

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-07-27

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Pires, R. P. (2007). Fluxos migratórios: dinâmicas e modos de gestão. In António Vitorino (Ed.), *Imigração : Oportunidade ou ameaça? : Recomendações do Fórum Gulbenkian Imigração*. (pp. 45-63). S. João do Estoril: Principia.

Further information on publisher's website:

<https://principia.pt/livro/imigracao-oportunidade-ou-ameaca/#&gid=1&pid=1>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Pires, R. P. (2007). Fluxos migratórios: dinâmicas e modos de gestão. In António Vitorino (Ed.), *Imigração : Oportunidade ou ameaça? : Recomendações do Fórum Gulbenkian Imigração*. (pp. 45-63). S. João do Estoril: Principia.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

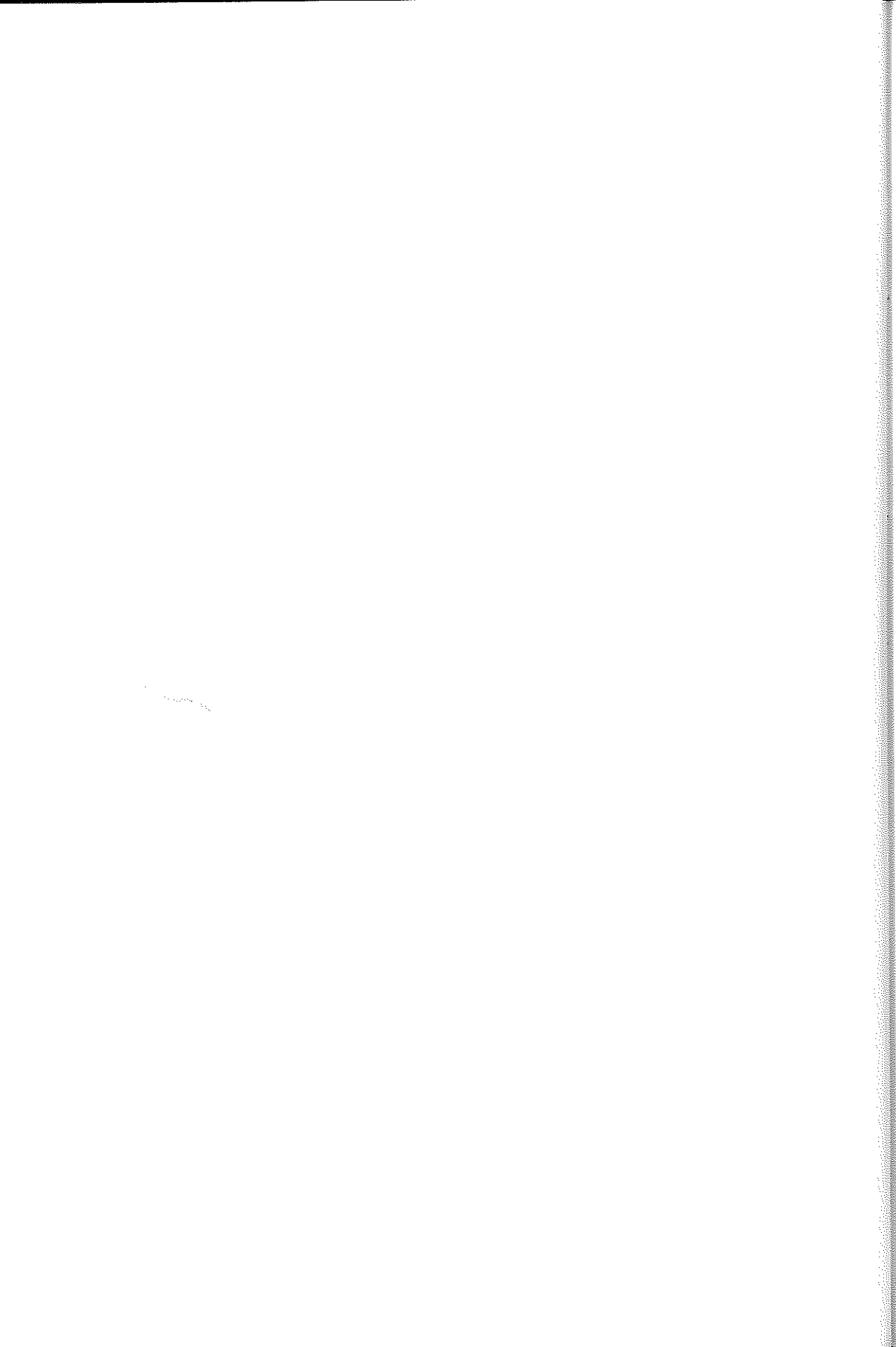
Pires, Rui Pena (2007), "Fluxos migratórios: dinâmicas e modos de gestão", em António Vitorino (org.), *Imigração: Oportunidade ou Ameaça?*, São João do Estoril, Príncipeia, pp. 45-63

FLUXOS MIGRATÓRIOS

DINÂMICAS E MODOS DE GESTÃO

Rui Pena Pires*

* Professor no Departamento de Sociologia do ISCTE, investigador no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE), publicou, entre outros estudos, *Os Retornados: Um Estudo Sociográfico* (1987), em co-autoria, e *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa* (2003).



