

Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português***

Este artigo visa contribuir para o debate sobre as consequências socioeconómicas do envelhecimento demográfico em Portugal, discutindo as respostas políticas disponíveis para fazer face a este problema, entre as quais a imigração de substituição. Para tal, apresentam-se e discutem-se as dinâmicas de envelhecimento actualmente em curso, bem como as suas potenciais consequências; enunciam-se as alternativas instrumentais disponíveis, assim como as suas vantagens, desvantagens e limitações, e analisa-se a experiência recente ao nível das tendências e políticas migratórias, à luz do potencial contributo da imigração para a mitigação das consequências do envelhecimento demográfico.

Palavras-chave: envelhecimento demográfico; mercado de trabalho; migrações de substituição; imigração.

Demography, labour market and replacement migration: trends, policies, and prospects in the Portuguese case

This article seeks to contribute to the debate on the issues of the socioeconomic consequences of demographic ageing in Portugal, the available policy responses to this problem, and replacement migration as a partial solution. It begins by presenting and discussing the demographic ageing dynamics currently in place, as well as their potential consequences; it then lists the available instrumental alternatives and their respective advantages, disadvantages, and structural limitations; and, finally, it analyses the recent Portuguese experience in terms of migration dynamics and policies, under the light of the potential contribution of immigration to mitigating the consequences of demographic ageing.

Keywords: demographic ageing; labour market; replacement migration; immigration.

INTRODUÇÃO

A generalidade dos países europeus encontra-se actualmente perante um acentuado processo de envelhecimento demográfico. Na sua origem encon-

* Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras, Alameda da Universidade, 1600-214 Lisboa, Portugal. e-mail: alexabreu@soas.ac.uk.

** SOCIUS, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Rua Miguel Lupi, 20, 1249-078 Lisboa, Portugal. e-mail: jpeixoto@iseg.utl.pt.

*** Este artigo resulta do trabalho desenvolvido no âmbito do projecto “ARGO 2005 — European Cooperation in Labour Migration: Search for Best Practices”, coordenado pela

tra-se a conjugação, ao longo das últimas décadas, do aumento sustentado da esperança média de vida com o declínio da fecundidade para mínimos históricos. Em termos estritamente demográficos, estas duas últimas tendências têm-se traduzido, e continuarão a traduzir-se, no aumento dos índices de dependência total e de idosos, sendo ainda provável que, num horizonte temporal mais ou menos distante, conforme os casos, conduzam também a uma diminuição em termos absolutos da população autóctone da generalidade dos países europeus. No que se refere aos efeitos sobre o bem-estar económico e social das populações, as potenciais consequências nefastas destes processos prefiguram-se de uma forma acentuada como realidades inevitáveis. No cenário correspondente à manutenção da trajetória recente das diversas variáveis relevantes, serão cada vez mais fortes as pressões sobre as despesas pública e privada (nomeadamente ao nível dos sistemas de segurança social) e, de uma forma mais geral, impor-se-á uma transformação radical dos mecanismos sociais de participação nas esferas da produção e do consumo.

Em face destas perspectivas, impõe-se naturalmente a procura e discussão de soluções — se não com vista à eliminação do problema (objectivo irrealista face à dimensão e inércia dos processos), pelo menos no sentido da mitigação das suas consequências. Porém, as possíveis respostas à disposição das sociedades europeias não são muitas, sendo ainda mais reduzidas as que se apresentam como susceptíveis de mobilização eficaz.

Neste contexto, o recurso à chamada “imigração de substituição”, mediante a qual contingentes crescentes de imigrantes com uma estrutura etária e níveis de actividade mais favoráveis compensariam o envelhecimento da população autóctone, tem sido sugerida como uma das componentes possíveis da resposta ao problema. Porém, está longe de ser pacífica: para além da inevitável reacção xenófoba que inevitavelmente suscita, essa possível solução é também posta em causa em virtude tanto dos custos que acarreta como da sua insuficiência face à magnitude dos processos demográficos em causa (United Nations, 2000).

É certo que quaisquer decisões em relação às possíveis soluções a adotar assumem fundamentalmente um carácter não técnico, mas político. Estão em causa as preferências colectivas das populações europeias em relação às

OIM-Budapeste. Uma primeira versão em inglês encontra-se publicada em Abreu e Peixoto (2008). A presente versão foi primeiramente apresentada ao III Congresso Português de Demografia, Lisboa, 29/09-01/10, 2008. Os autores desejam agradecer o apoio científico e administrativo do SOCIUS-ISEG/UTL e CEG/UL, as críticas e sugestões de Joana Figueiredo, Elmar Hönemann e Heikki Mattila e o auxílio dos escritórios de Lisboa da OIM e OIT para a boa prossecução do projecto acima referido. Finalmente, os autores agradecem ao *referee* do presente artigo os comentários e sugestões muito pertinentes e úteis.

características futuras das suas sociedades. Assim, tais escolhas deverão caber democraticamente a essas mesmas populações e não a quaisquer especialistas que, de forma tecnocrática, procurem revestir as suas preferências de uma aura de inevitabilidade. Porém, tais decisões não poderão ser tomadas de forma verdadeiramente consciente e democrática se não assentarem num conhecimento tão rigoroso e alargado quanto possível dos processos em causa. Qual é a actual e previsível magnitude do problema? Quais as suas consequências? Quais as possíveis soluções? Quais as vantagens e desvantagens de cada uma dessas soluções? De que forma é que as características dos *stocks* e fluxos migratórios no passado recente permitem perspectivar a imigração de substituição como solução parcial? Finalmente, que lições podem ser retiradas da experiência passada em matéria de imigração e integração, de modo a maximizar as vantagens e minimizar as desvantagens da imigração de substituição como possível solução para o problema do envelhecimento demográfico?

Este artigo pretende ser um contributo para a discussão e esclarecimento das questões acima enunciadas. Na primeira secção passa em revista de forma sumária as tendências demográficas que estão na origem do envelhecimento demográfico em Portugal, apresenta e discute os resultados de dois conjuntos de projecções demográficas para as próximas décadas e refere algumas das previsíveis consequências sociais e económicas associadas aos resultados dessas projecções. Na secção seguinte procura identificar de forma exaustiva as soluções possíveis para os problemas associados ao envelhecimento demográfico e discutir as limitações, vantagens e desvantagens de cada uma dessas soluções. Dadas as limitações e/ou desvantagens associadas a cada uma das soluções apresentadas, a secção que se segue incide em particular sobre a imigração de substituição como solução parcial. Referem-se e discutem-se as principais tendências e características do regime migratório português, as políticas de imigração e integração adoptadas no passado recente, bem como os seus sucessos e insucessos, e as implicações que daí advêm para a eventual adopção de uma política de resposta ao envelhecimento assente na imigração de substituição. Finalmente, enunciam-se as principais conclusões.

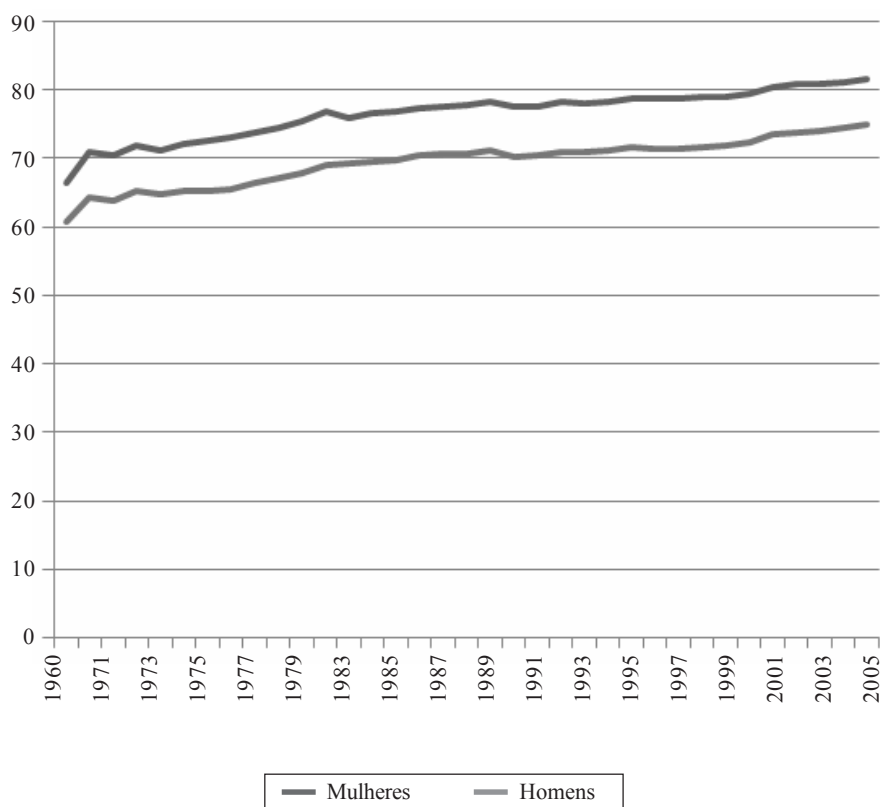
TENDÊNCIAS E PROJECCÕES DEMOGRÁFICAS E SUAS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS

Na origem dos processos de envelhecimento demográfico por que passa actualmente a sociedade portuguesa encontram-se dois processos distintos (ainda que relacionados entre si), análogos aos verificados em muitos outros países industrializados: o declínio das taxas de mortalidade específicas, que

se reflectem no aumento da esperança média de vida à nascença (EVN), e a diminuição da fecundidade, expressa no declínio do índice sintético de fecundidade (ISF). Tanto num caso como no outro, a mudança verificada ao longo do último meio século pode ser considerada impressionante: entre 1960 e 2005, a EVN aumentou cerca de quinze anos tanto para os homens como para as mulheres e o ISF, que (ainda que de forma menos exacta) pode ser interpretado como o número médio de filhos por mulher, registou um decréscimo de 3,1 para 1,4, tendo descido abaixo do valor habitualmente considerado o limiar de substituição de gerações (2,1 em 1983). Os gráficos n.ºs 1 e 2 ilustram as trajectórias destes dois indicadores em Portugal entre 1960 e 2005.

