

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Visto de residência para exercício de atividade profissional
subordinada – um processo de decisão por pontos

Pedro Miguel Afonso Lino Morgado

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2020



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Visto de residência para exercício de atividade profissional
subordinada – um processo de decisão por pontos

Pedro Miguel Afonso Lino Morgado

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

setembro, 2020

Agradecimentos

Aos meus filhos Carolina e Miguel.

Agradeço aos meus pais, que em virtude do seu sacrifício, sempre me deram todas as possibilidades e condições para prosseguir os meus estudos.

Agradeço, com particular atenção, ao Dr. Paulo Pocinho, atual Embaixador de Portugal em Islamabad, por toda a confiança e oportunidades que me proporcionou, enquanto meu Diretor de Serviços no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Um especial agradecimento, ao Senhor Diretor-geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, o Senhor Embaixador Júlio Vilela, pelos contextos vividos que me proporcionaram um grande conhecimento em matéria de vistos.

Uma última palavra para o meu orientador, o Senhor Professor João Sális Gomes, cujas aulas e instruções foram preciosas no princípio, durante e na fase final deste trabalho. Deixo o meu profundo agradecimento.

RESUMO

Os sistemas de imigração são definidos pela governança e pelo contexto económico e social de cada Estado, que determina a sua política de imigração. Este tipo de política é indissociável dos vistos, que são uma ferramenta fundamental de controlo da imigração. A decisão de conceder (ou não) um visto é uma prerrogativa do Estado.

Na concessão de um visto de residência para o exercício de atividade profissional subordinada, deverão estar salvaguardados o interesse público e a defesa do mercado de trabalho interno para os cidadãos nacionais.

Presentemente a Lei de Estrangeiros portuguesa enumera as condições para a concessão de um visto de trabalho, contudo a análise e a decisão deste tipo de visto está associada a questões de legalidade e mérito, o que faz com que os analistas de vistos sejam confrontados com a discricionariedade.

Nesse sentido, o presente trabalho de Mestrado, propõe uma forma de melhorar o modo de análise e decisão. Assim, percorrem-se os ordenamentos jurídicos portugueses pós-1980 associados à concessão do visto de trabalho. Adicionalmente são tidos em consideração os diferentes sistemas de imigração por pontos usados por alguns Estados, nomeadamente as práticas e critérios utilizados.

Finda a observação dos diferentes sistemas de imigração, é proposto uma forma de análise para a concessão do visto de trabalho, através de um sistema sustentado em pontos, de modo a que seja emitida uma decisão fundamentada e transparente por parte da Administração Pública.

Finalizando é proposta a simplificação da concessão de um eventual visto específico para a procura de trabalho.

Palavras-chave: Vistos; Estado; PBS; Imigração; País Recetor; Atividade Profissional Subordinada

ABSTRACT

Immigration systems are shaped by each country's governance and economic and social context, which determines its immigration policy. This type of policy is inseparably linked to the issuance of visas, which are an important tool to control immigration. The decision to grant (or not to grant) a visa is a prerogative of the State.

The public interest and the defense of the internal labor market for national citizens must be safeguarded in the moment of issuing a working visa.

Currently, the Portuguese Immigration Law lists the conditions to grant a working visa, however the analysis and decision of this type of visa is associated with discretion by the visa analysts, regarding the issues of legality and merit presented in the law.

The current master's thesis proposes a way to improve the analysis and decision. In this sense, we go through the post-1980's Portuguese immigration laws associated with the grant of a working visa. In addition, the different point immigration systems which are used by some States are considered, namely the practices and criteria used.

After the observation of the different immigration systems, for a structured decision-making and transparent decision issued by the Public Administration, a form of analysis and decision is proposed to grant a working visa, specifically through a points-based system.

At the end, it's proposed a simplification regarding the grant of a future visa for job searching purposes.

Keywords: Visas; State; PBS; Immigration; Receiving Country; Subordinate Professional Activity

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. ESTADO E MIGRAÇÃO: PARTICULARIDADES E INTERDEPENDÊNCIA	3
1.1 Soberania e Cidadania: A sua Relação com Migração	4
1.2 Do Estado de Providência.....	6
1.3 Externalidades e Políticas de Imigração	9
1.3.1 Externalidades.....	10
1.3.2 Externalidades Negativas	12
1.3.3 Externalidades Positivas	12
1.3.4 Externalidades no Setor Público.....	15
1.4 A Crise do Estado Providência.....	16
1.5 O Estado e a sua Relação com o Mercado	18
1.6 Globalização e Migração.....	19
CAPÍTULO 2. VISTOS E POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO: UMA RELAÇÃO BIUNÍVOCA	21
2.1 Do Visto	22
2.1.1 Breve Perspetiva Histórica	24
2.1.2 Vistos e Restrições.....	25
2.1.3 A Europeização dos Assuntos Consulares em Matéria de Vistos.....	27
2.1.3.1 Integração Europeia e Vistos	28
2.1.3.2 Integração Europeia e Soberania.....	29
2.1.4 Tipologia de Vistos	30
2.2 Da Lei De Estrangeiros em Portugal: Mercado de Trabalho e Vistos.....	31
2.2.1 O Decreto-Lei n.º 264-B/81	33
2.2.2 O Decreto-Lei n.º 59/93.....	33
2.2.3 O Decreto-Lei n.º 244/98.....	35
2.2.4 O Decreto-Lei n.º 4/2001	36
2.2.5 A Lei n.º 23/2007	37
2.3 O Processo de Atribuição do Visto de Residência para Exercício de Atividade Profissional Subordinada: Condições e Problema	38

2.4 Da Discricionariedade.....	41
2.5 Do Sistema de Imigração por Pontos.....	42
2.5.1 Critérios do Sistema de Imigração Por Pontos	43
2.5.1.1 Educação.....	45
2.5.1.2 Experiência Profissional.....	45
2.5.1.3 Conhecimento da Língua Do País Recetor	46
2.5.1.4 Idade.....	46
2.5.1.5 Outros Critérios.....	46
2.6 Vantagens e desvantagens do PBS.....	47
2.7 Canadá E Austrália: Dois PBS Clássicos	49
2.7.1 Canadá: O Modelo do Capital Humano	49
2.7.2 Austrália: O Modelo Neo-Corporativo	51
CAPÍTULO 3. UM SISTEMA DE DECISÃO POR PONTOS PARA CONCESSÃO DO VISTO DE RESIDÊNCIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL SUBORDINADA.....	53
3.1 A Revisão do PBS E A Nova Geração de Sistemas de Seleção Híbridos.....	53
3.2 Arquitetura do PBS para Atribuição Do Visto de Residência Para Exercício de Atividade Profissional Subordinada.....	54
3.2.1 O Equilíbrio do PBS.....	56
3.2.2 Um Sistema Híbrido Português	58
3.3.3 Documentação dos Critérios	63
3.3.4 Exemplos Práticos.....	64
CAPÍTULO 4. INOVAÇÃO: DESMATERIALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA CONCESSÃO DO VISTO DE PROCURA DE TRABALHO.....	67
4.1 Desmaterialização e Simplificação da Concessão do Visto De Procura De Trabalho	68
4.2 A função dos funcionários consulares.....	72
4.3 Entrada em Portugal	74
4.4 PBS e Concessão do Visto De Procura De Trabalho.....	76
CONCLUSÃO	79
BIBLIOGRAFIA	83
FONTES.....	92

ANEXOS	I
Anexo A – Tipologias de vistos nacionais.....	II
Anexo B – Evolução Da População Estrangeira Em Território Nacional.....	III
Anexo C – Contingente Global Indicativo De Oportunidades De Emprego	IV
Anexo D – Austrália PBS - Skilled Independent visa (subclass 189)	V
Anexo D – Austrália PBS - Skilled Independent visa (subclass 189 (Continuação)	VI
Anexo E – Áustria PBS - Red White Card Skilled Workers in Shortage Occupations	VII
Anexo F – Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry).....	VIII
Anexo F – Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry) (Continuação)..	IX
Anexo F – Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry) (Continuação)...	X
Anexo G – Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity).....	XI
Anexo G – Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity) (Continuação).....	XII
Anexo G – Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity) (Continuação).....	XIII
Anexo H – Nova Zelândia PBS - Skilled Migrant Category Resident Visa	XIV
Anexo H – Nova Zelândia PBS - Skilled Migrant Category Resident Visa (Continuação)	XV
Anexo I – Estimativas de População Residente	XVI

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. Lei de Estrangeiros em Portugal – N.º de diplomas publicados pós-1980 - Fonte PGDL	34
Quadro 2.2. Frequência de critérios por países com programa de imigração PBS.....	44
Quadro 3.1. % critério para decisão / apreciação do pedido de visto.....	57
Quadro 3.2. Saldo total natural e migratório (período 2008-2019) - Fonte INE	60
Quadro 3.3. Proposta de PBS para Portugal - Federal Ministry Republic of Austria Labour Social Affairs and Consumer Protection	62
Quadro 4.1 Situações e oportunidades para simplificar.....	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Diagrama topos de visto - Fonte DGACCP.....	31
Figura 2.2. Evolução da população estrangeira em território nacional (1980 a 2018) - Fonte SEF.....	32
Figura 2.3. Processo de concessão do visto de residência para o exercício de atividade profissional subordinada - Fontes: Lei 23/2007, de 4 de julho e Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de novembro.....	40
Figura 3.1. Movimentos de Emigração de Portugal (período 2008-2018) - Fonte INE	59
Figura 3.2. Processo de concessão do visto de residência para o exercício de atividade profissional – a decisão no regime excecional - Fontes: Lei 23/2007, de 4 de julho e Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de novembro.....	63
Figura 4.1. Processo de desmaterialização pedido de visto de procura de trabalho - Fonte Australian Government - Department of Home Affairs	68
Figura 4.2. Simplificação e desmaterialização e concessão do visto de procura de trabalho - Fonte Australian Government - Department of Home Affairs	69

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CIC – Citizenship and Immigration to Canada
CRP – Constituição da República Portuguesa
DGACCP – Direção-geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas
EM – Estados Membros
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
NSIS – Sistema Nacional de Informação Schengen
ONU – Organização das Nações Unidas
PBS – Sistema de Pontos
REPSAE - Regime Jurídico de Entrada Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SOL – Skilled Occupation List
SNS – Serviço Nacional de Saúde
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Iniciarei por referir que o meu interesse pelo presente Trabalho de Projeto “Visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada – um processo de decisão por pontos” está ligado há minha atual atividade profissional, visto ser técnico de uma Direção Geral que lida diariamente com pedidos de visto efetuados nos serviços periféricos externos do Estado português. Deste modo, a investigação que me propus fazer está ligada há minha experiência e conhecimento adquiridos no exercício das minhas funções, não só em território nacional como no estrangeiro, nomeadamente, em Embaixadas e Consulados de Portugal.

A mobilidade, processo presente na civilização humana desde as suas origens, esteve desde sempre ligada a profundas consequências sociais, económicas e políticas. Na medida em que as sociedades se tornaram mais complexas, os processos migratórios tornaram-se interdependentes a maiores singularidades desenvolvidas não só pelas alterações na lógica de Estado, mas também pelos efeitos da cada vez maior interconectividade mundial e pelas auto percepções das sociedades (Zanini e César, 2015: 40). Melhores meios de comunicação, redes de televisão globais e o advento de transporte mais acessível e rápido após a globalização significaram que o potencial da imigração aumentou desmesuradamente (Neumayer, 2006: 7).

Constata-se que o controlo exercido pelo Estado em relação à imigração é recente, considerando um contexto histórico alargado. Isto pode ser explicado pela globalização, ou falta dela, na era pré-moderna (Rudolph, 2006: 5). A globalização não teve apenas um impacto relevante na grandeza, *timing* e tipo dos fluxos migratórios da atualidade, como influenciou o cálculo dos interesses entre o Estado recetor e o Estado remetente. Assim, como em qualquer fluxo regulado, os Estados procuram tirar o valor mais alto possível à utilidade da política em prol do interesse nacional (Rudolph, 2006: 15).

O controlo migratório é em grande parte exercido através da emissão, ou não, de vistos. O tema da imigração está situado entre a política interna e a política internacional. Os governos devem responder às ânsias dos seus cidadãos para restringir ou incentivar a imigração, e simultaneamente, os Estados têm de gerir o equilíbrio das suas obrigações inscritas nos tratados, relativamente ao movimento de pessoas através das suas fronteiras e responder às obrigações do comércio internacional (Duncan, 2008:6).

Os vistos são uma prerrogativa do Estado, através do qual este exerce um controlo preventivo dos estrangeiros que devem ser admitidos e permanecer no seu território, conforme a razão da estada. Há deveres de ordem económica e política que também se impõem na decisão de conceder ou não um visto, sendo que desde a entrada de Portugal

na União Europeia (UE) se tem assistido a uma “europeização” dos assuntos consulares em matéria de vistos.

Atente-se que debates sobre a procura e oferta de mão de obra estrangeira estão no cerne das atuais discussões políticas da UE. A maioria das políticas da UE dá prioridade às políticas de imigração que encaixam um plano nacional ao nível das necessidades do mercado de trabalho, que são sobretudo de natureza económica (Carrera, Guild e Eisele, 2014b: 121). Especificamente, apesar de nos últimos anos, importantes leis e acordos tenham sido implementados, na atualidade a UE espelha um quadro de ausência de uma política de imigração comum, no que respeita ao exercício de uma atividade subordinada (Carrera, Guild e Eisele, 2014b: 112).

Adicionalmente, os problemas da diminuição de populações e competitividade económica têm estado em destaque e mudaram-se para a vanguarda das políticas dos países da Europa Ocidental. O crescimento das economias em países recém-industrializados, conjuntamente com o aumento verificado no desemprego, são apenas alguns dos indicadores que, combinados com uma diminuição da taxa de natalidade e envelhecimento populacional têm preocupado os Estados-nação. Como resposta, relutantemente ou ativamente, os Estados voltaram-se para a migração (Goodman, 2007: 2). No entanto, em vários países que se debatem com o aumento do número de imigrantes, tornaram-se comuns medos acerca da deterioração da segurança, aumento do custo do Estado Providência, crescente disparidade de rendimentos, atritos culturais e religiosos, perigo de terrorismo e questões acerca do controlo de fronteiras (Yamada, 2013: 7).

Em Portugal, conforme verificado noutros países desenvolvidos, a política de imigração revela-se fundamental para a resolução de problemas demográficos e económicos crescentes. Deste modo, é importante investigar recorrendo a dados e a outros sistemas de imigração, um modelo de seleção com o objetivo de atrair e fixar os migrantes que são de facto uma mais-valia para o país. Este sistema envolverá o Estado e o Mercado, forças antagónicas que, no entanto, juntos deverão ter um único objetivo – o interesse público.

CAPÍTULO 1. ESTADO E MIGRAÇÃO: PARTICULARIDADES E INTERDEPENDÊNCIA

Rudolph (2006) refere que o monopólio da autoridade exercida pelos Estados sobre a circulação de pessoas que atravessam as suas fronteiras foi fruto de dois fatores: o primeiro, a reconstituição da sociedade internacional em Estados com território definido e limitado após a paz de Vestefália, em 1648, e o segundo, os custos e benefícios relativos da migração internacional, movimento que foi facilitado e transformado pela globalização.

O advento do Estado Moderno e a evolução tecnológica das sociedades, principalmente no período pós Revolução Industrial, teve como uma das consequências mais visíveis o aumento exponencial das trocas comerciais mundiais, sendo necessária a especialização da mão de obra que entretanto se reuniu nas cidades e nas suas zonas urbanas.¹ A existência e o estabelecimento de fronteiras bem definidas e delineadas trouxeram como consequência que os indivíduos de uma circunscrita área política, o Estado-nação, fossem identificados como cidadãos. Por causa da nacionalidade das pessoas, o movimento de uma nação para outra, definida como migração internacional, muitas vezes requer uma mudança na lealdade e na cidadania.

No presente, os países desenvolvidos são ponto de destino e acolhimento de fluxos migratórios de maior ou menor dimensão (tendo em conta os fatores de atratividade dos países) provenientes das mais diferentes regiões do globo. As razões que explicam os fenómenos migratórios são variadas e conhecidas: desequilíbrios na demografia e assimetrias de crescimento económico entre os países ricos com populações que se encontram envelhecidas e países pobres com populações jovens. No mundo atual juntam-se a estes fatores: primeiro, a globalização da informação, nomeadamente através das novas tecnologias, o que estimula a mobilização de milhares de excluídos à procura de melhores condições de vida; segundo, o desenvolvimento de redes organizadas com ligação a atividades criminosas e de tráfico de seres humanos (Teixeira, 2001).^{2 3}

¹ Foi na Europa, com a consolidação das monarquias francesa, espanhola e sueca que nasceu o Estado Moderno, dotado este de grandes exércitos, de poderes de tributação e com uma administração centralizada capaz de se fazer obedecer sobre um vasto território – foi o advento destes Estados, com capacidades de disponibilizar ordem, segurança, regras estabelecidas pelo Direito e direitos de propriedade que tornou possível o mundo económico moderno (Fukuyama, 2004: 15).

² É do conhecimento dos Estados que terroristas e pessoas pertencentes a redes criminosas usam documentos falsos ou obtidos de forma ilegal e vistos como forma de ocultar a sua identidade real. Por vezes esses documentos, a maioria dos quais passaportes são furtados nos países ocidentais por organizações criminosas ou por pessoas ligadas a estas, e usados por terroristas ou criminosos para viajar de um país para outro. Normalmente, a nível internacional, este tipo de furto é seriamente desvalorizado e as investigações não estão devidamente organizadas ou

1.1 SOBERANIA E CIDADANIA: A SUA RELAÇÃO COM MIGRAÇÃO

O fenómeno das migrações está de forma intrínseca relacionado com a ascensão do Estado-nação, nascido há cerca de 400 anos na região alemã de Vestefália. Um século de discórdias e convulsões a nível político na Europa Central culminara na Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), em que cerca de um quarto da população europeia foi vítima devido aos combates, doença ou fome. Reunidos os participantes, acordaram uma série de compromissos que viriam a configurar a Europa muito próxima do mundo contemporâneo.⁴ A paz saída de Vestefália convencionava um sistema de Estados independentes que se abstinham de ingerir nos assuntos internos uns dos outros, sendo a cada Estado atribuído o poder soberano sobre o seu território (Pierson, 10: 2011) (Kissinger, 2014: 13).

Esta ideia de Estado, que controla um território consolidado, com capacidade institucional diferenciada de outras organizações que operam no mesmo território, foi um assunto de avanços e recuos que não ocorreu de forma simultânea e idêntica nos vários países. Esta construção foi acompanhada por imenso antagonismo, insegurança e fracasso ao mesmo tempo que a resistência e a longevidade de cada Estado era dependente da sua relação com o sistema internacional em que estavam presentes diferentes atores e forças (Dyson, 1980: 29).

Neste período de desenvolvimento, a atitude dos Estados em relação ao controlo da imigração era largamente definida como facilitadora, em vez de restrita. Isto era explicado pelo facto de a população aliada ao território serem fatores de cálculo em relação ao poder estatal (Rudolph, 2006: 6).

Outro importante conceito que se desenvolveu com a delimitação das fronteiras dos Estados soberanos e da respetiva criação de entidades políticas no interior destes foi o de cidadania.⁵

coordenadas, permitindo que as organizações criminosas continuem de forma rentável as suas atividades ilegais (Coen, 2006: 6).

³ Os vistos concedidos com documentação falsa complementam uma panóplia de atividades criminosas e terroristas. Por exemplo, 15 dos 19 sequestradores dos ataques de 11 de setembro de 2001, tirando proveito da confiança que os EUA davam a cidadãos sauditas, tiveram os seus vistos concedidos na Embaixada dos EUA na Arábia Saudita (Coen, 2006:7).

⁴ Kissinger (2014) explicita a ideia da seguinte maneira " (...) uma multiplicidade de unidades políticas, nenhuma suficientemente poderosa para derrotar todas as outras, muitas delas perfilhando filosofias e práticas internas contraditórias e todas buscando regras neutras capazes de regular as condutas e mitigar o conflito."

⁵ Apesar das ideias de cidadania que remontam às cidades-estado da Antiguidade nunca terem desaparecido, tiveram um papel central com a Revolução Francesa de 1789, estando o discurso revolucionário de então repleto de apelos à cidadania e aos direitos dos cidadãos. Modernamente

O projeto histórico de Estado-nação objetiva, por meio da formação de blocos cultural-nacionais imaginados como homogêneos, estabelecer a demarcação de sua população. Nesse âmbito, a cidadania em sua acepção moderna é um vínculo jurídico entre pessoa e Estado, algo que expressa sua comunhão a esse Estado como sendo maior do que a qualquer outro – é uma questão de soberania (Zanini e César, 2015: 41).

A cidadania é um elemento essencial da governança; é uma fonte de direitos, o mais importante dos quais é, sem dúvida, a capacidade de moldar as políticas que irão afetar diretamente a vida de um indivíduo (Picard, 2005: 73).

Com efeito, no Estado Moderno, os indivíduos (cidadãos) transferiram parte da sua autonomia para o Estado, sendo que este lhes garante e assegura uma coexistência pacífica. Também foi concedido ao Estado o monopólio da execução de leis como o da violência legítima, estando, no entanto, as liberdades e os direitos civis garantidos. Outro modo de ligação entre os indivíduos e o Estado é o facto de estes estarem dependentes de provisões asseguradas pelo segundo, sob a forma de serviços e bens assegurados publicamente (Silva, 1997: 37-38).

Os direitos de cidadania, que nasceram no século XVIII, primeiramente como direitos civis e políticos, foram alargados com a inclusão de direitos sociais no decurso do século XX, devido a reivindicações dos cidadãos (Block, 1996: 694). Estes direitos, também conhecidos como direitos de segunda geração, surgiram como forma de proteção e segurança para as disfuncionalidades que o mercado proporciona, principalmente depois da abertura ao comércio mundial dos Estados-nação, após a segunda guerra mundial. A transferência do indivíduo para o Estado: dos fundamentos da autoridade legítima; do monopólio da execução das leis e da violência legítima e do facto de o Estado acompanhar o indivíduo através de prestações sociais, como são a educação e a saúde, fazem com que o indivíduo tenha o estatuto de cidadão.⁶

Na sua essência, o cidadão é alguém que tem o direito de participar na vida da comunidade política. O *status* do cidadão no mundo moderno denota tipicamente uma mistura de direitos ou direitos de participação e uma série de obrigações ou deveres (Pierson, 2011: 22). Mas nem todos os indivíduos que residem nas fronteiras de um determinado Estado têm o estatuto de cidadão. A multiplicação de Estados-nação a nível global teve como consequência a exclusão de grupos de indivíduos não considerados membros plenos da comunidade política, obtendo dessa maneira o estatuto de estrangeiros (Carvalho, 2009: 18). Desta forma, os direitos de cidadania aplicam-se apenas aos que têm

a cidadania revela uma mistura de direitos de participação e deveres (Pierson, 2011: 22).

⁶ Autoridade e legitimidade implicam que, em circunstâncias normais e para a maioria dos indivíduos, as ações do Estado e suas solicitações sobre a sua população serão aceites ou, pelo menos, não enfrentaram focos de grande resistência (Pierson, 2011: 18).

a sorte de desfrutar do estatuto de cidadão e, em geral, só podem ser resgatados pelo Estado particular a que essa cidadania se aplica. No mundo político mundano, as disputas sobre cidadania têm sido frequentemente sobre os meios de como a adquirir ou os procedimentos para a exclusão do *status* de cidadão pleno de direitos que o acompanham. Ao mesmo tempo, enquanto os direitos dos cidadãos implicam o direito a alguma forma de provisão ou restrição pelo Estado, eles são geralmente sujeitos a interpretação ou mesmo revogação pelas autoridades estatais (Pierson, 2011: 23).

Assim, e pela sua natureza, os imigrantes são uma categoria que está formalmente excluída do *status* de cidadão de plenos direitos.^{7 8} A circulação de indivíduos que atravessa as fronteiras de qualquer Estado-nação apresenta-se, desta forma, como uma violação da soberania política desse mesmo Estado – caso das migrações internacionais. Inevitavelmente, estas têm impacto não só na sociedade recetora como na sociedade emissora, originando tensões em ambas as comunidades políticas (Carvalho, 2009: 18). Um exemplo dos impactos que poderá ter é ao nível do Estado Providência.

1.2 DO ESTADO DE PROVIDÊNCIA

Silva (1997) refere que a matriz institucional do Estado Providência, na sua vertente social, não se desenvolveu sem dificuldades e de forma contínua. De facto, a política do século XX foi fortemente talhada por contestação e polémicas sobre a dimensão e importância adequadas do Estado. No início do século eram inexistentes os impostos sobre os rendimentos, programas de combate à pobreza ou regulamentação de segurança alimentar. Mas à medida que o século avançou, entre a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa, a Depressão após o Crash da bolsa de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, o Estado liberal minimalista foi substituído na maior parte do mundo por um Estado mais centralizado e interventor (Fukuyama, 2004: 17).

Contudo o impulso decisivo para a estruturação do Estado Providência deu-se com o *New Deal* nos Estados Unidos da América (EUA), enquanto tentativa de resposta à forte

⁷ Uma cultura de direitos acessíveis a nacionais de países terceiros está a surgir lentamente ao nível da União Europeia (UE). No entanto, como para muitos outros aspetos das políticas da UE, a questão do estatuto dos não nacionais tem sido o palco da luta pela manutenção da soberania, dificultando o desenvolvimento de políticas eficazes (Picard, 2005: 74).

⁸ Por um lado, os Estados estão inteiramente envolvidos com a migração de natureza económica, no entanto, por outro lado, essa necessidade é equilibrada com acordos restritivos de participação e permanência, sob a bandeira de “coesão da comunidade”, através da promoção da integração e “valores comuns” por meio da aquisição da cidadania. Isto cria uma situação onde há um incentivo à entrada no estado, para migrantes de natureza económica, enquanto, a entrada para a sociedade ficou mais preservada (Goodman, 2007: 2).

depressão dos anos trinta (...) o programa económico levado a cabo pelo Presidente Roosevelt que se equaciona o Estado como tendo uma função a desempenhar enquanto regulador da atividade económica, com o objetivo de estabilizar as relações sociais (Silva, 1997: 40).

Assistiu-se à passagem de um modelo de Estado administrativo cuja maioria das funções se ligavam com os direitos civis e políticos para um modelo mais interventivo – o Estado Providência (Silva, 1997: 40).

Esping-Andersen defende dois tipos de abordagem sobre o advento do Estado Providência: uma abordagem centra-se nas estruturas e nos sistemas, a outra centra-se nas instituições e nos seus atores (Esping-Anderson, 1990, *apud* Silva 1997, p. 40).

A primeira abordagem tenta captar a compreensão global dos fenómenos, isto é, a evolução dos modelos de Estado prendem-se com as respostas funcionais aos requisitos necessários para a reprodução da economia e da sociedade. Dentro desta abordagem Esping-Andersen distingue três tipos de variantes: a primeira afirma que o processo de industrialização tornou as políticas sociais não só possíveis como necessárias; a segunda sustenta que o despontar do Estado Providência só foi possível devido ao crescimento da burocracia, enquanto forma de gestão e organização do ponto de vista racional dos bens coletivos mas também como centro de poder propenso a desenvolver o seu próprio crescimento; a terceira variante sustenta o Estado-Providência como produto da produção capitalista, isto é, a acumulação capitalista cria condições que requerem uma intervenção de nível político autónomo (Silva, 1997: 40-41).⁹

A segunda abordagem, como referido anteriormente centra-se nas instituições e nos seus atores, sustentando a defesa de modo rígido dos mercados face à intervenção da política, ou seja, a total liberalização das relações dos mercados tem como efeito o isolamento da esfera económica face à social e às instituições políticas, colocando desta forma em risco a sociedade (Silva, 1997: 41).

As primeiras décadas após 1945 foram governadas sob a égide do acordo Bretton Woods, onde os chefes de Estado das grandes nações mundiais, reunidos em conferência,

⁹ Acerca da correlação da exposição de economia de uma nação ao comércio mundial e o tamanho do respetivo setor público, será importante observar que os governos respondem com novas políticas de apoio social, em vez de programas de apoio social ou criação de emprego público (medidas mais comuns em países pouco desenvolvidos) com o objetivo de proporcionar aos cidadãos uma sensação de segurança dos riscos decorrentes desta exposição. Assim, a correlação da exposição de uma economia nacional ao comércio mundial e o tamanho do setor público existe, pois à expansão do comércio internacional os Governos respondem com a criação de novas instituições públicas. Esta expansão surge não só para assegurar paz e estabilidade macroeconómica mas também para preservar a legitimidade dos mercados ao proteger os cidadãos dos riscos e insegurança que a abertura aos mercados acarreta (Rodrik, 2011: 18-19).

concordaram que a política económica a ser seguida deveria focar-se no plano social e na criação de emprego a nível interno, condições estas que iriam permitir o desenvolvimento do comércio mundial (Rodrik, 2011: 17). Conjuntamente com o acordo de Bretton Woods, o relatório Beveridge continha um plano para um conjunto de políticas sociais e serviços assegurados pelo Estado, financiado com contribuições nacionais, quer dos trabalhadores, quer dos empregadores, que substituíam as políticas parciais até então existentes por um sistema lógico e global (Rosanvallon, s.a, *apud* Silva 1997, p. 45).¹⁰

Constate-se que os limites do Estado Providência são os limites de cada Estado-Nação, e esta coincidência não é nenhuma coincidência, pois um dos fatores mais determinantes para o desenvolvimento de políticas sociais teve a ver, exatamente, com a política de diligenciar solidariedades nacionais e, em última análise, de construir e demarcar as fronteiras dos Estados-Nação (Giddens, 1994, *apud* Silva, 1997, p. 49).

Seguidamente importa referir que o Estado de Providência foi desenvolvido sob o desígnio da burocracia de Max Weber. A burocracia para Weber era uma condição necessária ou um expediente organizado para a racionalidade económica, legal e técnica da civilização moderna e em que as organizações burocráticas eram a nível técnico melhor que outras formas de organização, devido à sua velocidade, precisão, conhecimento, continuidade e redução de custos materiais e humanos (Rocha, 2011: 34).

O crescimento da burocracia, como modelo de Administração, na Europa e nos EUA, associa-se à expansão do papel do Estado na sociedade após a Segunda Guerra Mundial, enunciando também outras razões de características europeístas como a centralização administrativa, a instabilidade governamental e a fraqueza demonstrada pelos parlamentos e pelos partidos políticos. Neste cosmo de não continuidade do sistema político, a burocracia adquire legitimidade acrescida pois tem a seu cargo a continuidade do funcionamento do Estado e de controlo e fiscalização da atividade administrativa desenvolvida (Rocha, 2011: 44). As burocracias “modernas” são a produção da economia de mercado e o seu êxito assenta na superioridade técnica (e mais racional) relativamente a outras formas de organização (Weber, 1970, *apud* Pierson, 2011 p.17).

Atente-se que a Burocracia está longe de desaparecer. De facto, um novo conjunto de procedimentos burocráticos têm sido desenvolvidos e adotados com o objetivo de gerir as novas práticas de vigilância criadas pela Nova Gestão Pública (Pierson, 2011: 18).

¹⁰ Elaborado por William Beveridge, em 1941, para a constituição e organização de um sistema britânico de segurança social. Neste relatório foram lançadas as bases para a realização de reformas que levaram à constituição de um Estado de Providência, nos países ocidentais envolvidos na Segunda Guerra Mundial (Silva, 1997: 45).

1.3 EXTERNALIDADES E POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO

Num nível económico as restrições à imigração deverão ter presentes os efeitos externos adversos sobre o mundo (como um todo) e sobre o país de acolhimento, isto é, em relação ao país da imigração. Presentemente, estas restrições compreendem pressupostos da economia moderna do bem-estar para analisar a eficiência dos controles de imigração (Sykes, 1992: 4). No entanto, é muito difícil para os Estados definirem e implementarem uma política de imigração que seja contínua no tempo, já que o comportamento de um país ou países sobre a estratégia imigratória a seguir poderá influenciar a política imigratória de outro país, sendo que os migrantes escolhem onde se localizar, em parte, em resposta às políticas de imigração das economias anfitriãs, isto é, dos Estados recetores (Giordani e Ruta, 2010: 23).

Efetivamente, quando há uma decisão por parte dos trabalhadores estrangeiros, em migrar ou não migrar, mas também para onde migrar (país de destino), as restrições de política (liberalizações) num país aumentam (diminuem) migrando estes para outros Estados recetores, sendo que o alvo dos migrantes será o país com menores restrições à imigração. Por conseguinte, os custos e benefícios da imigração em qualquer economia recetora são, em parte, determinados pela orientação política de outros países recetores. Esta externalidade internacional reduz a capacidade dos governos nacionais gerirem de forma ótima a sua política de imigração (Giordani e Ruta, 2010: 4).