Este texto tem um duplo objectivo: identificar as principais tendências de evolução das migrações internacionais no médio prazo e avaliar a adequação das políticas de gestão dos fluxos migratórios tendo em conta tanto os resultados da experiência passada como os daquela identificação. Em ambos os planos, a discussão desdobra-se em dois momentos articulados: sobre o contexto internacional e europeu, em primeiro lugar, e sobre o contexto nacional, em segundo¹.

1. O contexto internacional e europeu

O debate sobre as dinâmicas e os modos de gestão dos fluxos migratórios internacionais que têm a União Europeia por destino pode ser centrado na procura de resposta a duas perguntas:

- A transformação da União Europeia num dos principais pólos mundiais de imigração implicará a existência de uma pressão migratória intensa e continuada no médio prazo?
- É possível controlar e gerir com eficácia os fluxos migratórios para a Europa num contexto de crescente globalização?

A resposta a estas duas perguntas condiciona a avaliação que se poderá fazer sobre as dinâmicas migratórias e os seus controlo e regulação no caso português.

1.1. Pressão migratória ou carência migratória?

Numa era de globalização, a mobilidade das pessoas é, também, cada vez mais global. Porém, por um lado, as migrações são apenas uma pequena parte dos fluxos de mobilidade internacional² e, por outro, a sua globalização tem passado pelo desenvolvimento de novos centros regionais de atracção e de novas bacias migratórias.

¹ Este texto resulta do debate realizado em dois *workshops*, integrados no Fórum Gulbenkian Imigração, coordenado por António Vitorino, que decorreram nos dias 22 e 29 de Setembro de 2006. Neles participaram, a título individual, e para além do autor, Carlos Trindade (CGTP), Catarina Oliveira (ACIME), Catherine Wihtol de Wenden (Sciences Po/CERD), Francisco Alves (SEF), João Pedro Henriques (JEFP), João Peixoto (ISEG/Socius), José Cordeiro (UGT), Mónica Goracci (OIM), Nuno Jorge (IEFP), Paulo Pedroso (ISCTE), Rui Marques (ACIME) e Sandra Pratt (CE-DGJLS). Este texto procura integrar os contributos de todos os presentes, que agradeço. A síntese realizada é, porém, da inteira responsabilidade do autor.

² É o turismo, e não as migrações, que constitui o essencial da mobilidade internacional de pessoas no nosso tempo. Apenas um exemplo: no ano de 2000, visitaram a Europa quase 390 milhões de turistas, segundo dados da Organização Mundial de Turismo (ver a página da WTO em <http://www.unwto.org/facts/menu.html>).

nhum nível de escolarização, os fluxos das migrações de trabalho que hoje mais crescem são os compostos por urbanos qualificados com aspirações de mobilidade socioprofissional. O êxodo de «cérebros» cresce e é objecto de processos selectivos e competitivos de atracção no destino (Schiff e Ozden, 2005).

Em termos absolutos, as principais origens destes migrantes qualificados e altamente qualificados são a ex-URSS e a Ásia Oriental (com a Índia à cabeça). Em termos relativos, a África Subsariana é a região mais afectada por migrações de quadros para fora do continente ou, internamente, para a África do Sul (que pratica hoje uma política activa de recrutamento de trabalhadores qualificados nos países vizinhos).

No destino, os EUA são o país que mais tem beneficiado com estas migrações, seguindo-se os tradicionais países de imigração (Canadá, Austrália e Nova Zelândia) e alguns países europeus (como o Reino Unido). Neste domínio, o problema europeu não é tanto o da pressão migratória, mas mais o da capacidade para, competitivamente, atrair recursos humanos necessários para suportar processos continuados de desenvolvimento económico e tecnológico. Sobretudo porque os outros competidores neste «mercado dos cérebros» recrutam também na própria Europa.

Outras transformações, como as sempre anunciadas tendências para o desenvolvimento de comunidades transnacionais, estão ou pouco estudadas, ou mal documentadas, sobretudo em termos prospectivos. Neste plano, é indispensável um melhor conhecimento da realidade social e das suas mais prováveis tendências de evolução a médio prazo.

1.2. Gestão migratória e migração regular

Gerir fluxos migratórios é bastante mais do que controlar a procura migratória. Em termos gerais, convém distinguir entre objectivos da política migratória em função da natureza dos fluxos migratórios em causa, bem como identificar os dilemas implicados na articulação de respostas diferenciadas a fluxos diferenciados.