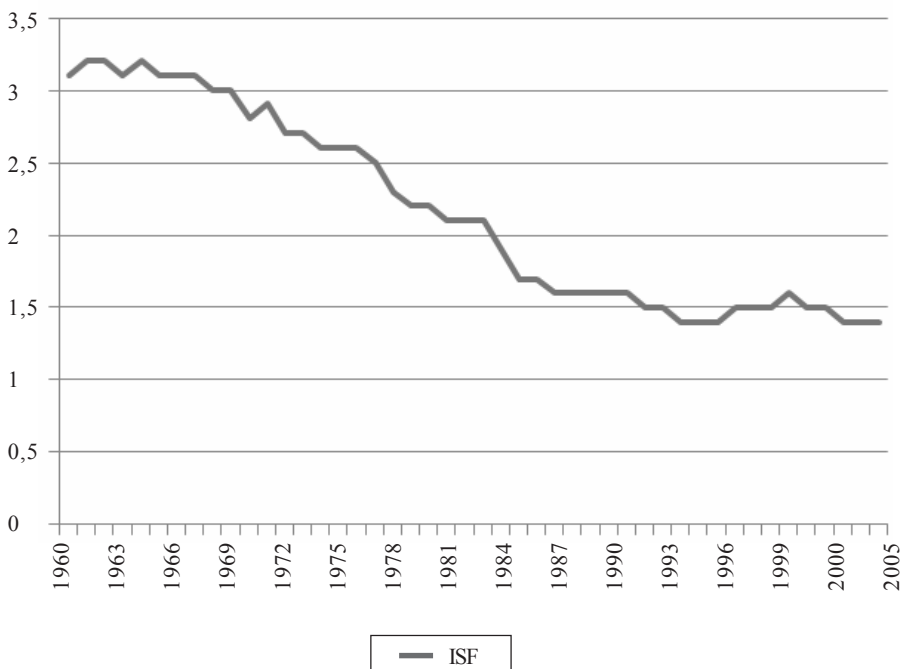
**Esperança média de vida à nascença, homens e mulheres
(Portugal, 1960-2005)**

[GRÁFICO N.º 1]



Índice sintético de fecundidade (Portugal, 1960-2005)

[GRÁFICO N.º 2]



Fonte: www.ine.pt.

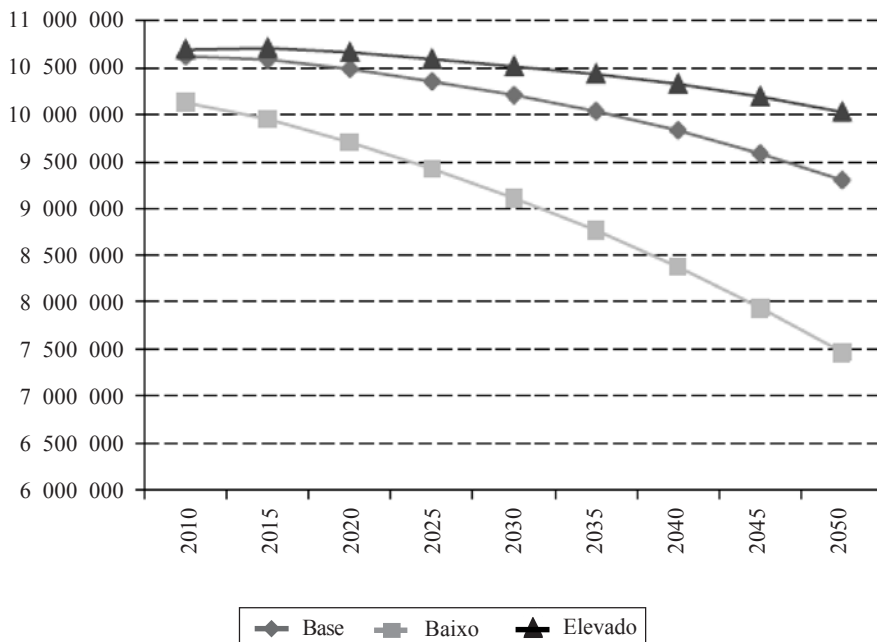
Este tipo de regime demográfico resulta quase inevitavelmente em processos de envelhecimento demográfico — de forma mais ou menos imediata — e de declínio populacional — habitualmente num horizonte temporal mais alargado, em virtude da chamada inércia demográfica. Na verdade, enquanto o declínio da fecundidade e o aumento da esperança de vida concorrem no sentido da intensificação do envelhecimento (pela base e pelo topo), estes dois processos actuam em sentido contrário no que se refere ao declínio populacional. Num contexto de aumento significativo da esperança média de vida, o declínio demográfico decorrente de níveis de fecundidade abaixo do limiar de substituição de gerações¹ apenas se faz sentir com algumas décadas de desfasamento em relação ao início do processo de envelhecimento. No caso português, este declínio demográfico pode ser considerado praticamente inevitável, embora seja ainda incerto o horizonte temporal no qual se fará sentir.

¹ Excepto, naturalmente, no caso de os saldos migratórios mais do que compensarem a dinâmica demográfica “natural”.

A quantificação prospectiva destas tendências pode ser efectuada com recurso a projecções demográficas, habitualmente assentes na elaboração de diferentes cenários em matéria de fecundidade, mortalidade e saldos migratórios futuros. Neste artigo recorremos a dois conjuntos distintos de projecções que entre si abarcam um conjunto bastante alargado de cenários: as elaboradas pelo INE para o período de 2000-2050 (INE, 2004a) e as elaboradas pelo Central European Forum for Migration Research (CEFMR) para o período de 2004-2054 (Bijak e Kupiszewski, 2007). Os gráficos n.ºs 3 e 4 apresentam os resultados desses dois conjuntos de projecções no que se refere à evolução da população residente total de Portugal. Como é possível verificar, os resultados das projecções do INE implicam um declínio acentuado da população residente mesmo no cenário “elevado” (que corresponde a uma forte, e decerto improvável, recuperação da fecundidade). No cenário “baixo”, correspondente a saldos migratórios modestos e à continuação do declínio da fecundidade, a população total residente em Portugal situar-se-á em 2050 em cerca de 7 500 000 habitantes (por contraste com os mais de 10 500 000 da actualidade). Já as projecções do CEFMR permitem esperar

**População residente, Portugal, projecções INE 2010-2050,
cenários “base”, “baixo” e “elevado”**

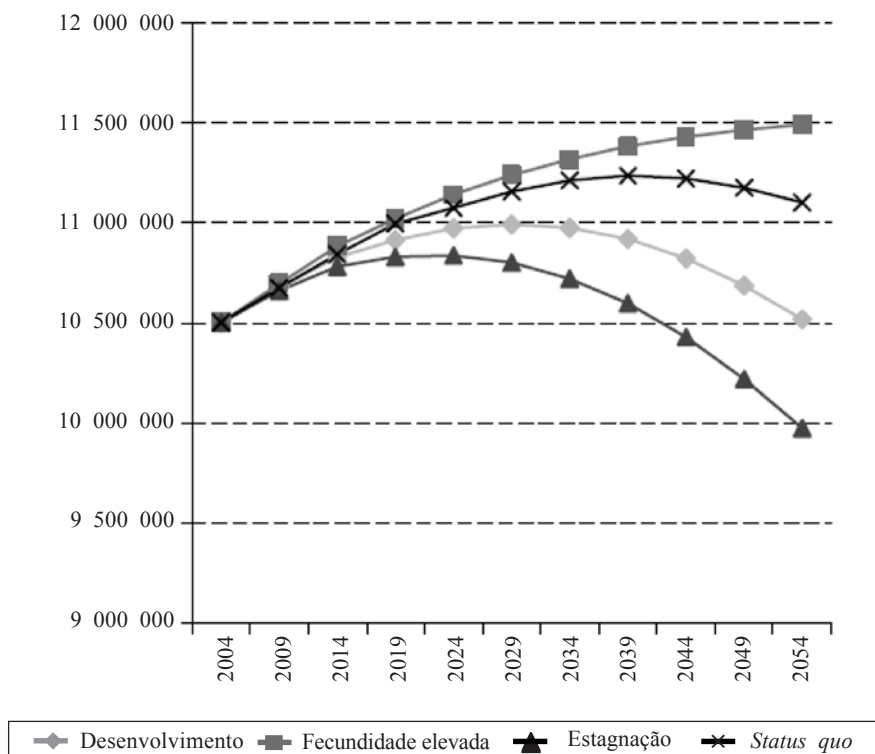
[GRÁFICO N.º 3]



um menor decréscimo — ou até um aumento — da população residente durante o período em análise: em dois dos cenários considerados (*status quo* e “fecundidade elevada”), a população residente em 2054 é superior à registada na actualidade. Como é evidente, as diferenças entre os resultados dos dois conjuntos de projecções resultam necessariamente de diferenças ao nível das hipóteses colocadas quanto à evolução futura das componentes demográficas fundamentais (fecundidade, mortalidade e saldo migratório). O leitor é remetido para INE (2004a) e Bijak e Kupiszewski (2007) para uma apresentação detalhada das hipóteses consideradas em cada cenário, mas bastará aqui referir que os cenários mais populosos das projecções do CEFMR resultam no essencial da assunção de hipóteses francamente mais “optimistas” em matéria de saldos migratórios futuros — as quais, dentro do período em análise, permitem compensar a (ainda assim inevitável no longo prazo) tendência “natural” para o declínio demográfico.