Já as externalidades não pecuniárias da imigração poderão surgir por várias razões. Um fluxo migratório contínuo poderá exercer uma pressão sobre problemas existentes na sociedade do país recetor, quando por exemplo, os direitos de propriedade são incompletos, ou resultar numa maior poluição do ambiente, ou quando os custos de transação impedem a formação de mercados para o corrigir. Deste modo, se primeiramente não for possível a correção das externalidades negativas causadas pela imigração, não pode o Estado excluir a priori políticas restritivas como uma segunda melhor resposta do ponto de vista do interesse nacional (Sykes, 1992: 16).¹¹

¹¹ Sykes destaca o facto de não ser dado o devido destaque a este tipo de externalidades clássicas possivelmente por serem consideradas relativamente insignificantes empiricamente (ou impossíveis de medir), ou talvez devido há possibilidade de outros instrumentos de política serem considerados adequados para abordá-los ou pela possibilidade de se relacionarem mais com o crescimento populacional em geral do que com a migração em particular (Sykes, 1992: 17).

1.3.1 EXTERNALIDADES

Importa clarificar conceitos que serão importantes, estando todos eles inter-relacionados quando referimos a política de imigração de um Estado moderno – política de regulação ou controlo dos estrangeiros; política para imigrantes (Carvalho, 2009: 19) e externalidades. Os dois primeiros conceitos definem-se como:

A regulação ou o controlo da imigração engloba as leis e procedimentos que fundamentam a admissão e seleção dos cidadãos estrangeiros que podem permanecer no país, sejam eles imigrantes laborais, imigrantes temporários ou refugiados. (...) Por sua vez, a política para os imigrantes consiste nas condições providenciadas pelos Estados recetores aos cidadãos estrangeiros residentes no seu território. Nesta segunda categoria enquadram-se o acesso a cuidados de saúde, as condições de habitação e de trabalho e os benefícios sociais concedidos aos cidadãos estrangeiros. (Carvalho, 2009: 20).

Perante o descrito, é evidente que é o Estado que tem a responsabilidade perante os seus cidadãos de desenvolver, através de políticas de regulação da imigração, uma política de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros no seu território soberano.

Quanto ao terceiro conceito, o de externalidades, os estudiosos da economia de mercado, nas suas investigações, alertam para o facto de o mercado deixado a si próprio não garantir a sobrevivência do conjunto dos cidadãos de um determinado Estado, sendo esta característica fundamental, pois relativiza os méritos da economia de mercado, quando entregue a si própria. Assim, a existência de um sistema fora do mercado será necessário, para fornecer recursos suficientes à população – este ponto central determina a exigência da intervenção do Estado, isto é, a inserção de «distorções» e «imperfeições» no sistema de mercado (Fitoussi, 2005: 53).

Um papel mais ativo do Estado na Economia pode ser compreendido com o aprofundamento de direitos de cidadania social (Block, 1994: 694) (Silva, 1997: 435).¹² Desta forma o papel do Estado no mercado pode ser agrupado em três funções: afetação, distribuição e estabilização.

Pode-se resumir a afetação como sendo o papel desempenhado pelas organizações estatais, como, por exemplo, fornecimento de bens e serviços públicos, a correção do comportamento dos agentes económicos, seja através de impostos ou subsídios para que

¹² Também conhecidos como direitos de segunda geração (surgiram com a formação do Estado Providência) são delineados como um seguro social, que garante a proteção dos cidadãos da necessidade e do risco – como o direito à saúde, à proteção social em caso de doença ou desemprego, pensões sociais entre outros (Silva, 1997: 45).

incorporem os efeitos externos das suas atividades (externalidades positivas ou negativas) e a regulação de determinadas atividades produtivas. (Pereira, s.a.: 12-13).¹³

Alguns bens ou serviços, embora de natureza de um modo essencial privada, designam-se como bens de mérito, como, por exemplo, a educação e a saúde. Uma sociedade justa baseia-se no princípio da igualdade de oportunidades para todos os seus cidadãos, o que presume uma igualdade de acesso aos bens de mérito. Assim, a função de distribuição tem dois objetivos de intervenção: na distribuição do rendimento e da riqueza, de forma a adequá-la mais desejável, quer na provisão em certos bens e serviços, como a finalidade de proporcionar uma maior igualdade de oportunidades. (Pereira, s.a.: 13).

Deste modo, o bem-estar social só aumentará se se melhorar a situação dos que estão mais desfavorecidos na sociedade. Tomemos os exemplos da saúde e da educação. A força económica de um Estado depende dos sistemas de educação e da saúde (Brunner e Colarelli, 2010: 397).

Um alto nível de saúde pública num determinado Estado faz com que haja uma muito baixa propensão de doenças infeto contagiosas que possam ser transmitidas de indivíduo para indivíduo. Se a saúde fosse da responsabilidade individual de cada cidadão, rapidamente se chegaria à conclusão que nem todos os envolvidos a iriam ter como prioridade, a título de exemplo, na forma mais diligente de cumprir um programa de vacinação. Outro exemplo vem da educação, esta ajuda-nos a conseguir o trabalho que ambicionamos no futuro, mas também há um valor para a sociedade, pois, caso o conjunto dos cidadãos atinja globalmente um nível educacional elevado, este poderá ser um fator de atração de atividades económicas com alto valor acrescentado. Isto explica o facto de Estados mais pujantes economicamente apostarem em políticas de educação obrigatória, não deixando opção de escolha aos seus cidadãos ou aos encarregados de educação dos menores (Crouch, 2011: 37) (Fitoussi, 2005: 54).

No caso de ausência de intervenção do Estado – sob a forma, por exemplo, de subvenções públicas – o mercado iria escolher naturalmente um nível de investimento na educação substancialmente mais fraco do que aquele que a sociedade exige (Fitoussi, 2005: 54).

Por último a função de estabilização económica coloca-se no plano macroeconómico, já que contribui para um crescimento sustentado da economia, para níveis de emprego elevados, estabilidade de preços e para o equilíbrio das contas (Pereira, s.a.: 13).

¹³ Existe uma externalidade, quando a ação efetuada por um agente económico, afeta significativamente o bem-estar de outro agente, e esse efeito não é transmitido através do sistema de preços (Pereira, s.a. ano: 60) (Crouch, 2011: 34).

1.3.2 EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Onde as externalidades negativas podem surgir é no mercado de trabalho, nomeadamente quando o desemprego involuntário existe como um fenómeno de desequilíbrio, por exemplo, numa crise económica ou crescimento económico anémico por parte do país de destino, um afluxo de novos trabalhadores pode reduzir a probabilidade de os trabalhadores que se encontram em situação de desemprego encontrarem trabalho. A externalidade negativa surge, pois, quando alguns dos retornos esperados da imigração, neste caso, são uma transferência dos postos de trabalho existentes no mercado nacional para os novos trabalhadores imigrantes. Claro que um afluxo de novos imigrantes também aumentará a procura de novos produtos, fazendo com que haja uma melhoria relativa em relação aos problemas do desemprego. Como se pode ver, mesmo numa economia onde exista desemprego a imigração não é de forma alguma indesejável. Mas a imigração de mão de obra que é substituta de grupos de trabalhadores que enfrentam uma alta taxa de desemprego poderá vir a ser prejudicial, tanto do ponto de vista do interesse nacional, quanto do interesse do mercado internacional de trabalho (Sykes, 1992: 17).¹⁴

Outra externalidade negativa que poderá ocorrer é a perda dos melhores e dos mais brilhantes trabalhadores da força de trabalho de países menos desenvolvidos para os países desenvolvidos, comumente conhecida como *brain drain*. A migração deste tipo de trabalhadores pode ter efeitos negativos nas economias dos seus países de origem. Do ponto de vista da migração circular, a transferência que resulta do capital humano e do conhecimento é conhecida como *brain-circulation* entre o país de acolhimento e o país de emigração (Kahanec e Zimmermann, 2009: 23) (Castro: 2008, 88).

1.3.3 EXTERNALIDADES POSITIVAS

Yamada (2013) alude que no presente o avanço da ciência e da tecnologia tem contribuído para o aumento do número de políticas nacionais envolvidas na promoção da inovação científica e tecnológica. Não obstante as políticas de ciência e tecnologia serem estreitamente definidas como programas de pesquisa e desenvolvimento financiadas pelo Estado, atualmente este tipo de políticas são muito mais abrangentes, e incluem: comércio, finanças, concorrência, propriedade intelectual, impostos, educação, defesa entre outras. Assim, a política de imigração tem sido uma área que se tem vindo a focar nos últimos anos para a promoção da ciência e da tecnologia, nomeadamente, na forma como vários Estados

¹⁴ Os grandes grupos económicos são a favor de grandes fluxos imigratórios, já que podem tirar proveito de um maior número de consumidores para os seus produtos e serviços e têm disponível mão de obra barata (Duncan, 2008: 18).

reconhecem como essencial a atração de mão de obra imigrante especializada e com conhecimentos específicos, como de imigrantes altamente qualificados, uma mais-valia para melhorar a sua ciência e tecnologia.¹⁵

Deste modo, os fluxos de conhecimento (provenientes da mão de obra imigrante acima identificada) são economicamente importantes, pois aumentam a eficiência do processo de inovação. Efetivamente, a recombinação do conhecimento impulsiona a inovação, logo, um maior acesso ao conhecimento facilita a inovação de uma forma mais eficiente, reduzindo a necessidade de recriar o que já existe noutros lugares (Oettl e Agrawal, 2008, 1242). Por conseguinte, os Estados com políticas de imigração que focam a alocação de recursos em áreas tecnológicas específicas poderão considerar a política de atração de mão de obra especializada particularmente eficaz, já que irá potenciar uma transmissão de conhecimento dos que imigram para os nativos. Dito de outro modo, os imigrantes podem trazer conhecimento especializado para o mercado de trabalho que não se transferiria tão rapidamente na ausência de imigração (Sykes, 1992: 17).

Contudo, a longo prazo os efeitos mais importantes ligados a este tipo de imigração pode ser o potencial de inovação da economia, uma vez que a mão de obra especializada e a mão de obra altamente qualificada migram repetidamente entre os países de origem e de destino. Estes trabalhadores são frequentemente importantes catalisadores para expandir o conhecimento entre empresas e empreendedores de risco abrindo os seus próprios negócios. Uma das consequências das suas ações é o reforço geral das transações de conhecimento transfronteiriço e das exportações (Kahanec e Zimmermann, 2009: 27) (Yamada, 2013: 2).¹⁶

Na medida em que o acesso aos fluxos de conhecimento cria externalidades significativas, o Estado recetor poderá criar incentivos para que as empresas recrutem mais

¹⁵ Um exemplo clássico são os engenheiros informáticos e cientistas da China e da Índia que trabalham em Silicon Valley nos EUA (Yamada, 2013: 1).

¹⁶ O desenvolvimento de Silicon Valley ilustra três tendências: 1. trabalhadores altamente qualificados, 2. empreendedores inovadores 3. atuando como pontes entre o país de acolhimento e os países / regiões de origem. Em 1990, cerca de um terço dos cientistas e engenheiros que trabalhavam em Silicon Valley na área das tecnologias de informação e comunicação (TIC), biotecnologia e outras indústrias com elevado teor tecnológico eram imigrantes. No ano 2000, a proporção era superior a 53%. (Yamada, 2013: 2, 3). Estes trabalhadores levaram não só as tecnologias, contactos e modelos de negócio de Silicon Valley como contribuíram para o desenvolvimento nos seus países de origem de clusters de alta tecnologia. Também criaram fluxos entre os seus países de origem e Silicon Valley, contribuindo assim, para a complementaridade entre ambas as áreas (Porter, 1979, *apud* Yamada, 2013 p. 2-3) (OECD, 1999, *apud* Yamada, 2013 p. 2-3).

trabalhadores estrangeiros especializados e altamente qualificados.¹⁷ Deixadas a si próprias, as empresas iriam investir até ao ponto em que o benefício marginal seria igual ao custo marginal, por outras palavras, iriam ter em consideração apenas o seu benefício marginal e não o benefício para o Estado em que se encontram situadas (Oettl e Agrawal, 2008: 1255). Aliás, e na sequência do anteriormente mencionado, o mercado deixado a si próprio não garante a sobrevivência do conjunto dos cidadãos de um determinado Estado, sendo esta característica fundamental, pois relativiza os méritos da economia de mercado, quando entregue a si própria.

Outra das externalidades positivas está identificada com o reagrupamento familiar.¹⁸ Este tipo de externalidades representam um ganho social não só na perspetiva do mundo,

¹⁷ Sobre este assunto refira-se três exemplos:

- O Canadá declarou a biotecnologia, a energia alternativa e as comunicações sem fios áreas de importância estratégica. Por conseguinte, através de centros de excelência financiados pelo governo federal e outros programas, o governo incentivou a formação e o crescimento de empresas nessas áreas. Deste modo, foi diminuído o custo para as empresas caso contratassem mão de obra estrangeira especializada nas áreas acima identificadas (Oettl e Agrawal, 2008: 1255).
- Os EUA criaram em 1990 o visto H1-B (visto que permite à entidade empregadora o recrutamento de trabalhadores para atividades económicas específicas) quando a economia dos EUA começou a crescer com o desenvolvimento da indústria das TIC e havia falta de engenheiros informáticos. Este tipo de visto foi emitido não só a imigrantes formados em engenharia informática como a estudantes internacionais recém-licenciados que desejavam ficar a trabalhar nas empresas de alta tecnologia.
- Em relação a Portugal, o primeiro-ministro António Costa do XXI Governo Constitucional, anunciou na viagem que efetuou à República da Índia, em janeiro de 2017, que: "o Governo português vai adotar um programa de facilitação de vistos destinados a jovens indianos, abrangendo universitários empreendedores em startups ou em sectores ligados às TIC. "(Lusa, Público, 9 de janeiro de 2017). No presente há o visto StartUP e o visto Tech.

Sobre estes exemplos, será importante reter que no presente ocorre um fluxo de migração entre Silicon Valley, Hsinchu, Zhongguancun e Bangalore, sendo que a rede transfronteiriça de alta tecnologia tornou-se mais extensa e potente. Tanto os países emissores como recetores assistiram a um rápido desenvolvimento de clusters de tecnologia. O brain circulation está a desencadear uma mudança significativa na competitividade internacional e na ordem político-económica internacional (Cornelius, 2001, *apud* Yamada, 2013 p. 3) (Kuznetsov, 2006, *apud* Yamada, 2013 p. 3)

¹⁸ O direito ao reagrupamento familiar está previsto no artigo 98 da Lei 23/2007, de 4 de julho. Releva-se também o disposto no artigo 15.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP), segundo o qual "Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português". Já os direitos constitucionalmente reconhecidos estão os consagrados no artigo 36 da CRP, compreendendo estes os direitos à família, ao casamento e filiação.

como também no prisma do país de imigração, onde todos os residentes contam para a função do bem-estar nacional. Alguns autores também argumentam que outras externalidades positivas despontam devido aos imigrantes enriquecerem a vida dos residentes originais na medida em que os expõem a culturas diferentes. Este tipo de externalidade é difícil de quantificar, e não é fácil afirmar mais sobre estas senão que simplesmente notar a sua existência (Sykes, 1992: 17).

1.3.4 EXTERNALIDADES NO SETOR PÚBLICO

Sykes (1992) alude para o facto de quando os impostos pagos pelos imigrantes excederem os benefícios por estes recebidos a presença destes confere um benefício externo aos não imigrantes. No caso de se confirmar o inverso, um custo externo pode estar presente, verificando-se assim uma ineficiência no país de acolhimento em relação à sua política de imigração.¹⁹

São vários os países ocidentais que têm programas de providencialismo social que beneficiam não só apenas indivíduos que auferem baixos ou nenhuns rendimentos (como exemplo em Portugal poderemos referir o Rendimento Social de Inserção) como toda a população – o acesso a serviços de saúde gratuitos ou pagos com taxas moderadoras através dos equipamentos dos Serviços Nacionais de Saúde (SNS) financiados pelos impostos que são pagos em relação aos rendimentos dos contribuintes.

Assim, é plausível que uma política de portas abertas por parte dos países desenvolvidos, conjuntamente com um pleno direito de todos os imigrantes aos programas de redes da segurança social fosse criar um incentivo considerável para a imigração, independentemente das oportunidades que pudessem existir no mercado de trabalho. Repararíamos deste modo a uma transferência, e não a um ganho social, o que seria uma ineficiência do ponto de vista do país de acolhimento. Estes programas de rede de segurança social não são a única possibilidade em que se poderá verificar uma ineficiência em relação a uma política de imigração seguida por um Estado. Por exemplo, indivíduos com rendimento elevado disponível poderão ser induzidos a imigrar perante a oportunidade de receber benefícios devido à existência de um SNS tendencialmente gratuito,

¹⁹ Num relatório estatístico de 2019 o Observatório das Migrações nota que: "... a relação entre as contribuições dos estrangeiros e as suas contrapartidas do sistema de Segurança Social português (as prestações sociais de que beneficiam) traduz há várias décadas um saldo financeiro bastante positivo, situando-se em 2017 em +514,3 milhões de euros e em 2018 +651,3 milhões de euros." (Reis e Gomes, 2019: 200). Significando isto que os imigrantes pagam em média mais impostos dos que recebem dos serviços públicos, de modo que o seu efeito líquido sobre o resto da população através das atividades do Setor Público é positivo e não negativo (Sykes, 1992: 23).

comparativamente ao seu país de origem onde se estiverem doentes não dispõe de um programa governamental de saúde comparável (Sykes, 1992: 19-20).

Referiremos agora a educação. Como exposto anteriormente, os Estados ocidentais fornecem educação pública gratuita a todos os seus cidadãos, subsidiando também em alguns casos, o ensino superior. Se os estudos fossem financiados na íntegra por impostos da família imigrante (pais) do aluno enquanto este frequentasse o ensino, então a obtenção de um grau académico numa instituição de educação pública não representaria qualquer custo para outro cidadão. Mas não sendo esta a realidade, o aluno, filho de pais imigrantes representará um custo para o Estado, no entanto, esse investimento poderá ser uma mais-valia e tornar-se numa vantagem para o futuro do país de acolhimento no caso de um elevado sucesso escolar por parte do aluno (Sykes, 1992: 21).

Quanto aos bens públicos puros (exemplo defesa nacional), sendo o seu consumo não exclusivo, a presença de outros residentes não diminui o valor do bem público. Na medida em que um migrante contribui através da tributação que lhe é aplicada para financiar os bens públicos, a sua perda para o país de emigração é um ganho para o país de imigração. Relacionado, mas oposto, temos o congestionamento de equipamentos e instalações públicas. O acesso a muitas instalações de propriedade pública (parques, praias, estradas) resulta em externalidades de congestionamento, ampliando o problema a residentes adicionais (Sykes, 1992: 21).

1.4 A CRISE DO ESTADO PROVIDÊNCIA

Finotelli e Sciortino (2013) atentam que, desde o início dos anos 70, com o fim da longa fase de recrutamento de mão de obra estrangeira, a história da imigração na Europa tem sido em grande parte uma história de imigração indesejada. Sendo evidente que a partir do final da década de 1980, após o colapso dos regimes comunistas, os governos europeus tentaram consistentemente desenvolver e aplicar uma estratégia restritiva de imigração e asilo. Destes factos não se dissociam a crise do Estado Providência e o advento da globalização.

Na verdade, o acordo monetário saído de Bretton Woods torna-se insustentável, pois, além dos choques petrolíferos dos anos 70 que atingiram fortemente as economias mais avançadas, o *boom* observado relativamente ao desenvolvimento do comércio mundial fez com que o capital se movesse muito rapidamente para qualquer parte do planeta (Rodrik, 2011: 17)

Nos anos 70 também é visível que a dimensão e as funções do Estado aumentaram, devido à passagem de um Estado predominantemente protetor – cuja função era em grande parte proteger bens adquiridos – para um modelo providencial, a partir da segunda metade do século XX, cuja ação desenvolvida visava também medidas de regulação no sentido

positivo e redistributivo (Rosanvallon, s.a, *apud* Silva 1997, p. 43). Em consequência, quando no início do século XX, os setores do Estado consumiam aproximadamente 10 por cento do produto interno bruto (PIB), em grande parte nos países ocidentais e nos EUA, em meados da década de 80 do mesmo século, consumiam quase 50 por cento do PIB (Fukuyama, 2004: 17) (Brunner e Colarelli, 2010: 395) (Pierson, 2011: 26).

Este regime irá sofrer um grande abalo nos anos 1980 e 1990, com uma ambiciosa agenda económica onde o liberalismo, uma mais profunda integração da economia mundial e as tentativas de sustentar ou mesmo inverter o crescimento do setor público, eram a palavra de ordem, conseqüentemente a globalização económica tornou-se no fim a ser atingido (Rodrik 2011: 17) (Fukuyama, 2004: 17).

Atente-se que, na segunda metade do século XX, também surgiram alguns processos interdependentes e sobrepostos que começaram a questionar o paradigma da globalização da economia, mais concretamente, a transnacionalização das comunidades e a multilateralização da sociedade internacional, assim como mudanças nas lógicas de segurança e ordem pública, devido a fenômenos como a implosão do bloco soviético, as migrações ou a ameaça terrorista internacional. Estes acontecimentos têm sido um desafio para o exercício monopolista exercido pelo Estado, destacando as deficiências de estratégias políticas, económicas e da sociedade que se baseiam numa escala estritamente nacional, e têm promovido a adoção de novas formas de cooperação que incluem diferentes tipos de colaboração intergovernamental e relações de parcerias público-privadas (Fernández, 2008: 23).

Assim, no presente, e no âmbito reformista, temos assistido a uma redefinição do papel do Estado na sociedade, já que os recursos disponíveis se tornaram limitados, observando nas sociedades europeias a novas formas de poder social, legitimação pública da lógica do mercado, implementação de parcerias público-privadas, estruturas de poder centralizado e uma diminuição tendencial do monopólio de fornecimento de bens e serviços públicos configuram uma redefinição das funções estatais e da Administração Pública. Presencia-se uma tendência para o aumento da regulação política e normativa da sociedade devido a uma regular expansão dos direitos, à juridização da vida coletiva, a novos riscos ambientais e novos desafios relacionados com saúde, alimentação e mercado de trabalho. Isto irá levar a uma necessidade de transformação de instrumentos, mecanismos e políticas do atual poder político e da Administração Pública, não comprometendo uma mudança de substância de autoridade, mas flexibilidade na partilha de poder com outras instâncias da sociedade (Mozzicafredo e Gomes, 2001: 29).

1.5 O ESTADO E A SUA RELAÇÃO COM O MERCADO

Na atualidade é constantemente referido o tema das disfuncionalidades dos mercados e a desigualdade na distribuição do rendimento disponível pela população mundial. Efetivamente, em nenhuma outra ocasião da história se observou tão graves disfuncionamentos da economia mundial como os do presente: elevadas taxas de desemprego, crescimento das desigualdades e da pobreza nos países mais prósperos, ameaças de crises recorrentes em vários países e um aprofundamento da desigualdade dos rendimentos (Fitoussi, 2005: 45).

A crise do *subprime* de 2008, que começou nos EUA e se alastrou ao mundo ocidental, acentuou o fosso entre os mais pobres e os mais ricos e fez soar campanhas para a reforma do modelo de Estado existente, não obstante terem sido os Estados a serem chamados para salvar as suas respetivas economias nacionais.

Este colapso financeiro sentido na viragem de 2008 para 2009 deixou sinalizado uma enorme crise na política económica que tem sido seguida desde os finais dos anos 70, não só pelos países ocidentais, como noutras partes do mundo. O compêndio destas ideias económicas foi batizado como neoliberalismo, que se sintetiza numa intervenção limitada (ou mesmo não participação) do Estado na economia, já que a ação estatal é vista como uma ameaça e as suas ações são ineficientes, sendo que a interação que os indivíduos estabelecem entre si maximiza os seus interesses pessoais e fornece todos os bens necessários para satisfazer as aspirações pessoais dos envolvidos (Crouch, 2011: 7).

Só que a relação entre os Estados e a economia, e mais concretamente, a relação entre os Estados e os mercados, independentemente das mutações sistémicas que existiram num passado recente e nos encontrarmos inseridos numa economia de mercado à escala global, persistem, e os Estados mantêm-se como atores decisivos na economia mundial (Pierson, 2011: 3). Ainda que a globalização económica tenha criado níveis de prosperidade nunca antes vistos nos países mais avançados e retirado da pobreza milhares de milhões de pessoas na Ásia e na China, os pilares que a sustentam tiritam. A governabilidade dos mercados globais é débil, logo suscetível a instabilidade, ineficiência e diminuída legitimidade popular (Rodrik, 2011: 16).

Como mencionado, a relação entre os mercados e os Estados existem e poderão complementar-se. Em suma:

Há conseqüentemente, dois mecanismos em função dos quais os recursos podem ser alocados a utilizações e repartidos entre os agregados: o mercado e os estados (Przeworski, 1995, *apud* Fitoussi 2005, p 46) (...) pode afirmar-se também que a combinação destes mecanismos conduz a resultados menos extremos, a menores desigualdades de rendimento, em benefício do próprio sistema. A tensão entre os dois

princípios é, com efeito dinâmica, porque permite ao sistema adaptar-se em vez de entrar em rutura, como acontece geralmente aos sistemas regidos por um só princípio organizativo (Fitoussi, 2005: 47).

1.6 GLOBALIZAÇÃO E MIGRAÇÃO

Segundo Sousa (2006) o conceito de globalização de origem anglo-saxónica, sinónimo em França de mundialização, teve como desígnio traduzir o exponencial aumento e desenvolvimento das relações económicas a nível mundial, a partir da década de 80 do século XX.

Segundo a OCDE, a globalização desenvolveu-se em várias fases, a última das quais, a da globalização, corresponde à instalação de verdadeiras redes planetárias, graças aos progressos da tecnologia e dos serviços. Os Estados tornaram-se cada vez mais interdependentes, prisioneiros do “sistema-mundo”. Com efeito, depressa, o vocábulo “globalização” passou a ser entendido como uma realidade mais ampla e complexa, que vai muito para além da dimensão económica, passando a abranger também a ciência e tecnologia, e as relações sociais, políticas e culturais (Sousa, 2006: 9-10).

Consequentemente, as ligações e as redes que se estabeleceram entre os Estados que compõem a cena internacional, além de terem aumentado, consolidaram-se. Singularidades da globalização como meios de transporte cada vez mais baratos, a proliferação de informação através dos avanços tecnológicos e uma persistente e crescente disparidade de rendimentos entre países, deram origem a um aumento da circulação de pessoas e foram incentivos à migração internacional (Stringer, 2004: 657) (Neumayer, 2006: 5) (Rudolph, 2006: 2).²⁰

Com a complexificação das sociedades os movimentos migratórios tornaram-se interdependentes a particularidades desenvolvidas, não só pelas transformações na lógica do Estado, mas igualmente pelos resultados da crescente inter conectividade mundial e pelas auto percepções das sociedades (Khoo *et. al*, 2007: 195) (Zanini e César, 2015: 40). Como acontece com muitos aspetos da globalização, sendo a mobilidade uma das suas características definidoras, a sua realização é altamente estratificada e sujeita a monitorização, regulação, interferência e controlo dos Estados. Deste modo, perante a globalização, os Estados enfrentam dificuldades e esforçam-se para exercerem a sua prerrogativa de monitorização e de controlo de movimento (Neumayer, 2006: 23).

²⁰ Anteriormente ao desenvolvimento das tecnologias avançadas de comunicação, que talvez tenham iniciado com o advento do movimento, a migração humana favoreceu o processo da globalização, na medida em que exerceu influência como canal para a transferência de tecnologia (Rudolph, 2006: 5).

Poder-se-á esperar que nos países desenvolvidos, com sistemas judiciários mais funcionais e com uma burocracia forte, sejam aplicadas um menor número de medidas regulatórias já que há confiança na *quasi* regulamentação (códigos de conduta e autorregulação dos grupos industriais) e na eficiência da Administração Pública. Em contraste, nos países menos desenvolvidos pode-se esperar que se acredite mais nas leis e regulamentos nacionais. Desde que uma boa regulamentação envolve um menor custo quanto às conformidades existentes e uma administração mais eficiente, também é de esperar *guidelines* nos países desenvolvidos para ser atingida a eficácia esperada. No caso da imigração as ineficiências do regime jurídico existente são refletidas no número de imigrantes (irregulares) ou numa qualidade e supervisão reduzidas dos serviços públicos (Manning e Sidorenko, 2007: 1087).

Assim, as migrações internacionais a nível global tornaram-se um dos grandes problemas que as sociedades modernas enfrentam no presente. Estes fenómenos geram uma tensão complicada entre a pressão das correntes migratórias, numa lógica transnacional, e a gestão e compreensão desses movimentos que continua a fazer-se num espaço público e numa lógica nacional, ou seja, os Estados que no exercício da sua faculdade soberana procuram definir as políticas migratórias e de controlo de permanência de estrangeiros no interior do seu território, e certos setores de opiniões públicas que entendem como excessivo o número de estrangeiros que entram no seu país (Teixeira, 2001). Simultaneamente, estas sociedades enfrentam o grande desafio de como potenciar o capital humano que acolhem, nas suas políticas de desenvolvimento económico e social (Góis e Marques, 2014: 10). Sobre esta matéria, a migração internacional de mão de obra está enquadrada em termos de vantagem e competitividade nacionais, observando os governos cada vez mais os imigrantes como peças essenciais para a sua vitalidade económica (Duncan, 2008: 2).²¹ Devemos reconhecer, no entanto, que o controlo do Estado sobre a imigração é um fenómeno recente, quando comparado num contexto histórico mais alargado. Este ponto é explicado em função da globalização – ou melhor pela falta dela na era pré-moderna (Rudolph, 2006: 5).

Por conseguinte, as políticas de imigração, mais concretamente de regulação e controlo de fluxos migratórios, têm feito parte de um modo natural da agenda dos governos dos países mais desenvolvidos do mundo.

²¹ A necessidade de atrair trabalhadores qualificados de Países Terceiros por parte da UE tem vindo a refletir-se não só nas propostas de diretivas em matéria de imigração como no próprio texto das diretivas (Kocharov, 2011: 13).

CAPÍTULO 2. VISTOS E POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO: UMA RELAÇÃO BIUNÍVOCA

Brunner e Colarelli (2010) referem que, independentemente do número de alternativas que têm sido trazidas para o debate público no que respeita a políticas de imigração as três mais badaladas têm sido: a política de portas abertas (*open immigration*), a política de portas fechadas ou fronteiras fechadas (*closed borders*) e o sistema de pontos (*points based system*).

Subentendido numa abordagem de uma política de imigração de portas abertas está a crença de que o governo não deve intervir. As empresas podem contratar quando quiserem e os indivíduos podem migrar livremente para onde quiserem em busca de melhores oportunidades de emprego, independentemente das fronteiras que existam (Brunner e Colarelli, 2010: 393). Os custos e benefícios deste tipo de abordagem são vistos principalmente na forma da afetação dos imigrantes relativamente à oferta e à procura de trabalho. Uma política de portas abertas, nos termos de uma política de imigração e de Estado Providência, poderão ser conflitantes, já que as transferências de rendimentos de cidadãos contribuintes para não cidadãos, incentivariam a imigração de trabalhadores não qualificados que receberiam transferências do governo (Brunner e Colarelli, 2010: 395).

Por oposição temos a política de portas fechadas ou fronteiras fechadas, em que o objetivo é parar a imigração ou restringi-la severamente. Os defensores deste tipo de abordagem têm vários argumentos que vão desde os ambientais, na medida em que a imigração ao contribuir para o crescimento populacional aumenta a urbanização e a perda de terras agrícolas, até aos económicos, virados para a perspectiva da defesa do mercado de trabalho. Nesta política é alegado que os imigrantes com baixas qualificações normalmente ocupam os trabalhos menos qualificados com salários mais baixos, comparativamente ao que os cidadãos naturais do país recetor aufeririam para fazer o mesmo tipo de trabalho (Medina, 2009: 2). Além da baixa dos salários dos postos de trabalho para os não qualificados, também é discutido que os imigrantes expulsam os pobres da força de trabalho (Brunner e Colarelli, 2010: 395) (Logan e Thomas, 2012: 6).

Quanto à política de imigração que aplica o sistema de pontos (PBS), os candidatos são avaliados de acordo com características que são consideradas desejáveis. Este sistema está ligado a uma oferta de emprego em que são atribuídos um número de pontos por critérios predefinidos. Por conseguinte, ao candidato estrangeiro que se candidate a uma vaga de emprego disponível, é-lhe concedido um número de pontos em cada critério. O

PBS, como política de imigração, incentiva um debate em como o critério de admissão está ligado aos objetivos de um país (Brunner e Colarelli, 2010: 395).²²

Uma das principais funções das representações e das secções consulares das missões diplomáticas no estrangeiro, para além da proteção e assistência consulares, diz respeito à concessão de vistos (Fernández, 2008: 28).²³

Tradicionalmente, a concessão de vistos era considerada um ato de soberania, através do qual o Estado exercia a sua prerrogativa de controlo preventivo sobre a entrada e permanência de estrangeiros no seu território. Em geral, esta função era regulamentada com base em tratados bilaterais. A adesão à UE transformou o exercício deste poder, até agora sujeito à discricção dos Estados Membros (EM). Atualmente a capacidade dos EM nesta área foi condicionada pelo processo de integração europeia, em particular, pela evolução da dimensão externa do Espaço de Liberdade, Justiça e Segurança (Fernández, 2008: 28).