1.2.1. Uma política multifacetada de gestão dos fluxos migratórios

Quando os fluxos migratórios têm origem em processos de colapso socioeconómico, isto é, quando são fluxos de repulsão relativamente independentes da atracção no destino, a eficácia das políticas mede-se pela eficácia do controlo das entradas. Prevenir e controlar o volume destas migrações constitui um objectivo central das políticas, neste plano.

A *prevenção* passa por processos de cooperação com os países de origem, visando a promoção do desenvolvimento socioeconómico. Esta cooperação, tradicionalmente realizada no plano intergovernamental, ganharia em ser alargada a novos parceiros, em particular através da mobilização das diásporas para o apoio ao desenvolvimento na origem e da acção de organismos não governamentais tanto na origem como no destino (Farrant, MacDonald e Sriskandarajah, 2006).

O *controlo* passa pela gestão das fronteiras, a qual exige hoje a cooperação não só entre os países de destino como entre estes e os países de origem e de trânsito, bem como uma maior fiscalização dos mercados de trabalho no destino.

Quando os fluxos migratórios resultam do encontro entre repulsão e atracção, sobretudo se envolvem trabalho qualificado, as políticas ganham com a combinação entre regulação da repulsão e promoção da atracção. *Regulação* significará, sobretudo, disponibilização de canais efectivos para a migração se fazer regularmente; *promoção* significará constituição de instrumentos de recrutamento seleccionado operantes ao longo de todo o percurso migratório, desde a origem.

Desta combinação resulta uma equação simples de enunciar mas de difícil resolução: é possível, no destino, determinar as necessidades de trabalho migrante e seleccionar os imigrantes em função dessas necessidades? E, acima de tudo, é possível pôr em prática uma política de gestão dos fluxos migratórios orientada por aqueles critérios de previsão, controlo e triagem sem criar uma teia de procedimentos tão cerrada que acabe por produzir sobretudo migração irregular negativamente seleccionada?

1.2.2. Dilemas na gestão dos fluxos migratórios

Na gestão dos fluxos migratórios convergem dilemas que é necessário resolver através de uma combinação de políticas. Entre esses dilemas destacam-se dois:

- Responder, reactivamente, à procura imigrante na origem e, ao mesmo tempo, seleccionar activamente a imigração em função das necessidades no destino;
- Avançar na construção de uma política europeia de imigração e, ao mesmo tempo, regular com eficácia as variações nacionais sedimentadas pela diferenciação de redes migratórias.

As necessidades de trabalho imigrante. A subordinação da definição dos contingentes de imigração legal à estimação de necessidades de trabalho imigrante no destino tem tido por base mais a necessidade de lidar com a percepção pública da imigração como ameaça do que com a efectividade do planeamento do merca-

do de trabalho de estrangeiros. A insistência nessa subordinação teve, porém, como contrapartidas negativas:

- a deficiente articulação entre necessidades e direitos, nomeadamente na regulação de fluxos para além do trabalho, como sejam os de refugiados e os de reagrupamento familiar;
- a ausência de respostas razoáveis à pressão migratória independente das necessidades no destino e a conseqüente produção de migração irregular, nomeadamente nos países de destino em que os mercados de trabalho informais têm mais expressão;
- a dificuldade em estimar com eficácia as necessidades no destino e em acompanhar a sua rápida mutação.

Para minorar aquelas contrapartidas negativas seria útil, em primeiro lugar, uma maior transparência junto da opinião pública, tornando claro o triplo objectivo das políticas de gestão dos fluxos migratórios: responder a necessidades do país de destino, controlar (mas não suprimir) a pressão migratória, com origem nas zonas mais deprimidas da economia mundial, e articular necessidades com direitos.

Em segundo lugar, será necessário reforçar a eficácia das estimativas das necessidades de trabalho imigrante, construindo um sistema de informação que permita não só a monitorização regular da evolução dessas necessidades, mas também a identificação das procuras reais e não das procuras desejadas em abstracto. Sem estas alterações, a regulação orientada pelas estimativas de necessidades poderá acabar por ser parte do problema mais do que contribuir para a sua solução. Por exemplo, em nenhum dos recentes relatórios portugueses de necessidades de trabalho imigrante é identificada a procura, no destino, do trabalho de domésticas, que, no entanto, foi uma das que mais cresceu nos últimos anos, acabando por ser suprida em boa parte pelo trabalho de mulheres imigrantes em situação irregular.