População residente, Portugal, projecções CEFMR 2004-2054, cenários “desenvolvimento”, “fecundidade elevada”, “estagnação” e *status quo*

[GRÁFICO N.º 4]



Fonte: Bijak e Kupiszewski (2007), imagem retirada de Abreu e Peixoto (2008).

Se estes dois conjuntos de projecções se apresentam como algo contrastantes no que diz respeito à evolução futura da população residente (pelo menos no período em análise), isso já não sucede no que se refere ao envelhecimento demográfico (quadro n.º 1). Mesmo no mais “optimista” dos cenários em análise (cenário “elevado” do INE), o índice de dependência de idosos² (IDI) regista um aumento de 24,2% em 2001 para 53,7% em 2050. Em qualquer dos cenários alternativos considerados por qualquer dos dois conjuntos de projecções, esse aumento é ainda maior. Tendo em conta que estes sete cenários cobrem um conjunto muito alargado de possibilidades alternativas de evolução futura em termos de fecundidade, mortalidade e saldo migratório, a constatação da inevitabilidade de um muito acentuado processo de envelhecimento demográfico em Portugal torna-se bastante consensual.

**Índice de dependência de idosos em 2001 e projecções 2050/2054,
segundo os cenários elaborados pelo INE/CEFMR
(em percentagem)**

[QUADRO N.º 1]

	2001 (INE)	2050/2054 (projecções)
INE – cenário "elevado"		53,7
INE – cenário "base"		57,8
INE – cenário "baixo"		67,1
CEFMR – cenário "desenvolvimento"	24,2	60,6
CEFMR – cenário <i>status quo</i>		57,5
CEFMR – cenário "fecundidade elevada"		56,1
CEFMR – cenário "estagnação"		63,4

Fontes: INE (2004a); Bijak e Kupiszewski (2007).

Tal como a própria designação do indicador indica, o aumento previsível do IDI reveste-se de especial importância na medida em que traduz um agravamento do “peso relativo” dos idosos dependentes e está tipicamente associado a problemas de sustentabilidade dos sistemas de segurança social. Porém, o envelhecimento demográfico apresenta ainda outras dimensões (Ribeiro, 2000), ilustradas nos quadros n.ºs 2 e 3.

O quadro n.º 2 ilustra o aumento do peso relativo dos “adultos mais velhos” (40-64) dentro do grupo dos indivíduos (15-64) em cada um dos cenários em análise. Por sua vez, o quadro n.º 3 revela, em cada um desses cenários, a evolução do peso relativo dos indivíduos com 80 ou mais anos de idade dentro

² Indicador correspondente ao rácio entre o número de indivíduos com 65 ou mais anos de idade e o número de indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos de idade multiplicado por 100.

do grupo dos indivíduos com mais de 65 anos. Como pode ser observado, ambos os indicadores registam um forte aumento ao longo do próximo meio século em qualquer dos cenários considerados. Consequentemente, também o envelhecimento da população activa e o envelhecimento da população idosa podem ser considerados altamente prováveis em Portugal.

**Rácio (40-64)/(15-64)*100 em 2001 (INE) e projecções 2050/2054,
segundo os cenários elaborados pelo INE/CEFMR
(em percentagem)**

[QUADRO N.º 2]

	2001 (INE)	2050/2054 (projecções)
INE – cenário "elevado"	31,2	52,5
INE – cenário "base"		55,3
INE – cenário "baixo"		60,7
CEFMR – cenário "desenvolvimento"		55,3
CEFMR – cenário <i>status quo</i>		55,2
CEFMR – cenário "fecundidade elevada"		52,0
CEFMR – cenário "estagnação"		55,3

Fontes: INE (2004a); Bijak e Kupiszewski (2007).

**Rácio (80+)/(65+)*100 em 2001 (INE) e 2050/2054, segundo os cenários
elaborados pelo INE/CEFMR
(em percentagem)**

[QUADRO N.º 3]

	2001 (INE)	2050/2054 (projecções)
INE – cenário "elevado"	20,9	32,2
INE – cenário "base"		32,0
INE – cenário "baixo"		32,7
CEFMR – cenário "desenvolvimento"		39,5
CEFMR – cenário <i>status quo</i>		39,0
CEFMR – cenário "fecundidade elevada"		39,5
CEFMR – cenário "estagnação"		40,0

Fontes: INE (2004a); Bijak e Kupiszewski (2007).

As consequências destes três tipos de envelhecimento, para mais tendo em conta as suas previsíveis ordens de grandeza, podem agora ser enunciadas. O aumento do índice de dependência de idosos está tipicamente associado a um aumento da pressão colocada sobre a população activa no sentido de assegurar o sustento dos idosos dependentes através de mecanismos de solidariedade públicos ou privados. No caso dos mecanismos públicos de redistribuição, estão em causa tanto a sustentabilidade do sistema de segurança social como a necessidade de reafecção da despesa pública (no

sentido do aumento das despesas mais associadas às pessoas idosas); no que diz respeito aos mecanismos privados, estão em causa os “contratos” implícitos de solidariedade intergeracional, nomeadamente no seio das famílias. Num caso como no outro, a amplitude das mudanças que se avizinham permite prever a necessidade de transformações profundas, que certamente não estarão isentas de conflitualidade. Por sua vez, o envelhecimento da população activa (quadro n.º 2) é tipicamente problemático na medida em que pode estar associado a uma menor capacidade média para a aquisição de novas competências — situação especialmente grave num contexto em que todos os aumentos de produtividade serão poucos para acomodar o aumento dos níveis de dependência. Finalmente, o envelhecimento da população idosa (quadro n.º 3) assume-se como particularmente problemático na medida em que põe em causa a possibilidade de fomento do envelhecimento activo e permite antever um aumento da prevalência das situações mais graves (e onerosas) de dependência.

AS “SOLUÇÕES” TEORICAMENTE POSSÍVEIS: LIMITAÇÕES, VANTAGENS E DESVANTAGENS

Para identificar as possíveis formas de mitigar as consequências futuras do processo de envelhecimento populacional atrás analisado importa começar por assinalar que esta é uma questão não só demográfica como económica, social e política. Ainda que na raiz do problema estejam processos demográficos, as suas consequências dependerão sobretudo da forma como a sociedade portuguesa se vier a organizar para assegurar níveis de produção e mecanismos de distribuição capazes de prover à população empregada e aos diversos grupos de dependentes.

Neste sentido, é útil começar por enunciar a seguinte identidade, que traduz uma forma de entender o valor total criado na nossa sociedade:

$$\begin{aligned} \text{Produto total} &= (\text{produto total}/\text{n.º total de horas de trabalho realizadas}) \\ &* (\text{n.º total de horas de trabalho realizadas}/\text{n.º total de trabalhadores} \\ &\text{empregados}) * (\text{n.º total de trabalhadores empregados}/\text{população activa}) \\ &* (\text{população activa}/\text{população residente}) * \text{população residente} \end{aligned}$$

Ou, o que é equivalente:

$$\text{Produto total} = \text{produtividade do trabalho} * \text{tempo médio de trabalho} * (1 - \text{taxa de desemprego}) * \text{taxa de actividade}^3 * \text{população residente}$$

³ Note-se que para que esta identidade se verifique é necessário que a taxa de actividade considerada corresponda ao rácio entre a população activa e a população residente totais — e não, como é habitualmente o caso, ao rácio entre a população activa com 15-64 anos de idade e a população residente com 15-64 anos de idade.

O que esta expressão indica é que o produto *per capita* (que tem um significado económico muito mais relevante do que o valor absoluto do produto total) é uma função multiplicativa de quatro variáveis: taxa de actividade, taxa de desemprego, número médio de horas de trabalho realizadas por trabalhador e produtividade do trabalho.

O problema do envelhecimento pode agora ser analisado nestes novos termos (que, note-se, ainda não têm em conta a questão distributiva), na medida em que corresponde ao risco de uma redução do produto *per capita* como resultado directo (i) da forte probabilidade de um acentuado declínio da taxa de actividade por causas demográficas e (ii) da possível deterioração da produtividade do trabalho em resultado do envelhecimento da população activa.