No presente, todos os EM da área Schengen concedem os seus vistos de curta duração de acordo com o mesmo procedimento altamente estruturado e regulamentado – o Código de Vistos Comunitário (Broeders, 2009; Beaudu, 2009 *apud* Finotelli e Sciortino, 2013: 82).²⁴

2.1 DO VISTO

Stringer (2004) aponta sinteticamente que os vistos são utilizados para controlar a entrada de estrangeiros num Estado. Prossegue o mesmo autor que os vistos poderão ser utilizados para restringir ou facilitar o comércio entre países, para simbolizar mudanças de política

²² O Canadá adotou o sistema de pontos a 1 de outubro de 1967; a Austrália em 1973 e a Nova Zelândia a 17 de abril de 1990 (Medina, 2009: 2).

²³ É na Convenção sobre Relações Consulares, assinada em Viena em 24 de abril de 1963, publicada pelo Decreto-Lei n.º 183/72, de 30 de maio, no artigo 5.º que se enumeram as funções consulares. De um modo geral, os serviços consulares operacionais dividem-se em duas áreas: a prestação de assistência aos cidadãos nacionais que se encontram no estrangeiro (área que desempenha um papel importante na forma como o serviço consular de um Estado é percebido na política interna) e à emissão de vistos para nacionais de países terceiros que procuram entrar no Estado representado (Stringer, 2004: 657) (Fernández, 2008: 25).

²⁴ Regulamento (CE) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), define as condições e os procedimentos para a emissão de vistos para estadas de curta duração (90 dias num período de 180 dias) e trânsito nos países da UE e nos Estados associados que aplicam o Acordo de Schengen (com exceção do Reino Unido e Irlanda). Destina-se aos nacionais de países não pertencentes à UE que estejam sujeitos à obrigação de possuir um visto ao atravessarem a fronteira externa da UE, conforme lista do Regulamento (EU) n.º 2018/1806, de 14 de novembro.

externa, ou, ainda, como uma forma de expressar descontentamento do governo de um Estado com outros Estados – concluindo com a evidência de que os vistos são ferramentas para a coerção de baixo nível entre os Estados.

Mas afinal o que é um visto?

O visto é um documento apostado geralmente num passaporte (documento de viagem) emitido por um Estado soberano, que dá a indicação que as credenciais de um cidadão estrangeiro foram verificadas dando a permissão de entrada desse cidadão nesse Estado, num período de tempo predefinido e para uma finalidade específica. Normalmente, são os funcionários dos postos consulares localizados no estrangeiro que emitem os vistos colando-os/ anexando-os nos passaportes (em situações excepcionais um visto poderá ser emitido pelas autoridades nos postos de fronteira).²⁵ Acrescente-se que a permissão é provisória, já que poderá ser negada a entrada na fronteira pelas autoridades do país de destino. No entanto, na realidade, este é um risco bastante pequeno, razão pela qual da importância de pré-seleção do sistema de restrições de vistos (Neumayer, 2006: 10).

Os vistos funcionam como uma extensão estatal de "controles remotos" extraterritoriais além-fronteiras, exigindo que os cidadãos de outros países se submetam a um processo de pedido de visto que pode envolver a apresentação de vários documentos, como por exemplo: documentos de identidade, passagens aéreas de ida e volta, extratos bancários (como prova de meios de subsistência) e uma entrevista com os funcionários do posto consular local (Koslowski, 2009: 8).^{26 27 28}

²⁵ Vistos concedidos em postos de fronteira, artigo n.º 66 a 69 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

²⁶ Note-se que os funcionários consulares são os primeiros e às vezes as únicas pessoas que representam o seu país a nacionais de países terceiros no exterior aquando do exercício das suas funções. Assim, estes poderão ser os primeiros representantes do Estado com que os nacionais de outros Estados entrarão em contacto, sendo que a impressão que causarão irá ser duradoura. Paciência, habilidade, trato e diligência no desempenho das suas funções poderão ter muita importância na melhoria da imagem de um país, instituição e sociedade no estrangeiro (Stringer, 2004: 658).

²⁷ A prática dos funcionários do Estado examinarem os documentos de viagem emitidos por outros Estados para determinar a identidade e a nacionalidade de quem viaja e de fazer perguntas para determinar a sua admissibilidade tornou-se prática corrente do controlo de fronteiras dos Estados. Esta prática universalmente aceite é esperada por todos os cidadãos e é considerada uma experiência normal, se não essencial, de viagens internacionais (Koslowski, 2009: 8).

²⁸ É particularmente fácil emitir vistos envolvendo fraude numa Embaixada, devendo-se esse facto a vários motivos. Sendo a Embaixada uma ilha onde facilmente se estabelece a regra do silêncio e o controlo é quase inexistente, a verificação dos documentos apresentados depende simplesmente da integridade da equipa presente. Além do assinalado, a experiência revela que existe uma isenção de quase absoluta punição para os infratores, o que é amplamente conhecido (Coen, 2006: 10).

Acrescente-se que no começo o visto foi desenvolvido como uma ferramenta de aplicação da lei de imigração, mas com o passar do tempo tornou-se também numa ferramenta usada pela diplomacia. Os Estados usam a emissão ou a recusa de vistos a indivíduos, a determinados grupos ou a todos os nacionais de determinados Estados com o objetivo de influenciar as políticas de outros Estados (Stringer, 2004: 656) (Koslowski, 2009: 11).²⁹ Num nível operacional, liga um indivíduo ou um grupo ao Estado e às respetivas políticas desenvolvidas. A recusa ou a emissão de um visto a um indivíduo ou a um grupo poderá ter consequências significativas na globalidade das interações entre os Estados (Stringer, 2004: 678) (Fernández, 2008:28).

2.1.1 BREVE PERSPETIVA HISTÓRICA

Neumayer (2006) constata que certos cidadãos, dependendo da sua nacionalidade e para onde querem viajar, necessitam de passaportes ou outros documentos que só os Estados têm direito de emitir para entrar em espaços estrangeiros juntamente com um visto válido. No entanto, o sistema moderno de passaportes e restrições de vistos, como hoje o conhecemos, foi fruto de uma evolução gradual ao longo do tempo, tornando-se numa prática estabelecida no início do século XX (Neumayer, 2006: 3) (Koslowski, 2009: 6).

Embora os passaportes e os vistos, de uma forma ou de outra, tenham existido desde os tempos medievais, o sistema abrangente tal como o conhecemos está inextricavelmente ligado à evolução do Estado moderno, e é o resultado quase inevitável do Estado vestefaliano (Neumayer, 2006: 3). A soberania dos Estados pode ter enfraquecido nas últimas décadas, mas poucos negam aos Estados o direito de controlar e restringir a entrada no seu território. Estes controlos e restrições têm sido historicamente vistos como inerentes à própria natureza da soberania (Collinson, 1996, *apud* Neumayer, 2006, p. 3).

Historicamente, o visto evoluiu conjuntamente com o uso crescente do passaporte no final do século XIX. Após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações esforçou-se no sentido de facilitar as viagens internacionais, reduzindo o recurso dos Estados à emissão de vistos quanto possível, e promulgou regras para o seu uso na Conferência de Paris de 1920 sobre passaportes e formalidades aduaneiras. Como os Estados desenvolveram e adotaram práticas de emissão em matéria de vistos foi criado um princípio de reciprocidade, que informava quais eram as normas de política de vistos entre os Estados.³⁰ Este ponto foi reconhecido pelo Comité Técnico da Liga das Nações, que recomendava, exceto em casos

²⁹ Conceito de diplomacia de vistos (Stringer, 2004: 656).

³⁰ É provável que os Estados respondam com restrições de vistos a portadores de passaportes de determinado país, se esse país impuser restrições aos seus próprios cidadãos e vice-versa. Normalmente, o nível de reciprocidade nas restrições de visto é elevada (Neumayer, 2006: 16).

especiais ou excepcionais, que os vistos de entrada deveriam ser abolidos por todos os países, em geral ou sob condição de reciprocidade, mantendo os Estados toda a sua liberdade de ação no que diz respeito à aplicação da sua legislação, especificamente a medidas de controlo de entrada de estrangeiros e regulação da oferta de mão de obra para o mercado de trabalho (Koslowski, 2009: 9).

Com a Grande Depressão a recomendação de abolição de vistos de entrada, caiu, tendo este sido um período de políticas de imigração cada vez mais restritivas. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados relaxaram os requisitos em relação à sua política de emissão de vistos, como exemplo, neste período temos a adoção da emissão crescente de vistos de múltiplas entradas (Koslowski, 2009: 9). Note-se que desde este período proliferaram organizações internacionais regionais e globais, em consequência novas arenas de negociação política foram constituídas e novos atores além do Estado foram capacitados, tornando-se a sociedade internacional mais complexa (Fernández, 2008: 23-24).

Eventualmente, com o aumento do tráfego aéreo, revolução tecnológica, advento da globalização e com a criação de organizações supranacionais os Estados adotaram a recomendação da Liga das Nações, e no presente há programas de reciprocidade para isenção de visto para estadas de curta duração (Koslowsky, 2009: 10) (Neumayer, 2006: 5).³¹

2.1.2 VISTOS E RESTRIÇÕES

Segundo Neumayer (2006) os Estados aplicam políticas de restrição em matéria de vistos com o objetivo de gerir o equilíbrio complexo que se manifesta entre facilitar a entrada no seu território a portadores de passaporte de certos países, devido a razões económicas e políticas, e dissuadir indivíduos de outros países por razões de segurança e controlo de imigração.

É manifesto que a preocupação mais importante é que os visitantes se transformem em imigrantes, ao permanecerem no interior do país ilegalmente em vez de voltarem para o seu país de origem (Neumayer, 2006: 7).

³¹ O Regulamento UE 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018, fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e os nacionais que estão isentos desse requerimento. Os EUA aplicam o Visa Waiver, programa que permite a isenção de visto para viagens até 90 dias, com fins comerciais e de lazer, a nacionais de países terceiros de Estados (participantes no programa) que isentam de visto cidadãos norte-americanos.

Deste modo, as restrições de vistos cumprem um duplo papel, por um lado de pré-seleção e por outro lado de dissuasão. No caso de não necessitarem de visto, por defeito, os visitantes são considerados de baixo risco. No oposto, há aqueles que necessitam de visto e que foram aprovados pelo consulado ou embaixada do país no exterior, considerados não indesejáveis, não representam um grande risco, pois, foram alvo de uma inspeção mais atenta, e dentro deste conjunto, os que tiveram o visto recusado (Neumayer, 2006: 10).³²

Efetivamente, o uso de uma recusa de visto ou a introdução de um regime de vistos é uma forma de autoajuda estatal utilizada na prossecução de interesses nacionais legítimos (Stringer, 2004: 665). Em consequência, quanto mais pobre for um Estado, menos democrático e quanto mais exposto estiver a um conflito político armado, o mais provável é que restrições de vistos, contra os seus nacionais titulares de passaportes, estejam em vigor. O mesmo se aplica aos Estados cujos nacionais foram os principais autores de atos terroristas no passado (Neumayer, 2006: 20).³³

Contudo, ao mesmo tempo, são concedidas viagens isentas de visto a fim de incentivar a entrada desejável de outros nacionais de países terceiros (Neumayer, 2006: 20). Com efeito, as políticas de vistos são normalmente mais abertas em relação aos Estados com os quais há um alto nível de interdependência económica e perceção de proximidade cultural (Neumayer, 2006: 14) (Finitelli e Sciortino, 2013: 92).

As restrições em matéria de vistos também poderão ser usadas como um instrumento de política interna. Note-se que os possíveis benefícios da imigração para um migrante dividem-se em duas categorias: (a) o mercado de trabalho no país de imigração oferece melhores oportunidades, e (b) o país de imigração é mais atraente devido a considerações psíquicas (por exemplo, a imigração permite o reagrupamento familiar ou permite que o imigrante escape de uma ou de outras formas de perseguição ou agitação social no país de origem (Sykes, 1992: 9).

No caso do uso oportunista que um governo pode ter em restringir a entrada a formas indesejadas de imigração, nomeadamente com uma política restritiva na concessão de vistos em matérias de asilo e reagrupamento familiar, poderá ser um modo de atuação que incutirá confiança nos cidadãos, na configuração como esse governo fiscaliza e controla a imigração. Este pode ser um fator crítico para um sucesso subsequente ao permitir a entrada de um grande número de trabalhadores qualificados sem oposição da opinião

³² A competência para a concessão de vistos está prevista no artigo 48 da Lei 23/2007, de 4 de julho.

³³ A importância destes fatores é claramente refletida na distribuição das listas negativas (necessidade de visto) e positivas (isenção de visto) das nacionalidades presentes nas listas Schengen (Finitelli e Sciortino, 2013: 92).

pública, ajudando desta forma o governo a atingir várias metas de política económica (Wright, 2014: 399).³⁴

Em relação aos migrantes, há a considerar que atualmente estes são internacionalmente móveis, no sentido em que num mundo formado por várias potenciais economias recetoras, estes têm alguma liberdade de escolha em relação ao seu destino. É evidente que a mobilidade internacional dos migrantes é limitada devido a uma quantidade de fatores, para além das restrições à imigração nos Estados de acolhimento (no número de vistos de trabalho concedidos), estes incluem também a distância geográfica, a tecnologia (as tecnologias de comunicação) ou a diversidade cultural (adaptabilidade a culturas diferentes) (Giordani e Ruta, 2010: 11).

Conforme as tarifas e cotas, as restrições à imigração, nomeadamente na implementação de uma política restritiva em matéria de vistos, são uma forma de protecionismo, isolando os trabalhadores domésticos da concorrência no mercado de trabalho (Sykes, 1992: 4).

No entanto, ao mesmo tempo em que os Estados não abdicam da sua prerrogativa de controlar a entrada de estrangeiros no seu território, deveres de ordem política e económica também exigem fronteiras permeáveis.

2.1.3 A EUROPEIZAÇÃO DOS ASSUNTOS CONSULARES EM MATÉRIA DE VISTOS

Finotelli e Sciortino (2013) atentam que desde o início dos anos 70 a história da imigração da UE tem sido em grande parte uma história de imigração indesejada.

A partir deste período, novos desafios em termos de segurança e ordem pública surgiram com origem em fenómenos como o aumento dos fluxos migratórios ou o terrorismo internacional. Em consequência, os governos europeus renunciaram às suas políticas tradicionais, de foro nacional, em favor de estratégias de cooperação. Ainda assim, a ação conjunta neste campo não tem sido fácil, já que implicou renunciar à autonomia da ação em duas áreas sensíveis da soberania do Estado: o controlo do seu território (delimitado por fronteiras) nomeadamente, o controlo dos fluxos migratórios através ou para os seus respetivos territórios e o controlo da diplomacia de vistos (Neumayer, 2006: 9) (Fernández, 2008: 29).^{35 36}

³⁴ Este tipo de ação foi usado pelo governo australiano de coligação de centro-direita de John Howard (em funções no período de março de 1996 a novembro de 2007). Após medidas polémicas em matéria de imigração, o Primeiro-ministro relaxou significativamente a regulamentação em relação a vistos de trabalho para cumprir os objetivos da sua política económica sem a emergência de um descontentamento eleitoral (Wright, 2014: 399).

³⁵ A relutância neste campo foi refletida no momento da assinatura por um número limitado de EM do

Por outro lado, através da adoção de um conjunto de medidas incluindo: listas de “países seguros”, requisitos de vistos, sanções das transportadoras, bases de dados de identificação partilhada, normas comuns para o controlo das fronteiras até à instituição da Frontex tiveram como consequência uma evolução da política de controlo da imigração (Finotelli e Sciortino, 2013: 80).

2.1.3.1 INTEGRAÇÃO EUROPEIA E VISTOS

Fernández (2008) alude que o processo de integração europeia transformou o exercício de poder dos EM, obrigando-os a adaptar-se ao funcionamento da UE. Por consequência, a sua autonomia ficou condicionada, obrigando-os a adaptar: o funcionamento das suas estruturas institucionais, a conceção e implementação das suas políticas, a identificação dos seus valores e a formulação dos seus interesses.^{37 38}

Com efeito, uma das áreas que mais modificações sofreu foi a do que aos vistos concerne, afigurando-se-nos uma europeização dos assuntos consulares no domínio da emissão de vistos. As reformas nesta área conduziram a uma maior convergência no controlo das fronteiras externas da UE e, conseqüentemente, à harmonização das regras e

Acordo Schengen em 14 de junho de 1985 (França, Alemanha e países do Benelux). Também foi necessário um prazo de dez anos para que fosse adotado um modelo único de visto – o visto Schengen – como a primeira lista de países terceiros cujos nacionais devem estar na posse de um visto válido para atravessar a fronteira externa dos EM. Estas duas medidas constituíram as duas primeiras etapas para um regime comum de vistos e para o estabelecimento da diplomacia em matéria de vistos (Fernández, 2008: 29).

³⁶ Radaelli define o conceito de Europeização como:

Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies (Radaelli, 2003: 30).

³⁷ No que diz respeito às políticas públicas e, em particular à política externa, desde a adoção do Relatório Davignon em 1970, os processos nacionais de elaboração de políticas foram gradualmente enquadrados num espaço intergovernamental de cooperação (Fernández, 2008: 24).

³⁸ Os cinco anos que decorreram entre a assinatura do Acordo de Schengen (1985) e o Acordo de Aplicação de Schengen (1990) foram cruciais para o desenvolvimento do atual sistema europeu de controlo, na medida em que a questão do controlo da imigração e harmonização de procedimentos em matéria de vistos e fronteiras obtiveram um destaque nunca antes observado. Sendo uma iniciativa intergovernamental, os Estados participantes puderam beneficiar de um poder sobre os Estados interessados em participar, e esse poder foi utilizado na íntegra em matéria de política de vistos (Finotelli e Sciortino, 2013: 84).

práticas consulares relativas à concessão dos vistos de curta duração, também conhecidos como vistos Schengen (Fernández, 2008: 22).

Constate-se que a política de vistos figura entre as primeiras e bem mais sucedidas áreas de coordenação entre os Estados da Europa, desempenhando um papel fundamental na evolução do sistema Schengen.³⁹

A introdução de um visto comum e a utilização de listas comuns de países cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada são exemplos, como o é a harmonização das práticas consulares dos EM em matéria de concessão de vistos (Fernández, 2008: 30) (Neumayer, 2006: 9).⁴⁰

O principal objetivo dos governos europeus eram ações que se traduzissem numa enorme redução de oportunidades em relação a um candidato que ao entrar num país pudesse solicitar asilo (Finotelli e Sciortino: 2013: 82).

2.1.3.2 INTEGRAÇÃO EUROPEIA E SOBERANIA

Apesar do empenho demonstrado e de se terem registado progressos consideráveis nos últimos anos, os EM continuam relutantes em delegar a um Estado – e muito menos a um órgão supranacional – a gestão de um domínio tão sensível da soberania nacional, ou seja, o controlo do direito de entrada e de permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional (Neumayer: 2006, 4) (Fernández, 2008: 34) (Messina e Thouez, 1999: 3-4).

Na verdade, e dado o nível da coordenação nesta área, em que os vistos concedidos permitem que a maioria dos visitantes circule por todo o espaço Schengen, um observador externo esperaria um bom nível de convergência entre os EM da UE, bem como um acompanhamento rigoroso das externalidades em que as escolhas que um EM faz poderá ter para os outros EM (Finotelli e Sciortino, 2013: 82).

Para começar, embora exista um procedimento comum, cada EM parece manter um padrão distinto em relação à concessão de vistos de curta duração, moldado de forma significativa por legados históricos, interesses geopolíticos e interesses de ordem económica. Em segundo lugar, a política de vistos está entre os instrumentos de controlo

³⁹ Esta questão tornou-se especialmente relevante desde a comunitarização da política de vistos e com a incorporação do Acervo Schengen (Schengen acquis) no Tratado de Amesterdão, assinado em 2 de outubro de 1997 (Fernández, 2008: 22).

⁴⁰ A ideia de que a política de vistos da UE é uma questão de exclusão e securitização deve ser esclarecida. De facto, a tentativa de generalizar os requisitos de um pedido de visto como uma ferramenta de controlo de imigração, foi construída desde a sua génese por contra forças poderosas, relacionadas com pressões da estratégia económica e considerações geopolíticas (Finotelli e Sciortino, 2013: 85).

migratório menos limitados pelas normas jurídicas nacionais e pelos tratados internacionais. A decisão de conceder ou negar um visto de curta duração é largamente deixada pelo direito internacional à discricção dos Estados (Plender, 1998 *apud* Finotelli e Sciortino, 2013: 82) e dos burocratas (Luo, 2009 *apud* Finotelli e Sciortino, 2013: 82).⁴¹

Assim, como o regime liberal incorporado é uma forte limitação à ação restritiva dos Estados democráticos em relação às suas populações estrangeiras irregulares, esperar-se-á uma política de vistos consistentemente restritiva comparativamente a outros instrumentos de controlo da imigração (Finotelli e Sciortino, 2013: 82).⁴²

2.1.4 TIPOLOGIA DE VISTOS

De acordo com o artigo n.º 10 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, adiante designada Lei de Estrangeiros, o visto habilita o seu titular a apresentar-se na fronteira e solicitar entrada no País, sendo este adequado à finalidade da deslocação. Este facto influencia a validade temporal e territorial do visto, bem como os requisitos para a sua concessão.

No artigo n.º 45 da Lei de Estrangeiros são mencionados os vários tipos de visto concedidos nos postos consulares portugueses localizados no estrangeiro: visto de escala aeroportuária, visto de curta duração, visto de estada temporária e visto para obtenção de autorização de residência.

Os vistos de escala aeroportuária e de curta duração, vulgarmente conhecidos como vistos Schengen, destinam-se a cidadãos nacionais de países terceiros com obrigatoriedade de visto para transporem as fronteiras externas da UE para estadas até 90 dias num período de 180 dias. Estes podem ser concedidos para efeitos de turismo, negócios, trabalho sazonal, visita familiar, e outros motivos. Estes vistos têm uma regulamentação comum a todos os Estados signatários da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen, por conseguinte, são designados de vistos uniformes.⁴³

Os vistos de estada temporária e de obtenção de autorização de residência, comumente conhecidos como vistos nacionais, são regulados pela legislação nacional e

⁴¹ Na medida em que a coordenação com outros países restringiria necessariamente a soberania de um Estado neste aspeto, não é surpreendente que a maioria dos Estados tenha procurado seguir uma abordagem independente, isto é unilateral, à política (Rudolph, 2006: 8).

⁴² Os investigadores desta área têm repetidamente documentado que a verdadeira variável chave para o desenvolvimento de um sistema de migração irregular de grande escala é proporcionada pela disponibilidade de vistos de curta duração para migração circular irregular ou para subsequente não-cumprimento da estada autorizada (Finotelli e Sciortino, 2013: 82).

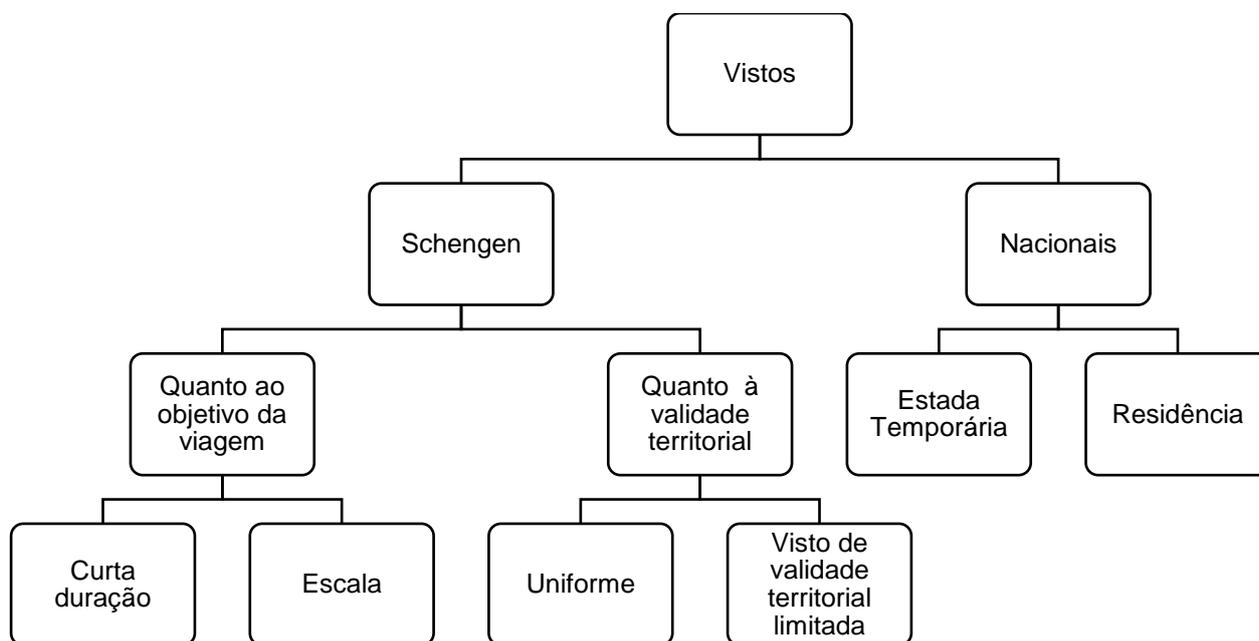
⁴³ Artigos n.º 49 e n.º 51 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

habilitam o titular do visto a permanecer em Portugal para o motivo pretendido: trabalho, estudo, tratamento médico, e outros.^{44 45}

O visto de estada temporária é emitido para estadas em Portugal por período inferior a um ano, sendo válido pela duração da estada e para múltiplas entradas em território nacional.⁴⁶

O visto para obtenção de autorização de residência é válido para 4 meses e duas entradas, sendo que no período de validade do visto o titular deverá solicitar junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) uma autorização de residência.⁴⁷

Figura 2.1. Diagrama tipos de visto



Fonte: DGACCP (elaboração e sistematização própria)

2.2 DA LEI DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL: MERCADO DE TRABALHO E VISTOS

Segundo Sousa (2002) até meados dos anos 80 do século passado, Portugal era principalmente um país de emigrantes. O afluxo de imigrantes tornou-se perceptível a partir de 1975, à medida que a independência das antigas colónias portuguesas em África se tornava uma realidade. Deste modo, durante os anos 80, assistiu-se a um fluxo contínuo de

⁴⁴ <https://www.vistos.mne.pt/pt/vistos-nacionais/informacao-geral/tipo-de-visto>

⁴⁵ Ver anexo A

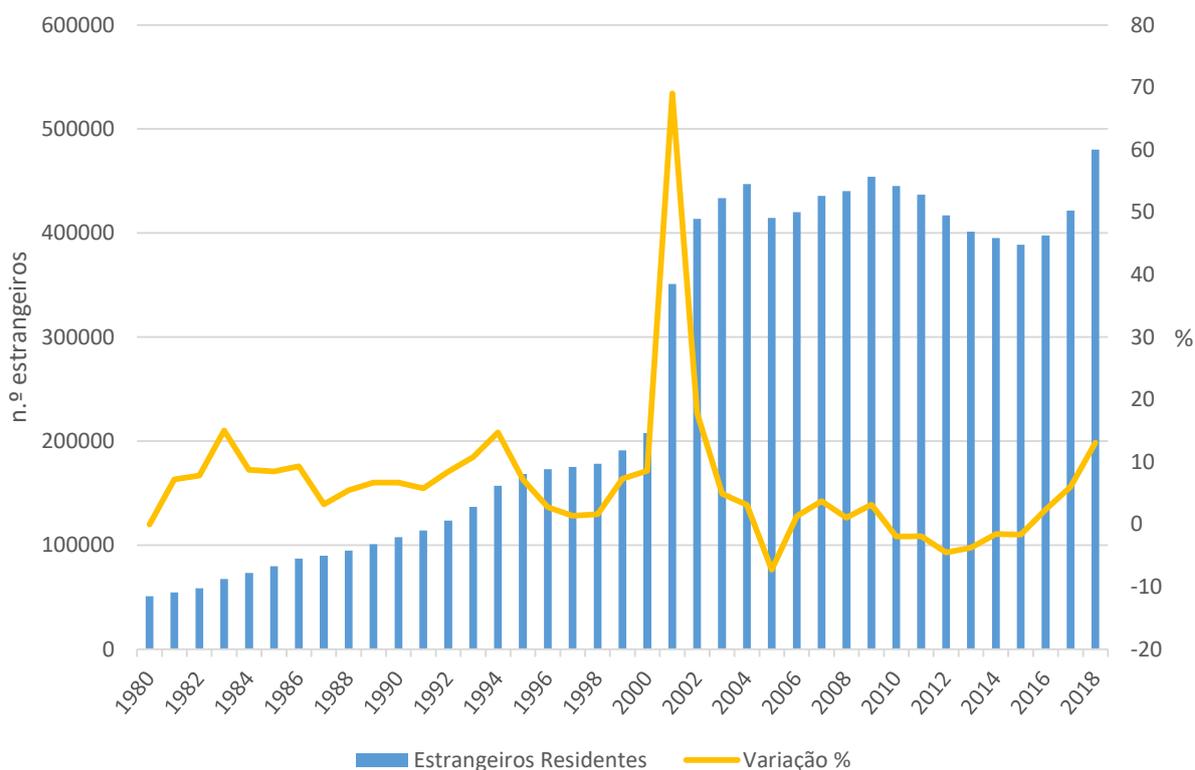
⁴⁶ Artigo n.º 54 Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

⁴⁷ Artigo n.º 58 Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

imigrantes de países de África de língua oficial portuguesa, bem como do Brasil (Sousa, 2002: 49) (Carvalho, 2009: 37).⁴⁸

Adicionalmente, a consolidação da democracia e as transformações económicas que resultaram da adoção de políticas restritivas em matéria de imigração por parte de países habituais de destino (Norte e Centro da Europa), conduziram Portugal, em meados dos anos 80, a um destino de imigração (Esteves, 1991, *apud* Oliveira, 2004, p. 67) (Castro, 2008, 143).⁴⁹

Figura 2.2. Evolução da população estrangeira em território nacional (1980 a 2018)



Fonte: SEF (elaboração e sistematização própria)

Note-se que, desde a publicação do Decreto-Lei n.º 264-B/81, o quadro legal de controlo da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal permaneceu inalterado até ao início da década de noventa. Isto está ligado ao facto de a conceção e a modificação deste diploma relacionar-se mais com a transição que atravessava o país, isto é, de um regime autoritário para a democracia, com o processo de descolonização e com a

⁴⁸ “Note-se que até meados dos anos 70 alguns dos fluxos imigratórios não eram detetáveis nos dados oficiais disponíveis. As populações oriundas das antigas colónias portuguesas de África não eram contabilizadas como estrangeiras” (Oliveira, 2004: 67).

⁴⁹ Ver anexo B

candidatura de Portugal à então Comunidade Europeia, do que com o registo de elevadas pressões migratórias (Geddes, 2001, *apud* Carvalho 2009, p. 38) (Fonseca *et.al*, 2002, *apud* Carvalho 2009, p. 38).

A queda do Muro de Berlim trouxe mudanças drásticas na então predominante imigração lusófona, causando uma afluência de imigrantes de países da Europa de Leste, especialmente da Ucrânia e da Moldávia (Sousa, 2002: 49).

Constata-se que a partir do início da década de 90 a política de regulação dos fluxos migratórios tem aumentado a sua importância na agenda política nacional, vindo a merecer contínuas intervenções dos Governos Constitucionais constituídos entre 1991 e 2004 (Carvalho, 2009: 15).

Nesta sequência e de forma a enquadrar e compreender a atual regime jurídico de entrada permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (REPSAE) será de todo oportuno traçar um breve perfil histórico da regulação nacional sobre os cidadãos estrangeiros, nomeadamente no período que antecedeu a revolução do 25 de abril de 1974, e a sua relação com o mercado de trabalho.

Segundo um critério jurídico-integrativo, é plausível a divisão da história recente (desde a aprovação da Constituição de 1976) da regulação da imigração em Portugal (relevando naturalmente nesse conspecto todos os regimes jurídicos internos) em dois grandes períodos: o período anterior e o período posterior à adesão à Comunidade Europeia (Alexandrino, 2009: 2-3).

De facto, constata-se que a política de regulação dos fluxos migratórios após os anos 80, procurou incorporar a legislação nacional em função das diretivas comunitárias.

No entanto, a partir do final da década de 90, a revisão do REPSAE parece motivado especialmente por fatores domésticos, independentemente de se verificar o processo de harmonização das diretivas da UE na legislação comunitária (Carvalho, 2009: 33-34).

