internationalis

2 – Diásporas de migrantes em Portugal

Nas comunidades historicamente presentes em Portugal **existem várias formas de organização e contribuições para o desenvolvimento dos países de origem com intensidade variável.** A comunidade cabo-verdiana apresenta uma organização “rizomática”.¹⁸ Está agregada à volta de profissões específicas (médicos, pessoal técnico ou estudantes), origens (das ilhas de origem) ou áreas de residência em Portugal (ex. cabo-verdianos da Amadora). A interação entre a comunidade cabo-verdiana em Portugal e o país de origem é visível, tanto no desenvolvimento de projetos de ajuda e em várias outras dimensões (economia, saúde, educação, política e cultura). A contribuição dos imigrantes cabo-verdianos em Portugal para o desenvolvimento do seu país de origem e para Portugal é valorizada social e politicamente em ambos os países. No caso da diáspora cabo-verdiana em Portugal, a construção de redes sólidas, tais como a Plataforma de ONG de Cabo Verde, constitui um grupo de pressão forte a favor da integração da sua comunidade no país de acolhimento. Além disso, a Plataforma de ONG de Cabo Verde procura facilitar o desenvolvimento de novas estratégias de cooperação com o país de origem, ao promover workshops e conferências entre Portugal e Cabo Verde (Centro Norte-Sul, 2006).

A diáspora de Cabo Verde, Guiné-Bissau, mas também do Senegal a viver em Portugal veem o capital social como sendo um recurso para a ação coletiva e para o bem-estar económico. No entanto, as rotas através das quais o capital social é canalizado variam substancialmente de contexto para contexto. A Guiné-Bissau, por exemplo, beneficia das suas iniciativas de apoio de diáspora em áreas rurais, enquanto a federação de organizações cabo-verdianas em Portugal trabalha mais para a promoção do desenvolvimento empreendedor cabo-verdiano e a melhoria do capital humano. A comunidade brasileira, a mais numerosa em Portugal, não tem estruturas associativas tão densas como as cabo-verdianas e o seu impacto no seu país de origem é de dimensão muito menor dado a escala diferenciada destes dois territórios. A comunidade ucraniana, com múltiplas e variadas organizações associativas, não tem grande influência no país de origem.

3 – Remessas económicas

A pesquisa empírica demonstra que uma parte significativa das remessas de Cabo Verde é muito pequena mas que quantidades mais ou menos regulares são enviadas para as famílias e canalizadas diretamente para as necessidades básicas do consumo doméstico. Um inquérito em Angola evidencia que 16% das famílias dependem inteiramente das remessas como

	Total	Angola	Brasil	Cabo Verde	China	Federação Russa
2000	188,96	14,76	33,79	4,80	0,37	3,67
2005	559,99	13,73	267,59	17,29	4,34	7,13
2010	567,34	13,47	306,35	12,88	21,72	4,60
2015	522,61	19,54	231,38	16,95	70,77	4,53
2017	518,24	11,73	221,72	17,61	61,68	5,05

	Guiné-Bissau	Índia	Roménia	Ucrânia	Outros
2000	0,84	0,03	3,87	2,13	56,10
2005	2,63	1,59	18,36	63,34	87,86
2010	4,84	5,32	20,46	50,20	71,03
2015	3,11	4,86	19,77	15,17	78,19
2017	3,44	5,50	21,11	16,04	83,34

Figura 9 - Remessas de imigrantes em Portugal: total e por países de destino selecionados.

(em Euros €)

Fontes dos dados: BP - Estatísticas de Balança de Pagamentos.

Fonte: PORDATA.

Atualizado pela última vez: 21-02-2018

¹⁸ Como metáfora, Gilles Deleuze e Felix Guattari usaram rizoma para se referirem a uma forma de organização não-hierárquica (Deleuze e Guattari, 1983).

rendimento (Alvarez Tinajero, 2010). É um paradoxo que o comportamento económico das famílias destinatárias tenha normalmente tendência para aumentar os preços dos bens e serviços no mercado doméstico local, afetando potencialmente toda a comunidade, incluindo famílias não-destinatárias. Assim, as remessas não implicam necessariamente um benefício financeiro para todas as pessoas mais pobres. Foi este o caso de Cabo Verde, onde as remessas contribuíram para o aumento dos preços locais.

As remessas financeiras para os seus países de origem são essencialmente direcionadas para as famílias e para investimentos de pequena escala. As remessas dos emigrantes têm sido um fator muito importante no balanço das economias de muitas famílias em Cabo Verde, tendo reduzido o défice da balança corrente no arquipélago.

O caso dos moldavos em Portugal

Os migrantes de Portugal preferem transferências formais em vez de informais, ao contrário dos migrantes moldavos, dada a distância entre Portugal e a Moldávia ser relativamente grande. Outros fatores que influenciam a escolha do modo de transferência entre os migrantes moldavos são a velocidade e a segurança da transferência, infraestruturas com boas conexões e uma escolha racional elucidando que a transferência informal inclui o risco da possibilidade de perda de dinheiro ao atravessar a fronteira, em casos em que o dinheiro não é declarado.

As remessas dos migrantes de Portugal têm também uma grande importância na Guiné-Bissau. Para muitos indivíduos e famílias na Guiné-Bissau ou em Cabo-Verde constituem uma fonte fundamental de rendimento (Abreu 2012). Portugal é o maior país de origem no que diz respeito ao envio de remessas para Cabo Verde ou para a Guiné-Bissau. Em termos per capita, Cabo Verde está entre os dez países destinatários de remessas monetárias de Portugal, apesar de serem apenas consideradas as remessas formais. As estatísticas sobre remessas de Portugal podem não ser muito fiáveis e vários estudos sugerem que as remessas dos migrantes para a Guiné-Bissau ou para Cabo Verde referem uma forte subestimação do significado real destes movimentos de capital. As estatísticas oficiais consideram apenas as transferências monetárias através de canais oficiais, num contexto onde os mecanismos informais de transferências de dinheiro construídos em redes de comércio transnacional e de entregas em mão, aproveitando visitas a migrantes, amigos e familiares, estão muito difundidos (Abreu 2012; Tolentino et al. 2008). O Banco Central de Cabo Verde relata os custos elevados das transferências de remessas, explicando talvez, em parte, o facto de as remessas da diáspora de Cabo Verde não serem oficiais ou de serem enviadas através de canais informais.

4 – Remessas sociais

Remessas sociais podem ser definidas como sendo as ideias, comportamentos, identidades e capitais sociais que os migrantes exportam para as suas comunidades de origem (Levitt e Sørensen, 2004), indo assim além da dimensão económica. A inclusão de remessas sociais no nexa da migração-desenvolvimento é uma forma de posicionar as remessas sociais num quadro mais geral.

Não existem dados agregados sobre as remessas sociais de Portugal. No entanto, podemos assumir que projetos de desenvolvimento podem ser considerados como canais de transmissão e espaços de negociação no que respeita às remessas sociais. O fluxo monetário, a proposta de projeto, o contrato do projeto e a efetiva construção ou bens que sejam parte do projeto incluem e/ou geram remessas sociais. Em Portugal, as comunidades migrantes mais tradicionais são bons exemplos de remessas sociais como parte de um compromisso para o desenvolvimento para os seus países de origem. Assim, confirma-se que um nível mais elevado de integração na sociedade de acolhimento pode aumentar a probabilidade de transmissão de remessas sociais.

Como parte de uma diáspora maior, os cabo-verdianos em Portugal participam no desenvolvimento do seu país de origem e constroem tradicionalmente redes sociais dentro da diáspora, tornando Lisboa parte integrante do Arquipélago cabo-verdiano. As redes sociais dos migrantes são vistas como a esfera transnacional na qual as remessas sociais surgem ou são potenciadas e transmitidas.

Os empreendedores transnacionais tradicionais que circulam entre as várias *comunidades* emigradas, o país de origem e países terceiros são um bom exemplo de remessas sociais. As “rebidantes”,¹⁹ mulheres cabo-verdianas que circulam a nível transnacional, movendo-se essencialmente num mercado transnacional informal, “levando produtos tradicionais cabo-verdianos para serem vendidos a cabo-verdianos a viver no estrangeiro e trazendo para Cabo-Verde bens de grande consumo, que incluem uma vasta gama de artigos (roupas, sapatos, aparelhos domésticos elétricos, mas também joias e imitações, comida ou tabaco), que de outra forma seriam inacessíveis à maioria das classes sociais baixas” (Marques et al., 2000:7) são outros exemplos de canalização de remessas sociais através de práticas sociais. Os músicos cabo-verdianos envolvidos em práticas transnacionais são outro exemplo que deve ser realçado, porque a música é uma expressão e ligação forte da transnacionalidade da cultura cabo-verdiana (Esteves e Caldeira, 2000). Há outros exemplos menos óbvios, que Meintel (2002) denomina de novos *transmigrantes*, tais como os políticos transnacionais cabo-verdianos que, ocasionalmente,

¹⁹ O termo foi cunhado em crioulo e significa literalmente “o indicador de uma nova vida”, a pessoa que é capaz de ultrapassar os obstáculos e criar uma nova vida” (Marques et al. 2000:1).

se envolvem nas políticas do seu país de origem mas que residem a maior parte do tempo com as suas famílias em países de acolhimento.

No âmbito da parceria UE-Cabo Verde vale a pena mencionar um dos projetos mais importantes para o *Desenvolvimento de Cabo Verde (Dias De Cabo Verde)* que decorreu de 2008 a 2010. Foi criado e administrado pela OIM, financiado pela UE e pela cooperação portuguesa para o desenvolvimento. O projeto tinha como objetivo mobilizar as capacidades da diáspora cabo-verdiana. No âmbito do projeto, 28 cabo-verdianos a viverem no estrangeiro regressaram a Cabo Verde para darem um curso de formação a uma instituição (privada ou pública). Este projeto promoveu e reforçou os laços entre os membros da diáspora e os setores público e privado, tanto em Cabo Verde como na Europa, contribuindo também para o reforço de ligações transnacionais das diásporas cabo-verdianas em Portugal, na Itália e nos Países Baixos. Isto foi feito através da correspondência das necessidades profissionais em setores prioritários no país de origem com competências e de capacidades disponíveis em países da diáspora. Além disso, o projeto Dias de Cabo Verde promoveu o empreendedorismo migrante no país de origem, particularmente com a formação de parcerias empreendedoras e a criação de projetos de negócios. O projeto contribuiu também para fortalecer as ligações transnacionais da diáspora e reforçar a rede de comunicação entre membros da diáspora e entidades institucionais em Cabo Verde. Isto deu oportunidades concretas aos membros da diáspora de se envolverem ativamente no desenvolvimento do seu país de origem ao transferirem as suas capacidades e competências para profissionais em Cabo Verde e ao desenvolverem projetos empreendedores com cabo-verdianos e comunidades de países de acolhimento e parceiros.

5 – Remessas políticas

A diáspora é reconhecida cada vez mais como um potencial interveniente importante no desenvolvimento dos países de origem. As comunidades imigrantes tradicionais em Portugal, tais como as diásporas cabo-verdiana, guineense ou brasileira, desempenham um papel importante no processo de desenvolvimento dos países de origem, apesar de o fazerem por vezes de um modo invisível. Por exemplo, Batista e Vincente (2011) documentam que as famílias em Cabo Verde com um migrante no estrangeiro exigem mais responsabilidade política. Numa votação experimental em Cabo Verde, na qual foi pedido aos participantes para enviarem um postal pré-selado a dizer se queriam que os resultados de um inquérito de corrupção nos serviços públicos fosse tornado público, a emigração internacional (medida como a relação de migrantes para residentes numa localidade) afetou positivamente a procura de uma maior responsabilidade política e que este efeito é maior para migrantes que regressaram do que para os migrantes atuais; e entre os que migraram para países mais

bem governados. Imigrantes com formação académica estão envolvidos ativamente na contribuição para a reforma de instituições políticas e no avanço do processo de democratização nos seus respetivos países de origem.

Estimativas empíricas de captação de cérebros para Cabo Verde sugerem que um aumento na “probabilidade de migração futura” aumenta a “probabilidade de completar o ensino secundário” para indivíduos que não migram antes dos 16 anos (Batista et al. 2012). Foi descoberta também, utilizando os dados de um inquérito familiar realizado em Cabo Verde para investigar o impacto das remessas na frequência escolar em Cabo Verde, uma relação positiva e estatisticamente significativa entre as remessas e a educação e que esta relação se torna mais forte à medida que o nível de educação aumenta (Santos 2013). Este resultado sugere que as remessas desempenham um papel importante na tomada de decisão em relação à frequência escolar. Nesta medida, instituições cabo-verdianas fracas parecem representar um constrangimento para que as famílias beneficiem totalmente do alto potencial das remessas (Santos, 2013).

Além disso, há vários exemplos de migrantes retornados frequentemente empregados em trabalhos domésticos, possivelmente financiados pelas pensões ou poupanças do estrangeiro. Isto permite o emprego para muitas mulheres sem qualificações. Em São Vicente, Cabo Verde, 20% dos homens sem qualificações trabalham na construção e uns impressionantes 47% de mulheres sem qualificações são empregadas domésticas. Apesar de ambos os grupos se vejam a braços com salários baixos e insegurança no trabalho, tal constitui um encaminhamento direto do rendimento das remessas para os membros mais pobres da comunidade, muitos dos quais não possuem familiares no estrangeiro (Akeson, 2004, 2010; Carling, 2002, 2004).

Os países de origem alargaram o seu entendimento acerca da contribuição da diáspora para o desenvolvimento na origem (Desiderio e Weinar 2014:6). Estes países têm reconhecido cada vez mais que os efeitos das migrações no desenvolvimento não se limitam a retornos e remessas mas, mais amplamente, a uma transferência de conhecimento, investimento direto e capacidade dos emigrantes e dos seus descendentes de “publicitar” a sua pátria no estrangeiro – contribuindo assim para atrair turistas e investidores estrangeiros para o país, estimular o comércio ou mesmo canalizar benefícios geopolíticos mais abrangentes. Estes processos de ativismo operam ainda à margem da sociedade portuguesa devido à por vezes fraca posição social, económica e política dos imigrantes em Portugal. Estes transferem os seus conhecimentos, experiências, capacidades e redes através de atividades de longa distância, intercâmbio de visitas entre si e as figuras políticas e influentes das respetivas pátrias ou através da mediação das embaixadas em Portugal (Centro Norte-Sul, 2006).

- CAPÍTULO 6 -

OBSTÁCULOS QUE IMPEDEM A CONTRIBUIÇÃO PLENA DOS MIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO

A – Obstáculos em Portugal

Em relação aos principais obstáculos à inclusão dos imigrantes em Portugal, é importante distinguir dois níveis: políticas de integração e práticas inclusivas. Além disso, é importante distinguir entre as políticas e práticas de inclusão de refugiados e requerentes de asilo e as políticas de inclusão e práticas de imigrantes. Estes dois grupos enfrentam desafios de inclusão diferentes apesar de, por vezes, partilharem dificuldades de inclusão e, acima de tudo, dificuldades em aceder a sistemas de inclusão social existentes. O objetivo desta secção não é o de realçar os obstáculos à inclusão dos migrantes propriamente ditos, mas de chamar a atenção para os obstáculos que impedem a contribuição dos migrantes para o desenvolvimento em Portugal. Há, todavia, uma necessidade de avaliar os obstáculos aos processos de integração que os migrantes enfrentam em Portugal, de modo a fornecer novas evidências sobre como estes poderão contribuir de forma positiva, melhorando o desenvolvimento sustentável nos países de origem e de acolhimento. Os obstáculos à integração são desafios que têm de ser ultrapassados na sociedade portuguesa, de modo a aumentar a capacidade de contribuição para o desenvolvimento por parte dos migrantes.



Foto: Caritas Internationalis

1 – Receção e integração dos refugiados

Em relação à receção e integração dos refugiados, as razões do seu baixo número em Portugal e as dificuldades em promover a sua integração num contexto de estado social de baixa intensidade devem ser enfatizadas. Portugal é um caso único de estudo no contexto do Sul da Europa. Devido à sua posição periférica nas rotas de migração e da escolha de destino dos migrantes, **foi o país da UE com o menor número de candidaturas de asilo antes da chamada “crise solidária”**²⁰ (Santinho 2013). Portugal era (e é) um país com uma política de acolhimento passiva e restritiva e uma estrutura de acolhimento limitada, incapaz de responder às necessidades dos movimentos globais de refugiados. Nas últimas décadas, Portugal forneceu uma quantidade limitada de acolhimento temporário a refugiados, o que, conjugado com a dificuldade no acesso a alojamento, afetou a integração destes migrantes. Além disso, deve ser observado que nas décadas recentes, através de uma parceria com um número pequeno de organizações não-governamentais, o estado português delegou a responsabilidade para a receção e integração de requerentes de asilo e refugiados no Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) e no Conselho Português para os Refugiados (CPR). Estas duas entidades eram as únicas preparadas (técnica e financeiramente) para satisfazer, nas suas múltiplas dimensões, as necessidades de inclusão social de refugiados e requerentes de asilo. **O baixo número de candidaturas de asilo ou de refugiados pautou as práticas de inclusão e a oferta disponível manteve-se mínima e escassa.**

Desde 2015, **Portugal é um exemplo de abertura governamental e disponibilidade para receber refugiados.** Enquanto países como a Hungria e a Eslováquia tentaram limitar as quotas de refugiados estabelecidas pela Comissão Europeia (CE) em 2015, Portugal disponibilizou-se para aceitar 10.000 pessoas, mais do que o triplo do número estabelecido pela CE (Costa e Sousa, 2017). Esta oferta do governo tem-se refletido num *feedback* positivo desde os meios de comunicação

²⁰ Refere-se à chegada de milhares de refugiados no verão de 2015.



Foto: Caritas Internationalis

até ao processo de receção e mobilização da sociedade civil. Tal culminou na criação de uma rede de diferentes intervenientes (desde organizações religiosas a ONGs) a trabalharem em conjunto com os municípios na mobilização de recursos para a receção aos refugiados (PAR – Plataforma de Apoio aos Refugiados). **O programa de relocação em Portugal depende fortemente da gestão da sociedade civil no processo de receção e integração, devido à inexistência de uma tradição histórica de receber refugiados e à falta de estruturas do estado para o fazer.** Esta limitação é um desafio para o papel futuro que o país quer desempenhar na gestão de fluxos globais de refugiados.

O crescimento do número e das origens dos refugiados ou outros indivíduos sob proteção internacional que são acolhidos em Portugal é um sinal de uma mudança no panorama da migração para o país. (Matias, 2017). O pequeno número de pessoas a receber refugiados também permite a interação

próxima entre autoridades, instituições de acolhimento e refugiados, o que noutros países já não existe (Vieira et al. 2017). Nesta fase, é importante ter em vista o potencial aumento futuro e garantir que a estrutura legislativa e as estruturas de acolhimento podem dar maior dimensão a pequenos projetos que têm sido construídos por todo o território. Atualmente, quando há uma maior procura de serviços (ao chegar a aeroportos ou na procura de alojamento temporário), Portugal não parece ser capaz de acompanhar o aumento dos pedidos. O próprio SEF não tem uma estrutura capaz de responder ao aumento dos pedidos, bloqueando todo o sistema de integração. **A integração dos refugiados em estruturas já testadas para a receção e integração dos migrantes parece ser uma estratégia segura. Um aumento no número de refugiados ou requerentes de asilo requer uma certificação dessas entidades na área de integração, o que ainda não aconteceu.**

Cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo

No seguimento da reunião do grupo-alvo institucional para a preparação desta publicação, representantes da Provedoria de Justiça partilharam o Relatório de Visita do Mecanismo Nacional de Prevenção “*Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo em instalações temporárias ou similares*” (2017)⁽²¹⁾, em resultado das visitas efetuadas em outubro de 2016 aos Centros de Instalação Temporária (espaços de detenção) nos aeroportos de Lisboa, Faro e Porto e na Unidade Habitacional de Santo António (UHSA-Porto)⁽²²⁾ para verificar a situação dos cidadãos estrangeiros retidos, porque a sua admissão em território nacional foi recusada, porque esperavam por um voo de regresso, com ordens de expulsão ou que esperavam pela decisão da sua candidatura a asilo.