Porém, mais do que concebermos o problema do envelhecimento desta forma, a proposta deste artigo consiste em recorrer às quatro variáveis constantes da identidade atrás referida para entre elas procurarmos as possíveis variáveis instrumentais a mobilizar para dar resposta a esse mesmo problema. Olhemos então cada uma delas mais de perto, de modo a identificarmos as suas possíveis vantagens, desvantagens e limitações.

TAXA DE ACTIVIDADE

De uma forma geral, a taxa de actividade exprime a relação entre o número de pessoas disponíveis para trabalhar (isto é, empregadas ou desempregadas à procura de emprego) e a população total. Como é evidente, esta relação quantitativa é fortemente condicionada pela estrutura demográfica: é raro (e, em princípio, ilegal) que jovens com menos de 15 anos de idade se contem entre os activos, como é também relativamente comum que os indivíduos com mais de 65 anos de idade se encontrem aposentados. É exactamente por estas duas idades corresponderem de alguma forma à entrada e saída do mercado de trabalho que os índices de dependência (de jovens, de idosos e total) as consideram na definição dos diversos grupos de dependentes e activos potenciais. No entanto, esta correspondência está longe de ser perfeita. Como é visível no quadro n.º 4, é no grupo com idades entre os 25 e os 54 anos que as taxas de actividade são mais elevadas, verificando-se “fugas” muito consideráveis para a inactividade tanto entre os adultos jovens (15-24, fundamentalmente devido à continuação do percurso escolar) como entre os adultos mais velhos (55-64, no essencial devido à aposentação “precoce”). Quer isto dizer que eventuais aumentos da taxa de actividade com recurso às “franjas” da idade tipicamente activa se encontram constringidas por outros mecanismos e estruturas sociais. Se atentarmos na comparação, em 2005, entre a situação em Portugal e na UE25 como

um todo, verificamos que as taxas de actividade em Portugal são já bastante elevadas, nomeadamente (i) entre as mulheres, em especial com mais de 25 anos (em parte reflexo da pressão no sentido da entrada da mulher no mercado de trabalho aquando do período de emigração massiva e guerra colonial) e (ii) entre os adultos mais velhos (55-64), reflexo de uma idade média de aposentação bastante superior à média europeia (63,1 anos em 2005, contra 60,9 na UE25). É apenas entre os adultos mais jovens (15-24) que Portugal se encontra aquém da média europeia.

**Taxas de actividade por grupos etários, homens, mulheres e total
(Portugal e UE-25, 2005)**

[QUADRO N.º 4]

	15-24	25-54	55-64
Portugal — homens	46,9	92,4	62,4
UE25 — homens	48,7	92,1	55,1
Portugal — mulheres	38,9	81,8	46,1
UE25 — mulheres	41,7	75,7	36,0
Portugal — total	43,0	87,1	53,8
UE25 — total	45,2	83,9	45,5

Fonte: Dados originais do Eurostat (*labour force survey*) compilados a partir de OEPF (2006).

Se olharmos para estes dados numa perspectiva instrumental — isto é, com o objectivo de identificar quais os grupos etários nos quais se poderá “apostar” de modo a aumentar a taxa de actividade global — e utilizarmos os valores europeus como referência, chegamos às seguintes conclusões: (i) a margem de aumento da taxa de actividade entre os adultos mais velhos e os idosos é desde já francamente mais reduzida do que na UE25 como um todo, dada a idade de reforma mais tardia. Ainda que as medidas conducentes ao fomento do envelhecimento activo sejam sempre recomendáveis num contexto de envelhecimento, será difícil esperar resultados espectaculares, uma vez que, no caso português, a actividade já é muitas vezes prolongada para além dos 65 anos (certamente mais do que na Europa em geral); (ii) as taxas de actividade entre as mulheres (entre outros aspectos, fortemente relacionadas com o calendário reprodutivo) são também mais elevadas do que na UE25, o que poderá ser surpreendente, tendo em conta a relativa insuficiência das infra-estruturas de apoio à maternidade e paternidade. Assim, por mais que as medidas de apoio à conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional sejam meritórias em si mesmas, também aqui será difícil esperar uma evolução muito significativa, ainda que possamos considerar que o diferencial existente entre os homens e as mulheres dos diversos grupos etários tem condições para ser colmatado através de medidas adequadas; (iii) entre os adultos jovens (15-24) de ambos os sexos parece haver

bastante margem de progressão, sobretudo tendo como referência os valores europeus. Para tal, é necessário o desenvolvimento de estruturas e incentivos de apoio à conciliação entre o início da vida profissional e a continuação da aquisição de conhecimentos e competências, sob pena de o efeito sobre a taxa de actividade ser compensado negativamente pelo efeito sobre a produtividade do trabalho.

Para além da actuação sobre as variáveis que determinam a taxa de actividade de cada sexo ou grupo etário específico, a mobilização da taxa de actividade como estratégia de combate ao envelhecimento pode também assentar na tentativa de actuação sobre a própria estrutura etária da população. Nesse sentido, são essencialmente duas as estratégias possíveis: políticas de incentivo à natalidade e a chamada “imigração de substituição”. A primeira estratégia pode assentar numa variedade de instrumentos, de que os mais conhecidos serão os incentivos financeiros directos e a criação ou reforço das infra-estruturas de apoio à maternidade e paternidade. Porém, a experiência europeia sugere que é extremamente difícil, e extremamente oneroso, influenciar os padrões de fecundidade de forma sensível. De entre os instrumentos à disposição, sugere também que o reforço das infra-estruturas de apoio (creches próximas e gratuitas, serviços de pediatria gratuitos e acessíveis, etc.) é, provavelmente, mais eficaz do que a atribuição de incentivos monetários directos.

No longo prazo, a retoma da fecundidade para níveis acima do limiar de substituição de gerações constitui a principal forma de evitar um processo crónico de envelhecimento demográfico, pelo que não podem deixar de ser saudadas quaisquer medidas bem estudadas e dirigidas de incentivo à natalidade (particularmente quando visem atenuar as restrições materiais com que os possíveis pais se defrontem nas suas opções livres, mais do que influenciar a sua estrutura de preferências). Porém, não podemos deixar de considerar que: (i) a consolidação de padrões de fecundidade “pós-modernos” na generalidade dos países europeus (e não só) é tão forte e disseminada que, pelo menos à luz da perspectiva actual, parece fortemente irrealista pensar que a solução para o envelhecimento poderá passar pelo regresso da fecundidade aos níveis de algumas décadas atrás; (ii) por outro lado, mesmo que bem sucedidos, os esforços no sentido da retoma da fecundidade possuem uma desvantagem e limitação transitórias, que estão associadas ao desfazamento que lhes está associado: durante os primeiros quinze anos após os seus efeitos se fazerem sentir, as crianças adicionalmente nascidas são elas próprias dependentes, contribuindo para aumentar os índices de dependência de jovens e total (só após pelo menos quinze anos — em média, mais — é que esse jovens se juntam à força de trabalho).

O recurso à imigração de substituição é também uma política de resposta ao envelhecimento demográfico assente na mobilização da taxa de actividade:

os fluxos migratórios apresentam tipicamente uma estrutura etária mais “favorável” à actividade do que a das populações de acolhimento, para além de também se caracterizarem normalmente por taxas de actividade específicas (por sexo e grupo etário) mais elevadas. Para além disso, os próprios níveis de fecundidade das populações imigrantes são muitas vezes mais elevados do que os das populações autóctones: no caso português, por exemplo, o ISF em 2001 entre as mulheres de nacionalidade estrangeira era de 2,4, contra os 1,5 então verificados entre as mulheres portuguesas (Rosa, Seabra e Santos, 2004)⁴. Por esse motivo, pode considerar-se que a imigração de substituição tem um impacto tanto directo quanto indirecto sobre a taxa de actividade através da estrutura etária, pelo que não pode deixar de ser considerada uma das mais importantes estratégias de combate ao envelhecimento demográfico.

Ainda assim, os mais cépticos defendem que a imigração não pode resolver os problemas demográficos (Coleman, 1992 e 2002; Lutz e Scherbov, 2006), alegando habitualmente três argumentos. O primeiro é que os próprios imigrantes acabam por envelhecer, pelo que a prazo se juntarão também ao contingente de dependentes. Ora, sendo certo que em muitos casos assim é, é também certo que muitos imigrantes acabam por regressar aos seus países de origem, como sucedeu, em Portugal, com a recente vaga de imigração da Europa de Leste. Pelo menos para já, não há dúvida de que as estruturas etárias das comunidades estrangeiras residentes em Portugal são muito mais jovens e menos dependentes do que a da população autóctone (Rosa, Seabra e Santos, 2004).

O segundo argumento tem a ver com os custos envolvidos: para além dos custos e/ou vantagens (consoante a perspectiva seja mais conservadora ou mais cosmopolita) associados à mudança e miscigenação cultural, é certo que a adopção de uma estratégia de imigração de substituição em grande escala envolve necessariamente encargos relativamente onerosos com medidas de apoio à integração (de modo a maximizar as vantagens da imigração e a reduzir a conflitualidade social). Porém, não deve assumir-se que estes custos reduzem necessariamente a atractividade desta estratégia. Almeida (2003), por exemplo, demonstrou que os imigrantes têm proporcionado uma receita *líquida positiva* ao Estado português. Ora, a este efeito positivo sobre o sector *público* da economia há ainda que adicionar o efeito económico expansivo sobre o sector privado. Há, por isso, decerto margem para acomodar uma política de incremento da imigração, acompanhada por um maior

⁴ É sabido que os padrões de fecundidade das comunidades imigrantes apresentam a prazo uma tendência de convergência em relação aos das populações autóctones. Porém, os valores acima indicados ilustram bem que essa tendência de convergência no longo prazo não impede que os imigrantes tenham um impacto muito sensível sobre a natalidade dos países de acolhimento.

investimento em medidas que minimizem não só o risco de integração problemática, como também o alastramento de sentimentos xenófobos.