Neste âmbito, impõe-se ainda uma referência à adequação de sistemas de selecção do trabalho imigrante do tipo canadiano e australiano (sistema de pontos) ao contexto europeu. A eficácia desses sistemas depende do grau de formalização do mercado de trabalho e das relações de vizinhança no plano regional. Quando existem vizinhanças regionais mais subdesenvolvidas e demograficamente mais dinâmicas, a pressão migratória escapa à regulação do sistema de pontos, a imigração irregular cresce e os mercados de trabalho de nacionais e de imigrantes tendem para a dualização, comprometendo a institucionalização formal dos sistemas de emprego. É o caso dos EUA, com a pressão mexicana (e centro-americana em geral) e da Europa Ocidental, com a pressão do Leste e, sobretudo, da África Magrebina e Subsariana.

A gestão europeia da imigração. Uma parte dos problemas referidos na secção anterior poderá ter melhor resposta no plano europeu do que no nacional. No entanto, é indispensável, neste campo como noutros, suprir no plano europeu apenas as necessidades de resposta que não são eficazes no plano nacional, pois a dependência que boa parte dos fluxos migratórios tem da existência de redes construídas ao longo de décadas continuará a traduzir-se numa diferenciação intra-europeia que exigirá, também, respostas nacionais diferenciadas.

Com esta ressalva, é no entanto possível, e desejável, incrementar a cooperação europeia, nomeadamente como componente da solução para o carácter variável e temporário de parte das necessidades de trabalho imigrante. Essa cooperação poderia evoluir para a elaboração de estimativas de necessidades globais europeias e para a possibilitação de uma maior circulação europeia dos trabalhadores imigrados, respondendo parcialmente, por esta via, à temporalidade da procura de trabalho imigrante e às mudanças de necessidades das economias europeias.

A outra parte da resposta implica uma gestão mais flexível das diferentes fronteiras para evitar a sistemática transformação de trabalho migrante temporário em migração de fixação. Como se sabe (Wenden, 1999; Durand e Massey, 2004), quando a travessia da fronteira é difícil, os migrantes tendem a reduzir o risco de retenção nessa fronteira fixando-se no destino em lugar de multiplicar a mobilidade entre país de origem e país de destino. Como esse risco de retenção é socialmente variável (e não apenas nacionalmente), a rigidez da fronteira tende a gerar uma selectividade negativa na fixação: quem tem mais recursos circula, quem tem menos fixa-se. Gerir em termos específicos as migrações temporárias é algo que, no entanto, dificilmente poderá ser concretizado sem múltiplos efeitos perversos se não for feito a uma escala supranacional.

2. O contexto nacional

Como já se referiu, o panorama europeu das migrações caracteriza-se por uma trama em que se sobrepõem dinâmicas comuns e especificidades nacionais e regionais. A identificação dessa trama é condição indispensável para estimar as tendências de evolução dos fluxos migratórios internacionais para Portugal e para avaliar a efectividade da gestão política nacional desses fluxos migratórios.

2.1. Tendências da imigração em Portugal

Vivem, hoje, em Portugal, um pouco mais de 400 mil estrangeiros, representando entre 4% e 5% da população residente total e perto de 10% da população

activa. Esta sobre-representação dos activos é indicadora da existência de fluxos recentes de migração para Portugal que poderão crescer por dinâmicas de reagrupamento familiar, ainda que diminua ou cesse a mobilidade de trabalho que os originou. A acontecer, esse crescimento por reagrupamento poderá alterar o actual peso relativo dos diferentes fluxos migratórios para Portugal. Este não será, porém, o único factor a pesar na evolução dos fluxos tradicionais, na emergência de novos fluxos e no redimensionamento dos já existentes.

2.1.1. Evolução dos fluxos tradicionais

Na história recente da imigração em Portugal, pós-1974, é possível distinguir quatro fases sucessivas (Pires, 2003).

Na primeira, entre 1975 e meados da década de 80, predomina a imigração africana, de carácter pós-colonial. Os fluxos de maior volume têm origem em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola. Nos dois primeiros casos, é dominante a componente laboral de activos jovens de baixa qualificação; no terceiro, esta combina-se com uma componente de refugiados e apresenta uma dinâmica cíclica que acompanha as vicissitudes da guerra civil na origem.

Na segunda fase, que se inicia com a adesão à então CEE, em 1986, e se prolonga até finais dos anos 90, a continuidade da imigração africana, de carácter laboral ainda mais acentuado, é acompanhada pela retoma e pelo crescimento da imigração europeia e pela transformação da pequena contracorrente brasileira num fluxo migratório autónomo da emigração portuguesa para o Brasil. No conjunto das duas primeiras fases, entre 1980 e 1999, a população estrangeira com autorização de residência em Portugal passou de 58 mil para 191 mil indivíduos, o que representou uma variação positiva de 229% e uma taxa média de crescimento anual de 6,1%. Neste crescimento e nesta diversificação da imigração, foi crucial o processo de integração europeia. Em primeiro lugar, a integração facilitou a mobilidade intracomunitária da mão-de-obra, o que se traduziu na retoma da emigração portuguesa de activos desqualificados para as economias mais desenvolvidas do espaço europeu. Em segundo lugar, a disponibilização de fundos comunitários para a construção de infra-estruturas esteve na origem de uma crescente procura de trabalho imigrante desqualificado, devido à escassez provocada por aquela retoma da emigração. Em terceiro lugar, a integração acelerou a internacionalização da economia portuguesa e a deslocalização de capitais estrangeiros para o País, factor decisivo para o crescimento das imigrações de profissionais com origem na Europa Ocidental e, em menor grau, nos EUA. Finalmente, no plano sim-