Durantes as visitas descobriu-se que a equipa que prestava serviços de segurança nos lugares mencionados “não recebeu formação específica para a execução das respetivas funções”, assim como a “falta de preparação das equipas de segurança quanto ao domínio de línguas estrangeiras indispensáveis para a comunicação com os cidadãos que ali permanecem”, a nível das capacidades básicas de conversação (pág.21).

Foi também descoberto que a composição mista das equipas não está garantida de forma uniforme, o que torna difícil

respeitar a intimidade de cada indivíduo e as necessidades específicas de cada sexo.

No que diz respeito às famílias, é difícil permanecerem juntas,⁽²³⁾ pelo menos durante a noite, e apenas na UHSA é que existe um espaço de alojamento exclusivo para famílias. O relatório conclui que as instalações são, de forma geral, “inaptas para acolher famílias, quer por ausência de quartos familiares que salvaguardem a privacidade e a permanência conjunta dos vários membros familiares, quer pela falta de equipamentos para crianças.” (pág.26)

“A permanência de cidadãos estrangeiros, por regra, respeitou os limites legais, com exceção de 13 pessoas que excederam os 60 dias na UHSA (oito em 2015 e cinco em 2016)”, pode também ser lidos nas conclusões.

As condições e o respeito pelos direitos humanos dos que estão detidos nos Centros de Instalação Temporária foram recentemente alvo dos meios de comunicação,⁽²⁴⁾ o que levou à instauração de um inquérito por parte do Ministério da Administração Interna relativamente ao funcionamento do CCI de Lisboa e a um relatório urgente sobre a implementação das recomendações do Provedor de Justiça.



Foto: Caritas Internationalis

²¹ O papel do MNP foi atribuído ao Provedor de Justiça através da Resolução do Conselho de Ministros nº32 / 2013, 20 de Maio. Esta competência determina as visitas regulares e sem aviso prévio aos lugares de retenção para averiguar, sob a Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes e o seu Protocolo Opcional, se as pessoas limitadas ou privadas da sua Liberdade são (ou não são) dignificadas e por isso respeitadas nos seus direitos fundamentais; e a subsequente emissão de recomendações para as autoridades competentes.

²² Existem outros Centros de Instalação Temporária em Faro, Funchal e Ponta Delgada que não são abordados nesta publicação.

²³ Pondo em causa o direito à unidade familiar como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

²⁴ Seguindo uma denúncia feita pelo jornal “Público”, em julho de 2018, do caso da criança de três anos que dormia há um mês e meio num colchão no chão ao lado da cama da sua mãe, no Centro de Instalação temporária do Aeroporto de Lisboa, num espaço comum que podia acomodar até 16 outras pessoas.

2 – Quadro jurídico versus prática: restrições nos serviços públicos

Portugal tem um quadro jurídico positivo e progressivo, como demonstrámos em páginas anteriores, especialmente quando comparado com desenvolvimentos recentes noutros países europeus. No entanto, **na prática, ainda há muitos obstáculos para a implementação da política de inclusão social para migrantes e refugiados.**

A complexa, segmentada e multifacetada constelação de intervenientes governamentais com diferentes abordagens à migração e aos migrantes não está devidamente organizada. A colaboração entre as várias entidades não está estruturada e não existem procedimentos organizados e modos de funcionamento que permitam o diálogo ou soluções conjuntas para desafios e problemas. A partilha de responsabilidade na gestão de programas de integração entre os diferentes ministérios e instituições públicas e a dispersão de áreas de responsabilidade é bem visível no número de entidades envolvidas no Plano Estratégico para as Migrações. Apesar de existirem cerca de noventa e seis organizações envolvidas, este número não inclui organizações privadas ou a sociedade civil. O resultado é uma complexa mas desconhecida, dinâmica mas não-controlada, constelação nebulosa de intervenientes. A complexidade da organização em geral conduz ao problema bem documentado dos silos, e o problema com os silos é que funcionam como ilhas, focadas numa missão específica de uma entidade, perdendo-se o foco nas dimensões humanas da integração. Unir organismos e departamentos não é sempre necessário se for criada uma estrutura que permita às entidades comunicarem e colaborarem para atingirem os seus objetivos.

A falta de visão sistémica impede a elaboração e a implementação de políticas públicas de largo espectro e dificulta a descoberta de soluções para os desafios colocados pela integração social dos imigrantes em Portugal. A falta de diálogo interinstitucional impede a solução de problemas e cria entropia nos fluxos de informação e de comunicação, que conduzem eventualmente a ineficiências e bloqueios.

Existe uma diferença óbvia entre teoria e prática, isto é, na lei escrita em Códigos versus a lei na prática. Em Portugal, existem constrangimentos em serviços e instituições, incluindo a falta de capacidade de prestação de serviços, a falta de formação específica, procedimentos desatualizados, burocracia desnecessária e fraca comunicação entre os prestadores de serviço e intraserviço disponível, além das barreiras linguísticas. Uma distribuição ineficaz dos recursos existentes por todo o território nacional é também um problema. Entre as instituições portuguesas que servem como ponto de ligação entre o Estado e os imigrantes ou refugiados, algumas destacam-se: o SEF; a Segurança Social; as Finanças; o Alto Comissariado para as Migrações (ACM); o Instituto do Emprego e Formação Profissional; a Autoridade para

as Condições do Trabalho (ACT); a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR); a Procuradoria-Geral da República; o Ministério da Saúde através de Centros de Saúde e Hospitais; os Consulados portugueses e as Embaixadas no estrangeiro; e as Câmaras Municipais. **Em quase todos estes, há uma falta notória de recursos humanos e financeiros dedicados a problemas sociais complexos como os que afetam os migrantes e os refugiados em Portugal.**

Os constrangimentos ligados ao acesso aos serviços do Estado, que são essenciais para a regularização individual dos imigrantes ou para a sua integração social, tais como os acessos à Segurança Social, Serviços das Finanças ou Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, são numerosos. Indicadores de atraso, de atendimento ineficaz ou de falta de acesso a serviços não são tidos em conta nas estatísticas oficiais, mas as informações de ONGs e associações de imigrantes demonstram que estes constrangimentos estão a piorar. Um exemplo típico é um agendamento de uma marcação para o SEF, que respondeu com um atraso de nove meses desde a data do pedido em 2017. Os atrasos constituem uma violação do Código do Procedimento Administrativo, mas não resultam em consequências para estas entidades e aumentam ainda mais a discricionariedade na análise de casos individuais. Isto demonstra uma falta de uniformidade e de universalidade de procedimentos administrativos que tem de ser corrigida.

3 – Distâncias geográficas e uma cultura de centralização

A concentração em Lisboa, Porto e Algarve de muitos dos serviços disponíveis através do ACM por via de Centros Nacionais de Apoio à Integração de Imigrantes (CNAIM) cria custos de integração adicionais aos imigrantes que vivem noutras regiões do país. A necessidade de uma rede nacional de serviços foi reconhecida pelo Alto Comissariado para as Migrações nos últimos anos, com a publicação de uma estratégia para o desenvolvimento de Planos Municipais para a Integração dos Migrantes. Picos no acesso a serviços, tais como aqueles relatados recentemente depois do regresso de luso-descendentes da Venezuela, criaram dificuldades intransponíveis em regiões como a Madeira ou municípios como Estarreja (no centro de Portugal). As recentes massas de migrantes da agricultura no Alentejo aumentam a importância de ter uma descentralização das políticas e práticas de migração. **A migração já não é apenas um problema para a atenção dos governos nacionais ou responsáveis políticos; é um tópico que diz diretamente respeito às regiões locais e comunidades.** A descentralização para municípios ou para o nível de comunidades intermunicipais de várias medidas e programas para a integração dos imigrantes deve ser tomada como medida de coesão nacional, facilitando a inclusão, e com externalidades positivas possíveis para a demografia e

reterritorialização das regiões menos densamente povoadas.

4 – Recursos humanos e financeiros

Outro grande obstáculo que se coloca é a estrutura de financiamento de programas de inclusão social de imigrantes e refugiados. Por um lado, a estrutura de apoio, com base em candidaturas a projetos de duração limitada, numa área em que o longo prazo seria a única chave para o sucesso, impede a profissionalização de técnicos e de estruturas de apoio. Por outro lado, a escassez de fundos destinados a programas de excelência – que são anunciados como medidas inovadoras em Portugal – limitam a escala destas soluções. Muitos dos programas não chegam a ultrapassar a fase-piloto, com um número muito reduzido de utilizadores. **Uma grande variedade de programas apoiados por fundos públicos não é analisada nem monitorizada por entidades independentes, carecendo assim de avaliação objetiva.** A sua avaliação de impacto é geralmente insuficiente. Não existe qualquer repositório onde se possam identificar projetos ou programas que geraram boas práticas ou projetos que se devam evitar. Além disso, neste contexto, as condições de emprego de técnicos envolvidos nesses projetos deveriam merecer atenção por parte das autoridades de financiamento. Quando um projeto acaba, perante a ausência de um novo financiamento do mesmo tipo, os técnicos ficam desempregados e perdem as suas competências nesta área. Muitas vezes, o processo continua com novos projetos e novos técnicos que precisam de reaprender todo o ciclo do projeto e todas as especificações das migrações.

5 – Desigualdades e discriminação

“[É] necessário reconhecer as desigualdades e a discriminação como violações de Direitos Humanos que impedem a realização plena da dignidade humana, promovendo a sua eliminação como condição para o progresso e desenvolvimento sustentável.»

Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, por ocasião da Apresentação Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas, Julho 2017, Nova Iorque.

a) Acesso a direitos e serviços

Em Portugal, os estrangeiros e as pessoas sem nacionalidade (apátridas) que se encontrem ou residam em território nacional têm os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses. Excetuam-se os direitos políticos, o exercício de funções públicas (salvo as que tiverem carácter predominantemente

técnico) e os direitos e deveres expressamente reservados pela Constituição e pela legislação aos cidadãos portugueses (por exemplo, ser candidato à Presidência da República). Além disso, há categorias de cidadãos estrangeiros aos quais podem ser atribuídos, numa base de reciprocidade, direitos normalmente reservados aos portugueses. Por exemplo, os cidadãos de Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal gozam, em princípio, de quaisquer direitos, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro Ministro, presidentes dos Tribunais superiores e exercício de funções nas Forças Armadas e na carreira diplomática. **Neste contexto, reciprocidade significa que o Estado português não pode conferir direitos que o Estado de origem do cidadão estrangeiro não conceda aos cidadãos portugueses.** Esta cláusula de reciprocidade tem consequências óbvias nos direitos civis e sociais originários de países com quem Portugal não tenha uma rede sólida de relações diplomáticas ou que não possuam um estatuto social minimamente desenvolvido. **Esta condição exterior ao do indivíduo não deve constituir um obstáculo à sua inclusão.**

Podemos tomar como exemplo o acesso ao Serviço Nacional de Saúde (SNS). O acesso ao conjunto de serviços de saúde fornecidos pelo Estado não é discriminatório. Há, no entanto, um acesso diferenciado consoante o estatuto e nacionalidade de origem. A legislação em vigor prevê o acesso ao sistema de saúde de cidadãos estrangeiros de acordo com as seguintes condições e premissas:

(b) Mercado de trabalho e emprego

- Os cidadãos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia (UE), Espaço Económico Europeu (EEE) e Suíça estão abrangidos pelos regulamentos UE relativos à coordenação de sistemas de segurança social.
- Os cidadãos nacionais de países terceiros têm acesso ao SNS através e sob as condições estabelecidas por um acordo bilateral entre Portugal e o país terceiro em causa.
- Os cidadãos nacionais de países terceiros com estatuto de refugiados ou com direito de asilo em Portugal acedem ao SNS nas mesmas condições de cidadãos nacionais.
- Os cidadãos nacionais de países terceiros não abrangidos por acordo bilateral celebrado com Portugal têm acesso ao SNS consoante a sua situação de residência (regular ou irregular) e a sua inscrição no sistema de segurança social.

Relativamente ao mercado de trabalho, a lei é igualmente antidiscriminatória. Um trabalhador estrangeiro que esteja autorizado a exercer uma atividade profissional subordinada em território português goza dos mesmos direitos e está sujeito aos mesmos deveres do trabalhador com nacionalidade

portuguesa. Os trabalhadores estrangeiros, à semelhança de cidadãos de nacionalidade portuguesa, têm o direito de gozar do sistema geral de segurança social, quer trabalhem em regime dependente ou independente.

Como se pode inferir do que foi dito, de acordo com a legislação, não se podem adotar exigências especiais ou discriminações face a estrangeiros ou pessoas sem nacionalidade (apátridas) que se encontrem ou residam em Portugal. A experiência diária dos estrangeiros em Portugal mostra, contudo, uma realidade não tão ideal. As ONGs e outras organizações da sociedade civil reportam, com regularidade, práticas discriminatórias em serviços públicos face à população estrangeira residente em Portugal. Por exemplo, o acesso ao SNS depende da posse de um número de identificação do utente, que, na prática, está sujeito a regulamentações que impedem o acesso rápido e universal. Este critério adotado pelos serviços na atribuição de um cartão de utente constitui, de facto, um exemplo de discriminação que se opõe aos princípios antidiscriminatórios previstos na lei. Sem um cartão de utente, os estrangeiros que não tenham uma autorização de residência (estrangeiros em situação irregular ou que ainda estejam a aguardar os resultados do seu processo) não podem aceder ao SNS ou, quando acedem, são-lhes cobrados os custos dos tratamentos, contradizendo o princípio de cuidados de saúde tendencialmente gratuitos prevalente no SNS.

Medir a discriminação no mercado de trabalho é uma tarefa difícil e complexa, que em Portugal é ainda mais dificultada devido a um sistema estatístico pouco adequado para disponibilizar dados relativos a certos aspetos da população imigrante. Portanto, os estudos quantitativos sobre a discriminação de imigrantes no mercado de trabalho são praticamente inexistentes e resumem-se à análise da integração de imigrantes no mercado de trabalho, à sua presença em cargos baixos ou altos e à comparação com amostras de trabalhadores nacionais. No entanto, as formas de discriminação de imigrantes no mercado de trabalho são muito mais diversificadas do que se poderia esperar pela análise dos diferentes aspetos. Esta pode assumir a forma de discriminação no recrutamento, discriminação salarial, discriminação na atribuição de tarefas, discriminação respeitante à valorização do trabalho, más condições de trabalho, acesso a formação profissional, etc. (Góis, Marques, Valadas 2018).

Nos últimos anos, têm surgido na comunicação social casos de exploração ou discriminação de trabalhadores imigrantes de várias origens, nomeadamente africana, nepalesa e tailandesa, bem como de minorias étnicas existentes em Portugal. Isto indica que os imigrantes poderão ser explorados de várias formas, não apenas por empregadores nacionais, mas também, principalmente, pelos traficantes ou outros membros da indústria migratória que organizaram a sua migração para Portugal ou que controlam os seus empregos neste país. É importante salientar que esta exploração também assume

diferentes formas, particularmente uma estrutura salarial desfavorável, mais horas de trabalho, condições de trabalho mais severas, más condições de habitação, etc. Muitos migrantes que trabalham no setor agrícola, principalmente longe dos grandes centros urbanos, não têm contrato de trabalho, são submetidos a exploração laboral, têm más condições de habitação e podem mesmo ser vítimas de tráfico humano para exploração laboral.

Nos últimos anos, os sindicatos, associações de imigrantes, Amnistia Internacional e a comunicação social têm dado voz a um conjunto de problemas relacionados com imigrantes que trabalham no setor da construção civil, no setor agrícola, no turismo, hotelaria, e na prestação de serviços domésticos e pessoais. Uma vez que estes são os principais setores em que os imigrantes em Portugal estão empregados e, ao mesmo tempo, os setores em que é comunicado o maior número de situações de diferenças de tratamento, é imperativo realçar a importância de obter mais dados sobre esta questão. Atualmente, os casos de discriminação participados oficialmente são muito reduzidos, conforme documentado no Relatório da CIDR sobre a Igualdade e Discriminação Racial em Portugal.

(c) Opinião e atitudes públicas

Não existem partidos políticos em Portugal com agendas políticas abertamente racistas. Além disso, a política de integração de migrantes em Portugal é amplamente considerada uma das mais progressistas e respeitadoras dos direitos humanos na Europa, segundo *ranking* como o MIPLEX. Contudo, apesar de a Constituição conter um extenso catálogo de direitos, liberdades e garantias, muitas fontes têm vindo a comunicar violações desses direitos bem como violência contra minorias. Infelizmente, a informação sobre processos interpostos ao abrigo das disposições legais antidiscriminação é muito limitada. Subsistem as preocupações relativas a denúncias de violência contra minorias e sobre o racismo institucional derivado do passado colonial que determinou o tratamento de pessoas de ascendência africana; bem como de migrantes e comunidades ciganas, marginalizadas e postas à margem pela sociedade portuguesa.

A lei portuguesa estabelece o princípio de igualdade com vista a erradicar a discriminação. O Artigo 13.º da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, estipula que ninguém pode ser discriminado em razão das suas características visíveis como sexo e raça, e/ou não visíveis como língua, religião ou ideologia política. De acordo com o mesmo artigo, “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.” (artigo 13.º, nº 2, da Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto). Adicionalmente, o

Artigo 15.º da Lei Constitucional prevê que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português” (Artigo 15.º, nº 1, da Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto)

Qualquer pessoa pode apresentar uma queixa administrativa por discriminação racial contra qualquer entidade pública, serviço ou pessoa individualmente considerada, junto da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), criada em 1999 e presidida pelo Alto Comissariado para as Migrações, com a missão de prevenir, proibir e sancionar práticas discriminatórias em razão da origem racial e técnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, nos termos da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

De acordo com o Relatório da CIDR sobre a Igualdade e Discriminação Racial em Portugal (de 26 de setembro de 2018), em 2017 foi atingido o número mais elevado de queixas recebidas desde a criação da CICDR, com um aumento significativo nos últimos quatro anos. Estas queixas são recebidas maioritariamente por correio eletrónico (52%), são provenientes das próprias vítimas na sua grande maioria (mais de 50%), e remetidas diretamente à CICDR ou através de outras associações/ONG (como o SOS Racismo ou a APAV - Associação Portuguesa de Apoio à Vítima) ou por entidades públicas, com o maior número de casos nos distritos de Lisboa, Setúbal e Porto.