Finalmente, o terceiro inconveniente associado à imigração de substituição tem a ver com a dimensão dos fluxos migratórios que se estima serem necessários para contrabalançar a magnitude do processo de envelhecimento demográfico em curso. Este argumento foi avançado de forma seminal no mesmo estudo das Nações Unidas em que a noção de imigração de substituição foi divulgada (United Nations, 2000), no qual se estimou que apenas fluxos migratórios acumulados próximos dos 700 milhões de imigrantes permitiriam manter constante o índice de dependência de idosos na Europa ao longo do período de 1995-2050 (número que contrasta com os 400 milhões de habitantes da Europa no início desse período). Num exercício semelhante para o caso português, Rosa, Seabra e Santos (2004) estimaram que seria necessário um saldo migratório positivo *anual* na ordem dos 188 000 indivíduos entre 2001 e 2021 para que o índice de dependência de idosos no final desse período fosse idêntico ao verificado no início do período — valor certamente impensável em vista da experiência histórica.

Este raciocínio é, porém, algo falacioso: a magnitude que necessariamente teria de assumir uma resposta assente no recurso exclusivo a esta “solução” decorre directamente da extensão do processo de envelhecimento em curso, sendo igualmente verdade no caso de qualquer outra solução alternativa. O facto de uma estratégia não ser *suficiente* como resposta única não implica que essa mesma estratégia não seja *eficaz* como resposta parcial — e certamente a imigração de substituição não se encontra constrangida por limitações estruturais análogas à da maioria das “soluções” alternativas (como o envelhecimento activo ou as discutidas nas próximas páginas).

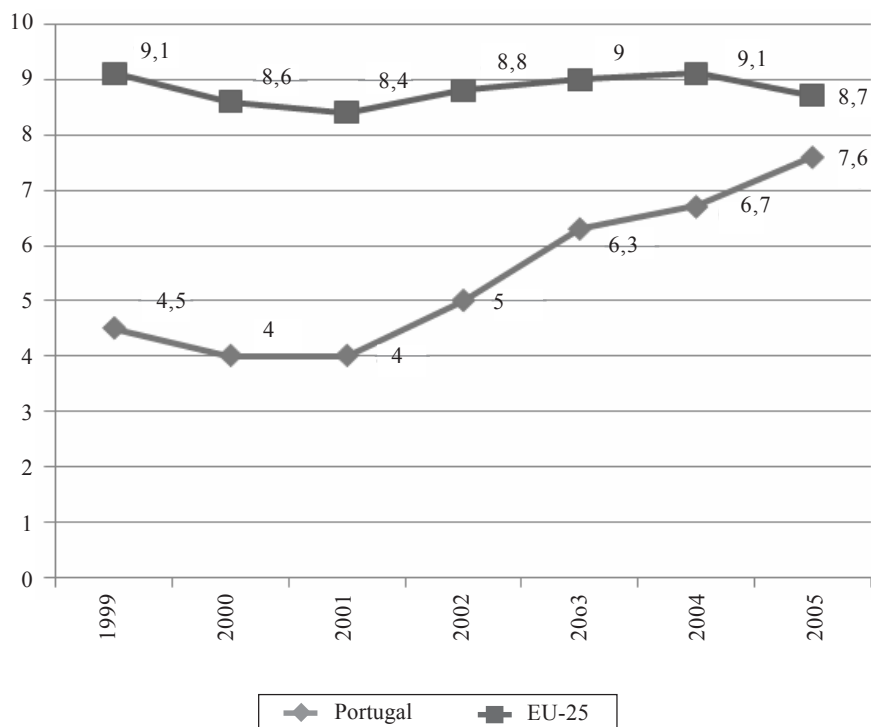
TAXA DE DESEMPREGO

Uma vez que a população activa é igual à soma do número total de trabalhadores empregados com o número total de desempregados, o nível de produção total alcançado será, para uma mesma população activa e *ceteris paribus*, tanto maior quanto menor for a taxa de desemprego. Nesse sentido, o combate ao desemprego, para além de ser um objectivo político fundamental em si mesmo, assume uma importância reforçada num contexto de envelhecimento e agravamento dos índices de dependência. No caso português, é curioso verificar que tanto a taxa de emprego (de 67,5% para 67,9%) como a taxa de desemprego (de 4,5% para 6,7%) registaram aumentos entre 1999 e 2004, o que se deve ao aumento verificado ao nível da taxa de actividade. Num contexto de forte reestruturação produtiva, existem sempre fortes pressões estruturais no sentido do aumento do desemprego — tal

como ilustrado pela sobrerrepresentação, entre os desempregados, dos trabalhadores anteriormente empregados nos sectores da indústria e construção (OIEFP, 2006). Naturalmente, tal constatação não implica que o desemprego não deva ser activamente combatido quer nas suas consequências económicas (através do apoio à reconversão e requalificação dos trabalhadores), quer nas suas consequências sociais (através de uma “rede de protecção” solidária, eficaz e abrangente). Porém, o facto de a taxa de desemprego em Portugal ao longo da última década (para uma taxa de actividade superior, note-se) ser sistematicamente inferior e mais volátil do que a sua congénere europeia (gráfico n.º 5) sugere que o mercado de trabalho português pode ser já considerado muito flexível em termos relativos — pelo que, ainda que deva constituir parte da “solução” para o problema do envelhecimento (e um objectivo prioritário em si mesmo), o combate ao desemprego dificilmente poderá produzir resultados minimamente comparáveis à dimensão do problema.

Taxa de desemprego em Portugal e na UE-25 (1999-2005)

[GRÁFICO N.º 5]



Fonte: Dados originais do Eurostat (*labour force survey*) compilados a partir de OIEFP (2006).

TEMPO MÉDIO DE TRABALHO

Para uma mesma taxa de actividade e uma mesma taxa de desemprego, o produto total será, *ceteris paribus*, tanto maior quanto maior for o número médio de horas de trabalho anuais realizadas por trabalhador. O valor deste indicador em Portugal, em 2005, correspondeu a 1685 horas de trabalho, acima (por exemplo) da França (1535), Reino Unido (1672) e Alemanha (1435) e abaixo da Itália (1791), Espanha (1769), Estados Unidos (1804) e Coreia do Sul (2053). Assumindo que o valor deste último país possa ser encarado como um valor de referência teórico, haveria certamente margem para o incentivo ao aumento do tempo médio de trabalho como parte de uma estratégia de resposta ao envelhecimento demográfico em Portugal. Porém, há que ter em conta que: (i) tal “solução” implica, obviamente, custos em termos de bem-estar, na medida em que reduz o tempo disponível para o lazer e para a vida pessoal e familiar; (ii) as horas “marginalmente” adicionadas ao tempo médio de trabalho caracterizam-se habitualmente por uma menor produtividade média; (iii) a redução do tempo disponível para a vida pessoal e familiar tende a ter um efeito negativo sobre a fecundidade, por um lado, e sobre a aquisição de competências, por outro. Por todos estes motivos, é necessário salientar que esta “solução” se caracteriza pela ocorrência de efeitos compensatórios negativos que, até certo ponto, põem em causa a sua eficácia. Isso não quer dizer que, num contexto de envelhecimento, a adopção de medidas tendentes a incentivar a opção “livre” por parte dos trabalhadores, no sentido de trabalharem mais horas caso essa seja a sua preferência, não deva ser activamente prosseguida. Na verdade, num contexto de decréscimo da população empregada (logo, de aumento do rácio capital/trabalho), é de esperar que o aumento “automático” da produtividade do trabalho se traduza até certo ponto num aumento dos salários, pelo que um tal aumento do tempo médio de trabalho terá até tendência a acontecer espontaneamente. Ainda assim, mesmo um aumento deste indicador para níveis semelhantes aos actualmente registados nos Estados Unidos (+ 7%) implicaria consequências sociais bastante profundas, pelo que parece inevitável concluir que também esta possível “solução” se encontra estruturalmente constrangida.

PRODUTIVIDADE DO TRABALHO

O aumento da produtividade do trabalho é, naturalmente, um objectivo político importante em si mesmo. Depende não só das competências e conhecimentos dos trabalhadores, como também das competências e conhecimentos dos gestores intermédios e de topo, do rácio capital/trabalho (in-

tensidade capitalística) e do padrão de especialização produtiva. Não há dúvida de que, nesta matéria, é muita a margem de progressão da economia portuguesa (quadro n.º 2). Porém, como será quase desnecessário assinalar, esta opção não é facilmente mobilizável. Com ou sem envelhecimento, presume-se ser este um objectivo sempre prosseguido, mas raramente alcançado nos parâmetros pretendidos. Ainda assim, de uma forma algo simplista, é possível considerar que o aumento da produtividade do trabalho pode ser levado a cabo através do fomento da aquisição de competências por parte de trabalhadores e gestores, de incentivos estratégicos à reconversão do padrão de especialização produtiva e de apoios ao investimento.