2.2.1 O DECRETO-LEI N.º 264-B/81

Segundo Valadas, Góis e Marques (2014) foi através do Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, que surgiu pela primeira vez em Portugal disposto num único diploma o REPSAE. A publicação deste decreto aproximou a legislação portuguesa à legislação de outros EM da então Comunidade Económica Europeia, no que respeita às condições de entrada, permanência e afastamento do território nacional, assim como em matéria de vistos de entrada e autorização de residência (Baganha e Góis, 1996, *apud* Carvalho 2009, p. 38).

Quadro 2.1. Lei de Estrangeiros em Portugal – N.º de diplomas publicados pós-1980

Diploma	Alterações	Decreto Regulamentar
1	Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro (rev)	Decreto-Lei n.º 333/82, de 19 de agosto (rev)
Adesão Comunidade Económica Europeia (12 de junho de 1985)		
	Decreto-Lei n.º 312/86, de 24 de setembro (rev) (1)	
	Decreto-Lei n.º 267/87, de 2 de julho (rev) (2)	
2	Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março (rev)	Decreto Regulamentar n.º 43/93, de 15 de dezembro (rev)
	Decreto-Lei n.º 60/93, de 3 de março (rev) (2)	Decreto-Lei n.º 250/98, de 11 de agosto (rev)
3	Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto (rev)	Decreto-Lei n.º 65/2000, de 26 de Abril (rev) (3)
	Lei n.º 97/99, de 26 de julho (rev)	Decreto regulamentar n.º 9/2001, de 31 de maio (rev)
	Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro (rev)	Decreto regulamentar n.º 6/2004, de 26 de abril (rev)
	Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro (rev)	
	Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto (4)	
4	Lei n.º 23/2007, de 4 de julho	Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro
	Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto	Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março (alt)
	Lei n.º 56/2015, de 23 de junho	Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro (alt)
	Lei n.º 63/2015, de 30 de junho	Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 2 de setembro (alt)
	Lei n.º 59/2017, de 31 de julho	Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro (alt)
	Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto	Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (alt)
	Lei n.º 26/2018, de 5 de julho	
	Lei n.º 28/2019, de 29 de março	

Notas: (rev) Diploma revogado; (alt) Alteração ao diploma

Fonte: PGDL

(1) Impede a entrada de estrangeiros no País desde que não disponham de meios suficientes para assegurar a subsistência

(2) Define o regime jurídico da entrada, permanência e saída do território português de nacionais de estados-membros das Comunidades Europeias

(3) Na epígrafe deste diploma onde se lê "Decreto-Lei n.º 65/2000" deve ler-se "Decreto-Regulamentar nº 5-A/2000", em virtude da retificação de que foi objeto pelo diploma Declaração de Retificação n.º 7-B/2000.

(4) Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril (elaboração e sistematização própria)

No que a vistos concerne, até 1993, a lei de estrangeiros incluiu quatro tipos de visto concedidos pelos postos consulares no estrangeiro: trânsito, turismo, negócios e residência.⁵⁰

Relativamente aos estrangeiros que pretendessem exercer uma atividade profissional no País, estes teriam que obter um visto prévio de trabalho que lhes era concedido pelo SEF em território nacional.⁵¹

Evoluções posteriores ao Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, contribuíram para a construção do atual quadro jurídico aplicável aos cidadãos estrangeiros em Portugal (Valadas, Góis e Marques, 2014: 21).

2.2.2 O DECRETO-LEI N.º 59/93

Alexandrino (2009) menciona que a publicação do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, regista uma mudança no paradigma na regulação da imigração em Portugal, já que se até 1993, um cidadão de um EM da Comunidade Europeia era sempre e de algum modo considerado como um estrangeiro, a partir de 1993, este cidadão passa a ser tratado como um não nacional, mas que tem sempre a cidadania da UE.

Esta nova legislação manifestava o objetivo do governo em direcionar a política de imigração nacional unicamente em função das diretivas comunitárias em detrimento da realidade migratória nacional (Carvalho, 2009: 49). Foram introduzidas neste regime jurídico várias disposições e medidas com origem na Convenção de Aplicação Schengen, em virtude da adesão de Portugal a este Acordo e à sua Convenção de Aplicação (Valadas, Góis e Marques, 2014: 21).

Com a publicação deste diploma, além de terem sido introduzidas algumas mudanças no REPSAE, observou-se também a diversificação dos vistos concedidos nos postos consulares previstos na lei: trânsito, trabalho, residência, curta duração (turismo), uniforme, estudo e escala (Oliveira, 2004: 68).⁵²

Um dos objetivos essenciais presente no preâmbulo era “aperfeiçoar o regime de concessão de vistos”. A concessão de vistos de trabalho dependia do parecer favorável da Inspeção-Geral do Trabalho. Esta entidade era responsável por dar um parecer caso a caso ou respeitante a um setor profissional, observando condicionalismos de índole regional ou local. O parecer negativo surgia sempre que se verificasse uma das seguintes situações: falta de autenticidade da oferta de trabalho, falta de licenciamento ou incumprimento fiscal

⁵⁰ Artigo n.º 7 do Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro

⁵¹ Artigos n.º 16 e n.º 18 do Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro

⁵² Artigo n.º 16 do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março

por parte do empregador e existência de desemprego no setor profissional.⁵³ A publicação desta nova legislação teve como impacto que a concessão dos vistos de trabalho passasse a cumprir o preenchimento de um extenso processo burocrático, tornando excessivamente difícil o seu acesso (Carvalho, 2009: 49).

Esta estratégia iria revelar-se como completamente desadequada relativamente ao futuro crescimento da procura de mão de obra sem qualificações na economia nacional (Baganha, 2005, *apud* Carvalho 2009, 49). Com uma posição económica desvantajosa relativamente aos outros EM da UE, Portugal sofreu uma perda de mão de obra através do processo de emigração dos seus cidadãos ao longo de várias décadas do século XX (Castro, 2008: 92).⁵⁴

A entrada de avultados fundos estruturais, após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, muitos dos quais investidos em infraestruturas e obras públicas, levou à procura de mão de obra pouco qualificada, que foi satisfeita pela entrada e estada irregular de milhares de cidadãos estrangeiros provenientes dos PALOP (Carvalho, 2009: 42). O acesso ao visto de turismo foi facilitado, tendo o governo português negociado condições excecionais para cidadãos brasileiros. A tolerância demonstrada perante o desenrolar do fluxo imigratório irregular proveniente dos PALOP (que viajavam com visto de turismo) teve como efeitos o cumprimento dos objetivos do legislador em matéria de política externa e a satisfação da procura interna do mercado de trabalho relativamente a mão de obra pouco qualificada (Carvalho, 2009: 49).

A regularização extraordinária para nacionais de Estados terceiros que residiam no país em situação ilegal foi efetuada nos quatro meses posteriores à publicação do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro.^{55 56 57}

⁵³ Artigo n.º 26 do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março

⁵⁴ Por exemplo, a recente Alemanha reunificada, levou à redução da mão de obra disponível no mercado de trabalho em Portugal (Baganha, 2000, *apud* Carvalho 2009, 42).

⁵⁵ O processo de regularização extraordinária de cidadãos estrangeiros em território nacional foi possível com publicação do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro e do Decreto-Lei n.º 63/93, de 5 de Março.

⁵⁶ Artigo n.º 9 n.º 1 do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 63/93, de 5 de março, o prazo foi aumentado por mais dois meses.

⁵⁷ Embora não exista provas convincentes de que trabalhadores em situação irregular (indocumentados) sejam um fardo para o país, uma política que permita trabalhadores temporários, mas regularizados teria um mérito substancial. Este tipo de política não só melhoraria as ineficiências do mercado de trabalho, causadas pelas restrições verificadas quanto à imigração regular, com também diminuiria a procura de serviços pelos imigrantes em situação irregular e talvez ajudaria a uma significativa redução dos recursos de fiscalização dedicados ao problema da imigração irregular (Sykes, 1992: 45).

Deste modo, foi atingido o objetivo da política de regulação da corrente imigratória irregular no quadro do fortalecimento das relações político-económicas com as antigas colónias. Este objetivo estava inserido na agenda internacional portuguesa a par do esforço de integração na UE (Carvalho, 2009, 48).⁵⁸

2.2.3 O DECRETO-LEI N.º 244/98

Em matéria de tipologia de vistos o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto discriminava: o visto de escala, o visto de trânsito, o visto de curta duração, o visto de residência, o visto de estudo, o visto de trabalho e o visto de estada temporária.⁵⁹

Relativamente aos vistos de trabalho foi criada uma secção própria. Este facto esteve ligado com a necessidade de harmonizar a legislação portuguesa com as dos restantes EM (Rato e Sousa, 2000 *apud* Carvalho 2009, p. 73).⁶⁰ Este tipo de visto foi especificado em quatro situações diferenciadas: visto de trabalho I, para atividades profissionais em áreas desportivas; visto de trabalho II, para atividades profissionais no âmbito dos espetáculos; visto de trabalho III, para atividades independentes no âmbito de uma prestação de serviços; e visto de trabalho IV, para o exercício de uma atividade profissional subordinada.⁶¹

O preenchimento de uma oferta de trabalho por nacionais de Estados terceiros, apenas poderia ser permitida caso não fosse inicialmente preenchida por um cidadão português, cidadão comunitário ou por um cidadão nacional de Estado terceiro com situação regularizada em Portugal.⁶² Todas as ofertas de trabalho tinham que ser comunicadas ao Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho ou à respetiva secretaria regional, no caso de a atividade ser exercida nas Regiões Autónomas para parecer favorável.⁶³

O Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto impôs numerosas restrições aos cidadãos estrangeiros que pretendiam entrar e permanecer em Portugal para o exercício de uma atividade profissional remunerada ou não remunerada. Pela sua natureza restritiva este regime tornou-se rapidamente ultrapassado, tendo em conta a rápida evolução dos padrões

⁵⁸ Os EM da UE aparentam tolerar certos níveis de imigração irregular, se estes forem compreendidos como temporários e / ou culturalmente próximos, ou se forem considerados como efeitos transversais de objetivos políticos mais importantes (Finoteli e Sciortino, 2013: 97).

⁵⁹ Artigo n.º 27 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto

⁶⁰ Capítulo III, Secção II, Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto

⁶¹ Artigo n.º 37 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto

⁶² Artigo n.º 41 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto

⁶³ Artigo n.º 43 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto

migratórios verificados em Portugal no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, em especial com a pressão vinda da Europa Oriental, vista nos milhares de imigrantes ilegais.⁶⁴

Por outro lado, noutros setores do mercado, a procura de mão de obra excedia a oferta. Este fator desencadeou uma pressão migratória e levou a um aumento do número de imigrantes ilegais.

Em consequência, Portugal, tradicionalmente um país de emigrantes, estabelecia-se no panorama europeu como um país de imigrantes (Sousa, 2002: 49-50).

2.2.4 O DECRETO-LEI N.º 4/2001

Foi a situação de escassez de mão de obra que levou a que a Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro (alteração do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto) fosse adotado com o objetivo de flexibilizar a imigração legal e combater a imigração ilegal (Sousa, 2002: 50).

Esta legislação ofereceu uma solução aos milhares de cidadãos estrangeiros ilegais que trabalhavam em Portugal e que, devido à sua situação precária eram maltratados pela sociedade. O objetivo foi estabelecer um equilíbrio entre uma política de imigração “pró-ativa” e as necessidades do mercado de trabalho (Sousa, 2002: 51).

O visto de para o exercício de uma atividade profissional subordinada para cidadãos de Estados terceiros ficou sujeito à previsão anual de oportunidades de emprego (Oliveira, 2004: 68).

O visto de residência para exercício de actividades por conta de outrem e o visto de trabalho IV apenas podem ser concedidos nos postos consulares portugueses após parecer favorável da Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) ou da Secretaria Regional (no caso das Regiões Autónomas). As necessidades do mercado de trabalho nacional e o limite máximo anual imperativo de entradas de cidadãos estrangeiros de Estados não

⁶⁴ Em 2000, o Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão emitiu a chamada diretiva Volmer (nome da diretiva derivada do decreto ministerial subscrito em março de 2000 pelo Secretário de Estado Ludger Volmer) sobre as condições para a concessão de vistos de curta duração nos países da Europa de Leste. O decreto assentava no princípio "in dubio pro libertate", ou seja, na dúvida pró liberdade de viajar para a Alemanha. Deste modo, os trabalhadores consulares foram aconselhados a serem benevolentes na análise dos pedidos de visto. Esta complacência suscitou um aumento exponencial de vistos emitidos, sendo que em 2001 a Embaixada da Alemanha em Kiev estava a emitir dois mil vistos para fins de turismo por dia, finalizando o ano com trezentos mil vistos emitidos a cidadãos ucranianos. Esta medida teve consequências a nível europeu: seguindo a diretiva Volmer, um grande número de europeus orientais, sobretudo ucranianos e moldavos, atingiram o mercado de trabalho irregular dos países do Sul da Europa, onde anteriormente estavam quase ausentes, assistindo-se igualmente ao tráfico de vistos por parte de organizações criminais (Gouveia, 2005) (Finotelli e Sciortino, 2013: 90).

comunitários são identificadas em cada dois anos pelo Governo, mediante o parecer do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), da IGT, da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, das Confederações patronais e sindicais e do Alto-Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas (Oliveira, 2004:68-69).⁶⁵

Ao não esquecer as necessidades do mercado de trabalho, uma vez que as oportunidades de emprego e a integração no mundo de trabalho são vitais para que os imigrantes possam manter a sua dignidade social e se integrarem na sociedade portuguesa, esta legislação inverte uma tendência de uma “política de imigração zero” e, ao mesmo tempo, foram tomadas medidas firmes contra a imigração ilegal e contra o emprego de imigrantes em situação irregular (Sousa, 2002: 68).

2.2.5 A LEI N.º 23/2007

Alexandrino (2009) expõe que foram três os grupos de razões que estiveram na base da reforma da Lei de Estrangeiros: (1) razões determinadas pelas defetividades da lei anterior; (2) razões emanadas por imperativos políticos; e (3) razões provenientes pela necessidade de transpor e consolidar um conjunto de atos comunitários, nomeadamente, dez diretivas e uma Decisão Quadro do Conselho.

Para admissão em território nacional, é criado um único tipo de visto para fixação de residência, isto é, o visto de residência. Note-se que devem ser cumpridas as condições gerais definidas para a respetiva concessão, designadamente: o requerente não tenha sido sujeito a uma medida de afastamento do País; não esteja indicado para efeitos de não admissão no NSIS (Sistema Nacional de Informação Schengen) e no CSIS-Estrasburgo; disponha de meios de subsistência; disponha de um documento de viagem e de um seguro de saúde.^{66 67 68}

⁶⁵ Nos termos do artigo 36 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, com as alterações posteriores, conjugado com artigo 40 do Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 29 de abril.

⁶⁶ Sobre o NSIS e CSIS-Estrasburgo atente-se para o Decreto-Lei 252/2000, de 16 de outubro que aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. “...Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) ao Sistema Central de Informação Schengen (CSIS-Estrasburgo), sendo que se encontram conectados ao NSIS, para além do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.”

⁶⁷ Artigo n.º 52 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho que define as condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração.

Para além do visto para a fixação de residência é criado um regime jurídico para a imigração somente temporária, através do visto de estada temporária para trabalho sazonal, um regime mais simplificado de admissão de cientistas, docentes universitários e estrangeiros altamente qualificados e um regime de concessão de vistos para trabalhadores profissionais independentes (Alexandrino, 2009: 10).⁶⁹

2.3 O PROCESSO DE ATRIBUIÇÃO DO VISTO DE RESIDÊNCIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL SUBORDINADA: CONDIÇÕES E PROBLEMA

Quando o visto de residência é destinado ao exercício de atividade profissional subordinada, para além das condições gerais atrás elencadas, este fica dependente de três condições específicas:

- 1.^a) a prévia definição pelo Governo do contingente global indicativo de oportunidades de emprego não preenchidas
- 2.^a) não se ter atingido o limite do contingente global;
- 3.^a) e estar na posse de um contrato de trabalho, promessa de trabalho ou, ainda, uma manifestação de interesse de entidade patronal interessada (Alexandrino, 2009: 16).⁷⁰

Por conseguinte, o regime de concessão deste tipo de visto passa a estar sujeito à publicação e conseqüente limite do contingente global indicativo de oportunidades de emprego não preenchidas. Acresce que, nos termos do artigo n.º 59 n.º 8 da Lei n.º 23/2007 o IEFP elabora um relatório semestral sobre a execução do contingente global.

De facto, a observância do n.º 1 do artigo 59 da Lei de Estrangeiros requer um mecanismo de verificação das necessidades e oportunidades de emprego, que permita acompanhar as necessidades de mão de obra que não consigam ser satisfeitas pelos trabalhadores prioritários.⁷¹ Esse mecanismo foi criado através do contingente global indicativo de oportunidades de emprego, relatório que é aprovado anualmente pelo Conselho de Ministros, mediante parecer prévio da Comissão Permanente da Concertação

⁶⁸ Os meios de subsistência que os cidadãos estrangeiros devem dispor para entrada, permanência ou residência em território nacional são definidos na Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro, complementada pela Portaria 760/2009, de 16 de julho.

⁶⁹ Artigo n.º 54 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, elenca os diferentes tipos de visto de estada temporária.

⁷⁰ Artigo n.º 59 da Lei 23/2007, de 4 de julho e artigo n.º 30 do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro

⁷¹ Artigo n.º 59 n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, especifica como trabalhadores prioritários os “... nacionais portugueses, trabalhadores nacionais de Estados membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, de Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal.”

Social, onde é observado também a previsão das necessidades relativamente às Regiões Autónomas.^{72 73} As oportunidades de emprego são publicadas através de um sistema de informação, que é mantido e deverá ser atualizado pelo IEFP, bem como pelas Direções Regionais do Emprego das Regiões Autónomas, permitindo verificar a existência de vagas de emprego não ocupadas.⁷⁴ Até ao limite do contingente global indicativo de oportunidades as vagas que não forem preenchidas pelos trabalhadores prioritários, poderão ser ocupadas por trabalhadores de Estados terceiros, sendo a demonstração efetuada através de documento emitido pelo IEFP.⁷⁵ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2010, de 26 de março fixou o contingente global indicativo de oportunidades de emprego em 3800 lugares – “sem estratificação, como sucedia no regime precedente, nem exclusão de setores de atividade” (Alexandrino, 2009: 16). Note-se que o último ano de publicação de um contingente global indicativo de oportunidades de emprego ocorreu em 2010.⁷⁶

Face ao exposto, repare-se no que a Lei de Estrangeiros refere no artigo 59 n.º 7: “Excecionalmente, e independentemente do contingente fixado no n.º 2 (contingente global indicativo de oportunidades de emprego), pode ser emitido visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada aos nacionais de Estados terceiros que preencham as condições estabelecidas no artigo 52.º e possuam contrato de trabalho, desde que comprovem que a oferta de emprego não foi preenchida pelos trabalhadores referidos no n.º 1.”

Se no regime geral um dos requisitos, além das condições gerais descritas no artigo 52 da Lei de Estrangeiros, para a concessão do pedido de visto para o exercício de atividade profissional subordinada passa por estar na posse de manifestação de interesse na contratação ou promessa de contrato de trabalho, neste preceito excecional é exigido a posse de um contrato de trabalho e um comprovativo de que a oferta de emprego não foi preenchida por trabalhadores prioritários.⁷⁷

⁷² Artigo n.º 59 n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

⁷³ Sobre o contingente global indicativo de oportunidades de emprego refere o artigo 26 do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro: “Os procedimentos e elementos necessários para definição do contingente global indicativo de oportunidades de emprego a aprovar por resolução do Conselho de Ministros (...) são da responsabilidade do Ministério da Economia e do Emprego.”

⁷⁴ Artigo n.º 59 n.º 4 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

⁷⁵ Artigo n.º 30 n.º 1, al. b) do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro

⁷⁶ Ver anexo C

⁷⁷ Alexandrino (2009) numa análise à Lei de Estrangeiros constata “A fragmentação do regime jurídico assume dois rostos: um e o da previsão de exceções, utilizando a lei três fórmulas: a do “excecionalmente” (em 10 preceitos), a dos “casos excecionais” (em 7 preceitos) e a das “circunstâncias excecionais” (em 4 preceitos), num total de 21 hipóteses; o outro e o da inflação de regimes especiais (previstos em 9 preceitos).”

Acresce que nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro “ Nas situações excepcionais previstas no n.º 7 do artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho... o visto, instruído com os elementos previstos no mesmo preceito legal, só pode ser concedido mediante autorização expressa do Diretor-geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas e após o parecer do SEF...”. No que diz respeito a este regime excepcional, o Diretor-geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas não está vinculado à emissão de um parecer favorável no enquadramento descrito, reservando-se-lhe a possibilidade legal de adotar em cada caso a solução que lhe parecer mais ajustada ao interesse público, tendo em conta as circunstâncias, e os condicionalismos apresentados.

Figura 2.3. Processo de concessão do visto de residência para o exercício de atividade profissional subordinada



Fontes: Lei 23/2007, de 4 de julho e Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de novembro

(elaboração e sistematização própria)

Acerca da previsão das exceções na atual Lei de Estrangeiros:

O problema colocado é sério, por afetar, em primeiro lugar, uma das dimensões nucleares do princípio do Estado de Direito, a dimensão da segurança jurídica. Na verdade, através dessas sucessivas escapatórias, a lei (numa fenomenologia onde repassa um evidente desvio de poder, por via de uma utilização excessiva desse tipo de figuras e desses recursos linguísticos) leva o Estado a furtar-se à observância das leis gerais, impede a previsibilidade da atuação pública, põe em crise os imperativos de precisão e determinabilidade desejável das regras jurídicas... (Alexandrino, 2009: 23).

Ora, sendo este o quadro descrito, conclui-se que a não publicação do contingente global indicativo de oportunidades de emprego pode levar a Administração para uma decisão com discricionariedade em relação à concessão do visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada. Desconhece-se se em todas as situações o interesse público está efetivamente assegurado, independentemente de ser explicada e demonstrada a excecionalidade da contratação de nacional de país terceiro.

2.4 DA DISCRICIONARIEDADE

Segundo Gomes (2016) há casos em que a lei se limita a determinar o fim / interesse público e quais os órgãos competentes para o prosseguir. O legislador atribui propositadamente liberdade à Administração Pública por a considerar apta de decidir quais os meios mais apropriados para atingir o fim que se pretende.

O legislador considera que, para melhor continuar um definido interesse público, a Administração Pública deve poder fazer a escolha de um de entre vários conteúdos de decisão, aquele que, no entender do órgão competente para decidir, melhor continue tal interesse. O objetivo do legislador é que o órgão decisor disponha de uma certa margem de autonomia de decisão, com o objetivo de poder adaptar-se à variedade das condições de vida que podem justificar a sua escolha (Caupers e Eiró, 2016: 88).

O vocábulo discricionariedade remete-nos, simplesmente, para ideia de escolha, isto é, fazer uma coisa quando se poderia fazer outra. Aliás, quando a lei possibilitaria que se tivesse feito outra (Caupers e Eiró, 2016: 84) (Amaral *apud* Gomes, 2016).

A decisão discricionária tem de assentar numa racionalidade própria, uma vez que os órgãos da Administração Pública são instituídos especificamente para prosseguir certos interesses, para o que a lei os dotou de determinados poderes jurídicos e os obriga a respeitar certos princípios. É precisamente por isto que a maioria das decisões administrativas, contrariamente às decisões dos particulares, têm de ser fundamentadas, ou seja, as suas razões têm de ser conhecidas, condição indispensável para poderem ser aferidas através do confronto com os interesses que devem prosseguir (Caupers e Eiró, 2016: 85).

Os critérios a que deve submeter-se a escolha discricionária podem demarcar um espaço maior ou menor, concedendo à decisão uma dose de autonomia muito variável. Quanto maior for o espaço de autonomia deixado ao decisor mais pequenas serão as vinculações da decisão, isto é, as circunstâncias desta condicionadas de forma mais ou menos precisa pela lei (Caupers e Eiró, 2016: 86).

As dificuldades emergentes da determinação da decisão administrativa num espaço de liberdade de decisão ou apreciação podem conduzir o órgão competente para a tomada de decisão a reduzir voluntariamente tal espaço, estabelecendo antecipadamente linhas

diretoras que padronizam as circunstâncias, anunciando os critérios a respeitar em futuras decisões. Uma atitude destas tenderá a ser considerada de forma positiva, vista como fator de transparência e segurança jurídica acrescidas da decisão administrativa, tornando esta mais previsível para os destinatários (Caupers e Eiró, 2016: 89).

2.5 DO SISTEMA DE IMIGRAÇÃO POR PONTOS

Papademetriou, Somerville e Tanaka (2008) referem duas abordagens díspares para a seleção de imigrantes: aquelas que são orientadas pela procura e que são lideradas pelo empregador (*demand driven and employer led*) e as que são focadas na acumulação de capital humano com o governo no comando (*human-capital-accumulation focused and government led*).

A primeira abordagem vai ao encontro das necessidades imediatas dos empregadores, ou seja, são estes que selecionam os trabalhadores migrantes para o preenchimento dos postos de trabalho que se encontram por ocupar. Relativamente à segunda abordagem, é o governo que define as políticas para moldar de forma geral a força de trabalho, em vez de beneficiar empregadores específicos. O que é comumente utilizado num PBS é um modelo orientado pela oferta e não pela procura (Murray, 2011: 17).

Os PBS são a marca registada da crescente tendência entre os Estados mais ricos para competir no mercado internacional por mão de obra qualificada (Duncan, 2008: 5).

Mas o que é o PBS?

O PBS é uma forma de selecionar os trabalhadores migrantes com base nas suas credenciais e características que apresentam, tais como: habilitações académicas; conhecimento linguístico; experiência profissional e atividade profissional a desenvolver no país recetor. Os sistemas mais conhecidos do PBS encontram-se no Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Tradicionalmente, a principal característica de um PBS é a admissão de migrantes com base no nível de educação e na experiência profissional que estes apresentam e não porque um empregador os selecionou para o preenchimento de uma vaga de emprego específica (embora existam alguns PBS que exigem ou priorizem a oferta de emprego por parte do candidato) (Migration Observatory University of Oxford, 2016).

Este sistema de imigração aprecia a elegibilidade de um cidadão nacional de um Estado terceiro para imigrar para um determinado país, com base na capacidade do mesmo cidadão atingir um número predeterminado de pontos (limiar) concedidos através de vários critérios. Por cada um desses critérios o potencial imigrante recebe uma quantidade máxima de pontos, sendo que há uma quantidade fixa de pontos no total (soma de todos os critérios no PBS) (Duncan, 2008: 6) (Cinquerrui, 2018: 3). Os candidatos que obtiverem pontos suficientes para atingir o limiar preestabelecido são autorizados a imigrar. Este sistema além

de ser um incentivo para os indivíduos mais qualificados e com habilitações mais elevadas evita grandes fluxos de mão de obra pouco qualificada (Medina, 2009: 3).⁷⁸

É um sistema altamente seletivo, eliminando do “pote” imigrantes que não são observados como uma mais-valia para o Estado recetor. Por outras palavras, é um mecanismo de filtragem através do qual os Estados visam nacionais de Estados terceiros que têm potencial para beneficiar a economia (Duncan, 2008: 5).⁷⁹ O pressuposto do PBS é a suposição de que os ganhos a longo prazo no mercado de trabalho nacional estão correlacionados com os atributos de capital humano – educação, experiência profissional, domínio da língua nacional e outras – e que pontos podem ser atribuídos a esses fatores (Kapur e McHale, 2005: 39).

Os PBS têm ajudado os governos a cumprir objetivos políticos, uma vez que têm inspirado confiança na opinião pública ao usarem fatores de seleção orientados por dados objetivos para promover objetivos económicos e do mercado de trabalho, claramente definidos e facilmente compreensíveis (Murray, 2011: 16). O eleitorado sente-se tranquilizado, na medida em que a imagem transmitida é que os imigrantes foram escolhidos através de critérios que observaram os interesses económicos e o interesse nacional e, assim, promover a posição do país recetor num mundo cada vez mais competitivo (Papademetriou, 4: 2007).

Para competir nesta batalha pelo melhor capital humano, vários governos observaram países clássicos de imigração e modelos de políticas e adotaram o PBS em que o Canadá foi pioneiro (Koslowski, 2014: 27).

2.5.1 CRITÉRIOS DO SISTEMA DE IMIGRAÇÃO POR PONTOS

Segundo Papademetriou (2007) e Duncan (2008) são cinco os critérios que parecem ser os mais relevantes em virtude do número de pontos que lhes são atribuídos em todos os PBS.⁸⁰ Estes são:

- Educação
- Profissão
- Experiência Profissional
- Conhecimento da língua do país recetor

⁷⁸ As políticas de imigração seletivas estão a proliferar no mundo ocidental, na medida que os governos tentam atrair cientistas, engenheiros altamente qualificados, profissionais médicos e profissionais ligados à área das tecnologias de informação e comunicação (Koslowski, 2014: 26).

⁷⁹ Não são incluídas solicitações ao abrigo do estatuto de refugiado, que é concedido sob diferentes critérios (Medina, 2009: 3).

⁸⁰ Ver anexos D, E, F, G, H.

- Idade

Quadro 2.2. Frequência dos critérios por países com programa de imigração PBS

	Austrália	Austria	Canadá	Japão	Nova Zelândia	Presença do critério TOTAL
Programa de imigração	Skilled Independent visa (subclass 189)	Red White Card Skilled Workers in Shortage Occupations	Federal Skilled Worker Program (Express Entry)	Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity)	Skilled Migrant Category Resident Visa	
Educação	S	S	S	S	S	5
Idade	S	S	S	S	S	5
Experiência profissional	S	S	S	S	S	5
Experiência profissional anterior ou educação no país de acolhimento	S	S	S	S	S	5
Conhecimento da língua do país de acolhimento	S	S	S	S	N (1)	4
Conhecimento de segunda língua	S	S	S	N	N	3
Profissão com procura	N (1)	N (1)	S	N	S	1
Características do cônjuge	S	N	S	N	S	3
Familiares no país de acolhimento	S	N	S	N	N	2
Oferta de emprego	N	N (1)	S	S	S	3
Acordo prévio	N	N	S	N	N	1
Remuneração anterior ou remuneração proposta	N	N (1)	N	S	S	2

Notas: "S" indica que o país atribui pontos à variável; "N" indica que o país não atribui qualquer ponto à variável; (1) Critério tem que estar previamente assegurado

Fontes: Australian Government - Department of Home Affairs; Federal Ministry Republic of Austria Labour, Social Affairs and Consumer Protection; Federal Ministry Republic of Austria Interior; Federal Ministry Republic of Austria Europe, Integration and Foreign Affairs; Immigration, Refugees and Citizenship Canada – IRCC; Immigration Bureau of Japan; New Zeland Immigration - Ministry of Business, Innovation and Employment; Papademetriou, Demetrios G., Somerville, Will e Tanaka, Hiroyuki (2008), "Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes", Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute (sistematização) (elaboração própria)

Outros critérios são identificados em alguns sistemas, sendo que a sua avaliação – medida em termos de pontos alocados – de um modo geral, fica muito aquém dos cinco critérios anteriormente identificados (Papademetriou, 2: 2007). Estes são:

- Nomeação de um empregador / Oferta de emprego
- Salário / Vencimentos anteriores ou propostos
- Experiência profissional anterior ou educação no país recetor
- Presença de familiares próximos
- Considerações acerca da localização no território do país recetor (onde o imigrante se compromete localizar)
- Investimento com responsabilidades de criação de emprego

No quadro 2.2. verifica-se que educação, idade, experiência profissional, educação ou experiência profissional anterior no país recetor e conhecimento da língua (sublinhados a amarelo) são critérios comuns a todos os PBS (Presença do critério TOTAL).

2.5.1.1 EDUCAÇÃO

Duncan (2008) atenta que o nível mais atrativo de educação está no ensino superior ou mais elevado, uma vez que esta é considerada como o indicador mais importante do potencial de ganho do imigrante. A educação é medida pelo número de anos de estudo ou pelas habilitações (licenciatura, mestrado ou doutoramento). Os cursos vocacionais podem ganhar pontos, mas as credenciais apresentadas ao nível do ensino superior são classificadas com mais pontos (Papademetriou, Sommerville, Tanaka, 2008: 15).

Note-se ainda que pesquisa efetuada sobre os resultados económicos dos imigrantes sugere que, tanto na Austrália como no Canadá, indivíduos com graus generalistas (por exemplo, em Sociologia, Cultura ou Gestão) experimentaram resultados de empregabilidade inferior no mercado de trabalho comparativamente àqueles com títulos vocacionais (por exemplo em Tecnologias de Informação, Engenharias ou Enfermagem) (Hawthorne, 2008, *apud* Papademetriou, Somerville, Tanaka, 2008 p. 27). Uma prática comum dos governos das sociedades industriais mais avançadas nos últimos anos tem sido a atração dos alunos "mais bem preparados", distinguindo mais cuidadosamente entre os tipos e a origem dos graus académicos (Papademetriou, Somerville, Tanaka, 2008: 27).