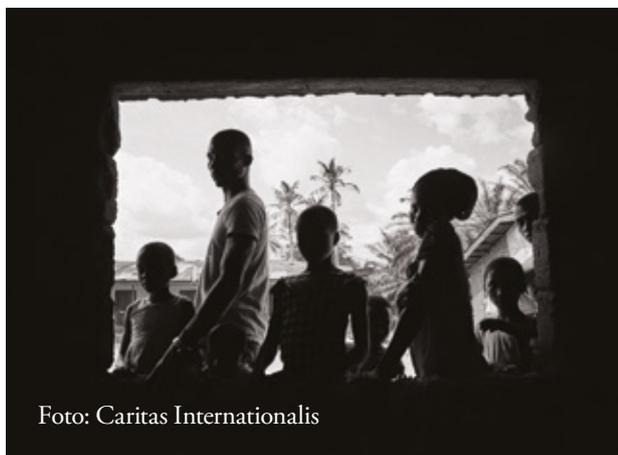
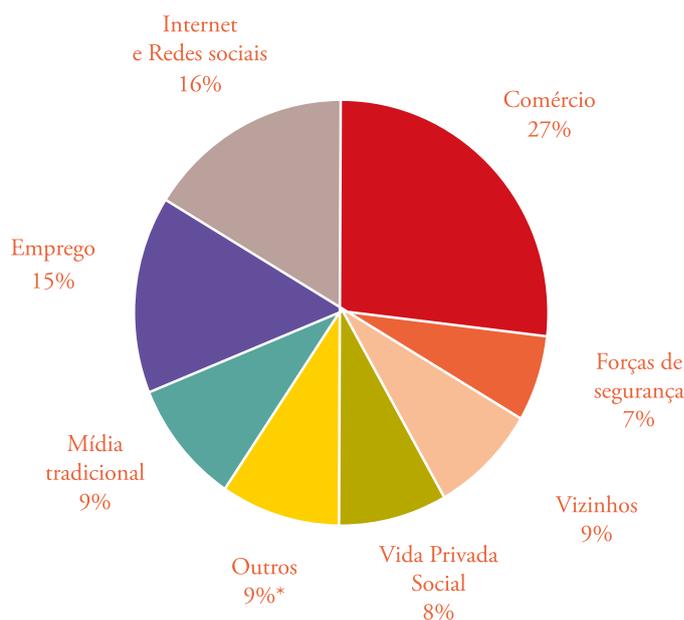


Foto: Caritas Internationalis

As queixas relativas à nacionalidade das vítimas figuravam em terceiro lugar (17,5%), seguidas da cor (26,8%) e origem racial e étnica (38%), com um aumento das situações em que a vítima sofre de múltipla discriminação. Das 208 queixas recebidas em 2008, apenas 15% foram convertidas em processos de contraordenação.

Na sua participação na 91.ª sessão do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, o Provedor de Justiça português mostrou-se profundamente preocupado “com o aumento de comportamentos racistas e xenófobos, manifestados

Principais áreas de discriminação



* As restantes áreas incluem: Transportes (3,9%), Juntas/Câmaras (3,9%), Saúde (2,8%), Educação (2,8%), Justiça (2,8%), Habitação (1,7%), Outras Áreas – Banca, Desporto e outros Serviços Privados (2,8%), Não determinável (6,1%)

Figura 10 – Principais áreas de discriminação

Fonte: Relatório da CIDR sobre a Igualdade e Discriminação Racial em Portugal (de 26 de setembro de 2018), Alto Comissariado para as Migrações (ACM).

frequentemente através de violência e atos de intolerância levados a cabo por grupos organizados, em resultado da crise dos refugiados na Europa”.

Igualmente, apesar de reconhecer que o número de queixas recebidas pelo Provedor de Justiça relativas a discriminação étnica e racial é reduzido, “tal pode dever-se à circunstância de algumas comunidades étnicas, como a comunidade cigana, não confiarem na intervenção dos órgãos do Estado em questões de discriminação”. No entanto, deve-se notar que discriminação racial e étnica não é o mesmo que discriminação de migrantes, embora por vezes as razões para a discriminação coincidam. A estas acrescem outras perceções sociais e culturais sobre o “outro” ou o “não nativo” que se traduzem em atitudes e comportamentos racistas e xenófobos visando imigrantes. Estas atitudes e comportamentos são frequentemente extrapolados para segundas e terceiras gerações de origem migratória, já cidadãos portugueses, apenas em razão da sua etnia e identidade cultural, costumes e herança cultural.

Os imigrantes africanos, em particular, mas também os de outras origens, procuram preservar as suas culturas que são percecionadas por si e pelos cidadãos do país de acolhimento como bastante diferentes (Rebello 2000). Por essa razão, entre outras, os imigrantes africanos concentram-se geralmente em comunidades, levando à afirmação das suas próprias culturas,



Foto: Caritas Internationalis

vivendo numa espécie de mundo à parte, construído à imagem dos seus países de origem (Rebelo 2000). Esta tendência de concentração reflete-se nas atuais zonas suburbanas, por vezes perçecionadas pela generalidade da população, e mesmo pelo corpo de polícia, como “guetos” perigosos e problemáticos com uma elevada concentração de imigrantes (como, por exemplo, o Bairro 6 de Maio ou Bairro da Jamaica, ambos na zona da grande Lisboa), que ilustra problemas específicos relacionados com situações de tensão e conflito, incluindo entre residentes e a polícia, ou situações de exclusão social ou condições de vida precárias dos seus residentes.

O Bairro da Cova da Moura, localizado no conselho da Amadora, é um dos maiores e mais velhos enclaves da população migrante na área metropolitana de Lisboa, de população maioritariamente cabo-verdiana mas onde existe igualmente uma combinação de outras origens, como migrantes de Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, ou cidadãos que regressaram das antigas colónias portuguesas em África. É amplamente conhecido como um bairro problemático, mas ao mesmo tempo é também palco de uma vida associativa, com iniciativas e atuações artísticas culturalmente ricas. A transformação de problemático em étnico-turístico obedeceu a uma estratégia para reabilitar esta zona e ultrapassar alguns dos problemas sociais existentes.

Os países de origem têm uma grande influência no modo com os indivíduos são aceites: “São neste caso visíveis as facetas do conflito relacionadas com a manifestação de atitudes xenófobas, entre outras variadas e complexas questões levantadas pelo encontro com um “outro” perçecionado como muito diferente e visível” (Santos, 2008: 131). De facto, a forma como os imigrantes são acolhidos no território de chegada não é caracterizado como sendo linear: “O processo de migração é caracterizado por um declínio inicial do estatuto socioprofissional, seguido de um progressivo aumento, na

sequência do maior envolvimento dos migrantes na sociedade de destino...” (Egreja & Peixoto 2011: 44).

As diferentes dinâmicas relacionais promovidas pela globalização ilustram as desigualdades sociais²⁵ entre autóctones e imigrantes e entre imigrantes de regiões em vias de desenvolvimento e regiões do “mundo ocidental”, do “mundo desenvolvido” (Costa 2012). Em grande medida, esta assimetria é fruto da tradição migratória do sul para o norte – os cidadãos de países em vias de desenvolvimento viajam para países desenvolvidos, embora esta linearidade comece agora a desaparecer (Machado 1997).

Embora tradicionalmente as comunidades imigrantes sejam perçecionadas como um problema a resolver (Rocha-Trindade 2001), a intensificação do processo de globalização e as novas motivações para a migração estão a mudar a forma como os migrantes são vistos. Isto gera uma nova dinâmica de valorização do cosmopolitismo associado aos processos migratórios de pessoas que, na escala social, estão bem posicionadas (Machado 1997). Desta maneira, o estereótipo do imigrante com poucas qualificações e más condições de vida no país de origem alterna, nos dias de hoje, com a presença de imigrantes de sucesso, tanto social como profissionalmente. Porém, esta é uma realidade apenas para alguns grupos socioprofissionais, dado que os descendentes de imigrantes são muitas vezes “sequestrados” para ocupações profissionais, condições sociais e estatuto social menos favorecido, como se referiu acima.

²⁵ A discriminação positiva é considerada um elemento importante na igualdade entre indivíduos e, segundo Baganha e Marques (2001), “é considerada um instrumento importante no sentido de garantir o igual acesso aos direitos sociais, económicos e culturais por parte dos membros de grupos desfavorecidos como sejam os imigrantes e as minorias étnicas”. De acordo com estes autores, a discriminação positiva é realizada através de medidas públicas de inclusão social. Estas medidas públicas consistem em políticas sociais, laborais e educativas, a serem desenvolvidas por várias instituições, principalmente por autoridades centrais e locais, organizações não-governamentais (ONG) e outros parceiros privados, e incluem iniciativas destinadas a erradicar as principais causas da exclusão social: emprego, habitação, saúde, educação, e problemas de rendimento mínimo (Baganha & Marques 2001: 47).

(d) Comunicação social

É de salientar o elevado número de queixas de discriminação recebidas pela CICDR referentes a situações veiculadas pela comunicação social e a internet, que são comuns a todo o país. O aumento do “cyber-racismo” já foi referido pelo Provedor de Justiça como uma questão séria, uma vez que “o nível de anonimato oferecido pela internet beneficia a disseminação de perspetivas e comentários extremistas, incitando ao racismo, intolerância religiosa, xenofobia, discurso de ódio, entre outros” (Provedor de Justiça 2016). Muitos, incluindo a Cáritas Portuguesa, reconhecem e enfatizam que a educação e as campanhas públicas de sensibilização têm um papel fundamental a desempenhar, e que precisam de ser apoiadas e reforçadas para poderem afrontar as práticas de racismo, xenofobia e discriminação, nas suas muitas novas e velhas formas, vias e canais de expressão.

Cabe à comunicação social a função crucial de não criar e promover estereótipos enganosos e injustos relativamente às comunidades migratórias. Por exemplo, as telenovelas brasileiras em Portugal, artigos publicados em jornais e revistas, bem como outros programas passados, especialmente na televisão, criaram alguns estereótipos relativos aos brasileiros que nem sempre tiveram um impacto positivo (ver *Imigração Brasileira em Portugal*, Jorge Malheiros 2007), especialmente no que diz respeito às mulheres brasileiras. Esta situação tem sido criticada em muitos setores da sociedade portuguesa e por muitos imigrantes desta nacionalidade⁽²⁶⁾ que vivem em Portugal (Maria Beatriz Rocha-Trindade e Eugénia Costa Quaresma).⁽²⁷⁾

(e) Mulheres migrantes

O emprego e participação de mulheres imigrantes no mercado de trabalho é maior em Portugal do que em qualquer outro país europeu da OCDE. No entanto, alguns grupos sociais estão sujeitos a um camuflado risco acrescido na sua presença no mercado de trabalho, que diz respeito ao facto de o contributo das mulheres migrantes para o sistema de segurança social ser geralmente mais baixo, devido ao seu envolvimento em formas irregulares de trabalho, especialmente em serviços de limpeza e cuidados de saúde, em trabalhos domésticos e na economia subterrânea.

²⁶ Considerando as referências a nacionalidades específicas enquanto razões para discriminação, destaca-se a nacionalidade brasileira (10,1% de queixas desta natureza em 2017, 12,6% em 2018), seguida dos cabo-verdianos e ucranianos (Relatório do ACM/CICDR sobre a Igualdade e Discriminação Racial em Portugal, 2018).

²⁷ A Casa do Brasil de Lisboa é uma associação migratória que promove reuniões semanais entre migrantes brasileiros (Projeto “Grupo Acolhida”) e está aberta a outras nacionalidades, para partilhar experiências acerca da sua integração e participação, incluindo grupos de apoio com vista a lidar com situações de discriminação. Promove igualmente discussões públicas e campanhas de sensibilização para combater estereótipos, em particular associados a mulheres brasileiras, bem como para promover uma visão positiva do contributo dos migrantes brasileiros no país e comunidades de acolhimento.

A migração brasileira, cada vez mais do sexo feminino,⁽²⁸⁾ parece limitar o acesso de mulheres brasileiras a trabalhos que oferecem alguma inserção em áreas relacionadas com o estereótipo da “brasilidade”, nomeadamente nas limpezas, cuidados de crianças e idosos, comércio, atendimento ao público (Peixoto, Padilla, Marques and Góis 2015) e por vezes na indústria do sexo⁽²⁹⁾ (Meihy 2012; SOS Racismo 2008). As trabalhadoras brasileiras com menores qualificações estão limitadas a trabalhos com muitas horas, baixos salários, pouca ou nenhuma estabilidade, e por vezes sem contrato (o que inviabiliza a sua legalização), em trabalhos que muitas vezes estão disponíveis nas áreas referidas anteriormente.⁽³⁰⁾

6 – Inserção no mercado de trabalho e emprego

No mercado de trabalho, os imigrantes em Portugal ainda são representados nos grupos profissionais com menos qualificações. Em 2016, o último ano com dados disponíveis, a percentagem de trabalhadores estrangeiros nos grupos com menos qualificações era de 50%. Esta importância relativa é muito significativa comparativamente aos portugueses, que representam 38,9% deste grupo. Assim, os estrangeiros constituem mais de 12% dos trabalhadores em grupos com menos qualificações. Em contrapartida, os trabalhadores estrangeiros estão sub-representados nos grupos profissionais altamente qualificados. Em 2016, apenas 7,1% dos trabalhadores estrangeiros fazia parte dos grupos profissionais com mais qualificações (líderes e especialistas na área científica). A segmentação do mercado de trabalho português em função da nacionalidade é visível nas estatísticas. Os trabalhadores estrangeiros continuam a estar presentes nos trabalhos menos atrativos do mercado de trabalho português, com poucas ou sem quaisquer qualificações, com piores condições de trabalho e maiores níveis de insegurança (Oliveira & Gomes 2018).

A inserção de trabalhadores estrangeiros nos diferentes grupos profissionais e atividades económicas do mercado de trabalho português não reflete necessariamente as qualificações e experiência profissional destes trabalhadores. Em Portugal, têm-se verificado algumas situações de sobrequalificação dos trabalhadores estrangeiros face às suas atividades no mercado

²⁸ A feminização da migração entre a comunidade brasileira em Portugal tem sido percecionada deste 2003 – uma pequena diferença no índice de feminidade: 13 070 homens e 13 491 mulheres (SEFSTAT, 2003) – a primeira vez que o número de mulheres é maior do que o de homens, tendência que tem aumentado ano após ano.

²⁹ Não existem dados que traduzam o número de brasileiros na indústria do sexo, embora a característica da hipersexualidade, componente do estereótipo brasileiro, aponte para tal dentro do imaginário social português. Os brasileiros são percecionados como um grupo em que a maioria das mulheres trabalha na prostituição.

³⁰ Camila Costa Campos e Queiroz “Do stereotypes also age? A decolonial analysis of the intersections between racism, sexism and idadismo, from the experiences of Brazilian migrants in Portugal”, University of Minho – Institute for Social Sciences, PhD thesis (abril 2018).

de trabalho nacional, onde alguns estrangeiros desempenham funções abaixo do nível das suas habilitações (Peixoto 2008; Oliveira and Fonseca 2013; Góis and Marques 2014). A concentração de trabalhadores estrangeiros nas profissões de mais baixo estatuto e de menores requisitos ao nível das habilitações induz a um trabalho muito menos qualificado do que as suas habilitações ou do que as possíveis expectativas do migrante. A inserção de migrantes no mercado de trabalho tende a ocorrer abaixo das qualificações dos mesmos e contribui, por conseguinte, para um processo de desqualificação.

Os imigrantes em Portugal têm sido afetados de forma desproporcionada por um mercado de trabalho menos que perfeito. Durante a chamada “grande recessão”, o país atingiu níveis de desemprego nunca antes vistos e a situação social deteriorou-se, com o aumento da pobreza na população em idade ativa (Arnold and Rodrigues 2015). Ao contrário de outros países do sul da Europa, o desemprego dos imigrantes começou a crescer muito antes das perdas de emprego dos nativos atingirem níveis muito elevados e permaneceu muito acima dos níveis da população nativa durante o período mais intenso da recessão. Em 2013, quando o desemprego nacional atingiu o pico de quase 17% da população nativa, 30,6% dos cidadãos nacionais de países terceiros estavam desempregados. Este processo de exclusão social foi associado ao sistema de proteção social pré-crise e à sua falta de capacidade de evitar que as populações mais vulneráveis fossem vítimas de uma exclusão social ainda maior. Os baixos salários e a etnicização de profissões específicas (por exemplo, trabalhadores domésticos ou na construção civil) conduziram a uma maior vulnerabilidade em termos de desemprego e exclusão social. Contrariamente à tendência observada noutros países da UE (Reyneri & Fullin 2011), a diferença nos níveis de desemprego de trabalhadores estrangeiros e nativos aumentou significativamente durante a recessão, o que era atípico para novas sociedades de acolhimento (Valadas, Góis et al. 2014). O desemprego afetou os migrantes do sexo masculino com maior intensidade, uma vez que estes se concentravam principalmente em setores vulneráveis como a construção civil.

Os imigrantes desempregados estavam concentrados principalmente nas regiões de Lisboa e do Algarve, onde se encontravam as maiores oportunidades de emprego. Ao discriminar por género, verifica-se que o número de desempregados registados do sexo feminino aumentou consistentemente de 7610 em 2003 para 20 386 em 2013, enquanto o número de desempregados do sexo masculino aumentou de 8779 em 2003 para 11 503 em 2006, decresceu em 2008 e cresceu novamente para 22 941 em 2013. Até 2011, a percentagem de desempregados do sexo feminino era inferior à do sexo masculino, confirmando que os setores mais afetados pela crise eram a construção, indústria e serviços, em que o sexo masculino estava largamente representado (Peixoto 2013). É possível que o menor nível de representação do sexo feminino no desemprego registado reflita simplesmente as

condições mais vulneráveis (Egreja & Peixoto 2013), uma vez que recebem salários mais baixos (Casaca e Peixoto 2010), e estão normalmente **envolvidas em formas irregulares de emprego**, particularmente em serviços de limpeza e cuidados na economia subterrânea, **e o seu contributo para o sistema de segurança social é geralmente mais fraco.**

Entre 2008 e 2009, a percentagem de imigrantes registados como desempregados aumentou mais do que a população nativa, correspondendo a 50% e 26% respetivamente. Em 2009, a percentagem de imigrantes desempregados registados em Centros de Emprego começou a decrescer devido a uma redução do número de residentes estrangeiros em Portugal e a um declínio acentuado dos recém-chegados. Em 2009, a população estrangeira total era inferior a 400 000 (Oliveira & Gomes 2017) e a redução do número de imigrantes desempregados era perceptível, de forma predominante no sexo masculino (11 887). **Em resposta ao desemprego, alguns imigrantes optaram por voltar a emigrar ou regressar ao seu país de origem, uma vez que não podiam permanecer desempregados durante longos períodos de tempo** (Reyneri 2010; Reyneri and Fullin 2011). Nalguns casos, foram “estatisticamente transferidos” para uma categoria de trabalho diferente, por estarem ativamente à procura de trabalho, mas não imediatamente disponíveis, ou porque estavam disponíveis para trabalhar, mas não ativamente à procura. Também é possível que tenham sido excluídos administrativamente do desemprego registado quando deixaram de receber subsídio de desemprego. Particularmente desde 2014/2015, tem-se verificado uma redução geral da taxa de desemprego, refletindo uma melhoria gradual da situação do mercado de trabalho, mesmo que tal se deva em grande parte mais ao aumento do número de postos de trabalho do que propriamente à qualidade do emprego, ou seja, ao aumento de emprego precário (Piasna 2017). Em 2016, a taxa de desemprego dos estrangeiros em países não pertencentes à UE era 18,8%, comparativamente à taxa de desemprego da população total de 11,1%. **Em 2017, segundo o Eurostat, Portugal era o terceiro Estado-Membro com a maior taxa de emprego entre os migrantes.**

7 – Mercado de trabalho e emprego

Portugal tornou-se numa “nova porta no espaço Schengen para redes criminosas da África subsariana de tráfico de mulheres e crianças tanto para trabalho forçado como para exploração sexual”, afirmava um Relatório do Departamento de Estado norte-americano. A recolha de dados sobre o tráfico de seres humanos (2018) da Comissão Europeia mostrava que, entre 2015 e 2016, Portugal tinha uma maior percentagem de vítimas de tráfico humano para trabalho forçado por milhão de habitantes do que qualquer outro Estado europeu, à exceção de Malta. De facto, a Comissão estima que 73% das vítimas de tráfico humano (2015-2016) em Portugal se tornem vítimas

de exploração laboral, seguido de exploração sexual (15%) e outros tipos de exploração (12%).