Naturalmente, partilhamos a visão segundo a qual tais medidas, aliás classicamente adoptadas pela generalidade dos países industrializados, devem ser prosseguidas e melhoradas tanto em quantidade como em qualidade. Esta conclusão sai apenas reforçada pelo espectro do processo de envelhecimento demográfico em curso. Porém, há que ter em conta as limitações estruturais que caracterizam a actuação do Estado nesta matéria, sendo raros e bastante idiossincráticos (particularmente num contexto de reestruturação produtiva mundial) os exemplos europeus de crescimento excepcionalmente acelerado da produtividade. Por outro lado, a afectação dos ganhos de produtividade à mitigação das consequências nefastas do envelhecimento demográfico tem necessariamente de operar por via de mecanismos de redistribuição. Nesse sentido, podemos considerar provável que, a traduzir-se num aumento significativo da carga fiscal média, esta solução depare com fortes resistências políticas.

Em suma, a magnitude do processo de envelhecimento demográfico em curso é tal que é impossível identificar uma única solução “mágica” para os problemas que lhe estão associados. Através da identidade apresentada no início desta secção, é possível constatar que as “soluções” possíveis podem ser enunciadas em termos de quatro variáveis: taxa de actividade, taxa de desemprego, tempo médio de trabalho e produtividade do trabalho. Cada uma destas possibilidades instrumentais apresenta as suas limitações específicas: as taxas de actividade “específicas” em Portugal são já relativamente elevadas face à média europeia, com excepção dos adultos jovens; a retoma da fecundidade só produz efeitos a longo prazo e é pouco sensível à actuação política; a imigração de substituição envolve encargos com políticas e medidas de integração; a taxa de desemprego tem apresentado valores relativamente baixos face à média europeia, pelo que, particularmente num contexto de reestruturação, dificilmente poderá ser muito mais reduzida; o número médio de horas de trabalho é já relativamente elevado em termos europeus, sendo que o seu aumento para níveis norte-americanos ou coreanos implicaria profundas mudanças sociais e culturais, para além de um considerável impacto negativo sobre o bem-estar dos trabalhadores; por fim, o recurso aos avanços em termos de produtividade do trabalho, para além de constituir

um desafio em si mesmo, comporta riscos consideráveis de tensão política e conflitualidade social.

Como referimos no início desta comunicação, qualquer decisão quanto à combinação de respostas a adoptar é uma questão *política*: cabe aos portugueses avaliar de forma informada os custos e benefícios associados a cada uma das opções e decidir democraticamente qual o pacote de políticas que melhor traduz as suas preferências. Porém, é certo que essa opção se encontra estrangida por limitações que nem sempre são suficientemente assinaladas. Nesse sentido, parece-nos inevitável que o conjunto de soluções a adoptar terá de prever, em proporções a decidir democraticamente, o recurso a três linhas de acção fundamentais (dado que as restantes se encontram muito limitadas por diversos factores estruturais): (i) medidas de incentivo à fecundidade, fundamentalmente assentes no reforço das infra-estruturas de apoio à conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, na medida em que a retoma da fecundidade para níveis mais próximos do limiar de substituição de gerações é, no longo prazo, a principal forma de evitar o risco de um processo de envelhecimento crónico (ainda que as expectativas em relação à eficácia de tais medidas devam ser modestas); (ii) medidas de incentivo ao aumento da taxa de actividade específica entre os adultos jovens, nomeadamente através de incentivos à conciliação entre o percurso escolar e o início da vida profissional, uma vez que este é o único grupo no qual Portugal apresenta valores abaixo da média europeia (logo, mais margem de progressão); (iii) o recurso à imigração de substituição, uma vez que esta é a única variável instrumental que não se encontra estrangida por limitações estruturais, pois os custos sociais que lhe estão associados não constituem uma restrição activa, na medida em que os imigrantes têm representado uma receita líquida positiva para o Estado português e, por maioria de razão, um contributo positivo para a economia portuguesa como um todo.

Tendo em conta a especificidade da imigração de substituição como solução parcial — o seu carácter não *suficiente*, mas *singularmente isento de restrições estruturais activas* —, importa olhar mais de perto para as tendências recentes dos fluxos migratórios de e para Portugal, bem como para as políticas adoptadas nessa matéria, de modo a retirar algumas ilações sobre a possível futura adopção desta estratégia no contexto do processo de envelhecimento demográfico actual e futuramente em curso.

TENDÊNCIAS MIGRATÓRIAS E POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO EM PORTUGAL: A EXPERIÊNCIA RECENTE

Esta secção visa apresentar e discutir as tendências e políticas migratórias em Portugal no contexto do problema demográfico atrás apresentado. Sendo

certo que qualquer resposta política baseada, ainda que parcialmente, na imigração de substituição deverá assentar na promoção de *saldos* migratórios positivos e sustentados, e considerando que Portugal continua a apresentar um regime migratório misto (em que coexistem fluxos de imigração e emigração substanciais), importa ter em conta as tendências verificadas ao nível da imigração e da emigração. Para concluir esta secção passar-se-ão em revista as principais fases e momentos fundamentais das políticas de imigração e integração adoptadas no passado recente, à luz dos seus objectivos declarados e da sua eficácia.

IMIGRAÇÃO

A afirmação de Portugal como destino significativo de fluxos migratórios está, no essencial, associada a dois momentos fundamentais da sua trajetória histórica: o processo de democratização e descolonização resultante da revolução de 25 de Abril de 1974 e a adesão à União Europeia (então CEE) em 1986. Na sequência do primeiro, acolheu centenas de milhares de “retornados” oriundos das ex-colónias (um processo marcante e muito significativo, mas historicamente circunscrito) e, mais significativamente, tornou-se um importante pólo de atracção no contexto de um sistema migratório pós-colonial. Na sequência do segundo, a modernização e internacionalização da economia portuguesa criaram as condições para a progressiva reconversão do mercado de trabalho em moldes mais próximos dos das economias capitalistas mais avançadas — nomeadamente no que se refere à estruturação do mercado de trabalho por segmentos, em que o chamado mercado de trabalho secundário se assume como repulsivo da população autóctone e especialmente atractivo para trabalhadores estrangeiros (Berger e Piore, 1980). As principais vagas migratórias para Portugal podem, assim, ser analisadas nesta perspectiva histórica — dos fluxos de imigrantes menos qualificados oriundos das ex-colónias africanas aos (quantitativamente menos significativos) fluxos de imigrantes altamente qualificados oriundos de outros países europeus no contexto da internacionalização da economia portuguesa.

Mais recentemente, num contexto de crescente globalização do mercado de trabalho, de desenvolvimento das redes transnacionais de auxílio à imigração e de diminuição das restrições à mobilidade no seio da União Europeia, o padrão geográfico da imigração complexificou-se. Em particular, isso concretizou-se aquando das duas principais vagas de imigração brasileira (a primeira, a partir de 1980, mais qualificada e menos numerosa; a segunda, a partir da viragem do milénio, menos qualificada e mais numerosa), da vaga de imigração a partir da Europa de Leste (ao longo da última década e

caracterizada por elevados níveis de desperdício de competências, bem como por uma notável capacidade de ajustamento pró-cíclico à conjuntura económica) e, de uma forma geral, da diversificação generalizada das origens geográficas (com uma presença crescente de imigrantes oriundos da China e da Ásia do Sul). No quadro n.º 5 apresenta-se a distribuição por nacionalidades da população estrangeira *legalmente* residente em Portugal em 2005, a qual ilustra bem o efeito acumulado das dinâmicas referidas neste parágrafo.

Estimativa da população estrangeira legalmente residente em Portugal em 2005 (ARs + APs + VLDs⁶)

[QUADRO N.º 5]

	ARs	APs	VLDs (prorrogados ou concedidos)	Total
<i>Total</i>	275 906	93 391	46 637	415 934
Cabo Verde	56 433	5 082	5 942	67 457
Brasil	31 546	18 132	13 976	63 654
Ucrânia	n. d.	33 434	8 295	>41 729
Angola	27 697	3 557	2 965	34 219
Guiné-Bissau	21 258	4 455	931	26 644
Reino Unido	18 966	n. a.	n. a.	>18 966
Espanha	16 383	n. a.	n. a.	>16 383
Alemanha	13 571	n. a.	n. a.	>13 571
Moldávia	n. d.	8 325	4 303	>12 628
Roménia	n. d.	6 133	2 870	>10 003
França	9 602	n. a.	n. a.	>9 602
São Tomé e Príncipe	8 274	n. d.	1 566	>9 840
EUA	8 003	n. d.	n. d.	>8 003
Rússia	n. d.	6 780	860	>7 640
China	n. d.	3 889	1 116	>5 005

Fonte: www.sef.pt.

A participação dos estrangeiros no mercado de trabalho português é significativamente mais polarizada do que a dos trabalhadores autóctones: os primeiros encontram-se sobrerrepresentados tanto nos segmentos mais qualificados quanto nos menos qualificados do mercado de trabalho (Baganha, Ferrão e Malheiros, 2002; Baganha, Góis e Pereira, 2005; Peixoto, 2002). Essa sobrerrepresentação é, porém, geograficamente diferenciada: enquanto os imigrantes africanos, da Europa de Leste e a segunda vaga de imigrantes brasileiros se encontram principalmente no mercado de trabalho “secundário”, os imigrantes europeus, norte-americanos e a primeira vaga de imigrantes brasileiros estão fundamentalmente presentes no mercado de trabalho

⁶ ARs = autorizações de residência; APs = prorrogação de autorizações de permanência; VLDs = vistos de longa duração.