2.5.1.2 EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Duncan (2008) refere que trabalhadores com experiência profissional adquirida anteriormente requerem menos ou nenhuma formação por parte das entidades

empregadoras. Os pontos relativos a este critério são concedidos por anos na profissão do candidato ou na profissão que é apresentada no contrato de trabalho apresentado pelo requerente no pedido de visto.

No presente a maior parte dos PBS concedem pontos aos requerentes que já trabalharam no país recetor, sendo este critério utilizado para facilitar tanto a integração económica (encontrar emprego) como a integração social (entendimento das normas culturais e sociais) (Papademetriou, Somerville, Tanaka, 2008: 16).

2.5.1.3 CONHECIMENTO DA LÍNGUA DO PAÍS RECETOR

Papademetriou, Somerville e Tanaka (2008) reparam que todos PBS têm como critério o conhecimento da língua do país recetor, embora de maneiras diferentes. O nível da competência linguística necessária varia de país para país, no entanto, este preceito é utilizado pois promove a assimilação do imigrante na sociedade (Duncan 2008, 5). Já a Agenda Comum para a Integração menciona:

“O conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração; proporcionar aos imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento básico é essencial para lograr uma integração bem-sucedida” (COM (2005) 389).

2.5.1.4 IDADE

Segundo Papademetriou, Somerville e Tanaka (2008) o critério da idade é comum a todos os PBS. Neste critério os pontos são atribuídos numa escala descendente, isto é, quanto mais jovem o / a requerente, mais pontos ele ou ela recebe.

Este critério é utilizado pois, trabalhadores mais novos têm um trajeto mais longo de contribuição para a economia e para o sistema de Segurança Social, antes de começarem a beneficiar da reforma. Outra razão apontada é o contributo positivo implícito para equilibrar o envelhecimento da população do país recetor (Duncan, 2008: 5) (Papademetriou, Somerville, Tanaka, 2008: 15) (Anwar, 2014: 174).

2.5.1.5 OUTROS CRITÉRIOS

Papademetriou, Somerville e Tanaka (2008) identificam que atribuir pontos aos requerentes por terem uma oferta de emprego no país recetor dá ao PBS um critério de abordagem orientado pela procura (*demand driven and employer led*), o que aumenta a possibilidade de sucesso dos potenciais imigrantes relativamente às necessidades existentes no mercado de

trabalho. Deste modo, são eliminadas as perspectivas de desemprego que os imigrantes recentemente admitidos no país recetor poderiam enfrentar (Duncan, 2008: 5).

São igualmente identificadas situações em que são atribuídos pontos a requerentes que tenham experiência profissional em certos setores da economia, onde a procura de mão de obra é inferior à oferta, e em profissões nas quais o objetivo do país é ter uma reserva estratégica de trabalhadores disponíveis (Papademetriou, Somerville e Tanaka, 2008: 17) (Duncan, 2008: 5-6).

No que concerne ao salário proposto no contrato de trabalho ou a vencimentos anteriores, este critério é utilizado como medidor do capital humano, inclusive em países que não aplicam o PBS, pois, muito provavelmente candidatos com qualificações mais elevadas têm vencimentos mais altos (Papademetriou, Somerville e Tanaka, 2008: 17).

Já presença de familiares próximos no país recetor, fornece aos potenciais imigrantes uma rede de informações sobre a sociedade do país recetor, nomeadamente, como aceder ao mercado de trabalho ou ao sistema de segurança social. De uma forma geral, a presença de familiares facilita a integração na sociedade. Os familiares poderão ser também um apoio importante em caso de eventos imprevistos, como a perda de emprego ou emergências relacionadas com casos de saúde, reduzindo desta forma o risco de custos para os contribuintes do país recetor (Papademetriou, Somerville e Tanaka, 2008: 17).

Acerca da localização no território do país recetor, isto é, onde o imigrante se compromete localizar, este critério concede pontos aos imigrantes que se instalam numa região específica do país desertificada ou com necessidade de mão de obra (Papademetriou, Somerville e Tanaka, 2008: 18) (Duncan, 2008: 6).

2.6 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PBS

Segundo Papademetriou, Somerville e Tanaka (2008) o principal objetivo dos PBS é a seleção de nacionais de Estados terceiros com as características consideradas necessárias que correspondam efetivamente aos interesses presentes e futuros do país recetor.

Os PBS costumam ser atrativos para os decisores políticos, pois são uma forma do governo estabelecer padrões claros e transparentes em relação ao nível do capital humano dos imigrantes que vai chegando ao seu país, ao mesmo tempo que é transmitido à opinião pública uma imagem de controlo da imigração de natureza económica (Papademetriou, 2007: 4) (Papademetriou e Sumption, 2011: 3) (Murray, 2011: 16). Esta política de imigração pode também ser facilmente ajustada para responder às progressivas e vastas necessidades económicas do mercado de trabalho e para obter melhores resultados de integração, tornando a adaptabilidade a marca dos mais bem-sucedidos PBS. Não é por acaso que os critérios para os quais os pontos são atribuídos, principalmente na educação e

no conhecimento da língua do país recetor, são tipicamente aqueles associados ao sucesso económico e de integração na sociedade (Papademetriou e Sumption, 2011: 3).

A aparência de imparcialidade de um PBS é desencorajadora para o indivíduo, na mesma medida em que o aspeto da complexidade técnica e uma fórmula cada vez mais avançada, para abordar prioridades de crescimento económico e competitividade a longo prazo, atenuam as preocupações sobre os efeitos adversos na mão de obra interna (Papademetriou, 2007: 3). O uso de pontos para a tomada de decisões permite uma tomada de decisão mais estruturada, já que o requerente reivindica pontos nos critérios determinados e comprova com documentos os pontos reivindicados (Clarke, 2006: 17).

Quanto às desvantagens, a mais significativa talvez seja a dos imigrantes que chegam ao país recetor sem uma oferta de emprego, na medida em que não há garantia de que encontrarão um emprego que corresponda às suas habilitações académicas (Papademetriou e Sumption, 3: 2011) (Murray, 2011: 25). Deste modo, a riqueza do capital humano que entrou no país recetor, não é realmente capitalizado e não se reflete no benefício de curto prazo para o mercado de trabalho (Murray, 2011: 25). Pesquisas efetuadas no Canadá e na Austrália apontam para um desemprego substancial e subemprego entre os nacionais de Estados terceiros selecionados por PBS, dando credibilidade à preocupação de que este tipo de política muitas vezes leva ao desperdício de capital humano e não identifica mão de obra com habilitações académicas que são valorizadas pelos empregadores (Papademetriou e Sumption, 2011: 3).

Adicionalmente, apreciações desfavoráveis apontadas a este sistema de imigração são a impossibilidade de avaliar as “*soft skills*” dos potenciais trabalhadores, atributos no presente valorizados pelas entidades empregadoras (Gower, 2016: 18).

Com o passar do tempo, também têm surgido críticas de que os PBS não têm conseguido cumprir os seus objetivos declarados, isto é, simplicidade, transparência objetividade e flexibilidade. Requerentes, entidades empregadoras e advogados especialistas em imigração destacam as frequentes alterações nas regras, políticas e orientações que contribuem não só para a complexidade do sistema como para os encargos regulatórios (Gower, 2016: 18).

Finalmente, tem existido algum debate sobre se este sistema provou ser suficientemente robusto contra requerimentos falsos. Alguns argumentam que a importância dada aos documentos nos processos, que são apresentados em papel, deixou os funcionários dos serviços centrais que analisam os pedidos, impotentes para prevenir a emissão de vistos apresentados com documentação falsa (Gower, 2016: 19).

2.7 CANADÁ E AUSTRÁLIA: DOIS PBS CLÁSSICOS

Tabag (2013) refere que a imigração laboral é controlada através de sistemas de pontos no Canadá e na Austrália. Há muito que estes dois países exibem diferenças nas suas políticas de imigração, no entanto, convergiram para uma política padrão de seleção e recrutamento, nomeadamente, a captação de mão de obra internacional qualificada (Duncan, 2008: 3).

O Canadá foi pioneiro e líder do mundo no que concerne ao ajuste das suas políticas de imigração para captar melhor o capital humano através do seu sistema de imigração por pontos (Tabag, 2013: 274).⁸¹ A Austrália adotou o PBS do Canadá em 1973, no entanto em 1996 abraçou também as necessidades do mercado de trabalho (Koslowsky, 2014: 27).

2.7.1 CANADÁ: O MODELO DO CAPITAL HUMANO

Segundo Koslowsky (2014) o PBS foi desenvolvido pelo governo canadiano na década de 1960, tendo sido alvo de reformulação na década de 1990 para elaborar o que veio a ser conhecido como o “modelo de capital humano”.

Como descrito num documento oficial do governo, “o futuro de uma economia apoiada no conhecimento, como a canadiana, está ligada à força do seu potencial humano. O sistema de seleção canadiano para trabalhadores qualificados necessita de se focar no aumento da base do capital humano do país” (Citizenship and Immigration to Canada - CIC, 1998, *apud* Koslowski 2014, p. 27).⁸²

⁸¹ Em 1967, foram introduzidas grandes reformas na política de imigração canadiana. Constate-se que antes de 1967 a imigração sem restrições para o Canadá era apenas possível aos cidadãos do Reino Unido, Nova Zelândia, Irlanda, África do Sul, EUA e alguns países do noroeste da Europa, contudo, sob a administração Pearson, o Canadá abriu as suas fronteiras para o resto do Mundo. Esta foi uma reforma intencional, impulsionada pela política seguida pelo governo, por uma cultura canadiana cada vez mais liberal, mas também pelo crescente reconhecimento de que para enfrentar os desafios económicos o Canadá teria que recorrer a trabalhadores estrangeiros (nomeadamente imigrantes) para suprir a sua escassez e lacunas de mão de obra (Anwar, 2014: 170). Conjuntamente com uma mão de obra não qualificada, os trabalhadores nativos qualificados estavam a rumar para Sul atravessando a fronteira para os EUA, onde eram atraídos com salários mais elevados comparativamente aos que eram oferecidos no Canadá. Deste modo, esta proximidade geográfica com os EUA torna a tarefa de reter e recrutar mão de obra qualificada por parte do governo canadiano um desafio, já que o *brain-drain* verificado para o seu vizinho do Sul tem sido um dos problemas mais salientes de imigração que o Governo do Canadá tem enfrentado (Duncan, 13: 2008).

⁸² A política de imigração do Canadá desde 28 de junho de 2002 baseia-se na *Immigration and Refugee Protection Act*, que atualizou a *Immigration Act* publicada em 1967 (Sommerville e Walsworth, 2009: 149).

Efetivamente, o governo eliminou a avaliação da procura pelo mercado de trabalho quando afastou o PBS do “modelo de seleção com base na ocupação” com pontos dados, principalmente, para a experiência profissional em certas profissões em direção a outros fatores de “capital humano”, como as habilitações académicas, domínio da língua, flexibilidade, adaptabilidade e experiência em qualquer profissão com elevado grau de especialização (CIC, 1998, *apud* Koslowski 2014, p. 27). Os defensores deste sistema argumentam que indivíduos com um elevado grau de adaptabilidade, formação e com experiência profissional no mercado de trabalho devem ser mais capazes de se adaptarem à rápida mudança das circunstâncias económicas (Murray, 2011: 20).

O novo PBS tornou a língua no critério mais importante no processo de seleção, sendo que é obrigatório a apresentação de teste, efetuado por entidade terceira, para demonstrar o nível de conhecimento linguístico. Foram também alterados os pontos em favor de pessoas com idade compreendida entre os 18 e 35 anos; diminuídos os pontos por experiência profissional e diminuídos os pontos atribuídos ao nível de ensino médio. Os trabalhadores qualificados são também obrigados a ter as suas credenciais avaliadas e verificadas por uma entidade terceira, antes de serem admitidos no Canadá para trabalharem em profissões consideradas qualificadas. Estes requisitos espelham os adotados pela Austrália em 1999, sendo que o objetivo é afastar requerentes que não possuam habilitações e formação adequada (Boyd, 2013: 50-51).

No entanto, desde 4 de maio de 2013, os requerimentos de visto não eram analisados a não ser que os candidatos tivessem um ano de experiência profissional contínua numa de 24 profissões, uma oferta de emprego de uma entidade patronal canadiana ou fossem elegíveis a um programa de PhD (CIC, 2013, *apud* Koslowski 2014, p. 35). Com a introdução destes critérios o sistema seletivo de imigração do Canadá atua como uma combinação dos sistemas australiano e norte-americano, ou seja, aplicam um PBS que vai ao encontro de uma *Skilled Occupation List* (SOL), aumentando a admissão de trabalhadores temporários, que posteriormente candidatam-se a residentes permanentes com patrocínio da sua entidade empregadora (Koslowsy, 2014: 35).

Assim, os critérios de admissibilidade para os trabalhadores qualificados mudaram com o objetivo de serem recrutados trabalhadores, cujas competências correspondam fortemente às necessidades de emprego e cuja idade, educação e conhecimento da língua tornem o recrutamento provável (Boyd, 2013: 50). Consequentemente, para serem elegíveis a um visto, os requerentes devem obter 67 pontos, num total de 100, sendo que os pontos são ganhos nas diferentes categorias que têm um valor máximo de pontos (Anwar, 2014: 170) (Sommerville e Walsworth, 2009: 149).⁸³

⁸³ Ver anexo F

O sistema de pontos canadiano também dá ênfase à transparência, uma vez que é direto quanto às características que são mais valorizadas entre os potenciais imigrantes económicos (Tabag, 2013: 275). Ao usar esta abordagem, um requerente, em perspectiva, pode facilmente avaliar as suas hipóteses de admissão com um elevado grau de certeza (Tabag, 2013: 275).

Apesar das vantagens acima descritas, este sistema por pontos não está completamente livre de discricção e incerteza. O Canadá alterou a sua lei de imigração em 2008 para declarar que o “visto pode ser emitido” após o cumprimento de certos critérios, ao invés do que se encontrava expresso anteriormente, isto é, “o visto é emitido” (Tabag, 2013: 276). Esta alteração tornou a emissão de vistos mais subjetiva, uma vez que um requerente que obtém os pontos necessários e satisfaça outros critérios, pode ser preterido em relação a outro requerente igualmente qualificado (Tabag, 2013: 276).

No que a críticas diz respeito, o sistema de imigração por pontos do Canadá tem alcançado resultados mistos. Embora tenha sido eficaz relativamente à captação e ao aumento do número total de imigrantes qualificados, nem todos estes têm sido capazes de dar a sua contribuição no mercado de trabalho. As autoridades canadianas têm admitido muitos imigrantes qualificados sem a garantia de estes terem uma oferta de trabalho, o que tem tido como consequência períodos de desemprego ou subemprego entre estes (Tabag, 2013: 276) (Anwar, 2014: 177) (Papademetriou e Sumption, 2011: 1).

2.7.2 AUSTRÁLIA: O MODELO NEO-CORPORATIVO

Koslowski (2014) alude para o facto de a Austrália ter seguido a liderança do Canadá, adotando um sistema de imigração por pontos em 1973, sendo que no início dos anos 90 também adotou o “modelo do capital humano” canadiano.⁸⁴

Em virtude das altas taxas de desemprego que se verificavam entre os imigrantes até então selecionados através do seu PBS, em 1996, o governo australiano decidiu voltar à abordagem da avaliação assente nas necessidades específicas de mão de obra especializada do mercado de trabalho, tendo implementado (antes da migração) um sistema de verificação de credenciais mais rigoroso e um teste de língua inglesa (Hawthorne, 2006, *apud* Koslowski 2014, p. 27). Assim, o governo australiano começou a cooperar com as empresas de todos os setores da economia, com necessidades de mão de obra, com o

⁸⁴ O ano de 1973 foi um marco na política de imigração da Austrália com a revogação da política da “Austrália Branca” (política de imigração restrita em que os candidatos deveriam ser europeus, preferencialmente britânicos). Foi o início de um período em que a política de imigração valorizou outros fatores além da raça, concedendo vistos com base nas qualificações profissionais e habilitações académicas dos requerentes (Duncan, 16: 2008).

objetivo de determinar quais as profissões mais deficitárias. Deste modo, governo, empresas e mercado de trabalho moldam de uma forma coletiva a política de imigração, sendo esta muito semelhante com as estratégias “neo-corporativistas” de desenvolvimento económico adotadas pelos governos de Estados europeus de menor dimensão, com exportações que representam uma grande proporção do PIB (Koslowski, 2014: 27).⁸⁵

Os migrantes económicos são agrupados numa das três principais categorias existentes: migrantes com competências gerais, migrantes com oferta de emprego preexistente e migrantes empreendedores. A maioria dos imigrantes autorizados a permanecer na Austrália são os migrantes com competências gerais, sendo estes avaliados *a priori* por um PBS (Tabag, 2013: 278). Para se qualificarem para a categoria de competências gerais, os requerentes deverão preencher critérios de natureza inflexível, ou seja, devem ter menos de quarenta e cinco anos, serem fluentes na língua inglesa e elegerem / reunirem condições para uma profissão presente na SOL (Tabag, 2013: 278).⁸⁶

Contrariamente ao “modelo de capital humano” canadiano, a experiência profissional dos candidatos deve estar presente na SOL para ser considerada, e conseqüentemente, para ganhar pontos. No entanto, os candidatos devem primeiro enviar uma manifestação de interesse online através do sistema *SkillSelect*, para uma primeira análise das suas credenciais a efetuar pelo *Department of Immigration and Citizenship* (DIAC). Posteriormente, apenas os que forem convidados a candidatar-se poderão requerer um pedido de visto de trabalho, permitindo assim que se estabeleça um limite ao número de vagas por profissão presentes na SOL, independentemente dos pontos obtidos pelos requerentes (Koslowski, 2014: 30).

Quanto a críticas, de um modo geral o PBS australiano tem tido sucesso no que diz respeito ao aumento do número de trabalhadores qualificados que entram no país, já que sob esta abordagem a maioria dos imigrantes admitidos são trabalhadores qualificados. No entanto, apesar deste aparente sucesso, a Austrália enfrentou uma escassez de mão de obra qualificada no início dos anos 2000. Perante esta dificuldade, as autoridades australianas reviram a política que se encontrava em vigor, encurtando o SOL e impondo uma regulamentação mais rigorosa em matéria de vistos de estada temporária. Esta medida tornou a entrada através da categoria *Skilled Migrant* mais difícil. Embora, as novas medidas tenham diminuído o número total de imigrantes qualificados, as probabilidades de estes entrarem através da categoria *skilled workers* aumentaram já que começaram a preencher necessidades específicas do mercado de trabalho (Tabag, 2013: 280).

⁸⁵ Com a internacionalização da economia australiana, assistiu-se a um aumento da procura de indivíduos com habilitações e conhecimentos especializados que não se encontravam disponíveis no relativamente pequeno mercado de trabalho da Austrália (Khoo *et. al*, 2007: 175).

⁸⁶ Ver anexo D

CAPÍTULO 3. UM SISTEMA DE DECISÃO POR PONTOS PARA CONCESSÃO DO VISTO DE RESIDÊNCIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL SUBORDINADA

Segundo Papademetriou e Hooper (2019) os sistemas de seleção de imigração são modelados pela filosofia própria de governança de cada país e pelo contexto social e económico que, por sua vez, determinam a facilidade da mudança nas políticas de imigração.

A conceção de um PBS visa promover a simplicidade, transparência, objetividade, robustez e flexibilidade (Gower, 2016: 4). Contudo, uma vez que os empregadores não estão envolvidos na seleção da mão de obra, os PBS admitem migrantes que chegados ao país de acolhimento são incapazes de encontrar trabalho que se adeque às suas habilitações académicas e / ou qualificações profissionais. Este ponto mina a integração e os benefícios económicos a longo prazo (Papademetriou e Sumption, 2011: 1). No lado oposto, estão os sistemas que permitem às entidades patronais escolherem os trabalhadores que necessitam (*employer driven systems*) sujeitando-se às leis existentes em matéria de imigração. Ser selecionado por um empregador, é uma prova de que as habilitações / qualificações dos imigrantes são necessárias e, conseqüentemente, há a garantia de que os imigrantes terão um emprego ao chegarem ao país recetor (Papademetriou e Sumption, 2011: 1).

No entanto, persistem preocupações no que concerne ao facto dos empregadores manipularem o sistema, com o objetivo de ter acesso a mão de obra mais barata, e há demasiada dependência dos trabalhadores relativamente aos patrões, o que os torna vulneráveis à exploração (Papademetriou e Sumption, 2011: 1). Ainda assim, a preocupação mais relevante, é a possibilidade dada a decisores políticos e entidades empregadoras de adiarem os investimentos de longo prazo em tecnologia, formação e educação que são necessárias para encurtar as atuais (e emergentes) deficiências entre a procura e oferta, em detrimento da dependência de mão de obra estrangeira (Papademetriou e Hooper, 2019: 7).

Em reconhecimento dos diferentes pontos fortes e fracos de ambos os modelos, nos últimos anos tem-se assistido a uma tendência para a adoção de sistemas de seleção híbridos, que combinam as melhores ideias do PBS e do modelo da escolha da mão de obra pelo empregador (Papademetriou e Sumption, 2011: 1) (Sumption, 2014) (Gower, 2016: 6).

3.1 A REVISÃO DO PBS E A NOVA GERAÇÃO DE SISTEMAS DE SELEÇÃO HÍBRIDOS

Segundo Papademetriou e Hooper (2019) com o amadurecimento dos PBS, os decisores políticos examinaram gradualmente os seus projetos com o objetivo de acolher as necessidades das entidades patronais, promover o mercado de trabalho e a integração

social. Por isso, verificou-se uma profunda revisão efetuada nos PBS relativamente aos países que o mantiveram e aos países que o adotaram recentemente (Sumption, 2014).

Anteriormente visto como uma alternativa ao modelo da escolha de mão de obra pelo empregador (*demand driven and employer led*), no presente os PBS abraçam a existência do patrocínio de uma entidade patronal (*employer sponsorship*) (Sumption, 2014). Este patrocínio é demonstrado sob a forma de uma oferta de emprego ou do acompanhamento do histórico de emprego do cidadão estrangeiro no país de acolhimento (Papademetriou e Sumption, 2011: 1).

Tanto o Canadá como a Austrália diminuíram a proporção de imigrantes admitidos sem oferta de emprego. Ambos os países introduziram sistemas de manifestação de interesse (*expression of interest*), nos quais os empregadores são encorajados a escolher entre um conjunto de candidatos pré-aprovados e testados por pontos. Estas reformas seguiram o exemplo da Nova Zelândia, onde o sistema de pontos prioriza fortemente os candidatos com ofertas de emprego ou anterior experiência profissional no país.

Já os Estados que adotaram recentemente um sistema de escolha de imigrantes, criaram uma geração de sistemas híbridos que combinam elementos do PBS e a seleção da mão de obra por parte do empregador, tendo esta tendência assumido várias formas (Sumption, 2014). A Áustria introduziu tal política relativamente à atribuição do visto para o exercício de uma atividade profissional subordinada. O Japão adotou a mesma política em 2012 com um sistema semelhante que exigia um teste de pontos e um contrato de trabalho profissional (Sumption, 2014).

Em suma, os países recetores de migrantes que anteriormente selecionavam trabalhadores estrangeiros unicamente com base no PBS ou simplesmente pela escolha da mão de obra pelo empregador optaram cada vez mais pela adoção do modelo concorrente, desenvolvendo sistemas híbridos que trazem as vantagens de ambos. Deste modo, estes países têm acomodado as vantagens incomparáveis que a seleção por parte dos empregadores traz em termos de integração de imigrantes e competitividade das empresas (Papademetriou e Sumption, 2011: 5).

3.2 ARQUITETURA DO PBS PARA ATRIBUIÇÃO DO VISTO DE RESIDÊNCIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL SUBORDINADA

Papademetriou, Sommerville e Tanaka (2008) identificam uma abordagem orientada pela procura e dirigida pelo empregador, a que designam de testes do mercado de trabalho. Esta abordagem requer que os empregadores demonstrem que procuraram por um trabalhador no mercado de trabalho local, nacional ou regional e não conseguiram encontrar um candidato adequado, antes da contratação de um nacional de Estado terceiro. Este

processo varia em intensidade e invasão burocrática, mas comumente envolve a prova de que o empregador procurou por um candidato em parceria com os serviços de colocação de empregos do governo, (geralmente) colocando anúncios em jornais, revistas e / ou sítios de empregos relevantes, e não encontrou candidatos adequados.

Em Portugal a declaração comprovativa dos factos acima mencionados é emitida pelo IEFP, nos termos do artigo n.º 29 do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, sendo os vistos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada analisados nos termos do artigo n.º 59 n.º 7 da Lei 23/2007, de 4 de julho – regime excecional.

Após emissão da declaração do IEFP, o requerente junta a documentação necessária para requerer o pedido de visto junto do posto consular.⁸⁷

Consequentemente, reunidas as condições presentes na lei, propõe-se um sistema de pontos para a análise e concessão do visto. A concessão deste tipo de visto passaria pela obtenção de um número de pontos suficientes, sendo estes distribuídos em atributos que preveem o êxito de um imigrante no mercado de trabalho e em fatores de controlo relacionados com a possibilidade de um indivíduo cumprir com as condições de entrada em território nacional.

Os objetivos da construção do PBS proposto são:

- Processo com uma abordagem mais eficiente, transparente e objetiva (Clarke, 2006: 1) (Papademetriou e Hooper, 2019: 4)
- Identificar, atrair e reter migrantes que irão aumentar as competências e o conhecimento do país (Clarke, 2006: 9) (Papademetriou e Hooper, 2019: 10)⁸⁸
- Contribuir para a economia (Clarke, 2006: 9)
- Identificar e atrair migrantes que pela sua presença, irão enriquecer a sociedade e atuar como embaixadores do país no seu regresso a casa (Clarke, 2006: 9)
- Impedir aqueles que não cumprem os critérios (Clarke, 2006: 9)
- Aumentar as competências e minimizar os impactos negativos que resultaram da perda de competências no passado (Clarke, 2006: 9).⁸⁹

⁸⁷ Consulta de documentação instrutória <https://www.vistos.mne.pt/pt/vistos-nacionais/documentacao-instrutoria/residencia#exerc%C3%ADcio-de-atividade-profissional-subordinada> (Fonte Vistos MNE)

⁸⁸ Os decisores políticos costumam usar os PBS como forma de abordar a incapacidade dos sistemas de ensino superior produzirem profissionais em número suficiente com os conhecimentos necessários ou desejados, para alimentar o crescimento económico dos seus países (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 10).

⁸⁹ No que respeita à fuga de cérebros (*brain-drain*), os Estados recrutam imigrantes como resposta à sua própria perda. Vários países sofrem com a fuga de talento para outros Estados e pretendem recuperar essa perda recrutando mão de obra qualificada no estrangeiro (Duncan, 2008: 9).

3.2.1 O EQUILÍBRIO DO PBS

Papademetriou, Batalova e Gelatt (2007) mencionam que os PBS são como Orçamentos de Estado, já que estes referem a quem os interpreta, quais são as prioridades do Governo e da sociedade. Acrescentam os mesmos autores, que a respeito da construção do PBS deverão ser observados:

1. O mínimo exigido, ou seja, o total de pontos que um requerente teria que obter para ser admitido. A definição de um mínimo de pontos elevado provavelmente desqualificaria os requerentes com menos experiência formal e com menos habilitações, no entanto, a experiência profissional comprovada poderá ser essencial. O mínimo de pontos exigido é decisivo para determinar a qualidade e o número de imigrantes que o país irá admitir através do seu PBS (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 19).

2. A distribuição dos pontos pelos critérios, isto é, os critérios escolhidos, mas, com relevância acrescida, a distribuição do peso dentro de cada critério. A disponibilização de muitos pontos para a educação, mas poucos para empregos com pouca mão de obra disponível como, por exemplo, carpinteiros e auxiliares de lares, mudariam o sistema de imigração para favorecer os altamente qualificados. A distribuição de um elevado número de pontos pela idade, nomeadamente pelos requerentes mais jovens, ou pela participação num programa de estágio, mas menos para um emprego numa ocupação específica que exige um diploma universitário, distorceria o sistema de imigração em direção aos requerentes com menos qualificações. As pequenas alterações na disponibilização de pontos por critérios podem ter grandes ramificações para a composição dos imigrantes admitidos através de um sistema fundamentado no mérito.

Alguns países utilizam um maior número de critérios que outros e há critérios que são mais comuns que outros (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 19). Uma abordagem é consignar pontos a características demográficas que conjeturam resultados desejados. O Canadá e a Austrália fazem-no. Este sistema é fácil de administrar e também é benéfico na medida em que parece plausível para a generalidade das pessoas (Brunner e Colarelli, 2010: 402).

No quadro 3.1. verifica-se que educação, idade, experiência profissional, educação ou experiência profissional anterior no país recetor e conhecimento da língua são critérios comuns a todos os PBS (Presença do critério TOTAL).

No entanto, a presença de um critério não nos elucida acerca da sua importância nos sistemas de imigração que utilizam PBS. Para destacar a importância relativa de cada critério poder-se-á calcular a peso que cada um tem no mínimo de pontos exigido para o limiar de decisão / apreciação do pedido de visto (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 20).

Quadro 3.1. % critério para decisão / apreciação pedido de visto

	Austrália	Austria	Canadá	Japão	Nova Zelândia	Presença do critério TOTAL
Programa de imigração	Skilled Independent visa (subclass 189)	Red White Card Skilled Workers in Shortage Occupations	Federal Skilled Worker Program (Express Entry)	Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity)	Skilled Migrant Category Resident Visa	
Limiar da decisão favorável / apreciação do requerimento	65 pontos	55 pontos	67 pontos	70 pontos	160 pontos	
Educação	30,8 (2)	54,5	37,3	42,9	43,8	5
Idade	46,2	27,3	17,9	21,4	18,8	5
Experiência profissional	23,0	36,4	22,4	21,4	31,5	5
Experiência profissional anterior ou educação no país de acolhimento	30,8	36,4	14,9	14,3	9,4	5
Conhecimento da língua do país de acolhimento	30,8 (1)	30,8 (1)	41,8 (1)	21,4	(1)	4
Conhecimento de segunda língua	7,7	18,2	6,0	N/A	N/A	3
Profissão com procura	(1)	(1)	14,9	N/A	6,5	1
Características do cônjuge	15,4	N/A	7,5	N/A	12,5	3
Familiares no país de acolhimento	15,4	N/A	7,5	N/A	N/A	2
Oferta de emprego	N/A	(1)	14,9	14,3	31,5	3
Acordo prévio	N/A	N/A	7,5	N/A	N/A	1
Remuneração anterior ou remuneração proposta	N/A	(1)	N/A	57,1	12,5	2

(1) Critério tem que estar previamente assegurado

(2) Critério pode atingir 62,0% caso mestrado ou doutoramento seja da área da ciência, engenharia, matemática ou TIC.

Fontes: Australian Government - Department of Home Affairs; Federal Ministry Republic of Austria Labour, Social Affairs and Consumer Protection; Federal Ministry Republic of Austria Interior; Federal Ministry Republic of Austria Europe, Integration and Foreign Affairs; Immigration, Refugees and Citizenship Canada – IRCC; Immigration Bureau of Japan; New Zeland Immigration - Ministry of Business, Innovation and Employment; Papademetriou, Demetrios G., Somerville, Will e Tanaka, Hiroyuki (2008), “Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes”, Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute (sistematização) (elaboração e cálculo própria)

Os critérios com os rácios mais elevados no peso do número de pontos para o limiar de uma apreciação / decisão do pedido de visto, são os que os decisores políticos mais valorizam entre os atributos dos potenciais imigrantes (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 20).

Numa análise ao quadro 3.1 verifica-se que a idade é o critério mais valorizado no PBS utilizado pelo Estado australiano. Iguais rácios têm a educação, conhecimento da língua oficial e educação ou experiência profissional anterior na Austrália. A Áustria dá maior peso à educação do potencial migrante, valorizando de igual modo a experiência profissional anterior e a educação ou experiência profissional efetuadas em solo austríaco no passado. O Canadá dá o maior peso ao conhecimento da língua do seu país por parte do imigrante, valorizando seguidamente a educação e a experiência profissional anterior do requerente. Quanto à Nova Zelândia a educação é o critério que tem mais valor no peso da decisão, no entanto, tanto uma oferta de emprego como experiência profissional por parte do candidato são valorizadas de igual modo. Repare-se aliás que se o requerente tiver pontuação máxima nos critérios educação e oferta de emprego, este fica elegível para poder ter o seu pedido de visto apreciado. O Japão difere de todos os outros PBS, onde a remuneração proposta ou anterior é o critério mais valorizado, no entanto, na análise efetuada há que referir que é o único PBS para imigrantes altamente qualificados.