O número de vítimas de tráfico humano em Portugal mais que duplicou nos últimos anos. No entanto, o Relatório Nacional de 2017 acerca do tráfico de seres humanos, publicado pelo Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) em abril de 2018⁽³¹⁾, revelou um ligeiro decréscimo do número de presumíveis vítimas, em comparação com 2016, com um total de 175 casos. De acordo com o mesmo relatório, das presumíveis vítimas, apenas 3 casos foram confirmados e os restantes casos sinalizados são classificados como: pendente/em investigação (74); 69 em Portugal e 5 no estrangeiro; não confirmado (48), 30 em Portugal e 18 no estrangeiro; sinalizado por ONG/outras entidades (37), 36 em Portugal; não considerado por ONG/outras entidades (12) em Portugal. As autoridades portuguesas estimam, porém, que estes números são apenas a ponta do *iceberg*, existindo muito mais pessoas a serem transportadas para o país sem serem detetadas, com as rotas das redes criminosas a conseguirem interligar-se com os fluxos migratórios normais.

Os principais desafios relacionados com a denúncia e punição do tráfico de seres humanos estão relacionados com as dificuldades na participação de situações e na obtenção de prova quando os fins da exploração não são claros ou nos casos em que a exploração ainda não ocorreu (embora a tentativa seja punível). Outra dificuldade acrescida é o risco de fuga ou desaparecimento, designadamente nos casos em que o modus operandi passa pela solicitação de pedido de asilo.

O relatório de 2017 do OTSH também revela que Portugal continua a ser “país de destino” de (presumíveis) vítimas para fins de exploração laboral. O número de países de origem é elevado (doze em África, três na América do Sul), mas com menos (presumíveis) vítimas. Face à nacionalidade das (presumíveis) vítimas, observou-se um menor número de nacionalidades de Estados-Membros da UE (apenas 4 nacionalidades), mas com um maior número de (presumíveis) vítimas.

A maioria dos casos portugueses está associada a fins de exploração laboral, sendo que os trabalhadores no setor agrícola constituem uma grande fatia das vítimas.⁽³²⁾ Uma vez que as exportações na área agrícola em Portugal dispararam e estão associadas a uma população envelhecida, com cada vez mais jovens a deixarem as zonas rurais para procurarem trabalho nas cidades ou no estrangeiro, o potencial de exploração aumentou.

Relativamente ao TSH para exploração laboral e trabalho forçado, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), que participou no grupo-alvo institucional organizado pela Cáritas Portuguesa para a elaboração do presente relatório, desenvolveu ações inspetivas por iniciativa própria e em colaboração com os órgãos de polícia criminal e a polícia de proximidade (GNR e PSP). Estas foram realizadas especificamente para a deteção de situações em setores económicos que potencialmente recorrem a trabalho forçado, quer pelo tipo de atividade, quer pelas características dos locais de trabalho. Assim, em 2017, a ACT voltou a privilegiar a intervenção no setor agrícola, tendo realizado 44 visitas inspetivas para verificar as condições de trabalho de 256 trabalhadores (86 mulheres e 170 homens). É disso exemplo a participação da ACT em maio de 2017, em colaboração com o SEF e a GNR, numa ação inspetiva levada a cabo em explorações agrícolas de grande dimensão nos conselhos de Alcácer do Sal e Grândola (Alentejo).

O reforço da aposta na informação e sensibilização dos grupos vulneráveis de trabalhadores levou a ACT a colaborar diretamente com os municípios e respetivas comunidades locais, com o objetivo de dar a conhecer as condições de trabalho vigentes em Portugal (Direitos e Deveres dos/as trabalhadores/as em termos laborais, de saúde e de segurança no trabalho). A ACT colocou o enfoque na prevenção de situações de exploração laboral e trabalho forçado, em particular no âmbito de TSH, com vista à promoção do trabalho digno.

Nos últimos anos, o SEF também tem conduzido buscas com maior frequência, particularmente nas explorações agrícolas em zonas rurais com um maior número de trabalhadores sazonais. Foram encontradas muitas vítimas retidas em quintas

Europa (4 países) 61 supostas vítimas	América do Sul (3 países) 7 vítimas presumidas	África (12 países) 41 vítimas presumidas	Ásia *
Roménia (30)	Brasil (5)	RD Congo (8)	
Portugal (17)	Outros Países *	Nigéria (7)	
Moldávia (13)		Gâmbia (6)	
Outro país não-UE*		Mali (5)	
		Angola (4)	
		Guiné-Bissau (3)	
		Guiné (3)	
		Outros Países * (5)	

Figura 11- Nacionalidades das vítimas sinalizadas em registos “confirmado, pendente/em investigação, sinalizado por ONG/outras entidades.

Fonte: Relatório de 2017 do OTSH * dados protegidos por segredo estatístico

³¹ https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/REC-OTSH_Relatorio_Anual_TSH_2017_2018.pdf

³² O segundo maior grupo de vítimas de tráfico eram sujeitos a tráfico para fins sexuais, constituindo 28% das vítimas sinalizadas.



Foto: Caritas Internationalis

e exploradas, auferindo poucos ou nenhuns rendimentos. A grande maioria delas chegava a Portugal através de anúncios de trabalho anunciados na internet por organizações criminosas de tráfico de pessoas.

Normalmente quando chegam ao país, as vítimas são despojadas da sua documentação, forçadas a trabalhar e a viver em minúsculas áreas comunais com más condições de higiene; por vezes durante anos, até pagarem as “dívidas” contraídas junto dos traficantes pela sua vinda para a Europa. Isoladas em áreas rurais com poucos ou nenhuns portugueses, pode ser difícil para muitos procurar ajuda.⁽³³⁾ Tanto os representantes do SEF como a ACT partilharam com a Cáritas Portuguesa a informação de que se trata de organizações criminosas de grandes dimensões e constituem um problema sensível e,

que em muitos casos, as vítimas enfrentam riscos e perigos acrescidos quando denunciam a sua situação.

Em Portugal, existem atualmente quatro casas de abrigo para vítimas de tráfico de seres humanos, estabelecidas por ONG e pelo Estado português, uma das quais foi especificamente criada para receber crianças podendo albergar cerca de 20 pessoas. Uma vez descobertas, as autoridades portuguesas oferecem à vítima um período de 30 a 60 dias num centro de acolhimento onde podem decidir se querem colaborar com as autoridades para denunciar a organização criminosa. Se decidirem cooperar, e após uma avaliação caso a caso, é-lhes concedida uma autorização de residência em Portugal, válida por um período de um ano, renovável anualmente.

A luta contra o tráfico humano

Portugal tem trabalhado em parceria com outros países europeus, incluindo a Áustria e Bulgária, Irlanda, Reino Unido e Roménia para criar um modelo comum europeu de monitorização do tráfico de seres humanos e reprimir as organizações suspeitas desse tráfico. O governo também desenvolveu estreitas parcerias bilaterais com muitas antigas colónias portuguesas, como o Brasil, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau com vista a tentar travar o tráfico na sua origem.

Em 2013, Portugal publicou um terceiro plano de ação contra o tráfico de seres humanos e o próximo plano nacional terá em consideração os Objetivos da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, em especial: ODS 5) Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as mulheres e raparigas; 5.2) Eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, na esfera pública e privada, incluindo o tráfico e exploração sexual e outros tipos de exploração; ODS 8) Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; 8.7) Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas; ODS 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis e 16.2) Acabar com o abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra as crianças.

³³ <https://www.infomigrants.net/en/post/15188/human-trafficking-on-the-rise-in->

8 – Capacidade e participação de Associações de Imigrantes

As associações estabelecidas pela diáspora cabo-verdiana, guineense, ucraniana e brasileira em Portugal ainda sofrem sérias limitações na sua capacidade. Em primeiro lugar, não têm capacidade para tornarem as suas atividades mais visíveis para o público em geral. Em segundo lugar, as suas organizações sociais são ainda fracas e normalmente informais. Em terceiro lugar, as associações da diáspora cabo-verdiana, guineense, ucraniana e brasileira em Portugal não têm canais de acesso a informação útil e a redes/parcerias. As associações da diáspora cabo-verdiana, guineense, ucraniana e brasileira em Portugal ainda não têm competências de escrita de projetos, capacidade para organizar atividades e competências de gestão. Estas capacidades não foram suficientemente desenvolvidas, apesar de duas décadas de apoio financeiro pelo Alto-Comissariado para as Migrações. Além das limitações de capacidade, a maior parte da diáspora cabo-verdiana, guineense, ucraniana e brasileira gere as respetivas associações com base em voluntariado, exercido juntamente com o trabalho diário.

De acordo com o Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI) do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), existem atualmente 272 associações de imigrantes não reconhecidas, das quais 56 já apresentaram um pedido de reconhecimento oficial junto ao ACM, e um total de 140 associações de imigrantes reconhecidas, das quais 44

são lideradas por mulheres, 52 por homens, 96 estão ativas e 44 estão inativas.

Alguns dos maiores desafios partilhados com a Cáritas Portuguesa durante o encontro de formação de três dias sobre “Migrações e Desenvolvimento”³⁴ com 40 associações de imigrantes (janeiro de 2018) incluíram as seguintes limitações interrelacionadas: meios financeiros reduzidos e falta de financiamento a longo prazo, recursos humanos limitados e falta de espaços próprios para as associações. A nível da capacidade, também foram referidas dificuldades de medição de resultados, a necessidade de formação em temas específicos e uma resposta mais direcionada às especificidades das diferentes comunidades.

Apesar dos desafios acima mencionados, as associações de imigrantes têm um papel crucial na promoção da integração e de oportunidades de desenvolvimento para imigrantes das várias comunidades residentes em Portugal (algumas associações estão mais orientadas especificamente para uma comunidade ou comunidades no seu país, outras têm um enfoque mais abrangente). Oferecem aconselhamento jurídico e procedimentos para fins de regularização, informação acerca de direitos, apoio à saúde mental e outros tipos de assistência próxima que nem sempre são disponibilizados atempadamente por entidades e serviços oficiais ou consulares, uma vez que não são da sua responsabilidade, como é o caso do apoio psicológico tão necessário.

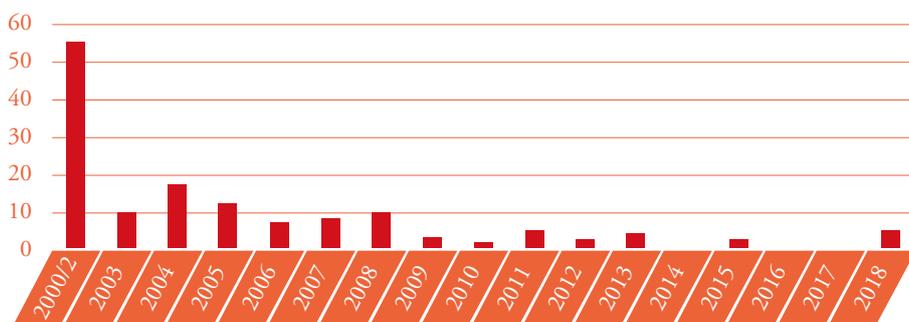


Figura 12 - N.º associações reconhecidas por ano

Fonte: GATAI-ACM (Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes do Alto Comissariado para as Migrações)

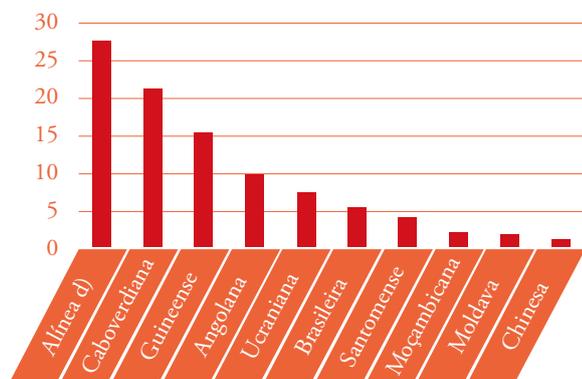


Figura 13 - N.º associações reconhecidas por comunidade

Fonte: GATAI-ACM (Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes do Alto Comissariado para as Migrações)

³⁴ O encontro de formação de 3 dias foi realizado entre 11 e 13 de janeiro de 2018, em Lisboa, no âmbito do projeto MIND, e o relatório final pode ser consultado aqui: https://caritas.pt/wp-content/uploads/2019/01/RELATÓRIO_Encontro-de-Formação-Migrações-e-Desenvolvimento_ComunicarInfluenciarTransformar_FINAL.pdf.



Foto: Caritas Internationalis

B – Obstáculos à contribuição dos migrantes nos países de origem

1 – Custos das remessas

De acordo com a finalidade nº 10 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os custos de transação de remessas dos migrantes devem ser inferiores a 3% e os mecanismos de remessas com custos superiores a 5% devem ser eliminados até 2030 (Nações Unidas 2015). A juntar aos elevados custos de transação, levar dinheiro para o seu país de origem também pode ser ainda mais complexo quando existem restrições e regras relativas às quantias monetárias que se podem movimentar para outro país.

Reduzir os custos de remessas é importante para a competitividade no seio dos canais oficiais de transação de remessas. Numa era de progresso tecnológico, novas tecnologias como os telemóveis são utilizadas como alternativa para transferir dinheiro, no caso de diásporas em Portugal, nomeadamente do Nepal, Guiné-Bissau, Brasil, Cabo-Verde e Moldávia.

2 – Objetivos e eficácia da ajuda ao desenvolvimento

Tal como afirmado no relatório Aid Watch (2018) da CONCORD,³⁵ a participação nos custos com refugiados nos países doadores tornou-se rapidamente um dos principais aspetos da ajuda europeia desenvolvida, sendo que, em 2016, apenas três³⁶ dos 28 doadores da UE não “inflacionaram” a respetiva APD comunicada relativa a custos suportados com refugiados. Isto significa que a ajuda tem divergido da luta contra a pobreza, privilegiando o reforço da capacidade de doação dos países para o acolhimento de refugiados, o que contraria o Artigo 208.º do Tratado de Lisboa, que estipula que o objetivo principal da política da União Europeia no domínio da cooperação para o desenvolvimento é “a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza”. O Artigo 208.º também chama atenção para a coerência das políticas: “Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento.” No entanto, é argumentado no relatório da CONCORD que “uma das respostas da UE ao aumento da migração na Europa foi utilizar a ajuda ao desenvolvimento como um instrumento, redirecionando-a para países migratórios como forma de reter

³⁵ Concord Aidwatch 2018 EU Aid: A Broken Ladder?, disponível em <https://concordeurope.org/blog/2018/10/17/aidwatch-report-2018/>

³⁶ Luxemburgo, Chipre, Croácia.

o fluxo de pessoas”, por exemplo, mobilizando ajuda para “conter a migração, impondo condições a países parceiros, que se espera que, em troca, implementem medidas para prevenir a migração e controle das fronteiras”³⁷. No geral, a gestão da migração da UE não coincide com os fins da assistência ao desenvolvimento.

De acordo com os valores iniciais de 2017, o volume da APD europeia diminuiu pela primeira vez desde 2012, com uma redução de quase 3% em relação a 2016. Esta redução deve-se em grande medida a uma diminuição nos custos com refugiados nos países doadores e a ações de alívio da dívida, duas modalidades da APD que não contribuem necessariamente para o verdadeiro desenvolvimento nos países que mais necessitam. No entanto, ao contrário desta redução da APD da UE, a APD portuguesa aumentou em 2016 (em 9,46%), atingindo os 310 milhões de euros (0,17% APD/RNB), principalmente devido ao maior contributo para o orçamento de cooperação para o desenvolvimento da UE. Portugal ainda está longe de atingir os 0,35% do RNB para APD até 2020, com vista a alcançar o compromisso internacional de 0,7% a longo prazo. Contudo, deve-se notar que, em 2016, mais de metade (52,4%) da ajuda de Portugal foi mobilizada para os países menos desenvolvidos (PMA), valor muito acima da média de 22% do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), e que a percentagem de APD bilateral não ligada (excluindo custos administrativos e custos com refugiados nos países doadores) foi de 59,1%, um aumento dos 30% em 2013.³⁸

As conclusões do Conselho Europeu (22 de maio de 2018) assinalam com preocupação que a UE ainda está longe de atingir o objetivo coletivo de alocar 0,15-0,20% do RNB para os PMA, que continuam a depender largamente da APD para alcançar o desenvolvimento sustentável, e em oposição à orientação do novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, que renova o compromisso de colocar os PMA como principais recipientes da APD.

Apesar do Camões, I.P. ter um mandato para atuar como a principal entidade em Portugal para a cooperação e o desenvolvimento, é responsável por apenas 7,9% do orçamento português para a APD (dados de 2016) e ainda não exerce uma supervisão sobre mais de metade da APD de Portugal concedida pelo Ministério das Finanças, apesar dos poderes que lhe foram conferidos. Isto torna muito difícil ao público, incluindo às ONG, perceber e analisar a APD portuguesa de forma mais compreensiva.

3 – Apropriação da programação de desenvolvimento

Seguindo os princípios de Busan³⁹, a apropriação plena, pelos governos nacionais de países parceiros e também dos seus cidadãos, da programação de desenvolvimento é crucial para a sua eficácia, e de igual importância é a participação de todos os agentes de desenvolvimento, em toda a sua diversidade e complementaridade, que devem estar habilitados a influenciar o desenvolvimento do seu próprio país. Isto também implica incentivar a participação ativa de organizações da sociedade civil (OSC), incluindo associações de migrantes e diásporas, em todos os processos e diálogos de desenvolvimento.

Por exemplo, as OSC nos países de origem dos migrantes podem contribuir na orientação do enfoque da ajuda para o desenvolvimento para as necessidades da sociedade e comunidades de acolhimento. As ONG e as organizações da sociedade civil estão cada vez mais a trabalhar em parceria, também ao nível transnacional, para exigir a implementação e programação de um desenvolvimento mais eficiente e apropriado localmente, desde a partilha de ideias e de conhecimento a iniciativas de sensibilização.