“primário”, enquanto empresários, em cargos de gestão e direcção ou em profissões técnicas ou científicas liberais.

Em vista de realidade da inserção dos trabalhadores estrangeiros na economia portuguesa ao longo dos últimos anos, é possível argumentar que os principais problemas que se têm colocado a um mais pleno e harmonioso aproveitamento do potencial contributo dos imigrantes para a economia portuguesa são: (i) o problema da exploração a que são sujeitos muitos desses trabalhadores em virtude da sua maior vulnerabilidade; (ii) a questão do trabalho informal, que implica uma perda de receita fiscal para o Estado português, direitos laborais inferiores para os trabalhadores em causa e a percepção por parte dos trabalhadores nativos de que os imigrantes constituem uma fonte de concorrência desigual; (iii) o desperdício de competências associado aos obstáculos e “telhados de vidro” formais e informais que se colocam aos trabalhadores estrangeiros, designadamente devido a situações de discriminação e às dificuldades que continuam a existir em termos do reconhecimento e validação de competências. A ideia de uma concorrência significativa entre os trabalhadores imigrantes e os trabalhadores nacionais nos segmentos menos qualificados do mercado de trabalho não é, na verdade, sustentada pela evidência empírica: de uma forma geral, as profissões e sectores mais procurados pelos imigrantes têm sido aqueles que os trabalhadores portugueses nativos têm vindo a rejeitar cada vez mais. Assim, parece-nos lógico concluir que a experiência recente da inserção dos trabalhadores imigrantes no mercado de trabalho português permite advogar, como principal medida política, o prosseguimento determinado de uma política mais eficaz de igualdade de oportunidades — tanto no combate ao trabalho informal como na remoção das barreiras formais (por exemplo, o reconhecimento de qualificações) e informais (como o combate à discriminação) a essa mesma igualdade.

EMIGRAÇÃO

Portugal é desde há muito um país de emigração. Nos últimos anos, infelizmente, as fontes estatísticas não têm permitido captar com rigor todos os movimentos e a produção científica tem-lhe concedido uma atenção muito inferior à atribuída à imigração. Por isso, existem lacunas na avaliação da sua importância actual. Apesar disso, sabe-se que os fluxos de saída têm mantido um volume considerável e que as suas características fundamentais sofreram uma alteração significativa (Peixoto, 2007). Ao longo da maior parte do século XX, a vasta maioria dos emigrantes portugueses eram emigrantes *permanentes* e tinham como destinos principais o continente americano, a França, a Suíça e a Alemanha. A partir da década de 80, porém, a

emigração *temporária* ultrapassou gradualmente a emigração permanente em termos quantitativos, representando em 2002 cerca de 75% dos fluxos de saída (INE, 2004b). Nos últimos anos para os quais existem dados disponíveis (no início da presente década), o número anual de emigrantes temporários oscilou em torno dos 20 000. Os principais destinos continuaram a incluir a França, a Suíça e a Alemanha (entre outros motivos, devido ao efeito da inércia associada à constituição de redes migratórias), mas a Espanha e o Reino Unido emergiram também como destinos significativos. É certo que muitos dos fluxos de emigração temporária são, na verdade, emigração permanente “disfarçada” (Baganha e Peixoto, 1997); é a existência de regras mais estritas para a entrada que leva a que muitos dos emigrantes tenham de adoptar uma estratégia inicial daquele tipo. Mas existe evidência, por vezes apenas documental, de que uma fracção significativa dos movimentos é genuinamente temporária. Alguns dos percursos concluem-se com um regresso definitivo a Portugal, enquanto outros apresentam ciclos de saídas renovadas.

A análise do que sabemos acerca destes fluxos permite-nos afirmar que este novo regime da emigração portuguesa reflecte, no fundo, a sua assunção de um carácter mais contemporâneo, em que a mobilidade internacional é encarada como uma estratégia de mobilidade social, económica e profissional ascendente, em alguns casos envolvendo um período relativamente curto do ciclo de vida. A facilidade de circulação no espaço da UE pode também reforçar este tipo de movimentos. Ainda que tanto a emigração temporária, no caso de ser prolongada, quanto a permanente contribuam negativamente para o saldo migratório — logo, podendo ser consideradas contrárias ao objectivo subjacente à adopção de uma estratégia assente na imigração de substituição —, o carácter crescentemente temporário da emigração portuguesa permite rejeitar alguns dos receios que lhe poderiam estar associados. Apesar de ser necessário desenvolver mais investigação sobre os contornos dos fluxos de saída actuais, é possível admitir que, em termos líquidos e de médio-longo prazo, a perda de população é, provavelmente, pouco significativa e que, no curto prazo, a emigração temporária pode até funcionar como um mecanismo bastante eficaz de ajustamento à conjuntura económica.

POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO

Tal como assinalado por Baganha, Marques e Fonseca (2000), Baganha e Marques (2001) e Baganha (2005), as primeiras medidas sistemáticas tomadas por governos portugueses com vista à regulação da imigração remontam ao início da década de 90 do século xx. Isso não será surpreen-

dente, se tivermos em conta a trajectória histórica da implantação do regime migratório português atrás referida.

Assim, foi no contexto da crescente atractividade de Portugal como destino migratório que o governo PSD (no poder em 1992-1993) levou a cabo uma campanha de regularização extraordinária (no âmbito da qual foram concedidas 39 166 autorizações de residência), acompanhada por um discurso no sentido da restrição da imigração futura. Porém, se o proteccionismo declarado era um dos objectivos dessa mudança de orientação política, tal não veio a verificar-se *de facto*. Na verdade, o que se seguiu foi um aumento dos fluxos, particularmente com origem nos PALOP e para ocupar empregos no sector florescente da construção civil. A constatação deste resultado levou à realização de uma segunda campanha de regularização extraordinária em 1996 (no âmbito da qual foram concedidas cerca de 31 500 novas autorizações de residência) por parte do novo governo PS. Mais uma vez, porém, esta campanha de regularização não impediu a subsequente formação de um numeroso contingente de imigrantes irregulares, a que o governo respondeu, por sua vez, com uma nova campanha de regularização extraordinária “disfarçada”: a criação do mecanismo legal das autorizações de permanência, ao abrigo do qual foram concedidos títulos legais de permanência a 183 333 cidadãos estrangeiros entre 2001 e 2004.

2001 foi também o ano em que a política de imigração deixou de ser completamente passiva para passar a procurar regular activamente os fluxos, nomeadamente através da determinação anual do número de vagas a preencher por trabalhadores estrangeiros em cada sector do mercado de trabalho, com base num relatório anual elaborado pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Esta tentativa de regulação burocrática dos fluxos revelou-se mal sucedida: em 2004, por exemplo, este relatório determinou a abertura de 8500 vagas, mas, ao mesmo tempo que apenas 899 vistos de trabalho eram concedidos nesse âmbito⁷, milhares de trabalhadores irregulares continuaram a entrar no país para oferecer o seu trabalho. Entretanto, o governo de centro-direita que subiu ao poder em 2003 voltou a assumir uma postura mais proteccionista através da abolição das autorizações de permanência. Porém, a pressão do mercado de trabalho continuou a revelar-se mais forte do que os mecanismos de regulação dos fluxos, pelo que, mais uma vez, o resultado foi não tanto a redução da imigração quanto um novo aumento da imigração irregular. Finalmente, a última grande mudança em termos das políticas de regulação da imigração aconteceu com a subida ao poder do novo governo PS, em 2005, o qual aboliu o mecanismo de quotas sectoriais (instituinto um contingente global no seu lugar) e facilitou

⁷ *Diário de Notícias*, “Visto de longa duração ao fim de cinco anos de permanência legal”, 7 de Março de 2006.

a entrada física no país por parte dos candidatos à imigração detentores de uma declaração de interesse por parte de um potencial empregador. Até certo ponto, a nova lei continua a ser proteccionista (veja-se o contingente global e a cláusula de preferência nacional e comunitária), mas é certamente mais liberal do que as políticas anteriores.

Naturalmente, a história das políticas de regulação da imigração é bastante mais complexa do que é aqui possível dar conta. No entanto, esta panorâmica geral basta para enunciar a conclusão fundamental, segundo a qual quinze anos de tentativas governamentais de regulação da imigração têm produzido efeitos muito insatisfatórios. Do ponto de vista dos defensores de políticas mais pró-imigração, esta insatisfação relaciona-se com o facto de a concessão do estatuto regular ter sido sistematicamente efectuada *a posteriori*, o que tem impedido que cada vaga migratória seja adequadamente “recebida” com medidas eficazes de integração, em vez de tender para engrossar as fileiras do trabalho informal; do ponto de vista dos defensores de políticas mais proteccionistas, o problema advém da necessária assunção de que cada uma das sucessivas campanhas de regularização tem constituído um reconhecimento *de facto* da incapacidade de controlar os fluxos.