bólico, a revalorização da imagem externa do País terá contribuído para criar uma nova atracção em países como o Brasil.

Na terceira fase, concentrada na viragem do século, somam-se aos fluxos atrás referidos a imigração do Leste, em particular da Ucrânia. No que respeita aos fluxos tradicionais, assiste-se à desaceleração da imigração africana e à emergência de novos fluxos com origem no Brasil, mais desqualificados e mais diversificados geograficamente (em particular com o progressivo crescimento das migrações de Minas Gerais). No plano da gestão dos fluxos migratórios, esta é uma época marcada pela efémera mas predominante utilização da figura da «autorização de permanência», em particular no enquadramento da imigração do Leste. Em poucos anos, nos finais do século XX e início do XXI, a imigração ucraniana, que revela ser a mais importante com esta origem, ultrapassou os 64 mil indivíduos. Nesta fase, a imigração tende a ser incentivada pela procura no destino, a qual foi impulsionada pelo crescimento das práticas de subcontratação (sobretudo na construção e nos serviços de limpeza e segurança), pelo desenvolvimento do turismo e pela concentração do comércio resultante da emergência da grande distribuição.

Numa quarta fase, que se inicia com a recessão económica em Portugal e se prolonga até hoje, observa-se uma recessão, paralela, da imigração africana, hoje menor do que a imigração da UE, e do Leste, com o eventual regresso ou a re-emigração de muitos ucranianos e romenos, fenómeno indiciado pela progressiva ausência de renovação de quase metade das autorizações de permanência concedidas em 2001. Apenas se mantém intensa a imigração brasileira, que já deve ser dominante no conjunto da imigração em Portugal. Alguns dados sugerem também que a (menor) imigração do Leste poderá estar hoje concentrada nos processos, formais ou informais, de reagrupamento familiar.

2.1.2. Emergência de novos fluxos?

Tentando realizar um pequeno exercício de prospectiva, parece hoje claro que se estará perante uma fase de desaceleração pontual na imigração (de estrangeiros), bem como de crescimento e de diversificação da emigração (de portugueses).

No campo da imigração, a desaceleração foi induzida mais pela retracção na procura de trabalho imigrante resultante da recessão económica do que por um aumento da eficácia no controlo dos fluxos. Tudo indica, porém, que a retracção imigratória será conjuntural, esperando-se que a procura de trabalho

imigrante acelere de novo com a retoma económica, em resultado da combinação de três tendências:

- A manutenção em alta da emigração⁵, agora eventualmente alargada a sectores qualificados da população portuguesa⁶;
- A persistência de um modelo demográfico marcado pelo envelhecimento e a baixa natalidade, que torna difícil a substituição de gerações num mercado de trabalho com poucas reservas internas (devido a elevadas taxas de emprego e de feminização);
- O continuado crescimento de actividades não deslocalizáveis, sejam elas desqualificadas (construção, limpeza e segurança, turismo) ou combina-tórias de recursos desqualificados e muito qualificados (cuidados com idosos e saúde).

Neste quadro, a retracção actual da imigração (com a excepção brasileira) não significará menor urgência na redefinição das políticas de gestão dos fluxos: a imigração é hoje uma característica estrutural da sociedade portuguesa.

Por outro lado, manter-se-á também a pressão migratória africana sobre o conjunto da Europa do Sul, dado não ser possível alterar, no curto prazo, os contrastes socioeconómicos que a provocam. A maior eficácia no controlo europeu da sua fronteira sul poderá, aliás, ter como consequência uma diversificação das rotas marítimas de entrada na UE que venha a implicar Portugal nos efeitos daquela pressão migratória de vizinhança a que tem escapado até agora.