Ao contrário de uma das principais recomendações da Avaliação pelos pares da CAD/OCDE de 2015 para Portugal, na maior parte dos casos as OSC não são consultadas ou não lhes é dada verdadeira oportunidade para influenciarem os processos e as decisões apesar dos mecanismos de diálogo existentes, como o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, que reúne uma vez por ano com ONG, mas se tem mostrado ineficiente para este fim. Continua a ser fundamental haver mais envolvimento a nível estratégico com a sociedade civil enquanto parceiro de desenvolvimento.⁴⁰

³⁷ Para aceder ao relatório completo, consulte https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/01/CONCORD_EUTrustFundReport_2018_online.pdf (25/03/2019)

³⁸ Pode ser consultado na Avaliação intercalar da CAD/OCDE https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/examecad_mid2018.pdf (6/03/2019).

³⁹ Para uma melhor compreensão da Parceria de Busan, consultar <http://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm> (25/03/2019)

⁴⁰ Pode também ser consultado na Avaliação intercalar da CAD/OCDE de 2018.

- CAPÍTULO 7 -

OPORTUNIDADES PARA FACILITAR E REFORÇAR O PRÓPRIO DESENVOLVIMENTO DOS MIGRANTES E AS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DE DESTINO E DE ORIGEM

A – Oportunidades no país de destino – Portugal

1 – Enquadramento legal

A oportunidade mais distintiva de inserção social dos imigrantes em Portugal provém da lei da nacionalidade portuguesa vigente. A entrada em vigor da quarta alteração à Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, versão consolidada, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril), bem como o Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de

dezembro, alteraram significativamente o enquadramento legal nacional para a aquisição de nacionalidade portuguesa por estrangeiros. De facto, este conjunto de alterações, e outras realizadas posteriormente, levaram a um **aumento considerável do número de aquisições de nacionalidade de poucos milhares por ano para mais de vinte mil em 2008.**

	Total			Local de residência					
	Total	M	F	Portugal			No exterior		
				Total	M	F	Total	M	F
2008	24 556	13 051	11 505	22 408	12 494	9 914	2 142	557	1 591
2009	26 862	14 606	12 286	24 182	13 677	10 505	2 710	929	1 781
2010	23 615	11 930	11 685	21 750	11 436	10 314	1 865	494	1 371
2011	25 016	11 935	13 081	23 238	11 409	11 829	1 778	526	1 252
2012	23 722	11 201	12 521	21 819	10 592	11 227	1 903	609	1 294
2013	26 430	12 431	13 999	24 476	11 727	12 749	1 954	704	1 250
2014	23 305	10 593	12 712	21 124	9 828	11 296	2 181	765	1 416
2015	22 541	10 583	11 958	20 396	9 770	10 626	2 145	813	1 332
2016	29 351	13 564	15 787	25 104	11 814	13 290	4 247	1 750	2 497
2008 a 2016	225 428	109 894	115 534	204497	102747	101750	20931	7147	13784

Figura 14 - População estrangeira que adquiriu nacionalidade portuguesa (n.º) por sexo e local de residência, 2008-2016

Fonte: INE-Direção-Geral da Política de Justiça/Ministério da Justiça - Aquisição e atribuição da nacionalidade portuguesa

Entre 2008 e 2016, o número de total de aquisições da nacionalidade portuguesa atingiu os 225 428, uma média anual de aproximadamente 25 000. O valor anual mais elevado foi registado em 2016, com 29 351 aquisições da nacionalidade portuguesa, mais 30% do que em 2015 (ver tabela acima). Relativamente ao sexo, o número de mulheres estrangeiras a adquirir nacionalidade portuguesa (115 534) foi superior ao número de homens (109 864), correspondendo a uma relação de 95 homens para cada 100 mulheres, em 2008-2016. Para os residentes estrangeiros, a proporção do sexo foi de 52 homens por 100 mulheres. No caso dos residentes estrangeiros em Portugal, este indicador aponta para um equilíbrio global do sexo (101 homens por 100 mulheres) no período em análise.

Os nacionais brasileiros (60 335) e os cabo-verdianos (37 417), duas das principais nacionalidades de origem dos residentes estrangeiros, representaram a maior fatia de aquisições da nacionalidade portuguesa no período de 2008-2016, com um peso relativo total de 43%. É igualmente de salientar o volume de aquisições de nacionalidade por nacionais de países africanos de língua portuguesa (Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique), representando 20% do total das aquisições. A Ucrânia, Moldávia e Rússia atingiram, em conjunto, 19% do total das aquisições. Cidadãos da Roménia, a única nacionalidade da UE posicionada entre as dez principais nacionalidades, representou 4 350 aquisições da nacionalidade. A idade média dos cidadãos estrangeiros que adquiriram nacionalidade portuguesa variava conforme o local de residência: os residentes em Portugal apresentam uma idade média de 33 anos, enquanto no caso dos residentes no estrangeiro a média é mais elevada (48 anos). A naturalização foi o principal tipo de aquisição da nacionalidade portuguesa, correspondendo a 41% dos casos por parte dos residentes no estrangeiro e 73% dos residentes em Portugal. Destaca-se igualmente o aumento do número de aquisições por estrangeiros residentes no estrangeiro, que quase duplicou em 2016 (4247) face a 2015 (2145). Este crescimento poderá ser explicado pelas alterações legislativas da altura, que vieram reforçar a possibilidade de aquisição de nacionalidade por estrangeiros descendentes de nacionais portugueses e descendentes de judeus sefarditas portugueses.

2 – Oportunidades de regularização

Outra oportunidade que merece atenção é a possibilidade de regularização, em múltiplas formas, resultante da lei vigente relativa a estrangeiros (Lei n.º 102/2017 de 28 de agosto). Em outubro de 2018, o novo Decreto Regulamentar do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional foi promulgado e publicado no Diário da República. As novas

regulamentações aceleram os processos, reduzem a burocracia e tornam os procedimentos de concessão de visto e autorização de residência mais flexíveis. Um regime mais simplificado aumenta as oportunidades de regularização para estudantes que pretendam frequentar cursos de formação profissional em Portugal e para imigrantes empreendedores altamente qualificados a desenvolver novos modelos de negócio relacionados com empreendedorismo, tecnologia e inovação, e respondam às dificuldades enfrentadas por empresas neste domínio (Startup Visa). Agiliza e simplifica a concessão de autorizações de residência para todos os que pretendam aceder ao ensino superior (com o tratamento mais favorável de estudantes provenientes de países de língua portuguesa), para funcionários e para trabalhadores independentes. Introduce um novo regime de residência para trabalhadores sazonais e um novo regime para trabalhadores transferidos de outros Estados-Membros, se estiverem integrados nos quadros das empresas. Recorde-se que o artigo 123.º da Lei de Estrangeiros dispensa, em situações excecionais, a comprovação de entrada legal no país. Esta alteração legislativa é, na prática, uma regularização dos casos que não eram abrangidos pela Lei anterior. Os imigrantes que não tenham comprovação de entrada legal no país mas que cumpram todos os outros requisitos estabelecidos na Lei e estejam inseridos no mercado de trabalho em Portugal há mais de um ano, com descontos para Segurança Social, podem beneficiar do regime excepcional por razões humanitárias para a concessão de uma autorização de residência.

Em Portugal, desde o início 2017, através da quarta alteração à Lei n.º 23/2007⁴¹, tem havido um regime comparativamente mais generoso do que o equivalente noutros países europeus. Através desta Lei, os estrangeiros que entraram no país de forma legal e continuam a desempenhar uma atividade remunerada podem legalizar a sua situação no país. Esta alteração legislativa facilitou o processo de manifestação de interesse individual na regularização através da eliminação do carácter excepcional e da consequente discricionariedade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) que até então impedia o acesso aos processos de legalização. Um trabalhador estrangeiro pode candidatar-se diretamente a uma autorização de residência em Portugal sem ter de se candidatar previamente a um visto junto de um Consulado português no estrangeiro. Atualmente, para um trabalhador estrangeiro continuar legalmente no país, é suficiente ter um contrato de trabalho ou estar inscrito no sistema de segurança social, o que se traduz num acesso facilitado. Além disso, existem cerca de 30 000 migrantes sem a situação regularizada (de acordo com as ONG e as associações de imigrantes), tratando-se de indivíduos que não conseguem provar a sua entrada legal no território português. **Nestes casos, o governo recentemente tornou possível a legalização por “razões humanitárias”** (um regime excepcional definido na lei de Asilo e que diz respeito a perseguidos por motivos políticos,

⁴¹ Consultar [https://www.sef.pt/en/Documents/LeideImig\(Lei29_2012\)EN.pdf](https://www.sef.pt/en/Documents/LeideImig(Lei29_2012)EN.pdf)

raciais e religiosos). Através deste mecanismo, mesmo nos casos em que não seja possível a prova de entrada legal em Portugal, poderá ser concedida uma autorização de residência por razões humanitárias quando demonstrada a inserção na sociedade portuguesa. **A extensão das razões humanitárias a outros tipos de migrantes para além de requerentes de asilo ou refugiados parece-nos uma medida progressista e muito louvável. A inclusão de imigrantes económicos nesta possibilidade de regularização por “razões humanitárias” constitui um passo em frente. Considerar as vulnerabilidades económicas, dificuldades económicas ou exclusão económica no país de origem como razões para a emigração e para a regularização no país de destino é uma forma humana de reconhecer as interdependências atuais a um nível global.**

3 – Mercado de trabalho

Os processos de regularização, desenvolvidos essencialmente nos primeiros anos do século XXI, colocaram o enfoque na centralidade do trabalho e permitiram a legalização aos imigrantes já inseridos no mercado de trabalho português. **Esta abordagem à inserção no mercado de trabalho que conduz à subsequente regularização continua a ser o principal mecanismo de inserção de migrantes na economia portuguesa.** Assim que um estrangeiro dá entrada legal nas fronteiras portuguesas (por exemplo, como turista ou estudante), encontra um emprego e paga impostos, fica autorizado a tornar-se um imigrante regular após procedimento administrativo. A regularização é uma oportunidade de inserção social e, sobretudo, uma necessidade de escapar à exclusão social e a viver e trabalhar clandestinamente. A regularização é o primeiro passo para a contribuição plena dos migrantes para a sociedade portuguesa.

A nível do mercado de trabalho, as oportunidades existentes revelam a dualidade presente no mercado de trabalho. As oportunidades de emprego em Portugal são na sua maioria para ocupações pouco qualificadas, como os transportes, serviços, segurança, *catering* e turismo, trabalho de receção, serviços de limpeza ou assistente de cozinha. Também existem oportunidades para trabalhadores com mais qualificações nas áreas das tecnologias de informação e comunicação e em áreas emergentes ligadas a deslocalização de empresas através de práticas de *nearshore* ou *outsourcing*, incluindo *call centres*, serviços de apoio ao cliente, etc. Muitas empresas multinacionais também optaram por instalar centros de competências de tecnologia de informação em Portugal. Estes fornecem serviços partilhados dentro de grupos particulares, estão envolvidos em investigação e desenvolvimento, processos de *outsourcing* ou tecnologias. Nestas áreas, tem-se verificado um aumento do emprego de

imigrantes qualificados, reconciliando os salários mais baixos em Portugal comparativamente a outros países europeus e a existência de um ambiente atrativo para jovens imigrantes ou imigrantes com boas qualificações.

4 – Empreendedorismo

As oportunidades do empreendedorismo imigrante em Portugal estão bem documentadas na literatura existente (Oliveira 2004). As iniciativas empresariais variam em função das nacionalidades dos imigrantes, o volume das comunidades existentes no país e o histórico de inserção social. Também variam dependendo das geografias do local e das características individuais dos imigrantes empreendedores. Nalguns grupos de imigrantes, a atividade empresarial é intensa, revelando alta propensão para o empreendedorismo, e noutros grupos verifica-se que estas iniciativas são de menores dimensões. A maior parte das atividades é de pequena dimensão, sobretudo ligadas a recursos ou especificidades das comunidades imigrantes, designada por empreendedorismo étnico. As razões para a diferente propensão para o empreendedorismo, bem como para a variedade existente nos negócios, são complexas e dependem dos diferentes recursos a que os imigrantes têm acesso (Oliveira 2004). Por sua vez, os obstáculos e constrangimentos à atividade empresarial dos imigrantes ou estrangeiros são semelhantes aos vividos por qualquer empreendedor nacional. Não existem barreiras legais nem institucionais decorrentes dos estatutos legais da imigração, e na maioria dos casos não há acesso a crédito bancário ou a fundos europeus. Estas iniciativas empresariais permitem o crescimento económico e a melhoria dos processos de integração social dos imigrantes. As vantagens a nível macro incluem a criação de emprego (posto de trabalho do empreendedor desde o início e, em muitos casos, criam-se postos adicionais), a inovação (os imigrantes trazem novas ideias, produtos, serviços, projetos e tecnologias), e a revitalização de zonas urbanas e o início de processos de gentrificação.

Um bom exemplo de oportunidades empresariais é um **projeto de promoção do empreendedorismo imigrante – PEI**.⁽⁴²⁾ Pretende-se com este projeto encorajar o empreendedorismo nas comunidades imigrantes, especialmente naquelas que residem em bairros de maior vulnerabilidade. O PEI ajuda os imigrantes a desenvolverem competências pessoais, sociais e de gestão empresarial fundamentais para a criação de um negócio, a promoverem a criação de negócios de forma sustentada e a facilitarem a ligação com os programas de apoio ao empreendedorismo já existentes e levados a cabo por diversas entidades. O PEI presta formação profissional na área dos negócios, consultoria, sessões individuais e personalizadas de apoio à criação de negócios, workshops, reuniões e eventos no sentido de desenvolver competências empreendedoras.

⁴² Para mais informações, consultar <https://www.acm.gov.pt/-/programa-de-empreendedorismo-imigrante-pe-1> (25/03/2019)

Recentemente, o Alto Comissariado para as Migrações utilizou uma forma adaptada da metodologia do PEI para promover uma iniciativa de formação de refugiados na área do desenvolvimento de projetos para os ajudar a criar os seus próprios empregos em Portugal.

Relativamente aos fluxos recentes de refugiados em Portugal, podemos realçar algumas iniciativas exemplares descritas pelo projeto Pandpas (programas pré e pós-chegada para facilitar a integração e prevenir a xenofobia e radicalização).⁽⁴³⁾ O projeto “Make Food Not War” começou em Outubro de 2016 como projeto social para ajudar refugiados, com base na gastronomia do Médio Oriente. A Associação Crescer e a Cozinha Popular da Mouraria juntaram-se à iniciativa e a comida começou a ser cozinhada. O mentor da iniciativa organizou uma espécie de “Master Chef árabe” com pessoas do Iraque, Palestina, Síria e Eritreia. Entre elas, foram criados grupos de cinco pessoas e, após alguns “castings”, as primeiras cinco pessoas começaram a cozinhar na Cozinha Popular da Mouraria (local onde se encontra o restaurante); este foi o primeiro grupo a que foi dado o nome “Make Food Not War”, nome escolhido pela pessoa responsável pela Cozinha Popular da Mouraria. Muitos destes refugiados têm aulas de português e estão inscritos em estágios em empresas. O começo do restaurante Mezze foi motivado pelo desejo de pão, o pão achatado que um dos mentores, uma estudante síria a residir em Portugal desde 2014, costumava comer no seu país. A Pão a Pão é a associação através da qual se fundou o Mezze. Inicialmente pensou-se em criar uma padaria, mas os fundadores rapidamente decidiram elaborar um projeto para um restaurante.

Os mentores da associação Pão a Pão (uma estudante síria, uma jornalista e dois membros de uma empresa ligada a projetos sociais) queriam fazer algo para abordar a crise dos refugiados. Assim, conceberam o projeto de forma a centrar-se na inclusão das mulheres e na disseminação de uma cultura que é relativamente distante do dia a dia dos portugueses. A ideia era que os refugiados sírios dessem a conhecer a sua comida em jantares privados durante a época festiva. Seis refugiadas reinstaladas em Portugal tiveram formação profissional e começaram a cozinhar e servir refeições. No início, abriam para grupos de mais de 20 pessoas, mas nunca tinham menos de 100, mesmo 130. Segundo a fundadora do projeto, isto não se devia apenas a curiosidade das pessoas sobre a cozinha do Médio Oriente, mas ao desejo de quererem ajudar mas não saberem como. Graças ao grande sucesso do restaurante, os fundadores decidiram abrir um restaurante permanente no mercado de Arroios. Lançaram uma campanha de *crowd funding* para angariar fundos para a renovação e, no espaço de um mês, atingiram 15 mil euros. O Mezze abriu as portas em maio de 2018 com 15 refugiados.⁽⁴⁴⁾

⁴³ Para mais informações, consultar <http://www.pandpasproject.eu> (25/03/2019)

⁴⁴ Para mais informações, consultar http://www.pandpasproject.eu/wp-content/uploads/2018/10/Good_Practices.pdf

5 – Discurso e práticas políticas

Portugal é um país onde desde pelo menos a década de 90 tem havido consenso político quanto aos benefícios da imigração. Com a primeira regularização de imigrantes (1992), teve início um programa governamental de políticas públicas de imigração em território nacional que, do XII Governo Constitucional até ao presente XXI, passou já por várias fases de expansão e recessão da imigração em Portugal.

Desde o início do milénio, dois sistemas complementares têm feito parte deste programa governamental: um primeiro sistema para a gestão dos fluxos migratórios (centrado no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, com o Ministério da Administração Interna como principal ator) e um programa para a inserção social de imigrantes sob o Alto Comissariado para as Migrações, sob a orientação direta do Primeiro-Ministro. Além destas duas iniciativas, sob a direção do governo central, muitas outras entidades públicas, serviços descentralizados do Estado, municípios e múltiplas organizações da sociedade civil têm o seu papel na integração portuguesa do ecossistema dos imigrantes no país. Além disso, uma variedade de serviços do Estado, apesar de não estarem diretamente relacionados com a imigração, têm entre os seus funcionários imigrantes e cidadãos de origem estrangeira que se apresentam como satélites neste ecossistema português e interagem com eles.

6 – Nível local

Vários municípios em Portugal têm preparado planos municipais para a integração de imigrantes, com vista a trazer o poder local para mais perto dos espaços de inserção das comunidades imigrantes. Mais de duas dúzias de municípios já têm um plano para a integração de imigrantes adaptado a nível local e às especificidades dos imigrantes acolhidos, e muitos outros estão em vias de desenvolver os seus próprios planos. No entanto, ainda não existe uma política intermunicipal para a gestão da integração dos imigrantes, o que, a nosso ver, será uma necessidade imediata nas áreas metropolitanas e, a curto prazo, para outras regiões do país. **Não é possível segmentar a integração dos imigrantes a nível de territórios municipais, mas é necessário que os municípios entendam a nova dinâmica das migrações em Portugal e se adaptem rapidamente.**

7 – Participação da sociedade civil e das associações de imigrantes

A sociedade civil “que atua na área das migrações” é constituída por diversas organizações, contando com ONGs, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), associações de



Foto: Caritas Internationalis

imigrantes, sejam organizações informais, semiformais ou formais. Entre as associações de imigrantes, umas têm uma representação muito limitada, outras são pluralistas, umas representam algumas nacionalidades e outras são mais generalistas. Também nas ONGs e IPSS se verifica diversidade interna entre aqueles que se dedicam exclusivamente aos imigrantes e refugiados e aqueles que, sendo mais generalistas, incluem estes grupos no vasto conjunto de potenciais públicos.