Pela simples alteração na alocação dos pontos por critério, o PBS permite que os Estados tenham flexibilidade na alteração da escolha dos imigrantes admitidos com o objetivo de maximizar os ganhos económicos no país (Duncan, 2008: 6). Assim, os países ajustam as alocações de pontos nos seus PBS conforme a evolução das suas necessidades políticas, para responder às necessidades de mudança de perceções e / ou porque ambicionam melhores resultados económicos e políticos (Papademetriou, Sommerville e Tanaka, 2008: 22).

3.2.2 UM SISTEMA HÍBRIDO PORTUGUÊS

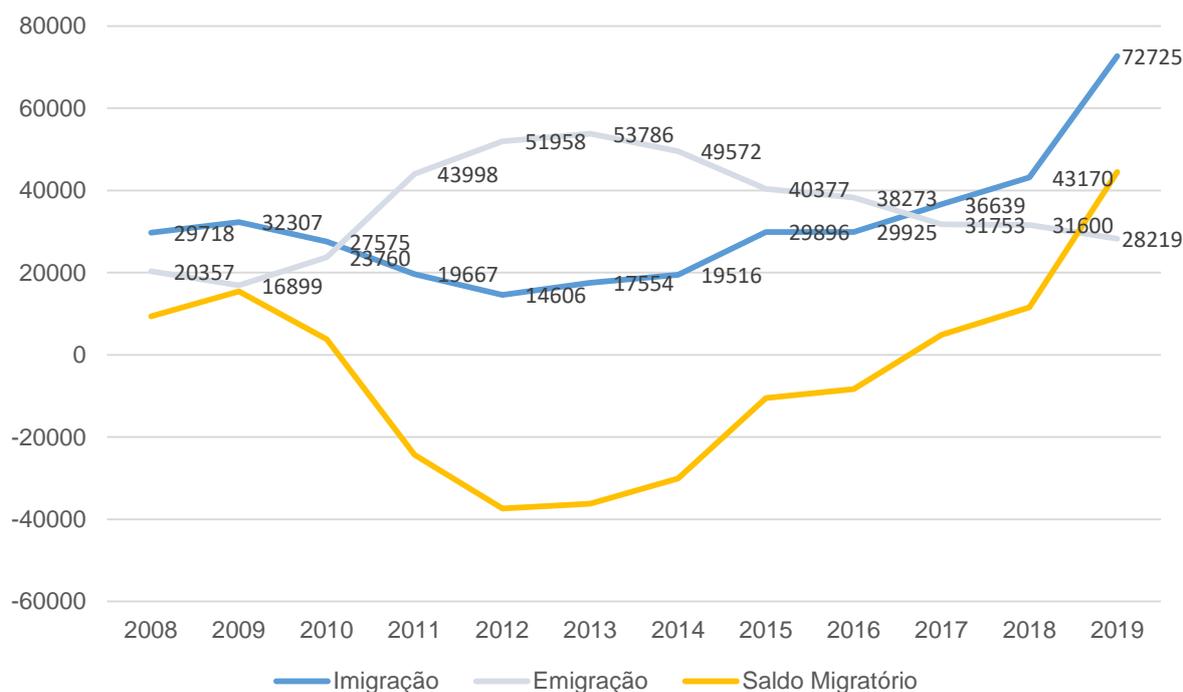
Como referido no relatório MAC (2020) independentemente de existirem requerentes que atinjam o limiar para uma apreciação do pedido de visto, não há garantia de uma decisão favorável, pois existem cotas / limites para o número de vistos emitidos. Estes são os casos da Austrália, do Canadá e da Nova Zelândia. A existência de limites numéricos, presentes em outros sistemas de imigração, são frequentemente vistos como um promotor de confiança na opinião pública de que as autoridades têm o sistema sob controlo.

Em Portugal, assiste-se existência de limites numéricos através do Contingente Global Indicativo de Oportunidades de Emprego, no entanto, desde 2011 este não é publicado.

Em todos os PBS, há critérios aos quais são afetados mais pontos do que outros, isto acontece, pois, são uma forma do país recetor selecionar os migrantes que são considerados uma mais-valia. Os migrantes mais instruídos recebem um maior número de pontos, porque são considerados uma força de trabalho desejável. Requerentes mais jovens, embora não muito jovens, são preferidos porque terão uma vida útil contributiva pela frente, com o pagamento de impostos, antes de receberem pensões e cuidados de saúde numa idade mais avançada (MAC, 2020: 33).

É também observado que um número crescente de países atravessa uma diminuição no total da sua população, devido a baixos níveis de fertilidade e, em alguns locais, por causa de altas taxas de emigração (ONU, 2019: 16). O resultado é um envelhecimento significativo das populações o que coloca os sistemas de segurança social em pressão, já que o número de contribuintes que deixa esses sistemas continua a ultrapassar o número de contribuintes jovens em idade contributiva (Rudolph, 2006: 16). Assim, em algumas partes do mundo os movimentos migratórios tornaram-se um elemento importante da mudança populacional (ONU, 2019: 32). No caso de Portugal, nem todos os perfis de imigração poderão aliviar a situação demográfica, assim, há que verificar não só se os saldos migratórios são positivos ou negativos, mas verificar igualmente as características etárias de quem imigra para Portugal versus quem emigra, já que poder estar em causa a substituição de gerações ou grupos etários e o mitigar da situação de envelhecimento demográfico do país (Oliveira e Gomes, 2019: 39).

Figura 3.1. Movimentos de Emigração de Portugal (período 2008-2018)



Fonte INE (elaboração própria)

Relembre-se, que em relação a Portugal, a mudança de saldos migratórios entre 2011 e 2016 foi instigada pela crise económica e financeira que assolou o país, conjugada com a desaceleração de fluxos de entrada (imigração) e aceleração dos fluxos de saída (emigração) (Oliveira e Gomes, 2019: 34). A perda de residentes entre 2008 e 2019 foi de 267634, no entanto, em 2019 há um aumento na população residente de 0.19 % (mais 19253 residentes) em virtude do significativo aumento do saldo migratório (número total de novos residentes 72725).⁹⁰

Quadro 3.2. Saldo total natural e migratório (período 2008-2019) - Fonte INE

Ano	Saldo natural	Saldo migratório	Varição populacional	População total	% Taxa de crescimento efetivo
2008	314	9361	9675	10 563 014	Sem dados
2009	-4943	15408	10465	10 573 479	0,10
2010	-4573	3815	-758	10 572 721	-0,01
2011	-5992	-24331	-30323	10 542 398	-0,29
2012	-17757	-37352	-55109	10 487 289	-0,52
2013	-23756	-36232	-59988	10 427 301	-0,57
2014	-22423	-30056	-52479	10 374 822	-0,50
2015	-23011	-10481	-33492	10 341 330	-0,32
2016	-23409	-8348	-31757	10 309 573	-0,31
2017	-23432	4886	-18546	10 291 027	-0,18
2018	-25980	11570	-14410	10 276 617	-0,14
2019	-25214	44506	19292	10 295 909	0,19

valor negativo

inflexão

valor positivo

Fonte INE (elaboração e sistematização própria)

As tendências no total da população e estrutura etária de um país são moldadas principalmente pelos níveis de fertilidade e mortalidade, tendo estas diminuído quase universalmente no Mundo. Assim, em alguns países a migração internacional tornou-se um fator importante de mudança na população (ONU, 2019: 2). Os movimentos migratórios podem atenuar a decrescimento do tamanho da população em países onde o número de óbitos é superior ao número de nascimentos (ONU, 2019: 35) (Oliveira e Gomes, 2019: 70).

Embora seja improvável esperar que as migrações possam parar o envelhecimento ou o declínio das populações, o debate neste âmbito tem sido consensual em reconhecer que a imigração embora não forneça por si só a solução para o “problema” do

⁹⁰ Ver Anexo I

envelhecimento especialmente sentido nos países da Europa, entre os quais Portugal, será sempre uma componente importante para o atenuar (Oliveira e Gomes, 2019: 70).

Assim, em relação a Portugal a construção de um PBS deve obedecer à situação demográfica, mas também às características etárias de quem emigra.

No entanto, há características de capital humano que são mais valorizadas, como o domínio da língua do país recetor, o nível educacional, experiência profissional e experiência de profissões com procura – qualidades que são consideradas indicadores que para que esses imigrantes tenham boas perspetivas de integração e contribuam para o sucesso da economia do país (Papademetriou e Hooper, 2019: 4).

Uma vez escolhidos os critérios de seleção vários fatores devem ser ponderados. O primeiro é a “pontuação de entrada”. Com uma abordagem compensatória um valor mais elevado num critério compensa um valor reduzido noutra, por exemplo, um menor nível de inglês pode ser compensado pelo nível de educação, ou conhecimentos linguísticos mais altos podem equilibrar um menor nível de habilitações (Brunner e Colarelli, 2010: 406).

Só que à sombra de imigrantes altamente qualificados que recebem tratamento favorável por parte dos Estados, aparece o cerco para a mão de obra pouco qualificada. A abordagem na gestão da imigração está a tornar-se cada vez mais seletiva em quase todas as economias desenvolvidas. Por exemplo, o esquema básico do sistema de imigração do Japão é dividir os trabalhadores de um país estrangeiro em dois, qualificados e não qualificados, e incentivar ativamente o primeiro a vir, enquanto o último é excluído da obtenção de autorizações de trabalho (Yamada, 2013: 6). Atente-se que o trabalho pouco qualificado induz a criação de emprego pouco qualificado à medida que as empresas respondem aos trabalhadores disponíveis (Brunner e Colarelli, 2010: 399). Em Portugal, como noutros destinos de imigração, a população estrangeira é dirigida para o mercado, para fazer os trabalhos com pouco nível de atratividade, para os empregos de baixas qualificações, os quais estão relacionados com condições de trabalho mais duras e com elevada insegurança (Oliveira e Gomes, 2019: 143).⁹¹

Por conseguinte, o PBS proposto observa os quatro critérios mais valorizados que estão sempre presentes (educação, experiência profissional de acordo com as qualificações, conhecimento da língua e idade) nos sistemas de imigração de cinco países que utilizam o sistema de pontos para a admissão de imigrantes (Quadro 3.1.) e abraça a realidade demográfica do país (Figura 3.1. e Quadro 3.2.).

⁹¹ A tendência para admitir uma maior quantidade de mão de obra pouco qualificada gerou pressões relevantes que moldam interesses políticos, e por consequência, moldam os resultados da política (Rudolph, 2006: 15).

Quadro 3.3. Proposta de PBS para Portugal

CrITÉRIOS	Pontos
Educação	Máximo de pontos permitidos: 30
Formação profissional completa ou <i>know-how</i> comprovado na profissão	20
Licenciatura ou Mestrado (1)	25
Mestrado + artigos científicos (ou comunicações) ou Doutoramento	30
Experiência profissional de acordo com as qualificações	Máximo de pontos permitidos: 10
Experiência profissional (por ano)	2
Experiência profissional em Portugal (por ano)	4
Conhecimento de línguas portuguesa ou inglesa (2)	Máximo de pontos permitidos: 15
Português: uso elementar da língua nível básico (nível A1); ou Inglês: uso independente da língua (nível B1)	10
Português: uso elementar da língua (nível A2); ou Inglês: uso independente da língua (nível B2)	15
Idade	Máximo de pontos permitidos: 20
Até 30 anos de idade	20
Até 40 anos de idade	15
Soma total máximo de pontos permitidos	75
Limiar para decisão favorável	50

(1) mínimo 3 anos em instituição de ensino superior

(2) Utilização do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas ⁹²

Fonte: Federal Ministry Republic of Austria Labour Social Affairs and Consumer Protection (sistematização) (cálculo e elaboração própria)

A originalidade em relação aos restantes PBS são a inexistência de cotas, a análise para possível admissão de trabalhadores pouco qualificados está assegurada e os mesmos

⁹² <https://europa.eu/europass/pt/common-european-framework-reference>

critérios de decisão são usados pelos diferentes intervenientes do processo (Figura 3.2.). A desvantagem do PBS que é o impacto sobre a origem dos fluxos da imigração (Medina, 2006: 10), não iria ser observada. Conservando a oportunidade de imigração regular relativamente a imigrantes de várias origens, é essencial não apenas por questões de direitos humanos, mas também para evitar o exacerbamento da imigração irregular (Tabag, 2013: 300-301).

Figura 3.2. Processo de concessão do visto de residência para o exercício de atividade profissional subordinada – a decisão no regime excepcional



Fontes: Lei 23/2007, de 4 de julho e Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de novembro
(elaboração e sistematização própria)

Facilitar a imigração ordenada e regular, reduzir os incentivos à imigração irregular é a melhor maneira de maximizar o potencial da imigração (ONU, 2019: 37).

3.3.3 DOCUMENTAÇÃO DOS CRITÉRIOS

Os seguintes documentos devem ser submetidos para exame dos critérios individuais sob o sistema de pontos proposto:

- Educação
 - Certificado que prova a conclusão de um programa de três anos numa universidade ou noutra instituição de ensino superior

- Documento que reflete o status da universidade ou outra instituição do ensino superior (Federal Ministry Republic of Austria Labour Social Affairs and Consumer Protection)
- Experiência profissional de acordo com as qualificações
 - Cartas de recomendação, certificados de trabalho, comprovativo de descontos para a segurança social no país onde exerceu a profissão
- Conhecimento da língua portuguesa ou inglesa
 - Diploma da língua ou certificado de curso de línguas nos níveis A1 ou A2 do Quadro de Referência Europeu Comum para idiomas para português ou B1 ou B2 para inglês.

Os seguintes diplomas e certificados são, em particular, reconhecidos como evidência de proficiência na língua inglesa: Cambridge Certificate, TELC, diploma IELTS, diploma TOEIC, diploma TOEFL (Federal Ministry Republic of Austria Labour Social Affairs and Consumer Protection)

Os originais devidamente autenticados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do país de origem dos documentos acima mencionados devem ser entregues pelos requerentes no posto consular, no momento do pedido de visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada. Se os documentos não estiverem disponíveis em português ou inglês, a pedido do posto consular ou do SEF poderá ser solicitada a tradução da documentação entregue pelo requerente.

3.3.4 EXEMPLOS PRÁTICOS

DIRETOR DE VENDAS, NACIONALIDADE BRASILEIRA, 43 ANOS

Uma empresa pretende contratar um diretor de vendas e não encontrou nenhuma pessoa adequada para a posição específica no mercado de trabalho português e europeu. O requerente de nacionalidade brasileira para a posição tem 43 anos, uma licenciatura em gestão e 9 anos de experiência profissional. Como tem mais de 40 anos recebe 0 pontos; pela licenciatura recebe 25 pontos; pelo domínio da língua portuguesa, do qual é nativo, é-lhe atribuído 15 pontos e pela experiência profissional 10 pontos. TOTAL = 50 pontos. Decisão favorável.

PROGRAMADORA SOFTWARE, NACIONALIDADE UCRANIANA, 27 ANOS

Uma empresa de tecnologias de informação pretende contratar uma programadora para desenvolver *software* de aplicações informáticas. Após publicação da vaga de emprego não encontrou nenhum trabalhador (a) adequado para o posto de trabalho. A requerente de nacionalidade ucraniana tem 27 anos, mestrado concluído numa universidade alemã com plano curricular lecionado em inglês. Pela idade recebe 20 pontos, pelas habilitações académicas 25 e pelo conhecimento da língua inglesa 10 pontos. TOTAL = 55 pontos. Decisão favorável.

CARPINTEIRO, NACIONALIDADE CABO-VERDIANA, 32 ANOS

Uma empresa de construção civil pretende contratar um carpinteiro e não encontrou mão de obra disponível no mercado português e europeu. O requerente de nacionalidade cabo-verdiana tem 32 anos e experiência comprovada (mais de 5 anos) na área da carpintaria, que é demonstrada com descontos para a segurança social do seu país e cartas de recomendação de empregadores. Pelo know-how comprovado recebe 20 pontos, pela experiência profissional 10 pontos e pelo conhecimento da língua portuguesa 15 pontos e pela idade 15 pontos. TOTAL = 60 pontos. Decisão favorável.

AMA, NACIONALIDADE MOÇAMBICANA, 27 ANOS

Um casal português a trabalhar em Moçambique pretende que uma ama, que cuida dos seus três filhos há 4 anos, os acompanhe na mudança de residência para Portugal. Recorreram ao mercado português e europeu e não conseguiram candidato adequado para o posto de trabalho. Pela idade a ama receberia 20 pontos, pelo conhecimento da língua portuguesa 15 pontos, pela carta do casal acompanhada de seguro profissional da profissão que exerceu em Moçambique 28 pontos. TOTAL = 63 pontos. Decisão favorável.

INTERNA PRESTAÇÃO CUIDADOS DE SAÚDE, NACIONALIDADE BRASILEIRA, 36 ANOS

Os filhos de um casal português em idade avançada pretendem contratar uma empregada interna com experiência em cuidados de saúde, já que um dos progenitores está acamado. Recorreram ao mercado internacional, pois não encontraram uma candidata em Portugal e no espaço europeu. A requerente de nacionalidade brasileira apresenta 5 anos

de experiência profissional comprovada (carta de empregador lar de idosos no Brasil), pelos quais recebe 10 pontos e curso de formação profissional na área geriátrica, pelos quais recebe 20 pontos. Pelo conhecimento da língua portuguesa são atribuídos 15 pontos e pela idade 15 pontos. TOTAL = 60 pontos. Decisão favorável.

CAPÍTULO 4. INOVAÇÃO: DESMATERIALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA CONCESSÃO DO VISTO DE PROCURA DE TRABALHO

Os países que adotaram mais recentemente os PBS criaram sistemas híbridos que combinam elementos dos sistemas de imigração dos PBS e são orientados para o empregador. Esta tendência assumiu várias formas, sendo que uma delas é o visto de procura de trabalho. Este modelo admite requerentes com credenciais promissoras, sendo que só lhes é permitido permanecerem a longo prazo no país se obtiverem um emprego. Em 2009 os Países Baixos introduziram um “ano de orientação” para imigrantes qualificados que cumpram vários critérios de educação e competências profissionais. A Áustria seguiu o exemplo em 2011 com uma autorização de permanência no seu território concedida por pontos a migrantes para procura de trabalho por um período de seis meses (Sumption, 2014).

Nos EUA em 1990 foi criado o visto H-1B, numa altura em que se a economia norte-americana florescia e faltava de mão de obra qualificada para trabalhar na indústria das TIC. Este tipo de visto foi emitido não só a engenheiros que se encontravam no estrangeiro, como a estudantes recém-licenciados cujo desejo era ficar e trabalhar nos EUA nas empresas de alta tecnologia. Este visto foi destinado a manter os trabalhadores qualificados nos EUA (Yamada, 2013: 3-4).⁹³

Uma norma interessante introduzida pela lei alemã é um novo tipo de visto para profissionais estrangeiros, que sejam titulares de um diploma universitário alemão ou estrangeiro equiparável, permitindo a estes a procura de emprego até seis meses na Alemanha, desde que tenham meios de subsistência suficientes (Eisele, 2014: 58). Desta forma, a Alemanha implementou programas para a retenção de estudantes estrangeiros, através da remoção do teste do mercado de trabalho para recém-licenciados estrangeiros em Universidades alemãs com uma condição: de aceitarem um emprego na sua área de formação. A vontade ou incapacidade dos EM de reter recém-licenciados no mercado interno é uma perda em termos de investimento de que terceiros lucram (Pascouau, 2013: 13).

Em Portugal, as Grandes Opções do Plano de 2020-2023 ⁹⁴ supõem um título temporário de curta duração que possibilite a entrada legal em Portugal de imigrantes com

⁹³ O visto *Foreign Specialty Occupation*, ou programa H-1B, foi criado pela *US Immigration Act* em 1990. Foi concebido para indivíduos que tenham um nível de habilitações nunca inferiores a uma licenciatura e que se qualifica para o exercício de uma profissão qualificada (Fernández e Wise, 2010: 980) (Sommerville e Walsworth, 2009: 154).

⁹⁴ Lei n.º 3/2020, de 31 de março

objetivo de procura de trabalho (XXII Governo Constitucional, 162: 2020). Relativamente à imigração e ainda no mesmo documento constam os seguintes objetivos:

Agilizar e simplificar os processos de entrada de trabalhadores de países terceiros em processos de recrutamento das empresas; Eliminar o regime de contingentação do emprego de imigrantes estrangeiros de países terceiros, prevendo ajustamentos nos mecanismos de entrada em função da situação do mercado de trabalho (Grandes Opções do Plano, 162: 2020)

Em face do exposto, propõe-se um processo de desmaterialização do visto de procura de trabalho, através de um portal único de pedido de visto que contenha toda a informação significativa até à sua concessão, e que permita efetuar o requerimento de visto através da transmissão eletrónica de informação entre o requerente e os serviços da Administração Pública. Estão presentes neste processo entidades do setor privado, nomeadamente, entidades empregadoras credenciadas.

4.1 DESMATERIALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA CONCESSÃO DO VISTO DE PROCURA DE TRABALHO

O novo sistema de imigração tem por base a autoavaliação, onde um requerente efetua uma avaliação on-line das suas competências, orientada por critérios objetivos em direção a um processo único de tomada de decisão (Goodman, 2007: 18).

Figura 4.1. Processo de desmaterialização pedido de visto de procura de trabalho

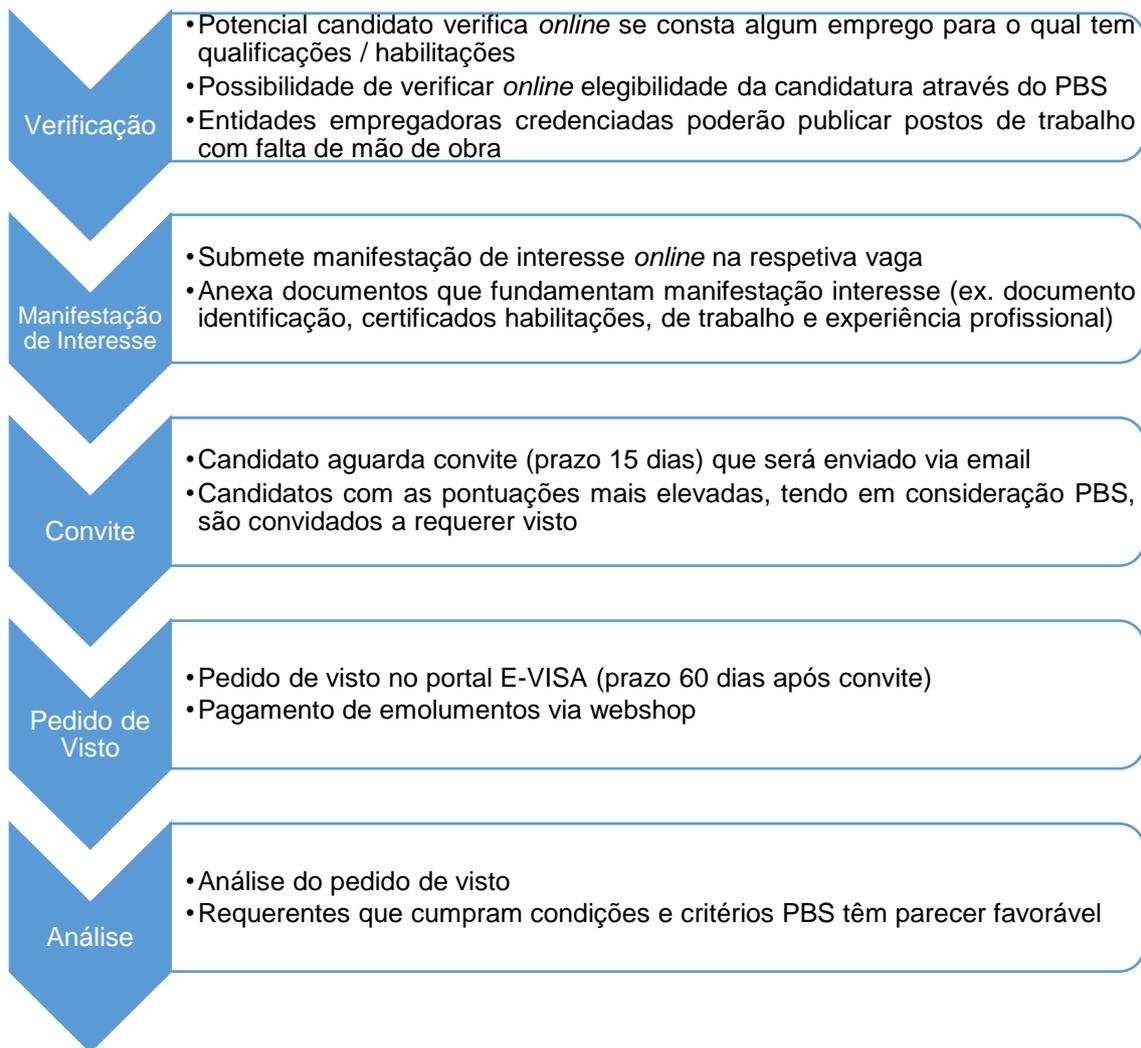


Fonte: Australian Government - Department of Home Affairs (sistemização) (elaboração própria)

Além das condições previstas na lei, enumeram-se as condições de elegibilidade:

- Existir uma profissão com falta de mão de obra na lista publicada
- Estar na posse de qualificações / habilitações para a profissão
- Ter limiar de pontos estabelecido no PBS (Quadro 3.3)

Figura 4.2. Simplificação, desmaterialização e concessão do visto de procura de trabalho



Fonte: Australian Government - Department of Home Affairs (sistemização) (elaboração própria)

Como funciona:

1. Verificação

- Candidato verifica *online* se existe alguma profissão para a qual tem qualificações / habilitações (poderá ser elegível a várias profissões)

- Lista de profissões *online* com falta de mão de obra publicada pelo Governo, segundo códigos previstos na Classificação Portuguesa das Profissões (CPP/2010) e / ou grau equivalente de licenciatura ou educação com grau superior em ciência, tecnologia, engenharia ou matemática. Entidades empregadoras certificadas poderão publicar igualmente profissões com carência de mão de obra.
- Requerente verifica *online* elegibilidade (recorrendo ao PBS) e lista de documentação necessária a ser enviada na manifestação de interesse e no pedido de visto.

Relativamente à lista de profissões *online* com falta de mão de obra publicada com grau equivalente de licenciatura ou educação com grau superior em ciência, tecnologia, engenharia ou matemática, uma escassez de mão de obra é identificada quando o mercado de trabalho interno não puder atender a necessidades específicas de qualificações ou aptidões para o preenchimento de postos de trabalho (Goodman, 2007: 19).

2. Manifestação de Interesse

- Submissão *online* da Manifestação de Interesse com documentação que a fundamente. Formulário da Manifestação de interesse poderá estar fundido com formulário do pedido de visto
- Requerente deverá estar ciente que uma Manifestação de Interesse não é um pedido de visto

À semelhança da abordagem desenvolvida na Nova Zelândia e seguida pela Austrália, seria criado um grupo (*pool*) de trabalhadores qualificados com a possibilidade de potenciais imigrantes preencherem formulários on-line onde são indicados o nível de capital humano e experiência profissional. Os pontos são atribuídos conforme os critérios pré-definidos e depois os candidatos seriam incluídos numa lista (*pool*). O formulário da manifestação de interesse seria a primeira etapa do potencial recrutamento de um trabalhador e não um pedido de admissão (Boyd, 2013: 51).

3. Convite

- Antes do convite requerente recebe email com mensagem de recepção da Manifestação de Interesse
- Poderá adicionar mais documentação se desejar ou se lhe for solicitado via email

- Possibilidade de resolver alguma divergência, com preenchimento de formulário de divergências *online*
- Ao receber convite via email requerente passa para passo seguinte

4. Pedido de Visto

- Efetuado Portal E-VISA *online*
- Requerente recebe notificação via email do pedido de visto recebido
- Tem 60 dias após convite para submeter *online* pedido de visto
- Pagamento da taxa de tratamento do pedido de visto via *webshop*

5. Análise

- Se visto concedido requerente recebe email da confirmação, se recusado email enviado contém razões da recusa
- Para uma análise célere há que ter em conta PBS

Quadro 4.1. Situações de oportunidades para simplificar

Situação	Oportunidade
É obrigatório o preenchimento dos formulários Manifestação de interesse e Pedido de visto	Fundir formulários, já que vária informação está disponível no processo anterior
São necessárias várias deslocações pelo utente	Criação de balcão único para submissão pedido de visto procura de trabalho (processo num único balcão online) www.vistos.mne.pt ; processo poderá ser acompanhado online
Informação prestada aos utentes é insuficiente relativamente ao pedido de visto; Número elevado de pedidos de visto mal preenchidos	Disponibilizar informação no sítio www.vistos.mne.pt , nomeadamente, guia passo a passo do pedido de visto; disponibilizar formulário pré-preenchido para ajuda
É exigido pagamento de emolumentos no reconhecimento de documentos e pedido de visto	É permitido vários pagamentos num mesmo ato via <i>webshop</i> ou transferência bancária

Fonte: Simplex (sistematização) (elaboração própria)

4.2 A FUNÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS CONSULARES

Camarota (2002) alude que ter um cliente satisfeito – o requerente de visto – tornou-se um dos objetivos mais importantes dos serviços, levando ao surgimento de pressões para apressar o processamento de vistos e aprovar pedidos marginais (Camarota, 2002: 71).

Sendo o sistema implementado simplificado, nesta fase os postos consulares têm um papel fulcral na triagem a efetuar. Todas as variedades de fraudes intencionais tornam-se muito mais difíceis de detetar (Camarota, 2002: 72).

A concessão de vistos é uma atividade de alto risco. Geralmente envolve um grande número de entrevistas repetitivas, numa quantidade de tempo apertada, onde um único erro pode ter consequências muito sérias. Além do mencionado, a necessidade inerente de precisão e velocidade conflituam entre si, já que quanto mais rápido se trabalha, mais propenso se é a cometer erros (Zinsmeister, 2012: 20).⁹⁵ Os *visa officers* são julgados pelo número de requerimentos de pedidos de visto por dia em que emitem parecer e pela cortesia demonstrada em relação aos requerentes, em vez da minuciosidade demonstrada na triagem dos candidatos (Camarota, 2002: 71). Sem uma entrevista presencial, os *visa officers* não conseguem ter a certeza que o requerente do pedido de visto é realmente a pessoa identificada no requerimento (Camarota, 2002: 72).⁹⁶ Assim, os *visa officers* devem ter formação para procurarem provas de laços fortes com o país de origem do requerente, isto é, ter família, um bom emprego, bens imóveis e demonstrarem ceticismo em relação a requerentes que se encaixam em alguém que não vai cumprir a validade do visto (*overstay*). Os critérios variam de país para país, mas requerentes que levantam suspeitas são de um modo geral jovens, solteiros, desempregados ou com baixos rendimentos. De acordo com regulamentos consulares e manuais de formação, é recomendado análise adicional relativamente a requerentes que vivam fora do país da sua nacionalidade. Em muitos casos,

⁹⁵ Além disso, no país anfitrião, o passa-palavra quanto aos padrões negligentes de concessão espalham-se rapidamente, incentivando um maior número de requerimentos fraudulentos e adicionalmente um aumento do tempo da carga de trabalho dos funcionários consulares, o oposto do que é pretendido (Hankinson, 2010: 15).

⁹⁶ Hankinson constata que:

In high-fraud countries, it is common for applicants to claim to have lost all their documents and photos in a theft, fire or flood. When documents are available, they are often issued many years after the event requiring proof, thus casting serious doubt on their legitimacy. Furthermore, evidentiary documents can easily be forged — or genuinely issued, but on the basis of false information — or purchased cheaply. To get such “genuine fakes,” applicants submit affidavits to the local authorities, from friends or relatives, swearing to the claimed fact or relationship. Applicants routinely submit equally unverifiable affidavits of their own to consular officers (Hankinson, 2010: 14).

estes requerentes são os que mais têm dificuldades em estabelecer laços com o seu país de origem ou com o país terceiro onde são residentes (Camarota, 2002: 73).

Deste modo os *visa officers* deverão ser treinados em técnicas de entrevista eficazes.⁹⁷ Relativamente à formação dos funcionários consulares e tendo os EUA como exemplo:

The training that new officers receive has been completely overhauled and now includes briefings on state-of-the-art techniques used for interviewing, as well as counterterrorism and the critical importance of international education exchange (Harty, 2005:31).

Tornar as melhores práticas em rotinas ajudarão os profissionais consulares a interiorizar e aplicar fundamentos importantes (Zinsmeister, 2012: 20). Experiência e formação podem atingir um limite, logo, sem uma forma sistemática de conduzir entrevistas, mesmo os funcionários mais experientes podem cometer erros. Os sistemas consulares ajudam a focalizar a atenção, mas justiça seja feita, estes não foram concebidos tendo como principal consideração a usabilidade. Numa área onde um erro pode fazer manchetes, a utilidade de *checklists* como ferramenta de formação e listas de verificação não deve ser ignorado (Zinsmeister, 2012: 22). Na construção de uma checklist de entrevista deverão estar assegurados os seguintes pontos:

- Uso de perguntas introdutórias com o objetivo de definir o tom do questionário e evitar qualquer confusão por parte do requerente
- “Afunilar” a entrevista para aprofundar os factos relevantes, e
- Repetir as perguntas mais importantes para obter respostas definitivas com o objetivo de prevenir desconformidades por parte do requerente que está a ser entrevistado (Zinsmeister, 2011: 16).⁹⁸

No que se refere aos casos de reagrupamento familiar, as amostras de ADN (ácido desoxirribonucleico) revelam-se fundamentais, e no presente indispensáveis, para a deteção de casos de fraude.