⁵ Um indicador, entre outros, da persistência da imigração em alta pode ser construído com os dados sobre as remessas de emigrantes publicados pelo Banco de Portugal: as remessas dos portugueses a residir no estrangeiro para Portugal foram, em 2002-2004, mais de cinco vezes superiores às remessas que os imigrantes (estrangeiros) residentes no País enviaram para fora [em [http://apl1.bportugal.pt/estatisticasweb/\(ckmpdurfyt4o5055o34mbt55\)/default.aspx](http://apl1.bportugal.pt/estatisticasweb/(ckmpdurfyt4o5055o34mbt55)/default.aspx)]. Os novos destinos desta fase recente da emigração podem também ser indicados pelos mesmos dados, que revelam o aparecimento de novas origens para além das conhecidas nos anos 60: sobretudo a Suíça (em segundo lugar, logo atrás da França no que respeita ao volume de remessas enviadas para Portugal no período referido) e o Reino Unido (em quinto lugar), mas também a Espanha, a Bélgica e a Holanda (respectivamente em oitavo, nono e décimo lugares). Para uma avaliação no mesmo sentido, mas apontando para um volume menor da emigração, ver Peixoto (2004).

⁶ Esta eventual fuga de cérebros é indiciada pelo facto de, em 2000, cerca de 20% do total de diplomados com nacionalidade portuguesa e nascidos em Portugal trabalhar no estrangeiro, segundo um estudo do Banco Mundial (Schiff e Ozden, 2005). Convirá, no entanto, ter presente uma das limitações deste indicador, no plano da medida (aliás assinalado pelos próprios autores do estudo): os números analisados não se referem aos diplomados do ensino superior em Portugal, que emigraram depois de concluídos os seus estudos, mas sim ao número de portugueses nascidos em Portugal, mas residentes no estrangeiro, que são diplomados, independentemente do país em que obtiveram o seu diploma. Ou seja, incluem os filhos de emigrantes portugueses que viajaram com os pais e realizaram parte ou a totalidade dos seus estudos no estrangeiro.

Em sentido contrário a estas tendências, operam as novas pressões sobre o mercado de trabalho na UE a 27, diagnosticando alguns exercícios de prospectiva uma carência geral de recursos humanos no médio prazo (2020). Dada a lentidão das mudanças demográficas, essa carência não poderá ser corrigida naquele prazo com políticas natalistas, pelo que o recurso à imigração se poderá generalizar no conjunto da UE e, em particular, nos países mais afectados pelas migrações intracomunitárias. A combinação entre emigração e imigração, que caracteriza o padrão migratório português desde meados da década de 1980, poderá assim generalizar-se entre os Estados-membros da UE durante a próxima década e meia.

No que se refere ao caso português, essa combinação, até agora centrada nos sectores mais desqualificados do mercado de trabalho, poderá alargar-se a sectores altamente qualificados, nomeadamente nas áreas da saúde e da protecção social. Se nestes sectores parece que já se assiste à emergência do que é classicamente definido como «fuga de cérebros», no domínio da imigração essa «fuga» apenas terá contrapartida, e parcial, na mobilidade internacional de médicos.

Finalmente, importa ainda assinalar o elevado potencial de crescimento das imigrações asiáticas, em particular do subcontinente indiano, devido ao extremo desequilíbrio na relação de masculinidade nas novas migrações com aquelas origens (Pires, 2003), que atinge o seu ponto mais elevado entre indianos e paquistaneses com autorização de permanência: respectivamente 49 e 98. Entre os imigrantes do Leste, este desequilíbrio, sendo muito menos pronunciado (cerca de 5 para os ucranianos com autorização de permanência), é ainda suficientemente elevado para, numa população de maior dimensão, como é o caso, gerar migrações por reagrupamento familiar capazes de, como aconteceu nos anos 70 na então RFA, compensar a diminuição ou mesmo a interrupção das migrações de trabalho.

Em síntese, nada indica que a actual desaceleração da imigração se mantenha por muito tempo. Pelo contrário, a imigração deverá retomar o crescimento de outra, mas agora num quadro mais diversificado tanto no plano das origens dos imigrantes como no das suas qualificações e dos seus motivos de migração.

2.2. A gestão nacional dos fluxos

A gestão dos fluxos para Portugal tem sido realizada essencialmente através da procura de um controlo dos movimentos de pessoas na fronteira externa, com base em instrumentos normativos cada vez mais diversificados e complexos. O essencial desse controlo tem incidido sobre as condições de concessão de autorizações para residir e trabalhar em Portugal e no pressuposto de que é possível adequar

com eficácia a procura de trabalho migrante às necessidades nacionais do mercado de trabalho. Esses pressupostos e orientações necessitam de mudar para que a gestão nacional dos fluxos possa ser mais eficaz do que no passado na canalização legal das migrações.

2.2.1. Pressupostos: as ilusões e a realidade

Os pressupostos que dominaram a gestão nacional dos fluxos migratórios podem ser resumidos em três enunciados:

- É possível incrementar a globalização, mas restringir e controlar as migrações, tendo exclusivamente os imigrantes que se quer ter;
- É possível compatibilizar um sistema de emprego baseado no mercado, no plano nacional, com um planeamento rigoroso do recurso a trabalho migrante;
- É possível gerar uma população imigrada socialmente «pura», isto é, sem a incidência dos factores de pobreza e marginalidade que existem em qualquer outra população.