O Conselho para as Migrações é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação do ACM e na tomada de decisões do Conselho Diretivo. Garante a participação e colaboração de entidades públicas e privadas na definição e execução das políticas migratórias, e inclui na sua composição um representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa; um representante de cada uma das três comunidades imigrantes mais numerosas; um representante das associações não filiadas nas comunidades referidas acima – todos nomeados pelas respetivas associações;⁴⁵ e três representantes das instituições com ação ou interesse na área das migrações, designadas pelo Alto-comissário.⁴⁶

⁴⁵ Desde que a sua representatividade seja reconhecida pelo ACM.

⁴⁶ Em conjunto com o Alto-comissário, um representante da Direção-Geral das Artes; um representante da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas; da Direção-Geral de Política Externa; do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; das forças de segurança; da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género; da Direção-Geral das Atividades Económicas; do Instituto do Turismo de Portugal; da Direção-Geral da Saúde; da Direção-Geral da Educação; da Direção-Geral do Ensino Superior; do Instituto

No que diz respeito a políticas de desenvolvimento, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento reúne uma vez por ano e permite a reflexão e o diálogo entre o Estado, a Administração Local e a Sociedade Civil, de modo a propiciar o aparecimento de projetos comuns, atuações em parceria, propostas e pareceres em matéria de cooperação. De facto, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 define como medida prioritária “afirmar a natureza consultiva deste órgão no âmbito da conceção, formulação e acompanhamento da política de cooperação para o desenvolvimento, de educação para o desenvolvimento e de ajuda humanitária” (p. 37), realçando igualmente a importância de desenvolver “parcerias inclusivas e abrangentes que valorizem as mais-valias dos atores estatais e os não-estatais, o público e o não-lucrativo” (p. 47). Este documento-guia faz referência específica às ONGs, fundações, associações empresariais e empresas, exprimindo a necessidade de explorar “sinergias com outros atores e agentes que possam contribuir para aumentar a nossa presença em países prioritários para a cooperação portuguesa” e como é crucial “imprimir uma nova dinâmica e elevar o nível de representação e decisão dos instrumentos de coordenação existentes, particularmente a Comissão Interministerial

do Emprego e Formação Profissional; da Autoridade para as Condições do Trabalho; do Instituto de Segurança Social; o Governo Regional dos Açores; do Governo Regional da Madeira, dois representantes das associações patronais; dois representantes das centrais sindicais com assento no Conselho Económico e Social; um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses, do Conselho das Comunidades Portuguesas e dois cidadãos de reconhecido mérito, nacionais ou estrangeiros, designados pelo Alto-Comissário.

para a Cooperação⁽⁴⁷⁾ e o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento. Contudo, a contribuição das associações de migrantes para estes diálogos e processos participativos não foi devidamente considerada e a sua inclusão e participação no Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento deve ser devidamente tomada como oportunidade para ações conjuntas, incluindo iniciativas de codesenvolvimento quando e onde apropriado.

8 – Instrumentos relativos a direitos humanos

Portugal é signatário e/ou ratificou os principais instrumentos internacionais relativos a direitos humanos que perspetivam a proteção direta ou indireta dos direitos dos migrantes, bem como os processos existentes para reclamações individuais que estão em vigor (ver anexos).

Portugal ratificou e adotou amplamente três das principais convenções internacionais específicas para a governação das migrações: a Convenção n.º 97 da OIT, relativa aos trabalhadores migrantes, a Convenção n.º 143 da OIT, relativa às migrações em condições abusivas e à promoção de igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes. Em 2015, estava entre os primeiros vinte países a ratificar a Convenção n.º 189 da OIT, relativa ao trabalho digno para as trabalhadoras e trabalhadores do serviço doméstico.

A Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias é uma exceção. Portugal não é parte desta Convenção, apesar de um estudo realizado pelo ACIME não ter descoberto nenhum obstáculo legal que impedisse Portugal de o ser. A legislação portuguesa já está em grande medida em conformidade, embora existam algumas lacunas importantes que a adoção deste instrumento resolveria.

No seu Relatório Periódico (2015) ao Comité da ONU para a Eliminação da Discriminação Racial, Portugal sublinha que o “facto de Portugal não ser parte desta Convenção não significa que os direitos dos trabalhadores migrantes não sejam protegidos em Portugal. Estes direitos também estão abrangidos por outros tratados internacionais e pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos na qual Portugal é parte, e que se aplica a todos os trabalhadores migrantes sem exceção. A concretização dos direitos dos migrantes e das suas famílias é, efetivamente, uma prioridade para Portugal e os seus direitos também estão protegidos pelas leis nacionais e europeias, e vai

⁴⁷ A Comissão Interministerial para a Cooperação é um órgão setorial de apoio ao Governo na área da política da cooperação para o desenvolvimento, composta pelos membros do governo dos ministérios setoriais com atividades na área da cooperação para o desenvolvimento, bem como por entidades públicas, designadamente, das áreas da cooperação, do ensino superior e politécnico, do comércio externo, do financiamento do desenvolvimento, do poder local e do banco central.

mais longe, afirmando que a legislação portuguesa oferece uma proteção reforçada de crianças indocumentadas ou de crianças com pais indocumentados, o que vai para além da proteção concedida pela Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias. Antevê a existência de um sistema de segurança que se coloca entre a aplicação das leis de imigração e os serviços públicos tais como os cuidados de saúde e as instituições de ensino. Isto significa que a base de dados (gerida pelo Alto Comissariado para as Migrações) com a identificação de crianças indocumentadas que frequentem o ensino ou serviços de saúde é confidencial e não pode ser transmitida às autoridades de aplicação das leis de imigração. Isto evita casos de não inscrição de crianças indocumentadas na escola devido ao receio de serem denunciadas às autoridades de imigração. Este sistema é considerado uma boa prática, nomeadamente pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, por representar um passo significativo na garantia de proteção e usufruto de todos os direitos humanos civis, culturais, económicos, políticos e sociais pelos migrantes.”

A decisão de não ratificar este instrumento internacional relativo a direitos humanos foi tomada a nível da União Europeia por todos os Estados-Membros. Nenhum dos Estados-Membros da UE é parte nesta Convenção. Qualquer decisão quanto à ratificação desta Convenção só podia ser tomada em coordenação no seio e com a União Europeia e os seus Estados-Membros. A União Europeia enquanto tal tem competência em relação à maioria das questões abrangidas pela Convenção sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias.

9 – Instâncias internacionais

A importância da migração na agenda internacional refletiu-se na primeira reunião internacional de Chefes de Estados e de Governo nas Nações Unidas em 19 de setembro de 2016, que discutiu especificamente questões relacionadas com as migrações e os refugiados, tendo resultado na adoção da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.⁽⁴⁸⁾

A consequente negociação e adoção de um Pacto Global para as Migrações⁽⁴⁹⁾ pressupõe que o progresso conseguido na sua implementação, embora não seja um documento juridicamente vinculativo ao níveis local, nacional, regional e global, será revisto através de uma abordagem conduzida a nível de Estado e com a participação de todas as partes interessadas relevantes.

⁴⁸ Adotada por 193 estados, a Declaração de Nova Iorque surge em resposta aos desafios colocados pela migração e apoia o lançamento de dois processos individuais para a adoção de um Pacto Global para Refugiados e um Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares.

⁴⁹ O Pacto Global da ONU para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares foi adotado no dia 10 de dezembro de 2018 por cerca de 130 países, incluindo Portugal, durante a Cimeira de Marraquexe em Marrocos.

Isto consolida e cria novas oportunidades de participação dos migrantes na definição, monitorização e revisão de planos nacionais que serão voluntariamente adotados pelos Estados-Membros da ONU para a implementação dos princípios, e dos 23 objetivos e medidas de ação associadas consagradas no Pacto.

Portugal tem participado nas principais instâncias internacionais onde são discutidas questões relativas às migrações e ao desenvolvimento, como, por exemplo, na União Europeia e na OCDE, na Organização das Nações Unidas e, particularmente, na definição da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Deve sublinhar-se que Portugal apoiou a inclusão das migrações na Agenda e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), afirmando especificamente que a proteção dos direitos humanos dos migrantes é uma prioridade política transversal e que devem ser mobilizados todos os meios para combater todas as formas de tráfico de seres humanos, bem como todos os tipos de exploração laboral.⁽⁵⁰⁾

Nas Nações Unidas, Portugal foi o único país da União Europeia a assinar a Resolução 69/167 da Assembleia-Geral das Nações Unidas em fevereiro de 2015, que reitera a importância do respeito pelos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório. Na implementação de ODS a nível nacional, Portugal definiu as suas prioridades, incluindo o ODS n.º 10, incidindo na redução das desigualdades, no qual é estabelecida uma meta específica definida internacionalmente para a gestão das migrações.

10 – Educação para o desenvolvimento

Tal como mencionado no Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, a educação para o desenvolvimento é fundamental nas políticas de desenvolvimento e na criação de uma base de entendimento e de apoio da opinião pública para as questões de cooperação. A nova Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2018-2022) visa contribuir para o Objetivo 4.7 do ODS N.º 4 - Educação: “Até 2030, garantir que todos os alunos adquirem conhecimentos e capacidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de género, promoção de uma cultura de paz e da não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.”

⁴⁹ O Pacto Global da ONU para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares foi adotado no dia 10 de dezembro de 2018 por cerca de 130 países, incluindo Portugal, durante a Cimeira de Marraquexe em Marrocos.

⁵⁰ Ver Patrícia Magalhães Ferreira, Migration and Development Report (2017), para informação sobre o projeto www.coerencia.pt

“A ED constitui uma poderosa ferramenta para desconstruir estereótipos e para combater e prevenir todas as formas de discriminação em razão do sexo, da origem racial e étnica, da nacionalidade, da idade, da deficiência, da religião, da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais, entre outros. Contribuí, assim, para reforçar princípios e compromissos que contrariem o alastramento do medo e da xenofobia, bem como para reconhecer e combater dinâmicas estruturais de exclusão, de normalização da violência e das desigualdades e de degradação ambiental, criando condições para um mundo mais inclusivo, pacífico, justo e sustentável.”

Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2018-2022), Introdução.

O XXI Governo Constitucional recomendou no seu Programa o “reforço da temática de Educação para a Cidadania nos currículos escolares” e aprovou, em 2017, a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, a ser implementada por todas as escolas a partir do ano letivo 2018/2019. Tal como reconhecido pelo Ministério da Educação, a educação para o desenvolvimento é uma das áreas temáticas da Educação para a Cidadania.

Apenas o pleno entendimento da multidimensionalidade do desenvolvimento e do significado da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável enquanto compromisso político e agenda global para lutar contra a pobreza, reduzir as desigualdades, promover o pleno acesso e usufruto dos direitos humanos (como a saúde, educação, água e saneamento, entre outros), e alcançar a igualdade e equidade, do que é e para que serve a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), permitirá aos cidadãos refletir de forma crítica sobre os desafios associados ao desenvolvimento, bem como as oportunidades e o potencial papel de cada cidadão enquanto ator de desenvolvimento (o seu próprio papel, o das suas comunidades e países e o do mundo em geral).

B – Oportunidades nos países de origem

1 – Migrações e cooperação para o desenvolvimento

As relações entre migrações e cooperação para o desenvolvimento em Portugal têm sido estudadas ao longo das últimas décadas (Abreu 2012; Carreiro 2011; Có 2004; Góis & Marques 2016). A nível da relação direta entre cooperação e migrações, é possível analisar duas realidades que se desenvolveram de forma independente quando se consideram

os atores e instituições portuguesas. A primeira diz respeito à **cooperação na regulação de fluxos migratórios e a segunda ao quadro migratório numa estratégia de cooperação orientada para o desenvolvimento dos locais de origem dos migrantes**. No que concerne ao primeiro, é possível sublinhar a tradicional cooperação internacional do Estado português com algumas das principais regiões de origem dos imigrantes residentes no país, que está direcionada principalmente para a **gestão dos fluxos migratórios e prevenção de imigração irregular**.

(a) Cooperação na regulação de fluxos migratórios

Portugal é um parceiro particularmente importante para a cooperação cabo-verdiana na migração. Já em 1976, foi assinado um acordo geral sobre migração com Portugal. Também desde 1997 está em vigor um acordo bilateral de migração laboral com Portugal, permitindo a cabo-verdianos trabalhar em Portugal até três anos, sujeitos à existência de um contrato de trabalho. Para viabilizar a migração regular, Portugal, sob a Parceria para a Mobilidade UE-Cabo Verde (para cidadãos cabo-verdianos) estabeleceu um centro comum de vistos da UE na cidade da Praia. Este centro de vistos está em atividade desde maio de 2010 e foi proposto por Portugal sob o título “Mobilidade e vistos de curta duração”. O centro de vistos funciona sob orientação conjunta de Portugal, da Bélgica e do Luxemburgo. Emite vistos Schengen de curta-duração para a Áustria, Bélgica, República Checa, Finlândia e Luxemburgo.

(b) Estratégia de cooperação orientada para o desenvolvimento dos locais de origem dos migrantes

O Estado português tem-se mostrado mais reservado nas suas ações face às iniciativas existentes desenvolvidas principalmente por ONGs, por indivíduos, pela ação coletiva de imigrantes ou grupos específicos de imigrantes. O que mais se destaca nas iniciativas de cooperação (individuais e/ou coletivas) é o **envio de remessas de migrantes para os seus países de origem e a sua relação com o desenvolvimento desses países**. A questão que fica por responder é se as remessas dos migrantes são canalizadas para os objetivos de desenvolvimento (desenvolvimento individual, familiar ou humano) ou se o efeito das remessas se repercute negativamente no desenvolvimento por gerar efeitos de dependência (ver capítulo V, para mais informações sobre remessas financeiras).

2 - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Portugal sempre manteve uma estreita ligação com as suas antigas colónias, como ilustrado pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que continua a promover as relações históricas, sociais e culturais. Também incentiva a cooperação entre os países membros, trazendo mais oportunidades de desenvolvimento tanto para os emigrantes portugueses nesses países como para imigrantes em Portugal desses países.



Foto: Caritas Internationalis

- CAPÍTULO 8 -

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A - Conclusões

Os migrantes residentes em Portugal são mais vulneráveis à exclusão, discriminação e pobreza do que os portugueses residentes. Os riscos sociais enfrentados por imigrantes não se devem à ausência de emprego mas, sobretudo, às condições contratuais e laborais a que estão sujeitos. Continuam “na linha da frente para os piores empregos”, recebendo os piores salários e numa situação de extrema precariedade. São evidentes duas preocupações principais: a presença de uma considerável discriminação no emprego e a falta generalizada de respeito por condições dignas de trabalho e pela proteção da segurança e saúde no trabalho, particularmente no caso de trabalhadores migrantes. Embora não se tenham realizado testes de discriminação em Portugal, há razões para crer que a discriminação no emprego em razão da raça, nacionalidade e/ou presumida origem nacional é um problema generalizado. **É necessário reforçar a aplicação e execução dos padrões antidiscriminação e de trabalho digno. As inspeções de trabalho devem contar com recursos, formação e competência para poderem chegar aos locais de trabalho, por todo o país, onde os migrantes estão empregados.**

É necessário promover a regularização de contratos de trabalho nos setores que são menos monitorizados, como serviços de limpeza doméstica e de cuidados de saúde, agricultura ou nos setores socialmente invisíveis. **Uma monitorização regular e uma maior supervisão social implica o envolvimento de parceiros sociais que permitam que a proximidade social compense a ausência diária de estruturas estatais. Independentemente de o Estado poder intervir em todo o lado, os parceiros sociais – empregadores e sindicatos – têm a responsabilidade de garantir que os trabalhadores migrantes e as suas famílias têm acesso a condições dignas de trabalho e de vida.**

Os imigrantes desempregados estão concentrados principalmente nas regiões de Lisboa e do Algarve, onde se encontram igualmente as maiores oportunidades de emprego. Este facto aparentemente contraditório está relacionado com

a dificuldade de conseguir o equilíbrio entre as expectativas económicas e as expectativas dos imigrantes. Uma maior procura de mão de obra atrai um maior número de imigrantes recém-chegados. Por sua vez, as múltiplas novas chegadas alteram as estruturas de procura e oferta e criam piores condições de trabalho para todos, ao aumentar a sua vulnerabilidade social. Os migrantes são atraídos para a mesma armadilha que os nacionais, isto é, a sobreconcentração nas zonas costeiras e, principalmente, nas áreas metropolitanas. Devem ser fomentadas conexões entre as organizações existentes como o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e as organizações da sociedade civil como a Cáritas, procurando ligações entre procura e oferta e trabalhando para um melhor e mais rápido equilíbrio do sistema.

Uma parte considerável da legislação portuguesa está orientada para a **integração dos imigrantes numa estratégia permanente e de longo prazo.** A abordagem de inserção no mercado de trabalho que conduz à subsequente regularização continua a ser o principal mecanismo de inserção de migrantes na economia portuguesa, permitindo-lhes contribuir de forma mais plena para o desenvolvimento tanto do país de destino como do país de origem. **Numa altura em que as migrações mistas (de refugiados, trabalhadores migrantes, reunificação familiar e migração estudantil) são uma realidade em Portugal, é importante ter uma legislação que se adapte aos diversos fluxos e seja capaz de conceber, a longo prazo, a existência de migração temporária, circular e de migração permanente.** Adaptar a legislação à nova migração como forma de adaptação aos novos tipos de imigrantes e refugiados implica repensar as instituições e estruturas de apoio existentes (incluindo o Alto Comissariado para as Migrações, concebido e elaborado para um contexto diferente).

Entre emigrantes e imigrantes verificam-se múltiplas realidades comuns que devem ser reconciliadas numa política migratória homogénea. De momento, no contexto português, as questões sobre as migrações são abordadas politicamente em instituições

distintas, de forma isolada (por exemplo, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Administração Interna ou Presidência do Conselho de Ministros, enquanto outros Ministérios relevantes quase não estão envolvidos, como é o caso dos Ministérios ligados ao Emprego, Segurança Social, Desenvolvimento Industrial, Educação, etc.). As estruturas e instituições que lidam com a emigração não comunicam de forma eficaz com as estruturas e instituições que lidam com a imigração. **A estruturação de respostas sociais que englobem os dois grupos de migrantes é uma necessidade, de maneira a mobilizar os recursos necessários e promover a transmissão de boas práticas do domínio da emigração para o da imigração e vice-versa.**

Um debate ainda não iniciado na sociedade portuguesa é a razão pela qual o sucesso das políticas de integração em Portugal, medidas através de modelos comparativos internacionais como o MIPEX não se traduzir em “inclusão”. Por outras palavras, é importante perceber o porquê de o sucesso de um programa de integração social não significar que não existem falhas nos programas de inclusão social. Uma possível explicação, enunciada neste relatório, é a **existência de um desfasamento entre políticas e práticas. Boas políticas que resolvem apenas alguns casos, mas que não podem ser aplicadas universalmente, constituem indicadores da existência de falhas numa perspetiva de inclusão social integral.** Embora casos individuais, histórias individuais, criem uma noção de sucesso, são as histórias com menos sucesso que devem levar a uma mudança capaz de promover a inclusão social em Portugal. A criação de modelos de avaliação ascendentes e descendentes seria uma forma de ultrapassar estes constrangimentos e elaborar políticas e práticas realistas.