É evidente que para a verificação de um casamento, as provas extraídas por uma amostra de ADN não têm qualquer valor, isto quer dizer que os *visas officers* deverão obter o máximo de informação dos documentos apresentados e de entrevistas presenciais. No que se refere ao estabelecimento dos laços familiares, por

⁹⁷ Os funcionários consulares têm formação regular que aborda as condições económicas de um determinado país, fornece informações acerca da estrutura da sua comunidade empresarial e descreve técnicas eficazes de entrevistas. A formação recebida geralmente conta com o apoio de funcionários de outras secções da embaixada, incluindo pessoal das secções económica e comercial com experiência nessas matérias (Harty, 2005: 32).

⁹⁸ Ver Zinsmeister, Jeffrey E. (2011), For Better Fraud Interviews, Think Like a Lawyer, *Foreign Service Journal*, (Online), 88 (2), Disponível em: http://www.afsa.org/sites/default/files/flipping_book/0211/files/assets/seo/page16.html

exemplo com pais e irmãos, a amostra de ADN revela-se como uma prova conclusiva. Nos países desenvolvidos os documentos de registo civil (por exemplo certidões de casamento, nascimento, adoção ou óbito) quando apresentadas por um cidadão são de uma forma geral credíveis. Mas em sociedades com níveis de pobreza e corrupção elevadas, uma percentagem elevada dos requerentes não apresenta documentação fiável da sua alegada relação (Hankinson, 2010: 14).

4.3 ENTRADA EM PORTUGAL

Tabag (2013) atenta que após a entrada no país, há que assegurar um sistema que ajude e “guie” os imigrantes. A assistência pode ter várias formas, inclusive no apoio dado à procura de trabalho a imigrantes que não têm oferta de emprego. Os requisitos de procura de emprego variam muito de país para país, assim, uma ajuda simples na elaboração do *curriculum vitae* poder-se-á revelar útil. Para imigrantes que ingressem numa profissão, a orientação de quais os requisitos específicos também pode ser uma vantagem.

Neste caso o IEFP, pode ter uma página específica no seu sítio de internet para estes imigrantes, sendo que a construção desta página deverá obedecer à lista de profissões *online* com falta de mão de obra publicada pelo Governo, segundo códigos previstos na Classificação Portuguesa das Profissões (CPP/2010) e / ou ao grau equivalente de licenciatura ou educação com grau superior em ciência, tecnologia, engenharia ou matemática.

Um elevado grau de incerteza sobre as regras / quadro regulatório da imigração (admissão, duração da residência e direitos) no estado recetor, aumenta os custos da migração e torna o destino menos atraente (Kocharov, 2011: 24). Por exemplo, a incapacidade de residir com a própria família é um dos custos não monetários da imigração. Segundo o princípio da diferenciação, a lei de imigração da UE facilita o reagrupamento familiar para os nacionais de estados terceiros considerados imigrantes “desejáveis” (Kocharov, 2011: 24). Esta informação deve estar disponível a potenciais imigrantes.

Não é possível atrair pessoas sem que estas tenham benefícios, ao oferecer benefícios sem discriminar as pessoas pelo talento não aumentará a parcela das competências / aptidões desejadas (Kocharov, 2011: 37).

Quanto ao não reconhecimento das habilitações de imigrantes qualificados e a sua presença no país recetor e tendo a experiência do Canadá como exemplo:

New CIC (Canadian Immigration Citizenship) policies require all applicants to have their credentials assessed to Canadian standards before applying for immigration. This is undoubtedly a positive step, as it potentially resolves an issue that occurs all too often after an immigrant has landed and discovered that their credentials are New CIC policies

require not equally valued in Canada. Assessing credentials before applying should not only “weed out” unskilled labour better than the PBS but should also work to temper expectations (Anwar, 2014: 175).

As dificuldades que os trabalhadores e profissionais qualificados defrontam para obter o reconhecimento das qualificações e competências obtidas nos seus países de origem, são uma enorme barreira à mobilidade internacional e à integração sonhada de trabalhadores estrangeiros nos mercados de trabalho dos países anfitriões, em termos de empregabilidade, correspondência de qualificações e percurso profissional (Desiderio, 2014: 37). Assim, informação eficiente e de fácil compreensão que orientem os profissionais estrangeiros através da complexidade do sistema nacional de reconhecimento pode ser peculiarmente útil (Desiderio, 2014: 39).

New technologies also offer a big opportunity to facilitate access to information on recognition procedures. Thus dedicated Internet portals detailing national recognition procedures have proliferated over the past five years. Such tools only achieve their full potential when they provide multilingual information, including in the idioms most frequently spoken by the main immigrant groups in each country. Moreover, databases that compile the results of foreign credentials assessments, which can then be made accessible to the different assessing bodies, can make recognition procedures faster and more standardised (Desiderio, 2014: 39-40).

Os trabalhadores das TIC têm um menor número de restrições, comparativamente, por exemplo, aos trabalhadores da saúde, pois não há registo numa ordem profissional. Com base na experiência profissional e habilitações que apresentam no momento do processo de seleção, o setor privado parece ser eficiente na avaliação da qualidade dos profissionais desta área, (Manning e Sidorenko, 2007: 1104).

Procedimentos demorados, pesados e dispendiosos para o reconhecimento de qualificações adquiridas no estrangeiro, representam um obstáculo especificamente persistente para imigrantes qualificados acederem a profissões regulamentadas, pois a prática dessas profissões em geral obedece ao reconhecimento formal (Desiderio, 2014: 38).

Em 2007 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro que aprova o regime jurídico do reconhecimento de graus académicos superiores e estrangeiros. Ficou determinado um regime de reconhecimento automático de graus académicos superiores estrangeiros que atribui aos seus titulares a globalidade dos direitos inerentes aos graus existentes em Portugal, ou seja, licenciado, mestre e doutor concedidos pelas instituições de ensino superior portuguesas (Oliveira e Gomes, 2019: 123). Conforme menciona o Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro: Este diploma enquadra-se num conjunto de medidas que visam garantir a mobilidade efetiva e desburocratizada, nacional e internacional, de

estudantes e diplomados, vocacionadas para atrair e fixar em Portugal recursos humanos qualificados.

Em 2018, o Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto, que revoga o anterior regime jurídico de reconhecimento de graus académicos e diplomas de ensino superior concedidos por instituições de ensino superior estrangeiras, modernizou e estandardizou os procedimentos de reconhecimento de qualificações obtidas no exterior de Portugal. Como resposta a recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ao país, criaram-se melhores condições de atração de recursos humanos qualificados, dos quais investigadores com nacionalidade de Estados terceiros (Oliveira e Gomes, 2019: 124).

Com esta nova legislação uniformizaram-se os procedimentos de reconhecimento de qualificações obtidas no estrangeiro, ficando estes mais simples e transparentes, em que os conceitos foram aclarados e foi promovido a ampliação do reconhecimento de qualificações estrangeiras aos cursos técnicos superiores profissionais. Foram introduzidos procedimentos simplificados, determinando no reconhecimento de nível um sistema de precedências, que asseguram um processo mais automático no que se refere à decisão, ao mesmo tempo que são reduzidos os custos e tempos de resposta sobre a decisão do reconhecimento (Oliveira e Gomes, 2019: 124-125).⁹⁹

4.4 PBS E CONCESSÃO DO VISTO DE PROCURA DE TRABALHO

Tabag (2013) menciona que uma forma de identificar os imigrantes que presumivelmente serão bem-sucedidos é determinar as necessidades de mão de obra do país e atribuir mais pontos a imigrantes que colmatem essas necessidades.

A Austrália faz isso com o pré-requisito SOL no que respeita à imigração qualificada, ou seja, só é permitida a entrada a imigrantes cujas profissões estejam listadas na SOL. O SOL é um sistema flexível, já que há a possibilidade de ser ajustado tendo como base as mudanças verificadas no mercado de trabalho. Algumas destas profissões podem incluir investigadores, engenheiros e outras com necessidade de mão de obra, que atualmente não estão a ser preenchidas pelos trabalhadores do mercado de trabalho nacional (Tabag, 2013: 295). Muitos PBS não fazem a distinção das vantagens económicas em relação às

⁹⁹ O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto prevê o reconhecimento de graus e diplomas obtidos em instituições de ensino superior estrangeiras através das seguintes formas:

- a) Reconhecimento automático;
- b) Reconhecimento de nível;
- c) Reconhecimento específico.

habilitações superiores apresentadas pelo candidato, no entanto, este ponto é um indicador do sucesso económico do imigrante (Tabag, 2013: 296).

Several advanced degrees in liberal arts, for example, may not make a prospective immigrant any more likely to succeed than an immigrant with just one advanced degree in a STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) area of study (Tabag, 2013: 296).

Se um PBS admitir cegamente todo e qualquer imigrante com habilitação superior e proficiência linguística, sem apreciar as necessidades específicas que podem ser absorvidas pelo mercado de trabalho, então o país corre o risco de dececionar os imigrantes admitidos já que estes poderão enfrentar desemprego ou subemprego (Tabag, 2013: 295).

CONCLUSÃO

Relativamente ao assunto de investigação deste trabalho de projeto que propõem uma forma de concessão do visto de residência para o exercício de trabalho subordinado através de um sistema de pontos, o PBS, com o objetivo de uniformizar e garantir um processo mais automático de concessão do respetivo visto, procura-se demonstrar o relevo que o Estado tem na regulação da política de imigração e a importância da estreita colaboração entre os intervenientes da Administração Pública para garantir a soberania do território nacional e assegurar o interesse público.

Uma política de imigração impõe uma análise contínua, uma vez que o movimento dos fenómenos associados, exacerbados com a globalização, exige uma revisão permanente onde deverão ser verificados outros fatores como o das externalidades associadas e da realidade económica e social do país recetor. Os dados presentes nesta investigação demonstram a grande diferença entre as entradas (imigração) e saídas (emigração) do território português nos últimos 10 anos. Fica comprovado uma perda substancial de população, que, conjugada com o envelhecimento populacional, chega-se à rápida conclusão de um cenário que impõe medidas de carácter urgente e eficaz. A inexistência de tais medidas poderá pôr em causa todo um sistema económico e de segurança social existentes. Em 2019 pela primeira vez numa década, a população portuguesa aumentou devido à imigração e por dados do Observatório das Migrações é concluído que as contribuições dos estrangeiros residentes em Portugal para o sistema de Segurança Social traduzem-se num saldo financeiro considerável e positivo.

No entanto, nem todos os perfis imigratórios conseguirão atenuar a frágil situação demográfica do país, sendo relevante a concessão de residência a estrangeiros que demonstrem ser de facto uma mais-valia para o mercado de trabalho nacional.

Por conseguinte, este trabalho de investigação analisou cinco sistemas de imigração em que o visto de trabalho é concedido através de um PBS, segundo diferentes critérios e propõe a necessidade de introdução de mudanças no processo de decisão.

Através de um PBS, construído com base no sistema usado na Áustria, que respeita as especificidades do mercado de trabalho europeu, os critérios para a concessão do respetivo visto são os mais valorizados por todos os PBS investigados (Quadro 3.1), nomeadamente educação, experiência profissional de acordo com as qualificações, conhecimento de línguas portuguesa ou inglesa e idade. Assim, sintetizam-se as principais considerações deste trabalho de projeto para eventual consideração dos organismos intervenientes:

- O PBS proposto envolve, em determinada fase do processo, os serviços periféricos externos (embaixadas e postos consulares), a Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas e a autoridade de imigração

portuguesa, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em que o recurso ao PBS para emissão de parecer irá possibilitar a uniformização da decisão, tornando-a estruturada, fundamentada e célere – processo automático – evitando desta forma que a requerentes com qualificações idênticas, a uns seja recusado o visto, a outros o visto seja concedido, ou ainda a outros requerentes lhes seja solicitado documentação adicional por parte dos serviços (uma das razões que leva o processo de decisão a ser moroso). Deste modo, é evitada uma decisão com elevado teor discricionário.

- Conforme a investigação do primeiro capítulo, as externalidades negativas podem surgir no mercado de trabalho, nomeadamente quando o afluxo de trabalhadores estrangeiros pode reduzir a capacidade dos trabalhadores existentes no mercado nacional de encontrarem emprego. Assim, uma política restritiva em matéria de concessão de vistos de trabalho poderá ser a forma adequada de um Estado agir em períodos de crise económica. No entanto, mesmo neste período, deverá estar assegurada que certa (s) categoria (s) de trabalhadores seja admitida no país (o PBS pode ser reformulado com o objetivo de admitir trabalhadores que sejam considerados desejados e essenciais).
- Prosseguindo no capítulo I a investigação demonstra que a atração de imigrantes qualificados se tornou num palco de disputa, onde os países desenvolvidos “combatem” entre si para trazer as mentes mais brilhantes de países menos desenvolvidos. A zona de *Silicon Valley* é um exemplo clássico do que este tipo de imigrantes pode proporcionar, ou seja, além do conhecimento intrínseco e inovação, estes trabalhadores poderão criar pontes entre o país de acolhimento e o país de origem criando *clusters* (pontos de negócio) no último, que irão beneficiar o país que os acolheu.
- Ao longo do segundo capítulo, constata-se que a UE assegura não só, a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e um regime comum de vistos, como desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo de fronteiras externas (Alexandrino, 2009: 4). Porém, independentemente da europeização em matéria de assuntos consulares, a decisão de conceder um visto é uma prerrogativa do Estado, sendo que há deveres de ordem económica e política que se devem ter em consideração.
- Continuando no capítulo II é investigado que o atual processo de decisão de visto de residência para o exercício de uma atividade profissional subordinada envolve várias entidades da Administração Pública, onde o parecer positivo por uma destas entidades poderá não observar o mesmo entendimento de outras entidades. É verificada uma decisão discricionária, isto é, a Administração

Pública faz a escolha entre uma decisão – parecer positivo ou negativo – desconhecendo-se que critérios levam a essa decisão pelos diferentes intervenientes do processo.

- Ainda no segundo capítulo, é observado que o PBS é um sistema atrativo para os decisores políticos, pois, além dos pontos serem atribuídos de acordo com critérios predefinidos, é transparente e oferece flexibilidade, já que pode ser ajustado às necessidades económicas de um determinado momento. À opinião pública é transmitido uma imagem de controlo da imigração de natureza económica, podendo também o seu uso ser útil para combater os discursos políticos populistas que proliferam no presente. Na investigação verificou-se que o PBS é utilizado por países com elevado nível de desenvolvimento e que há cinco critérios para a concessão de visto que são comuns e são os mais valorizados.
- De acordo com a investigação do terceiro capítulo verifica-se a frágil situação demográfica de Portugal. A contração demográfica está de mãos dadas com o envelhecimento da população e ambas têm efeitos sobre a escassez de mão de obra / competências. Ao mesmo tempo, os cidadãos seniores geram necessidades que têm que ser satisfeitas, nomeadamente em áreas relacionadas com cuidados de saúde e assistência pessoal. A combinação destes fatores afeta a insuficiência de mão de obra e competências existentes nos EM da UE. Estes fatores formam pilares robustos que encaixam qualquer tentativa de resolução de problemas relacionados com migração laboral (Pascouau, 2013: 1-2).
- Prosseguindo no capítulo III, em dados obtidos nesta investigação observa-se que em Portugal, de 2009 a 2019, emigraram 410195 (INE) pessoas com um total de entradas no mesmo período de 343580 (INE) pessoas, tendo a população diminuído em cerca de 267634 (INE) residentes. O Canadá, independentemente de ser um país desenvolvido, tem um problema idêntico a Portugal, isto é, verifica-se uma fuga de cidadãos canadianos qualificados para os EUA, onde são atraídos por melhores salários. Fica por esclarecer se é verificado na Áustria a mesma situação em relação aos seus cidadãos, ou seja, se são atraídos por melhores salários por parte da Alemanha.
- Uma proposta de decisão é o PBS que abraça a realidade demográfica do país, observando os quatro critérios mais valorizados que estão presentes em todos os PBS analisados na investigação e permite que se crie um sistema híbrido, pois o mercado está envolvido na escolha de mão de obra que mais se adapta às suas necessidades.

- Finalizando, o quarto capítulo onde se investiga a eventual criação de um visto de procura de trabalho, é proposto um processo de desmaterialização e simplificação na concessão da respetiva autorização de entrada no país com base na autoavaliação presentes no PBS de imigração australiano e neozelandês, em que o recurso às novas tecnologias de informação facilitam o acesso à informação e às várias fases do processo.
- Na proposta são verificados os passos a seguir num processo *online*, bem como a abordagem do Governo, que identifica as profissões com falta de mão de obra. Sendo o sistema proposto simplificado há que assegurar segurança na concessão do respetivo visto. Deste modo, a função dos postos consulares, nomeadamente dos membros da missão (pessoal diplomático e outros membros da missão) é fundamental na abordagem aos requerentes. Assim, a formação na área de vistos é indispensável para a implementação de um sistema simplificado, pois além de ser uma área sensível, é uma área de risco. Há que assegurar formação em técnicas de entrevista eficazes e tornar as melhores práticas em rotinas com o objetivo de assimilar e utilizar bases importantes (primazia ao uso de checklists).
- Após a entrada no país dos portadores de visto de procura de trabalho, há que criar uma rede eficiente e atrativa que assegure um sistema de apoio, uma vez que, caso exista incerteza quanto às regras da imigração isso fará que os imigrantes ou não encontrem emprego ou abandonem Portugal com o objetivo de se dirigirem a outros destinos mais atraentes. Assim, é primordial assegurar o apoio dos centros de emprego, bem como o reconhecimento célere das habilitações que são apresentadas por este tipo de requerentes em território nacional, instrumentos essenciais para a realização do potencial presente.

Embora tenham sido adotados importantes acordos jurídicos nos últimos anos a nível europeu, no presente ainda se observa a inexistência de uma política comum de imigração laboral na UE (Carrera, Guild e Eisele, 2014b: 112). Por esta razão o principal objetivo desta investigação é o de ser um pequeno contributo para a capacitação das entidades da Administração Pública relativamente ao processo de decisão do visto de trabalho.

Concluindo, a migração internacional pode ser uma força transformadora, na medida em que poderá tirar milhões de pessoas da pobreza e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país de origem do migrante e do país recetor. Facilitar a imigração ordenada e regular, reduzir os incentivos à imigração irregular é a melhor maneira de maximizar o potencial da imigração. Abordar fatores negativos da imigração, como a pobreza, insegurança e falta de trabalho com condições, pode ajudar no momento de fazer a opção de permanecer no país recetor (ONU, 2019: 37-38).

BIBLIOGRAFIA

- Alexandrino, José Alberto de Melo (2009) – “A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros”, *Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, 49, 1 e 2, Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Alexandrino-Jose-de-Melo-A-Nova-Lei-de-Entrada-Permanencia-Saida-e-Afastamento-de-Estrangeiros.pdf>, consultado em 10 de junho de 2020
- Amaral, Freitas do (2016), *Curso de Direito Administrativo - Volume II*, Coimbra, Editora Almedina, citado por Gomes Magalhães, Adriana (2016), “A Discricionariedade Administrativa”, <https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/a-discricionariedade-administrativa-6051>, data de edição: 30.11.2016, consultado em 3 de junho de 2020
- Block, Fred (1994), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Neil J. Smelser and Richard Swedberg Editors
- Anwar, Arif (2014), “Canadian Immigration Policy: Micro and Macro Issues with the Points Based Assessment System”, *Canadian Ethnic Studies/Études ethniques au Canada*, (Online), 46 (1), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Baganha, Maria e Góis, Pedro (1996), “Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?”, *Revista Crítica Ciências Sociais*, n.º 52/53, citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 38
- Baganha, Maria (2000), “Labour Market and Immigration: Economic Opportunities in Portugal”, em Russell King, Gabriella Lazaridis e Charambalos Tsardanidis (orgs.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Londres, Macmillan Press citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 42
- Baganha, Maria (2005), “Política de imigração. A regulação dos fluxos”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 49
- Beaudu, G. (2003), “La politique européenne des visas de court séjour”, *Cultures et Conflits*, 50 (2) citado por Finotelli, Claudia e Sciortino, Giuseppe (2013), *Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control*, *Perspectives on European Politics and Society*, (Online) 14, 1, pp.82, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Block, Fred (1994), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Neil J. Smelser and Richard Swedberg Editors
- Boyd, Monica (2014), “Recruiting High Skill Labour in North America: Policies, Outcomes and Futures”, *International Migration*, (Online), 52 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Broeders, D. (2009), *Breaking Down Anonymity: Digital surveillance of irregular migrants in Germany and the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press citado por Finotelli, Claudia e Sciortino, Giuseppe (2013), *Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control*, *Perspectives on European Politics and Society*, (Online) 14, 1, pp. 82, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost

- Brunner, Lawrence e Colarelli, M. Stephen (2010), "Immigration in the Twenty-First Century – A Personnel Selection Approach", *The Independent Review*, (Online), 14 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Camarota, Steven A. (2002), "How the terrorists get in", *Public Interest, The National Affairs Inc*, (Online), Disponível em: https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/how-the-terrorists-get-in, consultado em 9 de julho 2020
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild e Katharina Eisele (2014a), "The Attractiveness of EU Labour Immigration Policy", em Sergio Carrera, Elspeth Guild e Katharina Eisele (orgs.), *Rethinking The Attractiveness of EU Labour Immigration Policy: Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and Beyond*, Bruxelas, Centre for European Policy Studies
- Carrera, Sergio, Elspeth Guild e Katharina Eisele (2014b), "Rethinking the Attractiveness of EU Labour Immigration Policy: Context and Challenges", em Sergio Carrera, Elspeth Guild e Katharina Eisele (orgs.), *Rethinking The Attractiveness of EU Labour Immigration Policy: Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and Beyond*, Bruxelas, Centre for European Policy Studies
- Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.)
- Caupers, João e Vera Eiró (2016), *Introdução ao Direito Administrativo*, Lisboa, Âncora Editora
- CIC (1998), "Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation", *Citizenship and Immigration Canada (CIC)*, citado por Koslowski, Rey (2014), "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation", *International Migration*, (Online), 52 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, pp. 27
- CIC (2013), "Backgrounder – Information for Applicants to the New Federal Skilled Worker Program" *Citizenship and Immigration Canada (CIC)*, citado por Koslowski, Rey (2014), "Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation", *International Migration*, (Online), 52 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, pp. 35
- Cinquerrui, Ivo (2018), *The Points-Based Immigration System from a Human Rights Perspective: a Case Study of Canada and Australia*, Master Thesis in LLM International Law and European Law: Human Rights, Tilburg, Faculty of Law, Tilburg University, Disponível em: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=147919>, consultado em 4 de maio de 2020
- Clarke, Charles (2006), *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Norwich, TSO (The Stationery Office)
- Castro, Fátima Velez (2008), *A Europa do outro – a imigração em Portugal no início do século XX – Estudo do caso dos imigrantes da Europa de Leste no concelho de Vila Viçosa (Teses 16)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), dezembro 2008
- Coen, Myrienne (2006), "Trafficking of Documents, Key for Criminal Networks", em Umberto Gori and Ivo Paparella (orgs.) *Invisible Threats: Financial and Information Technology Crimes and National Security*, IOS Press (2006)
- Collinson, S. (1996), "Visa requirements, carrier sanctions, 'safe third countries' and 'readmission': the development of an asylum 'buffer zone' in Europe", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21, citado por Neumayer, Eric (2006), "Unequal Access to Foreign Spaces: How States Use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalised World", *Transactions of the Institute*

- of British Geographers*, (Online), 31 (1), pp. 3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/715/>, consultado em 21 de junho de 2020
- COM (2005), Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia, COM/2005/0389 final, (Online), Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52005DC0389>, consultado em 24 de agosto de 2020
- Cornelius, Wayne A. *et al.* (2001) (orgs.), *The International Migration of the Highly Skilled: Demand, Supply, and Development Consequences in Sending and Receiving Countries*, San Diego, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, citado por Yamada, Atsushi (2013), "Highly-skilled Immigrants in Global Political Economy", *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, (Online), 41, pp. 3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Crouch, Colin (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity Press
- Desiderio, Maria Vincenza (2014), "Qualifications, Skills and Integration", em Sergio Carrera, Elspeth Guild e Katharina Eisele (orgs.), *Rethinking The Attractiveness of EU Labour Immigration Policy: Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and Beyond*, Bruxelas, Centre for European Policy Studies
- Duncan, Natasha T. (2008), "International Labor Competition: Explaining the Timing of Immigration Policy Convergence", comunicação apresentada no encontro anual da *MPSA Annual National Conference*, 3 de Abril de 2008, Palmer House Hotel, Hilton, Chicago, IL, (Online), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Dyson, Kenneth H.F. (1980), *The State Tradition in Western Europe, A Study of an Idea and Institution*, Oxford, Martin Robinson
- Eisele, Katharina (2014), "Falling Through the Cracks: Third-Country Nationals and the Recognition of Qualifications in the EU", em Sergio Carrera, Elspeth Guild e Katharina Eisele (orgs.), *Rethinking The Attractiveness of EU Labour Immigration Policy: Comparative Perspectives on the EU, the US, Canada and Beyond*, Bruxelas, Centre for European Policy Studies
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1996, citado por Silva, Pedro Adão e (1997), "Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno", *Finisterra*, nº 24/25, pp. 40
- Esteves, M. (Org.) (1991), *Portugal, país de imigração*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, citado por Oliveira, Catarina Reis de (2004), *Estratégias empresariais de imigrantes em Portugal (Observatório da Imigração: 10)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), pp. 67
- Fernández, Ana Mar (2008), Consular Affairs in the EU: Visa Policy as a Catalyst for Integration?, *The Hague Journal of Diplomacy*, (Online), 3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Fernández, Sergio e Wise Lois R. (2010), "An exploration of why public organizations 'ingest' innovations", (Online), 88 (4), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Finotelli, Claudia e Sciortino, Giuseppe (2013), Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control, *Perspectives on European Politics and Society*, (Online) 14, 1, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Fitoussi, Jean-Paul (2005), *A Democracia e o Mercado*, Lisboa, Terramar (Edição original, 2004)
- Fukuyama, Francis (2004), *A Construção de Estados*, Lisboa, Gradiva

- Fonseca, Maria *et al.* (2002), “New Forms of Migration into the European South: Challenges for Citizenship and Governance – The Portuguese Case”, *International Journal of Population Geography*, n.º 8, citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 38
- Geddes, Andrew (2003), “The Politics of Migration and Immigration in Europe”, Sage Publications, Londres, citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 23
- Giddens, Anthony (1994), *Beyond Left and Right*, Cambridge, Polity Press, citado por Silva, Pedro Adão e (1997), “Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, nº 24/25, pp.49
- Giordani, Paolo E. e Michele Ruta (2010), “Coordination Failures in Immigration Policy” (online), Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/gtdw_e/wkshop10_e/ruta_e.pdf, consultado em 21 de junho de 2020
- Góis, Pedro e José Carlos Marques (2014), *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular (Estudos OI; 54)*, Lisboa, Alto-Comissariado para as Migrações (ACM, IP)
- Gomes Magalhães, Adriana (2016), “A Discricionariedade Administrativa”, <https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/a-discricionariedade-administrativa-6051>, data de edição: 30.11.2016, consultado em 3 de junho de 2020
- Goodman, Sara Wallace (2007), “The Paradox of Migration: Reconciling Economic Competition and ‘Common Values’ in Britain”, (Online), comunicação apresentada no *Midwest Political Science Association Annual Conference*, Chicago, Illinois, 12 a 15 de abril de 2007, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Gouveia, Helena Ferro de (2005), “Joschka Fischer vai hoje depor sobre caso dos vistos”, *Público*, 25 de abril, Disponível em: <http://www.publico.pt/mundo/jornal/joschka-fischer-vai-hoje-depor-sobre-caso-dos-vistos-17716>, consultado em 21 de junho de 2020
- Gower, Melanie (2016), “The UK’s points-based system for immigration”, *House of Commons Library*, 18 July 2016, Disponível em: https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/Technical/Brexit/CBP-7662.pdf, consultado em 14 de junho de 2020
- Hankinson, Simon (2010), DNA: The Future of Immigrant Visa Processing, *Foreign Service Journal*, (Online), 87 (4), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Harty, Maura (2005), “U.S. Visa Policy: Securing Borders and Opening Doors”, *The Washington Quarterly*, (Online), 28 (2), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Hawthorne, Leslyanne (2006), *Labour Market Outcomes for Migrant Professionals: Canada and Australia Compared*, Ottawa, Statistics Canada citado por Koslowski, Rey (2014), “Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation”, *International Migration*, (Online), 52 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, pp.27
- Hawthorne, Leslyanne (2008), *The Impact of Economic Selection Policy on Labour Market Outcomes for Degree-Qualified Migrants in Canada and Australia*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, citado por, Papademetriou, Demetrios G., Somerville, Will e Tanaka, Hiroyuki (2008),

- “Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes”, Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/hybrid-immigrant-selection-systems-next-generation-economic-migration-schemes>, consultado em 14 de junho de 2020, pp. 27
- Logan, B. Ikubolajeh e Thomas, Kevin J. A. (2012), “The U.S. Diversity Visa Programme and the Transfer of Skills from Africa”, *International Migration*, (Online), 50 (2), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Luo, C. (2009), *Becoming ‘subjects’ of the visa regime: How the ban-opticon of the Canadian visa system affects Chinese applicants*, Master Thesis, Queen’s University, Kingston, Ontario citado por Finotelli, Claudia e Sciortino, Giuseppe (2013), Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control, *Perspectives on European Politics and Society*, (Online) 14, 1, pp. 82, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Lusa (2017), Costa anuncia “vistos startup” para jovens empreendedores indianos”, *Público*, (online), 9 de janeiro de 2017, Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/01/09/politica/noticia/costa-anuncia-vistos-startup-para-jovens-empreendedores-indianos-1757599>, consultado em 5 de junho de 2020
- Kapur, Devesh e John McHale (2005), *Give Us Your Best and Your Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington DC, Center for Global Development
- Kahanec, Martin e Klaus F. Zimmermann (2009), “Migration in an enlarged EU: A challenging solution?”, paper preparado para o Workshop *Five years of na enlarged EU – a positive-sum game*, 13 e 14 novembro de 2008, Bruxelas, (Online) Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14287_en.pdf, consultado em 20 de abril 2020
- Khoo *et. al* (2007), “Temporary Skilled Migration to Australia: Employers’ Perspectives”, *International Migration*, (Online), 45 (4), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Kissinger, Henry (2014), *A Ordem Mundial*, Alfragide, Publicações Dom Quixote
- Kocharov, Anna (2011), “Regulation that Defies Gravity – Policy, Economics and Law of Legal Immigration in Europe”, *European Journal of Legal Studies*, (Online), 4 (2), Disponível em https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Autumn_Winter2011/Full_Autumn_Winter2011.pdf, consultado em 2 de maio de 2020
- Koslowski, Rey (2009), “Transatlantic Visa Politics”, comunicação apresentada no encontro do American Political Science Association (APSA), Toronto, 3 a 6 de setembro de 2009, (Online), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Koslowski, Rey (2014), “Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation”, *International Migration*, (Online), 52 (3), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Kuznetsov, Yevgeny (2006) (*org.*), *Diaspora Networks and the International Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad*, Washington, D.C., World Bank, citado por Yamada, Atsushi (2013), “Highly-skilled Immigrants in Global Political Economy”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, (Online), 41, pp. 3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- MAC (2020), *A Points-Based System and Salary Thresholds for Immigration*, London, Migration Advisory Committee, (Online), Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/8