Nenhum destes pressupostos é realista e pode sustentar a elaboração de políticas de imigração eficazes. Mais: a sua adopção tende a produzir, na opinião pública, um hiato entre a percepção da imigração como fenómeno descontrolado e o efectivo ganho de controlo estatal dos fluxos, sobretudo quando avaliado pelo lado das expectativas dos candidatos à deslocação para a UE (Cornelius e outros, 2004). Um número simples ilustra esse hiato: numa região do mundo onde as entradas anuais de imigrantes superam já a casa do milhão, a detecção (eficaz) de 45 mil candidatos à migração ilegal por via marítima é assinalado nos *media* em termos catastrofistas.

Em oposição àqueles pressupostos deverá assinalar-se que:

- em sociedades democráticas, a imigração é um encontro imperfeito entre a procura de destinos de vida alternativos, na origem, e a procura de recursos humanos variados, no destino;
- em economias de mercado, a estimação das necessidades de trabalho pode sustentar a elaboração de políticas de formação e de recrutamento de trabalho nacional e/ou estrangeiro, mas não é útil como base de decisão casuística para limitar a entrada de candidatos à imigração;
- em Estados de Direito, não é possível, nem desejável, a recusa de protecção social a residentes em função do seu estatuto nacional, devendo por isso o balanço das migrações incorporar uma lógica de custos-benefícios em substituição da actual tendência para reduzir a zero esses custos.

Em resumo, são necessários novos instrumentos de política migratória capazes de assegurar uma eficaz gestão das migrações efectivas e previsíveis no curto e no médio prazo.

2.2.2. Novos instrumentos

Os novos instrumentos de gestão dos fluxos migratórios deverão permitir:

- uma resposta diferenciada a fluxos que são diferenciados;
- uma articulação entre os níveis de decisão nacional, europeu e internacional.

Estes requisitos combinam-se de modo variável. Por exemplo, se o recrutamento de trabalho imigrante qualificado pode ser eficaz com políticas de âmbito, no essencial, nacional, a promoção e o controlo das migrações temporárias mais desqualificadas exige uma coordenação europeia e, por fim, o controlo das migrações resultantes da pressão na origem requer o alargamento daquela cooperação aos países de origem. Uma política mais eficaz de gestão das migrações para Portugal passaria pois por:

- criar na opinião pública uma imagem mais positiva e «naturalizada» da imigração;
- diferenciar a regulação e o controlo das migrações em função da sua natureza;
- alargar a cooperação intra-europeia e com os países de origem.

Entre os instrumentos novos que poderiam concretizar aquelas orientações estariam, nomeadamente:

- uma maior transparência no tratamento da informação nacional e internacional sobre a imigração, favorecendo a imagem pública das migrações;
- uma simplificação das condições de entrada, circulação e fixação dos migrantes mais qualificados, definidas em termos simples e objectivos (por exemplo, todos os que ganhassem quatro ou cinco vezes mais do que o salário mínimo nacional), bem como uma simplificação dos procedimentos de reconhecimento das qualificações académicas e profissionais desses migrantes;
- um sistema de difusão internacional das necessidades nacionais de trabalho periodicamente actualizado;
- o suporte organizacional das migrações de trabalho desde a origem;
- a contratualização internacional e a simplificação da portabilidade das prestações sociais, enquanto factor facilitador das migrações temporárias;

- a substituição das tentativas de planeamento do mercado de trabalho imigrado pela fiscalização do mercado de trabalho em geral, como condição para a redução das tendências para a dualização e a informalidade que facilitam a imigração ilegal.

3. Recomendações

Procurando sistematizar, em termos sintéticos, os resultados da discussão anterior, identifica-se de seguida um conjunto de quatro recomendações.

1. Sendo necessário apurar a capacidade de estimar as tendências de evolução das migrações internacionais a médio prazo, recomenda-se a elaboração, numa base periódica, de *estudos prospectivos* sobre os fluxos migratórios internacionais, seja no âmbito nacional, do Observatório da Imigração, seja no âmbito europeu, em agência a especificar.
2. Tendo em conta a crescente globalização das migrações internacionais, traduzida numa maior diversificação da composição e da direcção dos fluxos migratórios, com crescente competição internacional também neste domínio, recomenda-se a construção de uma nova abordagem política da gestão desses fluxos combinando quatro objectivos: *prevenção e controlo* da pressão migratória a partir da origem e *regulação e promoção* da imigração gerada pelas procuras no destino.
3. Considerando que um dos critérios fundamentais para avaliar a melhoria da gestão dos fluxos migratórios consiste na diminuição da imigração irregular, recomenda-se a utilização de mecanismos que permitam criar *canais diversificados de migração legal* desde a origem, simplificando as condições de entrada, circulação e fixação dos migrantes mais qualificados, criando condições para a existência de migrações temporárias com acordos multilaterais e bilaterais de controlo da fronteira e de portabilidade das prestações sociais e institucionalizando suportes organizacionais à canalização dos fluxos migratórios desde a origem.
4. Tendo em conta os ganhos de eficácia na gestão dos fluxos internacionais de pessoas quando se alarga o quadro das suas definição e aplicação para um nível supranacional, recomenda-se a *progressiva gestão coordenada a nível europeu da gestão dos fluxos migratórios* em função da realização de estimativas das necessidades de trabalho imigrante a conciliar no plano da UE, em particular da circulação intra-europeia da imigração temporária.