A “integração” nem sempre se traduz em “inclusão”. **Uma estratégia de integração de curto prazo deve levar a uma estratégia de inclusão social de longo prazo.**

Nesta nova fase de migração, torna-se necessário desenvolver um Plano Nacional de Ação para a Inclusão capaz de responder às características específicas dos novos tipos de imigração e de refugiados em Portugal. O Plano Estratégico para as Migrações, elaborado durante a crise económica e financeira do país, encontra-se agora desatualizado dado o novo contexto. É necessário desenvolver um Plano Nacional, capaz de responder à inclusão social dos refugiados para além dos primeiros 18 meses de apoio após a chegada. É de igual importância responder à nova territorialidade da imigração em Portugal, construindo novos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) nas regiões que atraem imigrantes. É preciso um novo Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex) para a regularização dos imigrantes, relativamente à certificação de competências e graus académicos obtidos fora do país e na simplificação de processos de concessão e renovação dos

vistos de residência. Também é necessário investir e promover uma educação intercultural que contribua para a apreensão do multiculturalismo global. A construção de uma estratégia de comunicação apontando para os benefícios da diversidade intercultural deve ser um caminho a seguir. Nas presentes circunstâncias, estamos perante um Plano Nacional que rapidamente ficou desatualizado e que importa reconstruir sobre novas bases. **A participação e o envolvimento de imigrantes, refugiados, ONGs e IPSS que trabalham com eles, incluindo o setor académico e as instituições do Estado que trabalham com (ou para) imigrantes e refugiados deve ser uma prioridade estratégica.**

Deve ser definido o processo de construção de uma nova infraestrutura de apoio à integração dos imigrantes, através do reforço de recursos públicos capazes de garantir a qualidade dos serviços fornecidos e a equidade entre as regiões que acolhem imigrantes. Deve proceder-se à descentralização até ao nível dos municípios ou de comunidades intermunicipais de várias medidas e programas de integração dos imigrantes enquanto medida de coesão nacional. Isto facilitará a inclusão e aumentará as potenciais externalidades positivas para a demografia e reterritorialização de populações para territórios com menor densidade populacional.

A imigração contemporânea ainda está concentrada maioritariamente na área metropolitana de Lisboa. A área metropolitana do Porto, o Algarve, a Madeira, o Alentejo e o Centro estão gradualmente a transformar-se de regiões de emigração em regiões de imigração. O país no seu todo está a transforma-se num país de acolhimento e, pouco a pouco, vão surgindo novas regiões de migração no seio de estruturas tradicionais ou surgem novas instituições vocacionadas para estas populações.

O aumento de imigrantes e estrangeiros e a sua crescente dispersão por todo o território nacional, mas também o aumento das origens nacionais e culturais destes indivíduos, significará que as comunidades locais estão prontas a acolher e incluir novas pessoas, culturas e religiões. Até recentemente, a maior parte dos migrantes partilhava um passado cultural comum (de antigas colónias ou de países europeus vizinhos), mas, hoje, observa-se uma variedade muito maior de origens, o que pode colocar alguma tensão na tradicional tolerância da população portuguesa. A organização de comunidades locais para o acolhimento e inclusão de migrantes (imigrantes e refugiados) deve fazer parte da estratégia de coesão social.

B – Recomendações

Com base na investigação conduzida para o presente relatório e na experiência de trabalho com os migrantes e refugiados partilhada na rede da Cáritas, a seguinte lista de recomendações visa incitar a Cáritas Portuguesa e os seus parceiros a servirem de atores principais na sustentação de um diálogo construtivo. A Cáritas Portuguesa e os seus parceiros devem apoiar as ações e medidas subsequentes destinadas a promover, proteger e garantir os direitos e a dignidade de todos os migrantes e refugiados, promover a sua inclusão na sociedade portuguesa e estimular o desenvolvimento humano integral de cada migrante, bem como o seu papel enquanto agentes de desenvolvimento em Portugal e no respetivo país de origem. As seguintes recomendações gerais estendem-se, em simultâneo, ao Governo português e às autoridades regionais/locais, ONG/OSC, representantes da sociedade civil, migrantes e associações de migrantes, e à população portuguesa, na perspetiva de uma abordagem integral, por parte da administração pública e da sociedade como um todo, num trabalho em estreita colaboração nas suas múltiplas dimensões e capacidades.

I – Não-discriminação e igualdade de tratamento e oportunidades de desenvolvimento humano integral para todos os migrantes em Portugal

- Assegurar a plena aplicação de leis antidiscriminação e reforçar os mecanismos de execução, incluindo de execução da legislação nacional que implementa os compromissos de Portugal no âmbito das recomendações do CERD e dos Tratados, em particular no que se refere à nacionalidade, origem nacional e xenofobia enquanto forma de racismo.
- Reforçar a formação do pessoal que trabalha em serviços públicos e organizações da sociedade civil relacionados com os direitos humanos e a multiculturalidade.
- Assegurar a plena aplicação da legislação de igualdade de género para todos os migrantes.
- Dar continuidade e reforçar as políticas e procedimentos que facilitam a regularização do estatuto dos imigrantes.
- Rever o quadro legislativo existente e elaborar legislação destinada a colmatar lacunas na proteção e inclusão de refugiados, requerentes de asilo e trabalhadores migrantes, incluindo trabalhadores sazonais, temporários, transferidos dentro da empresa, altamente qualificados e outras situações de emprego como reunificação familiar e proteção dos membros da família; e migração para fins de investigação, estudos, formação e educação.

II – Condições dignas de trabalho para todos os migrantes

- Apelar a que os empregadores assumam total responsabilidade pela garantia de condições dignas de trabalho para todos os trabalhadores, bem como a agir contra o tráfico de seres humanos e todas as formas de exploração.
- Reforçar a capacidade, formação e mandados de inspeções laborais, para que cheguem a todos os locais de trabalho em Portugal onde os trabalhadores migrantes estão concentrados/empregados.
- Incitar os sindicatos a redobram os esforços no sentido da organização, apoio e defesa de todos os trabalhadores migrantes em Portugal.
- Encorajar a rápida incorporação das disposições da Convenção n.º 189 da OIT relativa ao Trabalho Digno para as Trabalhadoras e Trabalhadores do Serviço Doméstico na legislação nacional e local e a sua plena implementação.
- Desenvolver campanhas para a ratificação da CIPDTM pelos Estados-Membros da UE.

III – Gestão das migrações em Portugal

- Articular e estabelecer uma nova perspetiva e um plano nacional integrado de longo prazo para a inclusão, a ser construído com base em estratégias de integração de curto prazo.
- Garantir que são atendidas as características específicas dos novos imigrantes e refugiados em Portugal.
- Incluir um componente de apoio à reterritorialização de populações para territórios com menor densidade populacional.
- Atrair e envolver imigrantes, refugiados, ONG e IPSS, entidades académicas e científicas, bem como instituições governamentais nacionais e locais relevantes na conceção e elaboração de um plano nacional para a inclusão.
- Identificar e abordar a agenda global de questões relativas à imigração e à integração, incluindo o desenvolvimento nacional, emprego, saúde, educação e formação, proteção social, serviços sociais, infraestruturas, urbanização e planeamento urbano, revitalização rural, etc. No contexto de um novo plano nacional para a inclusão e integração, formular uma visão sistémica de envolvimento organizacional e cooperação institucional entre governo e a sociedade civil.

- Estabelecer uma agenda de implementação do plano nacional de inclusão que identifique mandatos institucionais e os respetivos papéis, responsabilidades e ações a serem concretizadas segundo prazos específicos, e mapear as conexões organizacionais, interdependências e relações entre as partes interessadas relevantes.
- Desenvolver um mecanismo interinstitucional contínuo de diálogo informal e resolução de problemas entre os organismos governamentais relevantes, com a participação de parceiros sociais e organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes e refugiados.
- Proceder à descentralização até ao nível dos municípios ou de comunidades intermunicipais das responsabilidades relevantes para facilitar a inclusão e integração, com a mobilização dos recursos adequados (incluindo a partir de orçamentos centrais uma vez que, em muitos casos, se verifica mobilização inadequada de recursos ao nível local).

IV – Apoiar a descentralização e aumentar o envolvimento de parceiros locais na integração

- Encorajar e apoiar as comunidades locais no acolhimento e inclusão de novas pessoas, culturas e religiões.
- Garantir o envolvimento de todas os agentes locais na inclusão e integração de imigrantes, incluindo mecanismos locais compostos por diversas partes interessadas para consulta e coordenação entre as autoridades locais e com os parceiros sociais locais, a sociedade civil e as associações de imigrantes e refugiados.
- Reforçar os papéis e ações dos governos locais na promoção e facilitação da inclusão e integração dos migrantes. Garantir que os governos locais integram todos os migrantes, residentes e recém-chegados, independentemente do seu estatuto, enquanto grupos-alvo e coautores de políticas e práticas, que deverão incluir a participação dos migrantes na governação e administração das comunidades onde residem.
- Envolver organizações da diáspora, igrejas, associações e sindicatos nas políticas locais de integração no sentido de prestar apoio inicial aos migrantes e contribuir para um entendimento mútuo entre os migrantes e a sociedade portuguesa.
- Promover a importância e disponibilidade imediata de aulas da língua, cursos de integração e autorizações de exercício de atividade profissional aquando da chegada de migrantes e refugiados.

V – Apoiar o papel das associações de migrantes e da diáspora enquanto parceiros no desenvolvimento

- Apoiar a capacitação das associações de migrantes e organizações da diáspora para os ajudar a responder a oportunidades de financiamento e implementar atividades.
- Desenvolver projetos em que os governos locais, regionais ou nacional colaborem com os migrantes e autoridades e/ou OSC do seu país de origem, precavendo, ao mesmo tempo, a interferência contraproducente das autoridades do país de acolhimento nas suas atividades de desenvolvimento.
- Reduzir os custos de transação de remessas.
- Viabilizar oportunidades de participação da diáspora e das organizações de migrantes no processo de conceção, implementação, monitorização e avaliação de políticas públicas que afetem as migrações e o desenvolvimento.
- Viabilizar e promover a consulta e participação das associações de migrantes na definição de políticas e programas de cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, criando uma plataforma sobre migrações e desenvolvimento para estimular os esforços conjuntos e a coordenação entre organizações de migrantes e ONG focadas no desenvolvimento.

VI – Não ceder em orçamentos destinados à imigração e ao desenvolvimento

- Respeitar os compromissos, continuando a aumentar a Ajuda Pública do Desenvolvimento (APD) de forma transparente e previsível, com vista a atingir 0,3% do Rendimento Nacional Bruto para APD até 2020 e a meta internacional de 0,7% RNB/PDA a longo prazo.
- Não contabilizar os custos de acolhimento de requerentes de asilo e refugiados na APD.
- Assegurar que toda a APD (portuguesa e comunitária) visa o objetivo rigoroso de apoiar o desenvolvimento sustentável, como enunciado na Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável da ONU. A APD não deve financiar ações de controlo migratório ou de fronteiras/mobilidade.
- Apenas se pode ligar os orçamentos destinados às migrações e ao desenvolvimento, se ambos contribuírem para o desenvolvimento sustentável e para a assistência humanitária.

Referências

- Abreu, Alexandre José Germano de. 2012.** *Migration and development in contemporary Guinea Bissau: a political economy approach.* PhD Thesis. SOAS, University of London.
- Alvarez-Tinajera, S.P. 2009.** *Enquête sur l'approche des banques et des institutions financières pour favoriser les transferts de fonds et les investissements des femmes migrantes.* Cap Vert. OIM, Cooperazione Italiana allo Sviluppo, Geneva.
- Alvarez-Tinajera, S.P. 2010.** *Angola: A study of the impact of remittances from Portugal and South Africa.* Migration Research Series, No 39, IOM, Geneva.
- Åkesson, L. 2004.** *Making a Life: Meanings of Migration in Cape Verde.* Ph.D. thesis, Department of Social Anthropology, University of Gothenburg, Gothenburg.
- Åkesson, L. 2010.** "Cape Verdean Notions of Migrant Remittances." *Cadernos de Estudos Africanos*, [Online] 20.
- Baganha, M. I. 1990.** *Portuguese emigration to the United States 1820-1930, New York and London: Garland Publishing.*
- Baganha, M. I., & Cavalheiro, L. 2001.** *Uma europeização diferenciada: o sector da construção civil e obras públicas.* In J. Reis and M. I. Baganha (Eds.), *A economia em curso: contextos e mobilidades* (pp. 63-86). Porto: Edições Afrontamento.
- Batista C, and Vicente P. 2011.** "Do migrants improve governance at home? Evidence from a voting experiment." *World Bank Economic Review*, Oxford University Press 25:177-104.
- Batista, C., A. Lacuesta and P. Vicente. 2012.** "Testing the 'brain gain' hypothesis: Micro evidence from Cape Verde". *Journal of Development Economics* 97(1):32-45.
- Barros, P. P., and I. Medalho Pereira. 2010.** "Health care and health outcomes of migrants: Evidence from Portugal." in *SSRN Electronic Journal*.
- Bok, Brandyn. 2015.** "The integration of immigrants in Portugal". *Perspectives on Business and Economics: Volume 33. Paper 9.* <http://preserve.lehigh.edu/perspectives-v33/9>
- CAFOD et al. 2018.** *Engaging in the 2030 Agenda through the lens of Laudato Si'.* Retrieved July 9, 2018 from https://www.caritas.eu/sites/default/files/cf-sdgs_laudato_si_report_v8_single_page.pdf
- Caritas Europa. 2010.** "Reflection paper on Migration and Development." Internal working paper.
- Carreiro, M. 2011.** *Arquitectos de um Espaço Transnacional Lusófono: A Diáspora Guineense em Portugal, Lisboa: Fundação Portugal-África.*
- Carrilho, M.J. and Craveiro, M.L. 2015.** "A situação demográfica recente em Portugal." in *Revista de Estudos Demográficos* 54:57-107.
- Carling, J. 2002.** "Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28(1): 5-42.
- Carling, J. 2004** "Emigration, return and development in Cape Verde: The impact of closing borders." *Population, Space and Place* 10(2): 113-132.
- CICDR 2018.** *Relatório Anual 2017, Igualdade e não discriminação em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial, Lisboa: ACM.*
- Có, J. 2004** *As Associações das Comunidades Migrantes em Portugal e a sua Participação no Desenvolvimento do País de Origem: o Caso Guineense SOCIUS Working Paper, 12/2004, Lisboa: Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações.* Accessed online 20 February 2019: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200412.pdf>
- Coutinho, Ana Luísa et al. 2008** "Immigrant entrepreneurship in Portugal: Factors that influence this professional choice and ASI's activity on foot of the results of the PEI Project." Pp. 247-253 in *Oliveira, Catarina Reis and RATH, Jan (eds.), Migrações Journal - Special Issue on Immigrant Entrepreneurship, October 2008, n. 3, Lisbon: ACIDI,*
- Cook, Maria Lorena. 2018.** *Portugal's Immigration and Integration Policies: a Case Apart?* *Journal of International Migration and Integration*, 19(3): 771-789.
- Costa, Paulo and Sousa, Lúcio. 2017.** "You are welcome in Portugal": conviction and convenience in framing today's Portuguese politics on European burden sharing of refugees. *Oxford Monitor of Forced Migration* 6:49-53.
- Deleuze, G., and Guattari, F. 1983.** *Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia.* University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Desiderio, Maria V. and Weinar A. 2014.** *Supporting immigrant integration in Europe? Developing the governance for diaspora engagement.* Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Dias, S., et al. 2018.** *Health policies, patterns and barriers to migrants' access to primary health care.* In *SpringerBriefs in Public*

Dias, S. (coord.) et al. 2018a. *Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes*, Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, vol. 62, Lisboa: ACM.

Eaton, M. 1998. "Foreign residents and illegal immigrants in Portugal." *International Journal of Intercultural Relations* 22(1): 49–66.

Esteves, A., Fonseca, M. and Malheiros, J. 2018. *Labour market integration of immigrants in Portugal in times of austerity: resilience, in situ responses and re-emigration.* *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(14):2375-2391 Esteves, Maria do Céu. (1991). *Portugal : país de imigração*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa.

Ferreira, P. Magalhães. 2017. *Migration and Development Report*, in *coerencia.pt*, http://www.fecong.org/pdf/publicacoes/estudoMigracoes_coerencia.pdf

Francis. 2015. *Encyclical Letter Laudato Si' of the Holy Father Francis on Care for Our Common Home*. Retrieved June 9, 2018 from: http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

Gaspar, S. (coord.), Ferreira, A.C. e Ramos, M. 2017. *Evolução e Perfis dos Divórcios em Casais Binacionais em Portugal (1995-2013)*, Estudo 61 do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Gomes, N. 2017. "A Mulher estrangeira na população residente em Portugal" *Boletim Estatístico OM #1*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.

Góis, Pedro. 2016. "Inserção Laboral de imigrantes e portugueses de origem estrangeira: Uma aproximação às práticas de discriminação no mercado de trabalho." *Coimbra/Lisboa: ACM, I.P. e CES.*

Góis, Pedro, and José Carlos Marques. 2006. "Portugal as a semiperipheral country in the global migration system." in "Lusophone Migration". Georgetown University, Washington DC.

Góis, Pedro, and José Carlos Marques. 2007. *Estudo Prospectivo Sobre Imigrantes Qualificados em Portugal*. Lisboa: ACIDI, I.P.

Góis, Pedro, and José Carlos Marques. 2011. "A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa." *Revista Internacional de Língua Portuguesa* 24:213-31.

Góis, Pedro, and José Carlos Marques. 2016. "Structural Emigration: The Revival of Portuguese Outflows." in *Old Routes, New Migrants: Lessons from the South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, edited by Jean-Michel Lafleur and

Mikolaj Stanek. Amsterdam, Amsterdam University Press/Springer.

Góis, Pedro and José Carlos Marques. 2018. "Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos." *e-cadernos ces, Coimbra.*

INE 2014. *Projeções de população residente 2012-2060, Destaque INE*, 28 de março de 2014.

INE 2016. *Inquérito Nacional de Saúde 2014*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

INE 2017. *Projeções de população residente 2015-2080, Destaque INE*, 29 de março de 2017, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

Legido-Quigley, H. et al. 2016. "Effects of the financial crisis and Troika austerity measures on health and health care access in Portugal", *Health Policy*:833-839.

Lubambu, K. 2014. *The impact of remittances on developing countries*. Policy Department DG External Policies, Brussels.

Matias, Bárbara. 2017. *Welcoming the Unwelcomed: the Role of Portugal in the European Refugee Crisis*, M.A., Columbia University, Institute for the Study of Human Rights. <https://doi.org/10.7916/D8V7123R>

Marques, J. C., and Góis, P. 2017. *Structural emigration: The revival of Portuguese outflows*. In J. M. Lafleur., and M. Stanek (Eds.), *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham.

North-South Centre of the Council of Europe. 2006. *Social Remittances of the African Diasporas in Europe. Case studies: Netherlands and Portugal*, North-South Centre of the Council of Europe, Lisboa.

Oliveira, C. R. 2017. "Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros", *Boletim Estatístico OM #2*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.

Oliveira, C. R. and Carvalhais, I. E. 2017. "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40(5):787-808.