- 73155/PBS_and_Salary_Thresholds_Report_MAC_word_FINAL.pdf, consultado em 16 de junho de 2020
- Manning, Chris e Sidorenko, Alexandra (2007), "The Regulation of Professional Migration: Insights from the Health and IT Sectors in ASEAN", em Journal compilation, *The World Economy*, (Online), Oxford, Blackwell Publishing Ltd, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Medina, Mariana (2009), "Parties, Welfare States and Selective Immigration Policy", comunicação apresentada no encontro 67th Annual National Conference of the *Midwest Political Science Association*, The Palmer House Hilton, 2 a 5 de abril de 2009, Chicago, IL, (Online), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Messina, M. Anthony e Thouez, Colleen V. (1999), "Controlling Borders: The Logics and Politics of a European Immigration Regime", comunicação apresentada no European Community Studies Association, realizado no âmbito da Sixth Biennial International Conference, 5 de junho 1999, Pittsburgh, PA, (Online), Disponível em: http://aei.pitt.edu/2338/1/002589_1.pdf, consultado em 20 de abril 2020
- Mozzicafredo, Juan e João Salis Gomes (2001), *Administração e Política – Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Murray, Alasdair (2011), "Britain's points based migration system", CentreForum, (Online), Disponível em <https://www.yumpu.com/en/document/read/30522810/britains-points-based-migration-system-centreforum>, consultado em 3 de maio de 2020
- Neumayer, Eric (2006), "Unequal Access to Foreign Spaces: How States Use Visa Restrictions to Regulate Mobility in a Globalised World", *Transactions of the Institute of British Geographers*, (Online), 31 (1), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/715/>, consultado em 2 de maio de 2020
- OECD (1999), *Boosting Innovation: the Cluster Approach*, Paris, OECD, citado por Yamada, Atsushi (2013), "Highly-skilled Immigrants in Global Political Economy", *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, (Online), 41, pp. 2-3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Oettl, Alexander e Ajay Agrawal (2008), "International labor mobility and knowledge flow externalities", *Journal of International Business Studies*, 39, 8, (Online), Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.194.819&rep=rep1&type=pdf>, consultado em 21 de junho de 2020
- Oliveira, Catarina Reis de (2004), *Estratégias empresariais de imigrantes em Portugal (Observatório da Imigração: 10)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)
- ONU (2019), *World Population Prospects 2019: Highlights*, Nova Iorque, Organização das Nações Unidas, (Online), Disponível em: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf, consultado em 17 de junho de 2020
- Oxford, The Migration Observatory at the University of (2016), "What would UK immigration look like after Brexit? (Pre-referendum)", (online), consultado em 2 de maio de 2020, Disponível em: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/uk-immigration-policy-look-like-brexit/>
- Papademetriou, Demetrios G. (2007), "Selecting Economic Stream Immigrants through Points Systems", Migration Policy Institute, (Online), Disponível em:

- <http://www.migrationpolicy.org/article/selecting-economic-stream-immigrants-through-points-systems>, consultado em 21 de junho de 2020
- Papademetriou, Demetrios G., Batalova, Jeanne e Gelatt Julia (2007), “Proposed Points System and Its Likely Impact on Prospective Immigrants”, Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/proposed-points-system-and-its-likely-impact-prospective-immigrants>, consultado em 17 de maio de 2020
- Papademetriou, Demetrios G., Somerville, Will e Tanaka, Hiroyuki (2008), “Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes”, Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/hybrid-immigrant-selection-systems-next-generation-economic-migration-schemes>, consultado em 3 de maio de 2020
- Papademetriou, Demetrios G. e Sumption, Madeleine (2011), “Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration”, Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/rethinking-points-systems-and-employer-selected-immigration>, consultado em 17 de maio de 2020
- Papademetriou, Demetrios G e Hooper, Kate (2019), “Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems”, Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/selecting-economic-immigrants-points-based-demand-driven-systems>, consultado em 29 de maio de 2020
- Pascouau, Yves (2013), “Intra-EU mobility of third-country nationals State of play and prospects”, European Policy Centre, (Online), Disponível em: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/articles/papers/intra-eu-mobility-of-third-country-nationals-state-of-play-and-prospects.html>, consultado em 21 de julho de 2020
- Pereira, Paulo Trigo *et. al* s.a., *Economia e Finanças Públicas, s.l.*, Escolar Editora
- Picard, Severine (2005), “The EU Constitutional Treaty: Towards A European Citizenship For Third Country Nationals?”, *JCER – Journal of Contemporary European Research*, (Online), 1 (1), Disponível em: <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/viewFile/8/7>, consultado em 21 de junho de 2020
- Pierson, Christopher (2011), *The Modern State*, New York, Routledge (3ª Edição) (Edição original, 1996)
- Plender, R. (1998), *International Migration Law*, Dordrecht Martinus Nijoff Publishers, Revised Second Edition, citado por Finotelli, Claudia e Sciortino, Giuseppe (2013), Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control, *Perspectives on European Politics and Society*, (Online) 14, 1, pp. 82, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Porter, Michael E. (1979), *On Competition*. Cambridge, MA, Harvard Business School Press, citado por Yamada, Atsushi (2013), “Highly-skilled Immigrants in Global Political Economy”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, (Online), 41, pp. 2-3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Przeworski, Adam e Fernando Limongi (1995), “Political regimes and economic growth”, em Amiya Kumar Bagchi (orgs.), *Democracy and Development, s.l.*, Macmillan e St. Martin Press, 1995, citado por Fitoussi, Jean-Paul (2004), *A Democracia e o Mercado*, Lisboa, Terramar pp. 46 (1ª edição)
- Radaelli, Claudio M. (2003), The Europeanization of Public Policy, em Featherstone, Kevin e Radaelli, Claudio M. (orgs.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press

- Rato, Helena e Eduardo Sousa (2000), "Economia e Imigrantes", Oeiras, Editora Celta, citado por Carvalho, João (2009), *A política de imigração do estado português entre 1991 e 2004 (Teses; 26)*, Lisboa, Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.), pp. 73
- Reis Oliveira, Catarina e Natália Gomes (2019), *Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2019*, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações (ACM. IP)
- Rocha, J. A. Oliveira (2011), *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*, Lisboa, Escolar Editora
- Rodrik, Dani (2011), *The Globalization Paradox*, Oxford, Oxford University Press
- Rosanvallon, Pierre (s.a), *A Crise do Estado Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito, citado por Silva, Pedro Adão e (1997), "Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno", *Finisterra*, nº 24/25, pp. 43, pp. 45
- Rudolph, Chris (2006), "Interdependence and Immigration: A Conceptual Framework", comunicação apresentada no encontro anual do *International Studies Association*, Town & Country Resort and Convention Center, 22-25 de março de 2006, San Diego, CA, (Online), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Silva, Pedro Adão e (1997), "Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno", *Finisterra*, nº 24/25
- Sommerville, Kara e Walsworth Scott (2009), "Vulnerabilities of Highly Skilled Immigrants in Canada and the United States", *American Review of Canadian Studies*, (Online), 39, 2, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Sousa, Constança Urbano de (2002), "The New Portuguese Immigration Act", *European Journal of Migration and Law*, (Online), 4 (1), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Sousa, Fernando de (2006), A democracia, face política da globalização? *Revista Brasileira de Política Internacional*, (Online), (49) 1, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Stringer, Kevin D. (2004), "Visa Diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, (Online), 15 (4), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Sumption, Madeleine (2014), "The Points System Is Dead, Long Live the Points System", Migration Policy Institute, (Online), Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2014-issue-9-points-system-dead-long-live-points-system>, consultado em 16 de maio de 2020
- Sykes, Alan O. (1992), "The Welfare Economics of Immigration Law: A Theoretical Survey With An Analysis of U.S. Policy", *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 10*, (online), Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/583/, consultado em 21 de junho de 2020
- Tabag, Carla (2013), "The Point of a Points System: Attracting Highly Skilled Immigrants the United States Needs and Ensuring Their Success", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, (Online), 46 (27), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Teixeira, Nuno Severiano (2001), "Uma política de imigração para Portugal", *Público*, (online), 17 de outubro 2001, Disponível em: <https://www.publico.pt/espaco-publico/jornal/uma-politica-de-imigracao-para-portugal-163102>, consultado em 1 de março de 2020
- Tytler, Russel (2008), *Opening up pathways : engagement in STEM across the primary-secondary school transition*, Canberra: Dept. of Education, Employment and Workplace Relations, citado por, Tabag, Carla (2013), "The Point of a Points System: Attracting Highly Skilled Immigrants the United States Needs and Ensuring Their Success", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, (Online), 46, 27, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost, pp. 280

- Valadas, Carla, Pedro Góis e José Carlos Marques (2014), *Quando o trabalho desaparece: imigrantes em situação de desemprego em Portugal (Estudos OI; 55)*, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP)
- Weber (1970), *Bureaucracy*, em H.H. Gerth e C. W. Mills (orgs.), *From Max Weber*, London, Routledge & Kegan Paul, citado por Pierson, Christopher (2011), *The Modern State*, New York, Routledge, pp. 17 (3ª Edição) (Edição original, 1996)
- Wright, Chris F. (2014), “How Do States Implement Liberal Immigration Policies? Control Signals and Skilled Immigration Reform in Australia”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, (Online), 27, 3, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- XXII Governo Constitucional (2020), *Grandes Opções do Plano para 2020*, (Online), Assembleia da República, Lisboa, Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=44313>, consultado em 27 de agosto de 2020
- Yamada, Atsushi (2013), “Highly-skilled Immigrants in Global Political Economy”, *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, (Online), 41, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Zanini, Maria Catarina e Filipe Seefeldt de César (2015), “Cultura, Cidadania e Segurança: Um debate acerca da Imigração no Mundo Contemporâneo”, *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, (Online), 1, 20, Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Zinsmeister, Jeffrey E. (2012), Use Checklists to Make Visa Interviews Smarter, *Foreign Service Journal*, (Online), 89 (9), Disponível em uma Base de dados: EBSCOhost
- Zinsmeister, Jeffrey E. (2011), For Better Fraud Interviews, Think Like a Lawyer, *Foreign Service Journal*, (Online), 88 (2), Disponível em: http://www.afsa.org/sites/default/files/flipping_book/0211/files/assets/seo/page16.html, consultado em 7 de setembro de 2020

FONTES

LEGISLAÇÃO:

Diretiva (CE) 38/2004, de 29 de abril
Regulamento (CE) 810/2009, de 13 de julho
Regulamento (EU) 2018/1806, de 14 de novembro
Lei n.º 23/2007, de 4 de julho
Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto
Lei n.º 3/2020, de 31 de março
Decreto-Lei n.º 183/72, de 30 de maio
Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro
Decreto-Lei n.º 312/86, de 24 de setembro
Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de outubro
Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março
Decreto-Lei n.º 63/93, de 5 de março
Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto
Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro
Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro
Decreto-Lei n.º 341/2007, de 12 de outubro
Decreto-Lei n.º 66/2018, de 16 de agosto
Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro
Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 29 de abril
Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2010, de 26 de março
Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro
Portaria n.º 760/2009, de 16 de julho

SITES INSTITUCIONAIS CONSULTADOS:

<https://www.acm.gov.pt/acm/o-acm> (Alto Comissariado para as Migrações) - ACM
<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html> (Immigration, Refugees and Citizenship Canada) - IRCC
https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en (European Commission (Directorate-General Migration and Home Affairs) - DG Home
<https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee> (Migration Advisory Committee) - MAC

<https://immi.homeaffairs.gov.au/home> (Australian Government - Department of Home Affairs - Immigration and Citizenship)

<http://www.immi-moj.go.jp/english/index.html> (Immigration Services Agency of Japan)

<https://www.immigration.govt.nz/> (New Zealand Immigration - Ministry of Business, Innovation & Employment)

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main (Instituto Nacional de Estatística) - INE

<https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/> (Federal Ministry Republic of Austria Labour, Social Affairs and Consumer Protection; Federal Ministry Republic of Austria Interior; Federal Ministry Republic of Austria Europe, Integration and Foreign Affairs)

<https://www.parlamento.pt/> (Assembleia da República) - AR

<http://www.pgdlisboa.pt/home.php> (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (Ministério Público) - PGDL

<https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) - SEF

<https://www.simplex.gov.pt/> - SIMPLEX

<https://www.vistos.mne.pt/pt/> (Ministério dos Negócios Estrangeiros (Direção-geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas) - DGACCP

ANEXOS

ANEXO A – TIPOLOGIAS DE VISTOS NACIONAIS

Residência (períodos > 1 ano)	Estada Temporária (períodos < 1 ano)
Exercício de atividade profissional subordinada	Tratamento médico
Exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores	Acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico
Para atividade docente, altamente qualificada ou cultural e atividade altamente qualificada exercida por trabalhador subordinado	No âmbito de transferências de cidadãos nacionais de Estados partes na Organização Mundial de Comércio, no contexto da prestação de serviços ou formação profissional
Investigação, estudo, intercâmbio de estudantes de ensino secundário, estágio e voluntariado	Para o exercício de uma atividade profissional independente
Reagrupamento familiar	Exercício de uma atividade de investigação científica em centros de investigação, de uma atividade docente num estabelecimento de ensino superior ou de atividade altamente qualificada por período inferior a 1 ano
Fixação de residência de reformados, religiosos e pessoas que vivam de rendimentos	Para o exercício de uma atividade desportiva amadora
	Para permanências períodos superiores a 3 meses, em casos excecionais devidamente fundamentados, designadamente para a frequência de programas de estudo em estabelecimento de ensino reconhecido, intercâmbio de estudantes, estágio profissional não remunerado, voluntariado ou no cumprimento de compromissos da OMC ou decorrentes de convenções e acordos internacionais de que Portugal é parte
	Para trabalho sazonal por período superior a 90 dias
	Para a frequência de curso em estabelecimento de ensino ou de formação profissional

Fonte: Portal Vistos MNE (elaboração pelo autor)

ANEXO B – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ESTRANGEIRA EM TERRITÓRIO NACIONAL

Ano	Estrangeiros Residentes	Variação %
1980	50750	
1981	54414	7,22
1982	58667	7,82
1983	67485	15,03
1984	73365	8,71
1985	79594	8,49
1986	86982	9,28
1987	89778	3,21
1988	94694	5,48
1989	101011	6,67
1990	107767	6,69
1991	113978	5,76
1992	123612	8,45
1993	136932	10,78
1994	157073	14,71
1995	168316	7,16
1996	172912	2,73
1997	175263	1,36
1998	178137	1,64
1999	191143	7,30
2000	207587	8,60
2001	350898	69,04
2002	413487	17,84
2003	433650	4,88
2004	447155	3,11
2005	414659	-7,27
2006	420189	1,33
2007	435736	3,70
2008	440277	1,04
2009	454191	3,16
2010	445262	-1,97
2011	436822	-1,90
2012	417042	-4,53
2013	401320	-3,77
2014	395195	-1,53
2015	388731	-1,64
2016	397731	2,32
2017	421711	6,03
2018	480300	13,09

Fonte: SEF (elaboração pelo autor)

ANEXO C – CONTINGENTE GLOBAL INDICATIVO DE OPORTUNIDADES DE EMPREGO

Período	Diploma	Limite de vistos residência
15 de fevereiro a 31 de dezembro de 2008	Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2008, de 15 de fevereiro	8500 (inc. 200 referentes aos Açores e 130 à Madeira)
outubro de 2007 e dezembro de 2008	Resolução n.º 994/2007	130 vagas (1)
16 de junho a 31 de dezembro de 2009	Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2009, de 16 de junho	3800 (inc. 89 referentes aos Açores e 58 à Madeira)
26 de março a 31 de dezembro de 2010	Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2010, de 26 de março	3800 (inc. 40 referentes aos Açores e 10 à Madeira)

(1) A ser controlado pela Secretaria Regional dos Recursos Humanos, através do Instituto Regional de Emprego (Região Autónoma da Madeira - Jornal Oficial, 4 de outubro de 2007 (elaboração pelo autor)

ANEXO D – AUSTRÁLIA PBS - SKILLED INDEPENDENT VISA (SUBCLASS 189)

Austrália PBS - Skilled Independent visa (subclass 189)	
If you do not obtain a score of 65 points you will not be invited to apply for this visa	
Age (maximum 30 points)	
at least 18 but less than 25 years	25
at least 25 but less than 33 years	30
at least 33 but less than 40 years	25
at least 40 but less than 45 years	15
English language skills (maximum 20 points)	
Competent English	0
Proficient English	10
Superior English	20
Skilled employment experience (maximum 20 points)	
Overseas skilled employment – (outside Australia)	
Less than 3 years	0
At least 3 but less than 5 years	5
At least 5 but less than 8 years	10
At least 8 years	15
Australian skilled employment – (in Australia)	
Less than 1 year	0
At least 1 but less than 3 years	5
At least 3 but less than 5 years	10
At least 5 but less than 8 years	15
At least 8 years	20
Educational qualifications (maximum 20 points)	
A Doctorate from an Australian educational institution or a Doctorate from another educational institution, that is of a recognized standard.	20
At least a Bachelor degree from an Australian educational institution or at least a Bachelor qualification, from another educational institution, that is of a recognized standard.	15
A diploma or trade qualification from an Australian educational institution.	10
Attained a qualification or award recognized by the relevant assessing authority for your nominated skilled occupation as being suitable for that occupation.	10

Fonte: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/skilled-independent-189/points-table#> (elaboração pelo autor)

ANEXO D – AUSTRÁLIA PBS - SKILLED INDEPENDENT VISA (SUBCLASS 189 (CONTINUAÇÃO))

Austrália PBS - Skilled Independent visa (subclass 189)	
If you do not obtain a score of 65 points you will not be invited to apply for this visa	
Specialist education qualification (maximum 10 points)	
A Masters degree by research or a Doctorate degree from an Australian educational institution that included at least 2 academic years study in the following science, technology, engineering, mathematics or specified information and communication technology (ICT) fields.	10
Australian study requirement (maximum 5 points)	
Completion of a Professional Year in Australia	5
Professional Year in Australia (maximum 5 points)	
Completion of a Professional Year in Australia	5
Credentialed community language (maximum 5 points)	
Hold a recognized qualification in a credentialed community language	5
Credentialed community language (maximum 5 points)	
Hold a recognized qualification in a credentialed community language	5
Study in regional Australia (maximum 5 points)	
You must have at least 1 degree, diploma or trade qualification from an Australian educational institution that satisfies the Australian study requirement obtained while living and studying in an eligible area of regional Australia	5
Partner skills (maximum 10 points)	
Your spouse or de facto partner must also be an applicant for this visa and meet age, English and skill criteria (partner must be an applicant for the same visa subclass and must not be an Australian permanent resident or an Australian citizen)	10
Your spouse or de facto partner must also be an applicant for this visa and has competent English	5
You are single or your partner is an Australian citizen or permanent resident	10

Fonte: <https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/getting-a-visa/visa-listing/skilled-independent-189/points-table#> (elaboração pelo autor)

ANEXO E – ÁUSTRIA PBS - RED WHITE CARD SKILLED WORKERS IN SHORTAGE OCCUPATIONS

Áustria PBS - Red White Card Skilled Workers in Shortage Occupations	
You reach a minimum of 55 points according to the following list of criteria:	
Qualification (maximum 30 points)	
Completed vocational education/training in the shortage occupation	20
General eligibility for university admission	25
Completion of a programme of studies with a minimum duration of three years at an institution of tertiary education	30
Work experience matching one's qualification (maximum 20 points)	
Work experience (per year)	2
Work experience in Austria (per year)	4
German language skills (maximum 15 points)	
Elementary use of the German language on a basic level (A1 level)	5
German language skills for the intensified elementary use of the language (A2 level)	10
German language skills for the independent use of the language (B1 level)	15
English language skills (maximum 10 points)	
English language skills for the intensified elementary use of the language (A2 level)	5
English language skills for the independent use of the language (B1 level)	10
Age (maximum 15 points)	
Up to 30 years of age	15
Up to 40 years of age	10
Sum total of maximum allowable points:	90
Required minimum:	55

Conditions:

1. you are able to furnish proof of completed training in a shortage occupation under the regulation
2. you have received a binding job offer in Austria and the prospective employer is willing to remunerate you with the minimum pay stipulated by law, regulation or collective agreement (in the event that overpay is customary in the respective company, it must also be granted to you)

Fonte: <https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration/skilled-workers-in-shortage-occupations/#c2934> (elaboração pelo autor)

ANEXO F – CANADÁ PBS - FEDERAL SKILLED WORKER PROGRAM (EXPRESS ENTRY)

Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry)				
If you score 67 points or higher, you may qualify for the Federal Skilled Worker Program				
Language skills (maximum 28 points)				
	Points			
First official language	Speaking	Listeneing	Reading	Writing
CLB level 9 or higher	6	6	6	6
CLB level 8	5	5	5	5
CLB level 7	4	4	4	4
Below CBL 7	Not eligible to apply			
Second official language (maximum 4 points)				
Second official language	Points			
At least CLB 5 in all of the 4 abilities	4			
CLB 4 or less in any of the 4 abilities	0			
Education (maximum 25 points)				
University degree at the Doctoral (PhD) level	25			
Professional degree needed to practice in a licensed profession	23			
Two or more certificates, diplomas, or degrees	22			
Bachelor's degree or other programs (three or more years) at a university, college, trade or technical school, or other institute	21			
Two-year degree, diploma or certificate from a program at a university, college, trade or technical school, or other institute	19			
One-year degree, diploma or certificate from a program at a university, college, trade or technical school, or other institute	15			
Secondary school (high school diploma)	5			
Work experience (maximum 15 points)				
1 year	9			
2-3 years	11			
4-5 years	13			
6 or more years	15			

Fonte: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/federal-skilled-workers/six-selection-factors-federal-skilled-workers.html> (elaboração pelo autor)

ANEXO F – CANADÁ PBS - FEDERAL SKILLED WORKER PROGRAM (EXPRESS ENTRY)
(CONTINUAÇÃO)

Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry)	
If you score 67 points or higher, you may qualify for the Federal Skilled Worker Program	
Adaptability (maximum 10 points)	
Your spouse or partner's language level Your spouse or common-law partner has a language level in either English or French at CLB 4 level or higher in all 4 language abilities (speaking, listening, reading and writing).	5
Your past studies in Canada You completed at least 2 academic years of full-time study (in a program at least 2 years long) at a secondary or post-secondary school in Canada.	5
Your spouse or partner's past studies in Canada Your spouse or common-law partner completed at least 2 academic years of full-time study (in a program at least 2 years long) at a secondary or post-secondary school in Canada.	5
Your past work in Canada You did at least 1 year of full-time work in Canada: In a job listed in Skill Type 0 or Skill Levels A or B of the National Occupational Classification (NOC). And, with a valid work permit, or while authorized to work in Canada.	10
Your spouse or common-law partner's past work in Canada Your spouse or partner did at least 1 year of full-time work in Canada on a valid work permit or while authorized to work in Canada.	5
Arranged employment in Canada	5
Relatives in Canada You, or your spouse or common-law partner, have a relative who is: living in Canada, as 18 years or older and is a Canadian citizen or permanent resident	5

Fonte: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/federal-skilled-workers/six-selection-factors-federal-skilled-workers.html> (elaboração pelo autor)

**ANEXO F – CANADÁ PBS - FEDERAL SKILLED WORKER PROGRAM (EXPRESS ENTRY)
(CONTINUAÇÃO)**

Canadá PBS - Federal Skilled Worker Program (Express Entry)	
If you score 67 points or higher, you may qualify for the Federal Skilled Worker Program	
Age (maximum 12 points)	
Under 18	0
18-35	12
36	11
37	10
38	9
39	8
40	7
41	6
42	5
43	4
44	3
45	2
46	1
47 and older	0
Arranged employment in Canada (maximum 10 points)	
<p>You can get points if you have a job offer of at least 1 year from a Canadian employer. A valid job offer has to be: for continuous, paid, full-time work (minimum of 30 hours/week), not seasonal and for at least 1 year. The occupation has to be listed as Skill Type 0 or Skill Level A or B of National Occupational Classification.</p>	10

Fonte: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/federal-skilled-workers/six-selection-factors-federal-skilled-workers.html> (elaboração pelo autor)

ANEXO G – JAPÃO PBS - HIGHLY-SKILLED PROFESSIONAL (ADVANCED SPECIALIZED / TECHNICAL ACTIVITY)

Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity)				
Availability of Preferential Treatment – The foreign people who got 70 points or more through calculation results				
Academic background (note 1) (maximum 30 points)				
Holder of a doctor's degree (excluding professional degrees)				30
Holder of a professional degree relating to a business management (MBA, MOT)				25
Holder of a master's degree (including professional degrees)				20
Holder of a bachelor's degree or acquisition of an education equivalent thereto (excluding holders of a doctor's or master's degree)				10
Holder of doctor's degrees, master's degrees or professional degrees in multiple areas (note 2)				5
Note 1. The most recent educational qualification will apply (for example, 30 points if the foreign national has a master's and a doctor's degree)				
Note 2. Regardless of the combination of degrees, materials which show the degrees were different majors submitted.				
Professional career: Work experience related to the business in which applicant intends to engage (maximum 20 points)				
10 years or more				20
7 years or more				15
5 years or more				10
3 years or more				15
Annual salary Note (maximum 40 points)				
Aged 30 years or below	30 to 34 years	35 to 39 years	40 years or above	
10 million yen or more	10 million yen or more	10 million yen or more	10 million yen or more	40
9 to 10 million yen	9 to 10 million yen	9 to 10 million yen	9 to 10 million yen	35
8 to 9 million yen	8 to 9 million yen	8 to 9 million yen	8 to 9 million yen	30
7 to 8 million yen	7 to 8 million yen	7 to 8 million yen	-	25
6 to 7 million yen	6 to 7 million yen	6 to 7 million yen	-	20
5 to 6 million yen	5 to 6 million yen	-	-	15
4 to 5 million yen	-	-	-	10
Note: Na annual salary of more than 3 million yen is required.				
Age: Age at the time of the filling of the application (maximum 15 points)				
Up to 29 years of age				15
Between 30 and 34 years of age				10
Between 35 and 39 years of age				5

Fonte: http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/en/evaluate/index.html (elaboração pelo autor)

ANEXO G – JAPÃO PBS - HIGHLY-SKILLED PROFESSIONAL (ADVANCED SPECIALIZED / TECHNICAL ACTIVITY) (CONTINUAÇÃO)

Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity)																		
Availability of Preferential Treatment – The foreign people who got 70 points or more through calculation results																		
Research achievements maximum 15 points)																		
Have made at least one patented invention	15																	
Have conducted projects financed by a competitive fund, etc, by a foreign national government at least three times																		
Have published at least three papers in academic journals listed in the academic journal database (limited to those for which the applicant is the corresponding author)																		
Have made other research achievements recognized by Japan's Minister of Justice																		
License (maximum 10 points)																		
Either have a national license of Japan (a license that authorizes you to conduct the relevant operation or use the relevant name), or have passed na examination or have a license listed in the relevant IT notification	have just one	5																
	have more than one	10																
Special additions (Contracting organizations)																		
I Work for na organization which receives financial support measures (measures provided for separately in a public notice) for the promotion of innovation		10																
II The organizationis a company that comes under I, and constitutes a small or medium-sized enterprise under the Small and Medium-Sized Enterprise Basic Act		10																
III Work for na organization which receives support as a target organization of the Project to Promote Acceptance of Highly-Skilled Foreign Professionals in National Strategic Special Zones		10																
The applicant's organization is a small or medium-sized enterprise under the Small and Medium-sized Enterprise Basic Act and its total experiment and research costs and development cost exceed 3% of the ammount remaining after deducting the ammount of revenue from the transfer of fixed assets or securities from the total revenue (total sales)		5																
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; border-bottom: 1px solid black;">Research cost, etc.</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">yen</td> <td style="width: 10%;"></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">=</td> <td style="width: 10%;"></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">%</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td></td> <td style="border-bottom: 1px solid black;"></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Total sales</td> <td style="text-align: center;">yen</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>	Research cost, etc.		yen		=		%							Total sales	yen			
Research cost, etc.	yen		=		%													
Total sales	yen																	

Fonte: http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/en/evaluate/index.html (elaboração pelo autor)

ANEXO G – JAPÃO PBS - HIGHLY-SKILLED PROFESSIONAL (ADVANCED SPECIALIZED / TECHNICAL ACTIVITY) (CONTINUAÇÃO)

Japão PBS - Highly-Skilled Professional (Advanced specialized / technical activity)	
Availability of Preferential Treatment – The foreign people who got 70 points or more through calculation results	
Special additions (Contracting organizations)	
Holders of foreign work-related qualifications, awards, etc, recognized by Japan’s Minister of Justice	5
Either graduated from a a Japanese university or completed a course of a Japanese graduate school	10
Japanese language proficiency	
I Either graduated from a foreign university with a major in Japanese-language, or have passed the N1 level of the Japanese- Language Proficiency Test or its equivalent.	15
II Have passed the N2 level of the Japanes-Language Proficiency Test or its equivalent (Excluding those who "graduated from a university or completed a course of a graduate school in Japan", and those who come under I.	10
Work on na advanced project in a growth field with the involvement of the relevant ministries and agencies	
Have Graduated from one of the following universities (see Note)	
I Foreign universities ranked in the top 300 in at least two of the following university rankings or Japanese universities ranked in one of them <ul style="list-style-type: none"> • QS World University Rankings (QS Quacquarelli Symonds Limited (UK)) No. • The World University Rankings (Times (UK)) No. • Academic Ranking of World Universities (of Shangai Jiao Tong University (China)) No. II Universitie receiving subsidies through the Top Global Universities Project implemented by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology III Universities designated as "partner schools" in the Asia Project implemented by the Ministry of Foreign Affairs	10
Note: Pointa may be awarded in duplicate together with "Graduated from a university or completed a course of graduate school in Japan".	
Have completed training conducted by JICA as part of the Innovative Asia Project implemented by the Ministry of Foreign Affairs (see note)	5
Note: Applies to persons who have complitted training of one year or more by JICA as part of the Innovative Asia Project. If the foreign national submits JICA’s certificate of completion of training, in principle, materials proving the academic background and employment history, etc, need not be submitted, but in cases of seeking additional points for Employment History, additional materials of proof are required. When participating in training conducted using the classes of a university or graduate in Japan, points will not be added in duplicate with "Graduated from a university or completed a course of a graduate school in Japan".	

Fonte: http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/en/evaluate/index.html (elaboração pelo autor)

ANEXO H – NOVA ZELÂNDIA PBS - SKILLED MIGRANT CATEGORY RESIDENT VISA

New Zeland PBS - Skilled Migrant Category Resident Visa	
EOIs that have total points of 160 or more will be selected from the Pool	
Skilled Employment (maximum 80 points)	
Offer of skilled employment in New Zealand or current skilled employment in New Zealand	50
If points claimed for skilled employment above, then additional bonus points if that employment was:	
In an area of absolute skills shortage	10
In a region outside Auckland	30
Income more than twice the New Zealand median income	20
Skilled Work Experience (maximum 65 points)	
2 years	10
4 years	20
6 years	30
8 years	40
10 years	50
If points claimed for work experience above, then additional bonus points if that work experience was:	
In New Zealand, for 12 months or more	10
In an area of absolute skills shortage:	
2 to 5 years	10
6 years or more	15
Recognised Qualifications (85 points)	
Recognised level 4-6 qualification (e.g. trade qualification, diploma) or Level 3 qualification on the List of Qualifications Exempt from Assessment	40
Recognised level 7 or 8 qualification (e.g. bachelor's degree, bachelor's degree with Honours)	50
Recognised level 9 or 10 post-graduate qualification (Master's degree, Doctorate)	70
If points claimed for qualifications above, then bonus points can be claimed for the following:	
2 years of full-time study in New Zealand completing a recognised bachelor's degree (level 7) New Zealand qualification	10
1 year of full-time study in New Zealand completing a recognised post-graduate New Zealand qualification	10
2 years of full-time study in New Zealand completing a recognised post-graduate New Zealand qualification	15

Fonte: <https://www.immigration.govt.nz/documents/media/points-that-are-available-and-summarises-the-requirements.pdf> (elaboração pelo autor)

**ANEXO H – NOVA ZELÂNDIA PBS - SKILLED MIGRANT CATEGORY RESIDENT VISA
(CONTINUAÇÃO)**

New Zeland PBS - Skilled Migrant Category Resident Visa	
EOIs that have total points of 160 or more will be selected from the Pool	
Age (maximum 30 points)	
20 - 39	30
40 - 44	20
45 - 49	10
50 - 55	5
Partner bonus points (maximum 40 points)	
Partner's employment or offer of employment	20
Partner's qualification (either):	
recognised level 7 or 8 qualification; or	10
recognised post-graduate (level 9 or 10) qualification	20

Fonte: <https://www.immigration.govt.nz/documents/media/points-that-are-available-and-summarises-the-requirements.pdf> (elaboração pelo autor)

ANEXO I – ESTIMATIVAS DE POPULAÇÃO RESIDENTE

Ano	Nados-vivos	Óbitos	Saldo Natural	Imigração	Emigração	Saldo Migratório	Varição Populacional	População TOTAL
2008	104594	104280	314	29718	20357	9361	9675	10 563 014
2009	99491	104434	-4943	32307	16899	15408	10465	10 573 479
2010	101381	105954	-4573	27575	23760	3815	-758	10 572 721
2011	96856	102848	-5992	19667	43998	-24331	-30323	10 542 398
2012	89841	107612	-17757	14606	51958	-37352	-55109	10 487 289
2013	82787	106554	-23756	17554	53786	-36232	-59988	10 427 301
2014	82367	104843	-22423	19516	49572	-30056	-52479	10 374 822
2015	85500	108539	-23011	29896	40377	-10481	-33492	10 341 330
2016	87126	110573	-23409	29925	38273	-8348	-31757	10 309 573
2017	86154	109758	-23432	36639	31753	4886	-18546	10 291 027
2018	87020	113051	-25980	43170	31600	11570	-14410	10 276 617
2019	88579	111793	-25214	72725	28219	44506	19292	10 295 909

Fonte: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=414436913&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt (elaboração pelo autor)