Ao mesmo tempo, e algo paradoxalmente, as políticas de integração em Portugal têm sido marcadas pela existência de diversas boas práticas de nível internacional, particularmente a partir de 1995. São disso exemplos a criação e o trabalho do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (actual ACIDI), a criação de uma rede de centros nacionais e locais de apoio ao imigrante (CNAIs e CLAI), iniciativas como o “Programa Escolhas”, as recentes mudanças em termos da lei da nacionalidade, a extensão dos direitos à saúde e à educação aos imigrantes irregulares e aos seus filhos, ou ainda o Plano Nacional para a Integração dos Imigrantes de 2007. Neste campo, Portugal tem vindo efectivamente a assumir-se como um exemplo de referência no contexto europeu, ainda que se possa argumentar que os bons esforços prosseguidos no sentido do apoio à integração são em grande medida postos em causa pela enormidade da tarefa, por sua vez decorrente de políticas migratórias conducentes à irregularidade. Tendo em conta a incapacidade estrutural de controlo eficaz do acesso ao território português no contexto do Acordo Schengen (incapacidade essa que afecta igualmente a generalidade dos restantes Estados membros), parece-nos que quaisquer tentativas de regulação burocrática dos fluxos tenderão sempre a ser contraproducentes, na medida em que não produzem os resultados proclamados (a redução desses mesmos fluxos) e tendem a fomentar situações de irregularidade, trabalho informal, discriminação e xenofobia que apenas dificultam enormemente a tarefa das instituições que têm a seu cargo a integração dos imigrantes.

As lições que podemos retirar da experiência recente das políticas de imigração em Portugal sugerem por isso que: (i) a regulação dos fluxos pelo

mercado de trabalho tem habitualmente uma força muito superior à tentativa de regulação pelo Estado; (ii) conseqüentemente, os esforços do Estado português deverão concentrar-se antes na garantia da igualdade de oportunidades, no combate ao trabalho informal e no acompanhamento estratégico e atempado das vagas migratórias (aos níveis central e local) de modo a maximizar as vantagens e minimizar os custos de cada uma dessas vagas; (iii) os próximos passos a dar no que se refere às muito positivas políticas e práticas de integração adoptadas na última década em Portugal deverão consistir na sua *extensão e integração*: por um lado, através da adopção de políticas de regulação dos fluxos que, em vez de porem em causa, verdadeiramente contribuam para o objectivo de uma integração harmoniosa e vantajosa tanto para os imigrantes como para os autóctones; por outro, através da sua extensão transversal a domínios em que a questão da integração da população imigrante não é ainda suficientemente central, tais como o planeamento urbano ou os *curricula* escolares.

CONCLUSÕES

Portugal, à semelhança da generalidade dos países europeus, encontra-se confrontado com um acentuado processo de envelhecimento demográfico. Embora as suas conseqüências já tenham começado a fazer-se sentir, será ao longo das próximas décadas que este processo assumirá uma magnitude verdadeiramente avassaladora. Em particular, são inevitáveis (de acordo com a informação disponível) processos muito significativos de aumento dos níveis de dependência de idosos, de envelhecimento da população idosa e de envelhecimento da população activa. Estes processos terão, com grande probabilidade, conseqüências nefastas ao nível do bem-estar dos dependentes, da conflitualidade social, da produtividade do trabalho e da sustentabilidade dos mecanismos estatais e intrafamiliares de solidariedade intergeracional.

Urge identificar e implementar medidas que visem responder o mais eficaz e atempadamente possível a este problema, mas as soluções disponíveis são, como vimos, poucas e limitadas. Tendo em conta as especificidades do caso português, é possível concluir, com quase toda a certeza, que: (i) não existe uma estratégia única de resolução do problema, dada a amplitude do mesmo; (ii) a combinação de políticas mais realistas e provavelmente eficazes (ainda que possivelmente insuficientes) terá de assentar no incentivo ao aumento da taxa de actividade dos adultos jovens, em medidas pró-natalistas (a prazo e com expectativas modestas) e no recurso à imigração de substituição. Esta última componente, na medida em que pode ser considerada a única que não se encontra constrangida por limitações estru-

turais análogas às de todas as outras variáveis instrumentais relevantes, assumirá certamente um lugar cada vez mais central nas discussões em torno deste problema, sobretudo a partir do momento em que as suas consequências começarem a fazer-se sentir com mais intensidade.

Portugal apresenta um regime migratório misto, em que coexistem fluxos migratórios de entrada e saída bastante significativos. Uma vez que os fluxos de saída contribuem para reduzir os saldos migratórios, poder-se-ia considerar que a emigração portuguesa constitui um obstáculo à adopção de uma política eficaz de imigração de substituição. Porém, o facto de uma fracção crescente da emigração actual ser temporária permite rejeitar, pelo menos em parte, essa consideração: alguns dos fluxos de saída constituem um mecanismo de ajustamento pró-cíclico à conjuntura, não um mecanismo de perda substancial de população. Por sua vez, as características dos *stocks* e fluxos da imigração para Portugal são um reflexo da trajectória histórica do nosso país ao longo das últimas três décadas. Traduzem também um considerável desequilíbrio de forças entre o mercado de trabalho e as tentativas de regulação burocrática por parte do Estado. Com vista à futura maximização dos benefícios e minimização dos custos económicos e sociais associados à imigração, particularmente num contexto de mobilização desta estratégia como resposta ao problema do envelhecimento, parece por isso de recomendar a adopção de políticas de regulação dos fluxos mais liberais, a par de uma maior ênfase na garantia da igualdade de oportunidades, no combate ao trabalho informal e na extensão transversal dos princípios e mecanismos de actuação já consagrados em diversas boas práticas no domínio da integração.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, A., e PEIXOTO, J. (2008), "Portugal". In E. Honekopp e H. Mattila (eds.), *Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe*, Budapeste, International Organization for Migration, pp. 183-214.
- ALMEIDA, A. (2003), *Impacto da Imigração em Portugal nas Contas do Estado*. Colecção "Estudos e Documentos do Observatório da Imigração", n.º 1, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.
- BAGANHA, M. (2005), "Política de imigração: a regulação dos fluxos". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, pp. 29-44.
- BAGANHA, M., e PEIXOTO, J. (1997), "Trends in the 90's: the Portuguese migratory experience". In M. Baganha (ed.), *Immigration in Southern Europe*, Oeiras, Celta Editora, pp. 15-40.
- BAGANHA, M., MARQUES, J., e FONSECA, G. (2000), *Is an EthClass Emerging in Europe? — The Portuguese Case*, Lisboa, Luso-American Foundation.
- BAGANHA, M., e MARQUES, J. (2001), *Imigração e Política: o Caso Português*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.
- BAGANHA, M., FERRÃO, J., e MALHEIROS, J. (orgs.) (2002), *Os Movimentos Migratórios Externos e a Sua Incidência no Mercado de Trabalho em Portugal*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.

- BAGANHA, M., GÓIS, P., e PEREIRA, P. (2005), “International migration from and to Portugal: what do we know and where are we going?”. In K. Zimmermann (ed.), *European Migration: What do We Know?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 415-458.
- BERGER, S., e PIORE, M. (1980) *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BIJAK, J., e KUPISZEWSKI, M. (2007), «ARGO 2005 population and labour force forecast: background and assumptions», Central European Forum for Migration Research, disponível em http://www.cefmr.pan.pl/docs/forecast_argo.pdf.
- COLEMAN, D. (1992), “Does Europe need immigrants? Population and work force projections”. *International Migration Review*, 26 (2), pp. 413-461.
- COLEMAN, D. (2002), “Replacement migration, or why everyone is going to have to live in Korea: a fable for our times from the United Nations”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 357, pp. 583-598.
- INE (2004a), “Projeções de população residente, Portugal e NUTS II”, 2000–2050, *Destaque INE*, 31-3-2004, disponível em <http://www.ine.pt>.
- INE (2004b), “Emigração em Portugal (2003): maioritariamente temporária”, *Destaque INE*, 11-6-2004, disponível em <http://www.ine.pt>.
- LUTZ, W., e SCHERBOV, S. (2006), “Future demographic change in Europe: the contribution of migration”. In D. G. Papademetriou (ed.), *Europe and Its Immigrants in the 21st Century — A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?*, Washington/Lisboa, Migration Policy Institute/FLAD, pp. 207-222.
- OEFP (2006), *Aspectos Estruturais do Mercado de Trabalho*, Lisboa, Observatório do Emprego e da Formação Profissional.
- PEIXOTO, J. (2002), “Os mercados da imigração: modos de incorporação laboral e problemas de regulação dos imigrantes estrangeiros em Portugal”. In *Imigração e Mercado de Trabalho*, cadernos «Sociedade e Trabalho» II, Lisboa, MSST/DEEP.
- PEIXOTO, J. (2007), “Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal”. *Análise Social*, 42 (183), pp. 445-469.
- RIBEIRO, J. (2000), “Impacte das tendências demográficas na oferta de trabalho e no modelo de desenvolvimento económico da Europa”. *Economia e Prospectiva*, 11, pp. 69-89.
- ROSA, M., SEABRA, H., e SANTOS, T. (2004), *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa: o Papel das Populações de Nacionalidade Estrangeira*, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).
- UNITED NATIONS (2000), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Nova Iorque, United Nations — Population Division, Department of Economic and Social Affairs.