Oliveira, C. R. (coord.) Gomes, N. 2014. *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Oliveira, C. R. (coord) Gomes, N. 2016. *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016*, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

Oliveira, C. R. (coord) Gomes, N. 2017. *Indicadores de Integração de Imigrantes. Relatório Estatístico Anual 2016, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.*

Oliveira, C. R. Gomes, N. 2017. “Estudantes estrangeiros nos diferentes níveis de ensino”, *Boletim Estatístico OM #3, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.*

Oliveira, C. R. (coord.) e Gomes, N. 2018. *Migrações e Saúde em números: o caso português, Caderno Estatístico Temático #2, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.*

Oliveira, C. R. (coord.), Gomes, N. e Santos, T. 2017. *Acesso à Nacionalidade Portuguesa: 10 anos da lei em números, Caderno Estatístico Temático #1, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.*

Oliveira, Catarina Reis and GOMES, Natália. 2018. *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2018, OM, ACM, Lisboa.*

Oliveira, C. R., Peixoto J., e Góis, P. 2017. “A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias.” *Revista Brasileira de Estudos de População, 34(1):73-98.*

Peixoto, João. 2005. “The social foundations of labour markets: the case of foreign immigration in Portugal.” Pp. 91-118 in *Networks, Trust and Social Capital: Theoretical and Empirical Investigations from Europe*, edited by Sokratis M. Konioros. Aldershot: Ashgate.

Peixoto, J.; et al. 2017. *Introdução ao estudo Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.*

Peixoto, J.; Craveiro, D.; Malheiros, J. e Oliveira, I. (org.) 2017. *Migrações e sustentabilidade demográfica. Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas, Estudos da Fundação, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.*

Peixoto, João, Isabel Tiago de Oliveira, Joana Azevedo, José Carlos Marques, Pedro Góis, Jorge Malheiros, and Paulo Miguel Madeira (Eds.). 2016. *Regresso ao Futuro - A Nova Emigração e a Sociedade Portuguesa. Lisboa: Gradiva.*

Pereira, Cláudia; Pinto, Nuno; Pires, Rui Pena 2015. “Portuguese Nurses in UK 2014”. *OEm Fact Sheets, 3.*

Portuguese Ombudsman 2016, *Contribution for the 91st Session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*

Ramos, M. C., and Diogo, H. 2003. *Le Portugal, pays relais de*

la migration en Europe. Migrations Etudes 116.

Reis Mourão, Paulo. 2016. “Socio-economic Determinants for the Portuguese Immigration: An Empirical Discussion.” *Social Indicators Research. 125(3):955-975.*

Resende-Santos, João. (2015). “Cape Verde and Its Diaspora: Economic Transnationalism and Homeland Development.” *Journal of Cape Verdean Studies 2(1) :69-107.*

Santinho, Maria Cristina. (2013) “Afinal, que asilo é este que não nos protege? [After all, what is this Asylum that does not protect us?].” *Etnográfica 17(1):5-29.*

Santos, T. e Godinho, S. 2018. “Europeus Comunitários em Portugal: uma análise exploratória”, *Boletim Estatístico OM #4, Coleção Imigração em Números do Observatório das Migrações, Lisboa: OM.*

Silvestre, T. 2010. “A saúde dos imigrantes em Portugal: que necessidades em saúde? : que utilização dos cuidados de saúde?” in *ENSP: GOSS. Lisboa.*

Taran, Patrick. 2012. “Rethinking Development and Migration: Some Elements for Discussion,” online GMPA Working Paper by Global Migration Policy Associates, retrieved on February 8, 2019 from <https://www.globalmigrationpolicy.org/articles/dynamics/Immigration,%20Discrimination,%20Integration%20Europe%20Policy%20Options%20in%2021st%20Century,%20TARAN,%20Brussels%202005.pdf>

Taran, P. et al. 2016. “The Sustainable Development Goals and Migrants/Migration.” online Global Migration Policy Associates (GMPA) brief document. Revised 2018. Retrieved on February 6, 2019 from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/14/documents/backgrounddocs/GMPA_14CM.pdf

Tolentino, André Corsino, Carlos Rocha, e Nancy Curado Tolentino. 2008. *A Importância e o Impacto das Remessas dos Imigrantes em Portugal no Desenvolvimento de Cabo Verde, coleção Estudos do OI, 27, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.*

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (DESA). 2017. *The International Migration Report 2017 (Highlights).* Retrieved February 6, 2019 from <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>

Wallis, E. 2019. “Human trafficking on the rise in Portugal”, *InfoMigrants 2019*, <https://www.infomigrants.net/en/post/15188/human-trafficking-on-the-rise-in-portugal>

Anexos

ANEXOS 1

LISTA DE ABREVIATURAS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACT – Autoridade para as Condições de Trabalho
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
CE – Comissão Europeia
CICDR – Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CIPD – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
CIPDTM – Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias
CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante
CNAIM – Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPR – Conselho Português para os Refugiados
CST – Doutrina Social da Igreja
DEAR – Educação e Sensibilização para o Desenvolvimento
DESA – Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais
DG DEVCO – Direção Geral da Cooperação e Desenvolvimento Internacional
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
ED – Educação para o Desenvolvimento
EEE – Espaço Económico Europeu
FORCIM – Fórum de Organizações Católicas para a Imigração
GCM – Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular
GCR – Pacto Global sobre Refugiados
GNR – Guarda Nacional Republicana
INE – Instituto Nacional de Estatística
JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados
MIND (projeto) – Migração, Interligação, Desenvolvimento
MIPEX – Índice de Políticas de Integração de Migrantes
OCPM – Obra Católica Portuguesa de Migrações
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica
OIT – Organização Internacional de Trabalho
ONG – Organização não Governamental
ONGD – Organização não Governamental para o Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PMA – Países Menos Avançados
PSP – Polícia de Segurança Pública
RIFA – Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

RNB – Rendimento Nacional Bruto
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SNS – Serviço Nacional de Saúde
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UE – União Europeia

LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS RECOMENDADAS

PRINCIPAIS MEDIDAS DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

Ano	Leis
1981	Decreto-Lei n.º 264-C/1981 de 3 de setembro, primeira lei de imigração em Portugal relativa à entrada, permanência e saída de estrangeiros de território nacional.
1992	Decreto-Lei n.º 212/1992 de 12 de outubro: primeiro processo de regularização de imigrantes.
1993	Decreto-Lei n.º 59/1993 de 3 de março: novo regime de entrada, permanência e saída estrangeiros de território nacional.
1996	Lei n.º 17/96 de 24 de maio: segunda regularização extraordinária relativa à situação de imigrantes clandestinos.
1998	Decreto-Lei n.º 244/1998 de 8 de agosto: novo regime de entrada, permanência e saída de estrangeiros de território nacional.
2001	Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de janeiro: novo regime de entrada, permanência e saída de estrangeiros de território nacional. Foram introduzidos novos elementos na política de imigração, como as autorizações de residência e o sistema de quotas. Na prática, este mecanismo de autorizações de residência corresponde a um terceiro processo de regularização extraordinária de imigrantes (baseado no emprego).
2003	Decreto-Lei n.º 34/2003 de 25 de fevereiro: novo regime de entrada, permanência e saída de estrangeiros de território nacional. Abolição definitiva das autorizações de residência para os imigrantes chegados após a entrada em vigor da lei. Acordo bilateral assinado em 11 de junho entre Portugal e o Brasil de modo a regularizar os trabalhadores brasileiros em situação irregular em Portugal e os trabalhadores portugueses em situação irregular no Brasil.
2004	Decreto Regulamentar n.º 6/2004 de 26 de abril: regula o novo regime de imigração de 2003. O Artigo 71 possibilitou a regularização de imigrantes já integrados no mercado de emprego que comprovassem ter efetuado descontos para a segurança social e para a administração fiscal por um período mínimo de 90 dias até à data da entrada em vigor da lei.
2006	Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto. Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril.
2007	<u>Lei n.º 23/2007 de 4 de julho: novo regime de entrada, permanência e saída de estrangeiros.</u> <u>Alterada por: Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto ; Lei n.º 56/2015 de 23 de junho (altera os artigos 52, 70 e 151) Lei n.º 63/2015 de 30 de junho (altera os artigos 3, 61 82, 99 e 122 e revoga o artigo 90a (3); Lei n.º 59/2017, de 31 de julho (altera os artigos 88, 89 e 135) e Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto</u> Lei relativa aos estrangeiros
2007	Declaração de Retificação n.º 84/2007 de 5 de novembro que regula o novo regime de imigração da lei de 2007. Alterada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março; pelo Decreto-Lei 31/2014 de 27 de fevereiro e pelo Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015 de 2 de setembro.
2008	Lei n.º 27/2008 de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro, tal como alterada pela Lei n.º 26/2014 de 5 de maio Direito de Asilo

PRINCIPAIS ATOS LEGISLATIVOS EM MATÉRIA DE PROCEDIMENTOS DE ASILO, CONDIÇÕES DE ACOLHIMENTO, DETENÇÃO E CONTEÚDO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Título (EN)	Título Original (PT)	Abreviatura	Sítio Web
Lei n.º 27/2008 de 30 de junho de 2008 que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.os 2004/83/CE e 2005/85/CE	Lei n.º 27/2008 de 30 de junho que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro	Lei do Asilo	http://bit.ly/2npM15T (PT)
<i>Alterada por:</i> Lei n.º 26/2014 de 5 de maio de 2014 que procede à alteração da Lei n.º 27/2008, transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95, 2013/32/EU e 2013/33/UE	Lei n.º 26/2014 de 5 de maio que procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho		http://bit.ly/1jd3hcG (PT) https://bit.ly/2Afj7sS (EN)
Lei n.º 23/2007 de 4 de julho de 2007 que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional	Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional	Lei de Estrangeiros	https://goo.gl/9KBsS1 (PT)
Lei n.º 15/2002 de 22 de fevereiro de 2002 que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos	Lei n.º 15/2002 de 22 de fevereiro que aprova o Código de Processo nos Tribunais Administrativos	Código de Processo do Tribunal Administrativo	http://bit.ly/2yekj3x (PT)
Lei n.º 13/2003 de 21 de maio de 2003 que cria o rendimento social de inserção	Lei n.º 13/2003, de 21 de maio que cria o rendimento social de inserção	Lei do Rendimento Social de Inserção (RSI)	http://bit.ly/2zyQuOc (PT)
Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro de 2006, Regime jurídico de protecção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem	Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, Regime jurídico de protecção social da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem		https://bit.ly/2JzdoHt (PT)
Decreto-Lei n.º 176/2003 de 2 de agosto de 2003 que Institui o abono de família para crianças e jovens e define a protecção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de protecção familiar	Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de Agosto, que Institui o abono de família para crianças e jovens e define a protecção na eventualidade de encargos familiares no âmbito do subsistema de protecção familiar		https://bit.ly/2IDrmGX (PT)
Lei n.º 35/2014 de 20 de junho de 2014 que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas	Lei n.º 35/2014 de 20 de junho que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas		http://bit.ly/2B27JEC (PT)
Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro de 2009 que aprova o Código do Trabalho	Lei n.º 7/2009 de 12 de fevereiro que aprova a revisão do Código do Trabalho	Código do Trabalho	http://goo.gl/8gcMW6 (PT)

Título (EN)	Título Original (PT)	Abreviatura	Sítio Web
Lei n.º 37/81 de 3 de outubro de 1981 que aprova a Lei da Nacionalidade	Lei n.º 37/81 de 3 de outubro de 1981 que aprova a Lei da Nacionalidade	Lei da Nacionalidade	http://bit.ly/2jukiBm(PT)
Lei n.º 81/2014 de 19 de dezembro de 2014 <i>Alterada por:</i> Lei n.º 32/2016 de 24 de agosto de 2016	Lei n.º 81/2014 de 19 de dezembro alterada pela Lei n.º 32/2016 de 24 de Agosto que estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para habitação Lei n.º 32/2016 de 24 de agosto	Lei do Arrendamento Apoiado	http://bit.ly/2ndGox8(PT)

PRINCIPAIS ATOS LEGISLATIVOS EM MATÉRIA DE PROCEDIMENTOS DE ASILO, CONDIÇÕES DE ACOLHIMENTO, DETENÇÃO E CONTEÚDO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Tratado	Data de assinatura	Ratificação
CAT - Convenção contra a Tortura e outras Castigos ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes	4 Fev 1985	9 Fev 1989
CCPR - Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos	7 Out 1976	15 Jun 1978
CED - Convenção para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados	6 Fev 2007	27 Jan 2014
CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres	24 Abr 1980	30 Jul 1980
CERD - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial		24 Ago 1982 (a) Adesão
CESCR - Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	7 Out 1976	31 Jul 1978
CMW - IConvenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias	-	-
CRC - Convenção sobre os Direitos da Criança	26 Jan 1990	21 Set 1990
CRPD - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	30 Mar 2007	23 Set 2009
Convenção n.º 105 da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957		23 Nov 1959
Convenção Suplementar Relativa à Abolição da Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravidão	7 Set 1956	10 Ago 1959
Convenção n.º 29 da OIT sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório		26 Jun 1956
Convenção relativa à Escravidão	25 Set 1926	4 Out 1927
Convenção relativa ao Estatuto de Refugiados		22 Dez 1960
Protocolo relativo ao Estatuto de Refugiados		13 Jul 1976
Convenção relativa ao Estatuto de Apátridas		1 Out 2012
Convenção para Redução de Casos de Apatridia		1 Out 2012

Fonte: Organização das Nações Unidas e GDDC (Gabinete de Documentação e Direito Comparado)

ACEITAÇÃO DE PROCEDIMENTOS INDIVIDUAIS DE QUEIXA PARA PORTUGAL

CAT, Art.22.º - Procedimento de queixa individual no âmbito da Convenção contra a Tortura	9 Fev 1989
CCPR-OP1 - Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Político	3 Mai 1983
CEDAW-OP - Protocolo Opcional à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres	26 Abr 2002
CERD, Art.14.º - Procedimento de queixa individual no âmbito da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	2 Mar 2000
CESCR-OP - Protocolo Opcional ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	28 Jan 2013
CMW, Art.77.º - Procedimento de queixa individual no âmbito da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias	
CRC-OP-IC - Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança	24 Set 2013
CRPD-OP - Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	23 Set 2009

Fonte: Organização das Nações Unidas.

LISTA DAS PARTES INTERESSADAS ENTREVISTADAS

Obra Católica Portuguesa para as Migrações (OCPM)	Director	Reunião de grupos de discussão 6 de junho de 2018
Cáritas Diocesana de Lisboa	Técnico especializado (Migração/Inclusão)	
Cáritas Diocesana de Bragança	Técnico especializado (Migração/Integração)	
Cáritas Diocesana de Beja	Técnico especializado (Migração/Inclusão)	
Fundação Fé e Cooperação (FEC)	Técnico especializado (Migração/Desenvolvimento/ Educação para o desenvolvimento e ações de defesa)	
Serviço Jesuíta aos Refugiados – Portugal	Técnico especializado (Migração/Refugiados/Ações de Defesa)	
Fundação Aga Khan	Técnicos especializados (2) (Migração/Integração/Desenvolvimento)	Reunião 6 de junho de 2018
Plataforma de Apoio aos Refugiados (PAR)	Técnico especializado (Migração/Refugiados)	Reunião 6 de junho de 2018
Conselho Português para os Refugiados (CPR)	Técnico especializado (Migração/Refugiados)	
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	Técnicos especializados/Assistentes sociais (2)	Reunião do grupo-alvo 8 de junho de 2018
Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)	Inspetor	
Direção Geral das Atividades Económicas	Técnico especializado	
Ministério dos Negócios Estrangeiros - Direção-Geral das Comunidades Portuguesas	Técnicos especializados (2) (Emigração)	
Gabinete do Provedor de Justiça	Técnicos especializados (2)	

Direcção Geral da Educação	Técnico especializado	
Direcção Geral da Saúde	Técnicos especializados (2)	
Instituto de Emprego e Formação Profissional	Técnico especializado	
Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna	Técnico especializado (Financiamento da UE para Asilo, Migração e Integração)	
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Inspetor	
Investigador	Universidade de Coimbra Migração/Desenvolvimento	Reunião 8 de junho de 2018
Investigador	CESIS Migração/Desenvolvimento	
Estudantes internacionais e cidadãos estrangeiros	(5 entrevistas realizadas)	Outubro/Novembro de 2018
Associação de Beneficência LusoAlemã (ABLA)	Organização não Governamental	Reunião de formação 11-13 de janeiro de 2019
Associação de Intervenção Comunitária, Desenvolvimento Social e de Saúde (AJPAS)	Organização não Governamental	
Associação dos Antigos Alunos do Ensino Secundário de Cabo Verde	Associação de apoio aos estudantes migrantes	
Associação dos Imigrantes nos Açores	Associação de apoio aos migrantes	
Cáritas Paroquial da Caranguejeira	Organização de acolhimento para famílias refugiadas	
Casa do Brasil de Lisboa	Associação de apoio aos migrantes	
Comissão de Apoio às Vítimas de Tráfico de Pessoas (CAVITP)	Organização não Governamental (Migração/Tráfico de seres humanos)	
Centro Social e Cultural Luso-Ucraniano	Associação de apoio aos migrantes	
CEPAC - Centro Padre Alves Correia	Organização não Governamental	
Chance + - Associação	Associação de apoio aos migrantes	
CulturFACE-Associação Cultural Para o Desenvolvimento	Associação de apoio aos migrantes	
DOINA Associação de Imigrantes Romenos e Moldavos do Algarve	Associação de apoio aos migrantes	
Faculdade de Arquitetura - Universidade de Lisboa	Investigador	
FCSH-UNL - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa	Investigador (Migração/Integração)	
FDUNL / JUROSNOVA / CEDIS	Investigador (Migração/Desenvolvimento)	
Fundação Gonçalo da Silveira	Organização não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD)	
Fundação Nos Tchada	Associação de apoio aos migrantes	
Klaus Luchtenberg	Consultor Jurídico Independente (Migração/Regularização/Integração)	
Make Food not War	Associação	
Instituto Marquês de Valle Flôr	Organização não Governamental para o Desenvolvimento	
GATAI/ACM	Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes do Alto Comissariado para as Migrações	

ALGUNS DOS TEMAS SUSCITADOS E DEBATIDOS COM OS GRUPOS-ALVO:

- A situação dos migrantes/refugiados em Portugal; veículos/obstáculos ao acolhimento e integração; principais desafios e oportunidades.
- Acesso a direitos e condições de vida fundamentais.
- Impacto das políticas oficiais que afetam direta ou indiretamente os migrantes/refugiados.
- Contributo dos migrantes/refugiados para o desenvolvimento (em Portugal e/ou nos países de origem): principais desafios e oportunidades.
- Fatores que contribuem/impedem o desenvolvimento humano dos próprios migrantes/refugiados.
- Foram identificadas lacunas e necessidades para uma melhor promoção do desenvolvimento humano integral dos migrantes/refugiados; e o desenvolvimento de sociedades de acolhimento/integração (políticas, sociais, económicas, culturais).
- Atitudes e opinião pública em relação aos migrantes/refugiados: principais desafios e oportunidades.
- As melhores práticas.
- Impacto dos projetos e iniciativas realizados em prol do melhoramento da vida dos migrantes/refugiados/comunidade.





Praça Pasteur, 11 - 2.º Esq.
1000-238 Lisboa
Tel: (+351) 218 454 223
caritas@caritas.pt
www.caritas.eu



Este estudo foi produzido no âmbito do projeto MIND, cofinanciado pelo programa do Departamento de Educação para o Desenvolvimento e Sensibilização (DEAR) da União Europeia. Os seus conteúdos são da responsabilidade da Caritas Portuguesa e não refletem necessariamente as visões da União Europeia.