Como foi referido por um dos participantes nos *workshops* que estiveram na origem deste texto, o único modelo conhecido de regulação eficaz das migrações de trabalho é o mercado de trabalho europeu, baseado, simultaneamente, na *livre circulação* dos trabalhadores e na *ajuda ao desenvolvimento*. Não sendo possível a sua generalização no curto ou no médio prazo, é possível, no entanto, caminhar progressivamente na sua direcção. As quatro recomendações que se fazem inscrevem-se nesse processo gradual.

Referências bibliográficas

- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2003), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 3.ª ed., Nova Iorque, Palgrave-Macmillan.
- Cornelius, Wayne A. e outros (orgs.) (2004), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2.ª ed., Stanford, Cal., Stanford University Press.
- Durand, Jorge; Massey, Douglas S. (2004), *Crossing the Border*, Nova Iorque, Russell Sage Foundation.
- Farrant, Macha; MacDonald, Anna; Sriskandarajah, Dhananjayan (2006), *Migration and Development. Opportunities and Challenges for Policymakers*, Genebra, International Organization for Migration.
- Massey, Douglas S. e outros (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (2004), *Trends in International Migration. SOPEMI 2003*, Paris, OCDE.
- OIM (2005), *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, Genebra, International Organization for Migration.
- ONU (2006), *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Nova Iorque, UN Department of Economic and Social Affairs.
- Peixoto, João (2004), *País de Emigração ou País de Imigração? Mudança e Continuidade no Regime Migratório em Portugal*, Lisboa, Socius-ISEG, Socius Working Papers, 2/2004 (disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200402.pdf>).
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração*, Oeiras, Celta.
- PNUD (2005), *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Schiff, Maurice; Ozden, Caglar (2005), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Nova Iorque, Banco Mundial e Palgrave Macmillan.

- SEF, *Estatísticas* (em linha), em http://www.sef.pt/portal/V10/PT/asp/estatisticas/index.aspx?id_linha=4224&menu_position=4142#0.
- Wenden, Catherine Wihtol de (1999), *Faut-il Ouvrir les Frontières?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Wenden, Catherine Wihtol de (2005), *Atlas des Migrations dans le Monde*, Paris, Autrement.

ANEXO
População estrangeira residente em Portugal em 2004

	Autorizações de residência	Autorizações de permanência	Total
Total	265 361	183 833	449 194
Europa	83 859	101 106	184 965
UE-15	73 689	0	73 689
Alemanha	13 128	0	13 128
Bélgica	2 658	0	2 658
Espanha	15 916	0	15 916
França	9 312	0	9 312
Holanda	5 366	0	5 366
Itália	4 592	0	4 592
Reino Unido	18 005	0	18 005
Outros Europa	10 170	101 106	111 276
Bielorrússia	92	1 101	1 193
Bulgária	776	2 849	3 625
Federação Russa	1 158	7 053	8 211
República Moldava	1 042	12 647	13 689
Roménia	1 211	10 944	12 155
Ucrânia	1 497	64 730	66 227
África	123 093	29 808	152 901
PALOP	116 055	24 475	140 530
Angola	26 702	8 562	35 264
Cabo Verde	55 590	8 574	64 164
Guiné-bissau	20 825	4 323	25 148
Moçambique	5 010	461	5 471
São Tomé e Príncipe	7 928	2 555	10 483
Outros África	7 038	5 333	12 371
América	45 161	39 054	84 215
Canadá	1 863	30	1 893
EUA	7 998	63	8 061
Brasil	28 956	37 951	66 907
Venezuela	3 470	0	3 470
Outros América	2 874	1 010	3 884
Ásia	12 410	13 724	26 134
China	5 309	3 909	9 218
Índia	1 699	3 389	5 088
Paquistão	1 358	2 854	4 212
Outros Ásia	4 044	3 572	7 616
Oceânia	553	19	572
Apátridas	273	39	312
Desconhecidos	12	83	95

Nota: Os dados das autorizações de residência são provisórios.

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).